



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

PROYECTO TERMINAL

**Análisis del Diseño del programa “Pensión para
Adultos Mayores” y “Pensión para el Bienestar de
Personas Adultas Mayores” en México durante el
periodo 2016-2019**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**MAESTRO EN GOBIERNO Y GESTIÓN
LOCAL**

PRESENTA

Lic. C.P y A.P Daniel Peña Jiménez

Director (a)

Mtro. Marcos David Bernal Ramírez

Codirector (a)

Dra. Georgina Lorena Fernández Fernández

Comité tutorial

Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco



Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

School of Social Sciences and Humanities

Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública

Department of Political Sciences and Public Management

No. Of. MGGL/025/2025

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial del **PROYECTO TERMINAL** del programa educativo de posgrado titulado **"Análisis del Diseño del programa "Pensión para Adultos Mayores" y "Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores" en México durante el periodo 2016-2019"**, realizado por el sustentante **DANIEL PEÑA JIMÉNEZ** con número de cuenta: **138955** perteneciente al programa de **Maestría en Gobierno y Gestión Local**, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente

"Amor, Orden y Progreso"

Pachuca de Soto, Hidalgo a 29 de octubre de 2025

El Comité Tutorial



Mtro. Marcos David Bernal Ramírez
Director





Dra. Georgina Lorena Fernández
Fernández
Miembro del comité



Dr. Guillermo Eduardo Lizama
Carrasco
Miembro del comité

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia
San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México;
C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 41046
jaacpap_icshu@uaeh.edu.mx

"Amor, Orden y Progreso"



uaeh.edu.mx

Agradecimientos

Agradezco profundamente al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)** por el apoyo brindado durante el desarrollo de mis estudios de posgrado. Su respaldo fue fundamental para la realización de este trabajo y para mi formación académica y profesional en el ámbito de las políticas públicas y la gestión local.

A la **Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)**, institución que ha sido mi casa de estudios y formadora de mi trayectoria académica, le expreso mi más sincero reconocimiento por ofrecer un espacio de aprendizaje, reflexión y crecimiento profesional. De manera particular, al **Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades** y al **Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública**, por su compromiso con la investigación y la excelencia educativa.

Mi gratitud se extiende a la **Maestría en Gobierno y Gestión Local**, programa que me permitió profundizar en el análisis de las políticas públicas y fortalecer mi vocación por el servicio público. A través de su plan de estudios, cuerpo docente y orientación académica, este posgrado me proporcionó las herramientas teóricas y metodológicas necesarias para desarrollar el presente trabajo de investigación.

A mi **Comité Tutorial**, conformado por el **Mtro. Marcos David Bernal Ramírez**, la **Dra. Georgina Lorena Fernández Fernández** y el **Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco**, les manifiesto mi más sincero agradecimiento por su acompañamiento, orientación y exigencia académica. Sus observaciones, comentarios y sugerencias fueron esenciales para la consolidación de este proyecto, aportando valiosas perspectivas que enriquecieron el análisis y fortalecieron la calidad del trabajo final.

A todas las personas e instituciones que de manera directa o indirecta contribuyeron en este proceso, les expreso mi reconocimiento y gratitud. Este logro es resultado de un esfuerzo compartido, de la colaboración, el diálogo y el compromiso con el conocimiento y la mejora de nuestras comunidades.

Contenido

Glosario de términos	6
Relación de cuadros, gráficos e ilustraciones.....	8
Resumen	8
Abstract.....	9
1. Introducción	10
2. Antecedentes.....	10
3. Justificación	11
Capítulo I	13
Política Pública, Estado de Bienestar y Envejecimiento	13
1.1 Recorrido histórico de la política pública.....	13
1.1.1 ¿Qué son las políticas públicas?	14
1.1.2 Ciclo de las políticas públicas.....	17
1.1.3 ¿Qué es la evaluación de políticas públicas?	24
1.1.4 Enfoques de evaluación.....	41
1.1.5 Análisis del diseño de política pública.....	45
1.2 Estado de bienestar y envejecimiento	52
1.2.1 ¿Qué es el Estado?.....	52
1.2.2 Estado de bienestar	55
1.2.3 ¿Qué es el envejecimiento?	55
1.2.4 Estado de bienestar y envejecimiento	56
1.2.5 Las políticas de envejecimiento en el marco de la reconfiguración del bienestar	57
1.3 Conclusiones.....	58
Capítulo II.....	61
Análisis documental de los programas de pensión para personas adultas mayores en México (2016–2019)	61
2.1 Contexto de la protección social y la vejez en México	61
2.2. Programa Pensión para Adultos Mayores (2016–2018).....	62
2.3 Transición institucional y creación de la PBAM (2019).....	63
2.4. Continuidades y rupturas.....	65
2.4.1 Continuidades en la estructura técnica y administrativa	65
2.4.2 Rupturas conceptuales y normativas.....	66
2.4.3 Rupturas operativas y financieras.....	67
2.4.4 Rupturas simbólicas y políticas.....	67
2.5 Conclusiones.....	68
Capítulo III.....	70
Del Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) al	70

Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019).....	70
3.1 Análisis comparativo del diseño del Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019)	70
3.1.1 Introducción y contexto general del rediseño	70
3.1.2 Marco normativo y fundamentos institucionales	71
3.1.3 Objetivos generales y específicos.....	72
3.1.4 Población objetivo, criterios de elegibilidad y cobertura	72
3.1.5 Tipos y montos de apoyo.....	73
3.1.6 Mecanismos de operación y entrega de apoyos	74
3.1.7 Derechos, obligaciones y causas de suspensión.....	74
3.1.8 Estructura institucional y coordinación intergubernamental	75
3.1.9 Orientación de política pública: del asistencialismo a la universalidad	75
3.1. 10 Consideraciones finales y balance comparativo	75
3.2 Análisis de los resultados de evaluaciones del Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019)	76
3.2.1 Evaluaciones de diseño y consistencia de resultados	76
3.2.2 Evaluaciones de procesos e impacto.....	77
3.3.3 Evaluaciones específicas y de desempeño.....	78
3.3 Conclusiones.....	79
Capítulo IV.....	83
Una comparación entre programas sociales para adultos mayores	83
4.1 Enfoque de investigación.....	83
4.2. Técnica de análisis documental	84
4.3 Criterios de comparación.....	84
Capítulo V.....	86
¿Un programa social que beneficia a los adultos mayores o una estrategia clientelar gubernamental?	86
Referencias.....	91

Glosario de términos

Adulto Mayor: Persona de 65 años o más que reside en territorio nacional. En las comunidades indígenas, el umbral de edad se reduce a 65 años, mientras que en zonas urbanas aplica a partir de los 68 años, conforme a las Reglas de Operación 2019.

Apoyo Económico: Transferencia monetaria bimestral que otorga el Gobierno de México a las personas adultas mayores, con el propósito de garantizar su derecho a una vejez digna y reducir la pobreza en la tercera edad.

Beneficiario o Beneficiaria: Persona adulta mayor incorporada al padrón activo del programa tras cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación vigentes.

Bienestar: Categoría política central del nuevo paradigma de política social adoptado desde 2019, que implica el reconocimiento del bienestar como derecho humano y principio rector de la acción pública.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Órgano encargado de medir la pobreza y evaluar los programas sociales del Estado mexicano.

Derechos Sociales: Conjunto de garantías reconocidas en la Constitución mexicana que aseguran el acceso equitativo a bienes y servicios fundamentales, incluyendo salud, educación, vivienda y seguridad social.

Discriminación: Toda distinción, exclusión o restricción basada en origen étnico, género, edad, condición social o cualquier otro motivo que limite el ejercicio de los derechos humanos.

Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR): Instrumento metodológico del CONEVAL para analizar la pertinencia, eficacia y eficiencia de los programas sociales, así como su contribución al logro de resultados de desarrollo.

Gestor Voluntario: Figura comunitaria encargada de apoyar a los beneficiarios del programa en la gestión de trámites y en la comunicación con las instancias operativas del mismo.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organismo encargado de generar información estadística y geográfica oficial en México.

Ley General de Desarrollo Social: Marco jurídico que establece los principios, instrumentos y mecanismos de la política de desarrollo social en el país, así como las competencias de las instituciones públicas.

Monitoreo: Proceso sistemático de seguimiento de metas e indicadores de gestión del programa, realizado por instancias administrativas distintas a las operadoras, a fin de garantizar transparencia y rendición de cuentas.

Pensión no contributiva: Transferencia económica otorgada por el Estado sin requerir aportaciones previas del beneficiario. Se inscribe en los esquemas de protección social universal.

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM): Programa federal instaurado en 2019 que sustituyó al Programa Pensión para Adultos Mayores, con un enfoque universal, mayor monto de transferencia y bancarización de los pagos.

Pensión para Adultos Mayores (PPAM): Programa operado por la SEDESOL entre 2013 y 2018, dirigido a personas mayores de 65 años en situación de vulnerabilidad.

Reglas de Operación: Documento normativo que establece los objetivos, procedimientos, mecanismos de elegibilidad, montos y responsabilidades de ejecución de los programas sociales.

Secretaría de Bienestar: Dependencia del Gobierno de México encargada, desde 2019, de la coordinación y ejecución de la política social y de los programas prioritarios de bienestar.

Universalización: Proceso mediante el cual los beneficios sociales dejan de estar condicionados a criterios de pobreza o vulnerabilidad y se convierten en derechos universales garantizados por el Estado.

Zonas de Atención Prioritaria: Áreas rurales o urbanas con altos índices de pobreza y marginación, identificadas por el CONEVAL y el CONAPO, en las que se concentran acciones de desarrollo social.

Relación de cuadros, gráficos e ilustraciones

Cuadro 1. Dimensiones de análisis del diseño del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM).

Cuadro 2. Tabla comparativa entre el PPAM (2016–2018) y la PBAM (2019): objetivos, montos, cobertura y mecanismos operativos.

Cuadro 3. Evolución cronológica de los programas de pensión no contributiva en México (2007–2019).

Gráfico 1. Cobertura nacional de beneficiarios de los programas de pensión (millones de personas).

Gráfico 2. Distribución presupuestal 2016–2019 en pesos constantes.

Ilustración 1. Esquema conceptual del tránsito de la política social focalizada al modelo universal de bienestar.

Ilustración 2. Articulación de actores institucionales en la gestión de la política de pensiones no contributivas.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el diseño institucional y programático del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) y de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM) en México durante el periodo 2016–2019, a partir de una metodología de análisis documental sustentada en la revisión crítica de fuentes normativas, técnicas y evaluativas. El estudio se propone identificar las continuidades y rupturas entre ambos esquemas, así como los fundamentos políticos y conceptuales que orientaron la transformación del modelo de política social hacia la universalización del bienestar.

El análisis se desarrolla con base en documentos oficiales —Reglas de Operación 2016 y 2019, Evaluaciones de Consistencia y Resultados (CONEVAL), Auditorías de Desempeño (ASF) y Informes de Programas Prioritarios de la Secretaría de Bienestar— complementados con literatura especializada sobre regímenes de bienestar, derechos sociales y protección en la vejez. A partir de la sistematización de esta información, se examinan las dimensiones de diseño, cobertura, financiamiento y evaluación, considerando tanto los elementos técnicos como los discursivos que expresan el cambio de paradigma.

Los resultados del análisis documental evidencian una reconfiguración profunda en la política de pensiones no contributivas. El PPAM (2016–2018) se inscribía en un modelo focalizado y asistencial, caracterizado por criterios de elegibilidad basados en la vulnerabilidad y montos reducidos de apoyo. En contraste, la PBAM (2019) instauró un esquema universal sustentado en el derecho al bienestar, incrementó el monto de la transferencia, simplificó la operación mediante bancarización y eliminó la intermediación institucional.

Estas transformaciones reflejan la transición del Estado mexicano hacia un régimen de bienestar de carácter garantista, donde la protección en la vejez deja de concebirse como una ayuda focalizada para asumirse como

derecho social. No obstante, las evaluaciones institucionales advierten retos en materia de sostenibilidad fiscal, articulación intersectorial y diseño de instrumentos de evaluación de impacto acordes al nuevo modelo universal. El estudio concluye que entre 2016 y 2019 se consolidó un cambio estructural en la política social mexicana, orientado a la universalización del bienestar, pero condicionado por la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y los mecanismos de evaluación que aseguren la efectividad y permanencia del derecho a la pensión no contributiva.

Abstract

This research analyzes the institutional and programmatic design of the *Pensión para Adultos Mayores (PPAM)* and the *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)* programs in Mexico during the 2016–2019 period, through a documentary analysis methodology based on the systematic review of official regulations, technical documents, and evaluation reports. The main objective is to identify the continuities and ruptures between both programs, as well as the political and conceptual foundations that guided the transformation of the Mexican social policy model toward **the** universalization of welfare.

The study relies on primary sources such as the *Operational Rules* (2016 and 2019), the *Consistency and Results Evaluations* (CONEVAL), the *Performance Audits* (ASF), and the *Priority Program Reports* issued by the Ministry of Welfare. These materials were examined to evaluate the design, coverage, financing, and monitoring dimensions, emphasizing both technical and discursive components that reveal the paradigm shift in social policy.

The findings show a deep institutional reconfiguration: while the PPAM (2016–2018) represented a targeted and compensatory approach to poverty reduction, the PBAM (2019) established **a** universal, rights-based system characterized by increased transfer amounts, digital payments, and the elimination of intermediaries.

This transformation marks the Mexican State's transition from a residual welfare model to a universal and rights-oriented regime, positioning social protection for older adults as a constitutional entitlement rather than a discretionary benefit. Nevertheless, challenges remain in ensuring fiscal sustainability, strengthening institutional capacities, and developing robust evaluation frameworks suitable for a universal policy.

The study concludes that the period 2016–2019 represents a key turning point in the evolution of Mexico's social policy, laying the groundwork for a welfare system based on universality, equality, and dignity in old age.

1. Introducción

El envejecimiento de la población mexicana plantea uno de los mayores retos contemporáneos en materia de desarrollo social. La creciente proporción de personas mayores de 65 años, junto con la precariedad laboral y la limitada cobertura de los sistemas contributivos, ha exigido la consolidación de políticas públicas que garanticen el derecho a una vejez digna. En este contexto, las pensiones no contributivas se han convertido en un pilar esencial del bienestar social en México.

La presente tesis analiza la evolución del *Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)* y su transformación en la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)* durante el periodo 2016–2019. A través de un análisis documental, se examinan los elementos conceptuales, normativos y operativos que explican la transición de un modelo focalizado y asistencial hacia un esquema universal y garantista.

El trabajo se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se exponen los antecedentes y el contexto histórico de la política social dirigida a la población adulta mayor. Posteriormente, se detalla la metodología basada en el análisis documental, sustentada en la revisión sistemática de fuentes oficiales y evaluativas. Los capítulos centrales abordan el diseño y la evolución de ambos programas, la comparación de sus resultados y el análisis crítico de sus implicaciones en el régimen de bienestar mexicano. Finalmente, se presentan las conclusiones generales, orientadas a reflexionar sobre los desafíos futuros de la política social en la vejez.

El enfoque adoptado asume que el diseño de los programas sociales no es un proceso meramente técnico, sino un reflejo de las racionalidades políticas y sociales de cada época. Por ello, el estudio no solo describe instrumentos y montos, sino que interpreta la transformación de los programas como una manifestación del cambio de paradigma en la relación entre Estado y ciudadanía, en el marco del reconocimiento del bienestar como derecho social.

2. Antecedentes

El origen de la política de pensiones no contributivas en México se remonta al *Programa 70 y Más*, creado en 2007 como respuesta a la exclusión de amplios sectores de la población del sistema de seguridad social contributivo. Este programa marcó el inicio de un enfoque compensatorio que buscaba reducir la pobreza en la vejez mediante transferencias monetarias modestas.

En 2013, el programa fue rediseñado bajo la denominación *Pensión para Adultos Mayores (PPAM)*, ampliando su cobertura a zonas urbanas y reduciendo la edad mínima de ingreso a 65 años. Las *Reglas de Operación 2016* establecieron un modelo basado en la focalización y la promoción social, con la intención de fomentar la participación comunitaria.

El cambio de administración federal en 2018 dio paso a una reestructuración profunda de la política social. En 2019 se creó la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)*, cuyo principio rector fue la universalidad del derecho al bienestar. Este nuevo programa incrementó los montos de apoyo, eliminó la comprobación de vulnerabilidad y adoptó mecanismos de pago bancarizado.

Durante el periodo 2016–2019, México vivió una transición ideológica y normativa que redefinió la noción de protección social. Los informes del *CONEVAL (2017, 2020)* y las *Auditorías de la ASF (2018–2019)* evidencian que este cambio no solo amplió la cobertura, sino que modificó la arquitectura institucional del bienestar, dando origen a un modelo donde el Estado asume un papel protagónico en la redistribución de recursos y la garantía de derechos.

3. Justificación

La relevancia de este estudio radica en que permite comprender la transformación del Estado mexicano en su papel de garante del bienestar social. Analizar el diseño del *PPAM* y la *PBAM* desde una perspectiva documental posibilita identificar los supuestos normativos, políticos y administrativos que orientan la acción pública, así como los desafíos que enfrenta la consolidación de un sistema de protección social universal.

El análisis de las pensiones no contributivas constituye una vía privilegiada para observar el tránsito del paradigma asistencial hacia la política basada en derechos. En un contexto de creciente envejecimiento poblacional, comprender los alcances y limitaciones del nuevo modelo resulta fundamental para evaluar su sostenibilidad y su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Además, este trabajo aporta a la discusión académica sobre los regímenes de bienestar en América Latina, al situar el caso mexicano como un ejemplo de transición híbrida entre la focalización neoliberal y la universalización socialdemócrata. Desde una perspectiva crítica, se reconoce que la expansión de derechos requiere no solo voluntad política, sino también fortalecimiento institucional, evaluación técnica y corresponsabilidad fiscal.

Por tanto, esta investigación busca contribuir a la reflexión sobre el futuro de la política social mexicana, al documentar y analizar con rigor las transformaciones que, entre 2016 y 2019, redefinieron el significado mismo del bienestar, la vejez y la acción estatal.

Capítulo I

Política Pública, Estado de Bienestar y Envejecimiento

Objetivo

El presente capítulo tiene como propósito analizar de manera articulada la evolución conceptual y teórica de las políticas públicas, el Estado de bienestar y el fenómeno del envejecimiento, con el fin de comprender las transformaciones estructurales que vinculan la acción del Estado con las nuevas configuraciones demográficas y sociales del siglo XXI. Su objetivo central es ofrecer una visión integral que permita reconocer cómo la política pública se convierte en el instrumento a través del cual el Estado materializa su responsabilidad de garantizar el bienestar colectivo, especialmente frente al desafío del envejecimiento poblacional.

1.1 Recorrido histórico de la política pública

En el día a día de las y los servidores públicos, uno de los conceptos más usados para aludir a la acción del gobierno es el de políticas públicas.

Es sustancial para el análisis, contextualizar cuál es el origen del concepto, considerando dos vertientes: la primera de ellas, es la ciencia política, cuya finalidad es el análisis del poder político, remontado su origen en el pensamiento clásico de los griegos (Sánchez, 2001). La segunda, se da a comienzos del siglo XIX en Francia, considerando que el objeto de estudio de la administración pública es la acción gubernamental, enfatizando en el ejecutivo (Guerrero, 1995), por ser el poder que puede materializar la acción del Estado.

Las y los expertos en el tema consideran pertinente debatir en que disciplina se debe contemplar las políticas públicas, si en la ciencia política o en la administración pública, considerando que analizan la toma de decisiones en el sector público (Villanueva, 1992). Está fue de las primeras disciplinas que se planteó la capacidad del gobierno con el objetivo de incrementar la competencia de decisión (Villanueva, 1992).

Abordar las políticas públicas como disciplina, es analizar la aportación teórica de científicos como: Harold Lasswell, padre de las políticas públicas, Herbert Simon, Charles E. Lindblom y Yehezkel Dror.

El académico pionero en analizar las políticas públicas es el sociólogo Lasswell en 1951, autor de la obra *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, donde fundamenta su postura considerando que, a través del uso de información estadística, las acciones de gobierno en el diseño y ejecución de sus propuestas pueden llevarse a cabo de una mejor manera.

Harold plantea que en el gobierno es necesario tener el mayor conocimiento posible, por lo que también es imperante contar con herramientas, técnicas y métodos que permita perfeccionar la toma de decisiones (Lasswell, citado en Villanueva, 1992).

Villanueva (1992) alude que el argumento de Lasswell tenía como objetivo la construcción de una interdisciplinaria de ciencias en lo que respecta a las decisiones de gobierno. En este punto propone la creación del Policy Sciences, es decir, políticas públicas.

Herbert Simon por su parte, establece, la postura del cómo se toman las decisiones, para lo cual, diseña un modelo racional de adopción de decisiones (Parsons, 2007). Este modelo determinaba que las elecciones están condicionadas a 5 etapas racionales que determinen las acciones de la política pública, integrado por:

- 1- Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos.
- 2- Identificación y generación de todas las opciones.
- 3- Cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones.
- 4- Comparación de las opciones.
- 5- Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.

Charles E. Lindblom niega la postura de Simon, considerando que la formulación de políticas públicas deba ajustarse a etapas, por lo que propone un modelo que considere el poder y su relación entre fases (Parsons, 2007). El razonamiento como facultad que permite resolver problemas debe considerarse como parte del proceso de las políticas públicas, dando pauta al diálogo una vez que se haya identificado el problema público, es decir, Lindblom argumenta, que un resultado óptimo es difícil de alcanzar, sin embargo, si es posible obtener la satisfacción de la mayoría, teniendo presente que dicha solución resolverá medianamente y no la problemática de fondo.

Por lo que Yehezkel Dror (citado en Corzo, 2013) representa el punto medio entre las propuestas de Simon y Lindblom, negando el incrementalismo pero aceptando que el proceso de políticas públicas no puede adaptarse al modelo racional.

A manera de síntesis, se puede considerar que el proceso de desarrollo de las políticas públicas se divide en dos partes:

La primera parte, tenía como fin producir el conocimiento para mejorar la toma de decisiones del gobierno en función de eficiencia y eficacia.

La segunda parte, enfocada en la actuación del gobierno con el objetivo de dar solución a los problemas de la sociedad.

1.1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

La política pública es una de las piedras angulares del análisis de la acción estatal contemporánea. El estudio de éstas nos muestra cómo las políticas públicas se convierten en acciones concretas para resolver los problemas colectivos y cómo éstas son un reflejo de las relaciones de poder, los valores sociales y los conflictos de toda sociedad. La política pública no es entonces solo una práctica administrativa o técnica; es un proceso político que

involucra decisiones, actores, intereses y recursos para alcanzar el bien común, pero que siempre — como señalan autores clásicos y contemporáneos — está atravesada por conflictos políticos y desigualdades sociales.

Thomas Dye (citado por Ruiz, 1996) define las políticas públicas como "todo lo que los gobiernos eligen hacer o no hacer". Esta definición sencilla ya nos aporta una idea esencial: la política pública es lo que el gobierno hace o deja de hacer. Es decir, la no acción o la no intervención también son una política, ya que producen efectos en la realidad social. Según Dye, este modelo hace énfasis en el Estado como actor principal en la identificación de problemas y en la asignación de recursos. Pero, como advierte Omar Guerrero (1994), una definición tan amplia puede diluir los bordes analíticos del concepto, ya que no logra diferenciar entre la política como dirección general de gobierno y las políticas públicas como determinaciones específicas y programadas.

Como contraparte a esta primera mirada, Luis Aguilar (1996) plantea un modelo más estructurado de cómo se formula e implementa una política. Para este autor, las políticas públicas son un conjunto de acciones orientadas por un proceso racional para resolver problemas públicos a través de decisiones estratégicas, que integran recursos, reglas e instituciones. Para él, la política pública es el instrumento racional del Estado moderno para generar orden social y dirigir la acción colectiva. Aguilar hace hincapié en concebir la política pública no como un producto, sino como un proceso: un ciclo continuo de fases (formulación, implementación y evaluación) en el que participan diversos actores gubernamentales y sociales.

Esta preocupación por el proceso la ha abordado también Joan Subirats (1994), definiendo las políticas públicas como "un conjunto de decisiones y acciones intencionales dirigidas a alterar o mantener una situación social considerada problemática". Subirats abre la puerta a la dimensión cognitiva y simbólica de las políticas, ya que lo público no es una realidad objetiva sino una construcción social: los problemas públicos surgen en el momento en que son nombrados como tales por ciertos actores en situaciones particulares. Por eso, el estudio de las políticas ha de considerar las batallas por definir significados, legitimidad y poder que deciden qué asuntos llegan a la agenda política. En ese sentido, Carola Conde (2000) plantea que las políticas públicas son arenas de negociación en las que se negocia el significado de lo público, y en las que la racionalidad técnica convive con racionalidades políticas y sociales que representan intereses encontrados.

Por su parte, Tamayo (1997) plantea una mirada integradora entre lo normativo y lo práctico. Como definición, las políticas públicas son la expresión institucional del interés público, pero también el producto de la interacción entre el Estado y la sociedad. Tamayo recalca que la política pública es una elección colectiva y, por ende, su legitimidad se basa en la capacidad estatal de dar respuesta a las demandas sociales en condiciones de justicia. Su propuesta normativa pretende recuperar la dimensión ética de la acción gubernamental, frente a perspectivas tecnocráticas que reducen la política pública a un problema de eficiencia o de diseño instrumental.

El abordaje de Oszlak y O'Donnell (1976) es un aporte crítico en tanto que ubica el análisis de políticas en el contexto de las relaciones de poder y las estructuras estatales. Para estos autores, las políticas públicas son "la manera específica en que el Estado actúa en un momento histórico", producto de la pugna entre actores sociales y

políticos. Para ellos, el Estado no es un actor neutral ni un instrumento técnico, sino un campo de batalla en el que se manifiestan los intereses dominantes. Por ende, las políticas públicas son proyectos de sociedad, concretan opciones en favor de unos grupos y en contra de otros, y para analizarlas hay que descubrir las relaciones de poder que las sostienen. Y en eso la política pública es un reflejo del Estado mismo: muestra lo que puede hacer, lo que no puede, lo que discuten en su legitimidad.

Desde una perspectiva latinoamericana, Manuel Canto (1995) y Varela (1987) señalan la necesidad de encuadrar el análisis de las políticas públicas en las especificidades históricas, sociales y culturales de los países latinoamericanos. Para estos autores, la política pública no puede analizarse separada de los procesos de construcción estatal latinoamericanos, con sus rasgos de desigualdad, dependencia y debilidad institucional. Canto recalca que las políticas públicas latinoamericanas no siempre emanan de procesos racionales de planificación, sino que a menudo son respuestas a presiones situacionales, clientelistas y pactos de poder. En la misma línea, Varela advierte que la distancia entre el diseño y la aplicación es una constante en los Estados latinoamericanos, donde la diferencia entre la norma y la realidad evidencia la debilidad de la capacidad estatal. Por otra parte, Méndez (2000) propone una mirada desde la gestión pública, definiendo las políticas públicas como herramientas de gobierno que concretan la relación entre Estado y sociedad civil. Para él, las políticas son instrumentos para dirigir comportamientos, asignar recursos y generar legitimidad. Pero, sobre todo, Méndez aclara que la capacidad de las políticas depende del nivel de coordinación institucional y de participación social, ya que sin ellas las políticas gubernamentales se transforman en imposiciones unilaterales, ilegítimas e insostenibles.

El contraste entre ambas definiciones muestra cómo la idea de política pública ha ido desplazándose desde una concepción focalizada en la decisión gubernamental (Dye) hacia una definición compleja e interdisciplinaria que considera aspectos institucionales, sociales y simbólicos (Aguilar, Subirats, Oszlak y O'Donnell). Mientras que las primeras aproximaciones daban prioridad a la racionalidad del Estado como actor, las actuales reconocen la pluralidad de actores, la conflictividad de los procesos y la historicidad de lo público. Esta evolución teórica finalmente expresa los cambios en la naturaleza del Estado: de un Estado planificador y centralizado a un Estado relacional que trabaja con múltiples redes de actores y niveles de gobierno.

Según Carola Conde (2000), las políticas públicas no deben evaluarse solo por sus resultados, sino también por los procesos deliberativos y las relaciones de poder que las generan. Esta afirmación nos abre la puerta a pensar que las políticas son también constructoras de ciudadanía, en el sentido de que definen quiénes participan, quienes deciden y quiénes se benefician. En la misma línea, Aguilar (1996) argumenta que el estudio de las políticas públicas no puede limitarse a la racionalidad instrumental y debe incluir aspectos normativos y éticos de la acción gubernamental. La política pública, así, no es sólo una técnica de gobierno, sino una práctica de gobernabilidad democrática.

Por su parte, Guerrero (1994) plantea que las políticas públicas son los mecanismos de articulación entre la política y la administración, entre la voluntad política y la capacidad estatal. Para él, el problema de la acción pública es el de saber cómo transformar las metas políticas en programas y medidas compatibles con las capacidades institucionales. Esta perspectiva hace énfasis en la burocracia y en las estructuras administrativas como implementadoras de las políticas, conectando así el análisis de políticas con el estudio del poder burocrático y la gestión estatal.

El abordaje de Oszlak y O'Donnell (1976), recuperado críticamente por varios autores, continúa siendo un punto de referencia para entender la política pública como el Estado en movimiento. Estos autores alertan de que toda política pública no es una decisión técnica, sino la expresión de un cierto orden social. En sociedades desiguales, las políticas tienden a reproducir —más que a cambiar— las relaciones de poder, a menos que sean construidas desde procesos participativos y redistributivos. Por tanto, el análisis de políticas debe pasar por el tamiz de la mirada crítica sobre sus implicaciones para la equidad, la inclusión y la justicia social.

En resumen, las políticas públicas son un campo interdisciplinario que integra la ciencia política, la administración pública, la sociología y la economía. Más que unívoco, su significado implica tensiones entre racionalidad técnica y política, entre eficiencia y equidad, entre Estado y sociedad. Como bien concluye Tamayo (1997), el reto es pensar las políticas públicas no como instrumentos de gestión, sino como instrumentos de transformación social en aras del bien común. Desde esta mirada, la política pública no es una simple decisión gubernamental, sino la expresión de un proyecto político y ético de sociedad.

En definitiva, hablar de políticas públicas es hablar de nuevo del Estado, de lo público, de acción colectiva. En tiempos de creciente complejidad social, desigualdad y fragmentación institucional, la política pública emerge como el lugar para estudiar cómo las sociedades actuales intentan —con éxito variable— resolver sus problemas colectivos, distribuir sus recursos y justificar sus modos de gobierno. Por eso, más que una entidad fija, la política pública es un campo siempre en proceso de construcción, en el que interactúan conocimientos, intereses y valores que definen las posibilidades y restricciones de la acción estatal.

1.1.2 Ciclo de las políticas públicas

El estudio del ciclo de la política pública ha ocupado un lugar central en la teoría contemporánea de la acción estatal, al constituir una herramienta analítica que permite comprender cómo las decisiones del gobierno se transforman en programas, acciones y resultados que impactan en la sociedad. A través del concepto de “ciclo”, se busca representar de manera secuencial y sistemática las fases mediante las cuales se formula, implementa y evalúa una política pública. Sin embargo, esta representación, aparentemente lineal y racional, encierra tensiones teóricas y prácticas que reflejan la complejidad de la vida política.

De acuerdo con Thomas Dye, citado por Ruiz (1996), el proceso de las políticas públicas puede entenderse como una sucesión de decisiones que los gobiernos “deciden hacer o no hacer”. En esta definición se inscribe la idea

de que el ciclo comienza con la decisión política de intervenir —o no— en una situación considerada problemática. Sin embargo, este punto de partida es también un espacio de disputa: no todos los problemas sociales alcanzan el estatus de “problema público”. Como señala Joan Subirats (1994), los problemas se construyen políticamente; no emergen de manera natural, sino que son definidos y legitimados a partir de luchas discursivas y de poder. Por tanto, el ciclo de la política pública no es un proceso neutro, sino una secuencia atravesada por intereses, percepciones, ideologías y relaciones de poder.

a) La emergencia del problema público y la formación de la agenda

El ciclo inicia con la identificación y definición del problema público. De acuerdo con Aguilar (1996), esta fase consiste en reconocer una situación como indeseable, susceptible de ser transformada mediante la acción gubernamental. En teoría, este proceso parece obedecer a criterios racionales y técnicos; sin embargo, como advierte Oszlak y O'Donnell (1976), en la práctica está condicionado por la estructura del poder y por las capacidades institucionales del Estado. No todos los problemas son “visibles” ni todos los actores tienen la misma capacidad de imponer sus demandas.

Subirats (1994) distingue tres dimensiones clave en esta fase: la cognitiva, referida a la interpretación de los hechos; la política, relativa a la capacidad de los actores para incluir un tema en la agenda gubernamental; y la institucional, que se vincula con los procedimientos formales de toma de decisiones. Así, un problema se convierte en público no por su gravedad objetiva, sino porque logra ser reconocido como tal por los decisores. En este sentido, el ciclo no es una secuencia estrictamente racional, sino un campo de negociación simbólica.

Carola Conde (2000) amplía esta visión al afirmar que los problemas públicos son el resultado de una construcción social en la que intervienen medios de comunicación, organizaciones sociales, expertos y autoridades. Por lo tanto, la agenda gubernamental refleja un proceso de selección que prioriza ciertos intereses y excluye otros. Desde esta perspectiva crítica, el ciclo se aleja del ideal racional-weberiano y se acerca a una lógica política en la que la visibilidad, la legitimidad y el poder resultan determinantes.

b) La formulación de la política pública: decisiones, alternativas y racionalidad limitada

Una vez que el problema ha sido reconocido y priorizado, comienza la fase de formulación. Luis Aguilar (1996) define esta etapa como el momento en que los actores públicos elaboran alternativas de acción, valoran sus consecuencias y seleccionan la más conveniente para alcanzar los fines deseados. La formulación supone la traducción de demandas sociales en objetivos gubernamentales concretos y, por lo tanto, requiere una combinación de conocimiento técnico, análisis político y capacidad de coordinación.

Tamayo (1997) subraya que en esta fase se manifiestan los límites de la racionalidad estatal: la información es incompleta, los recursos son escasos y los actores operan bajo presiones políticas. En consecuencia, la formulación de políticas se realiza bajo condiciones de “racionalidad limitada”, concepto que remite a la

imposibilidad de tomar decisiones totalmente objetivas. Desde una óptica ética, Tamayo sostiene que el diseño de políticas debería orientarse al bien común y a la justicia social, no solo a la eficiencia administrativa.

Por su parte, Méndez (2000) destaca la dimensión estratégica del diseño, señalando que cada alternativa debe evaluarse no solo en términos de costos y beneficios, sino de viabilidad política. Una política pública, argumenta, solo es efectiva si logra articular intereses diversos y generar consensos mínimos que garanticen su implementación. En esta fase, la negociación interinstitucional, la participación social y la coordinación intergubernamental se convierten en factores decisivos.

Omar Guerrero (1994) añade que la formulación de políticas requiere un equilibrio entre la voluntad política y la capacidad administrativa. Una decisión puede ser legítima y deseable, pero carecer de factibilidad institucional si el aparato burocrático no dispone de los instrumentos necesarios. De ahí que la formulación no pueda separarse del análisis de las capacidades estatales.

c) La toma de decisiones: entre la técnica y la política

El momento de la decisión constituye el punto de inflexión del ciclo. De acuerdo con Thomas Dye, es el momento en el cual el gobierno elige una línea de acción, formalizando su voluntad de intervenir. Sin embargo, como advierte Varela (1987), la decisión política es siempre el resultado de una interacción entre factores técnicos y políticos. En América Latina, esta etapa se ve condicionada por dinámicas de poder centralizadas, relaciones clientelares y estructuras burocráticas rígidas.

Manuel Canto (1995) sostiene que la toma de decisiones en la región no puede entenderse como un proceso exclusivamente racional, ya que suele estar influida por contextos de crisis, presiones sociales y arreglos de poder informal. Así, los modelos lineales de decisión —heredados de la teoría anglosajona— resultan insuficientes para explicar la complejidad de los Estados latinoamericanos. Canto propone, en cambio, una lectura pragmática que reconozca la existencia de decisiones contingentes y negociadas, donde los factores simbólicos y culturales son tan relevantes como los institucionales.

d) La implementación: el Estado en acción

La implementación representa la fase más crítica del ciclo, pues es el momento en que la política pública se materializa en acciones concretas. Oszlak y O'Donnell (1976) señalan que las políticas públicas constituyen la expresión visible de la acción del Estado, y que su implementación revela la capacidad real de las instituciones para transformar la realidad social. Para estos autores, analizar la implementación implica estudiar las relaciones entre las agencias estatales, los funcionarios y los destinatarios de las políticas.

Aguilar (1996) plantea que la implementación es un proceso organizacional y político que traduce decisiones en resultados, y que involucra tres componentes esenciales:

- Los recursos: financieros, humanos, técnicos y simbólicos.
- Las estructuras administrativas: jerarquías, normas y mecanismos de coordinación.

- Los actores ejecutores: burocracias, gobiernos locales y organizaciones sociales.

Sin embargo, Tamayo (1997) critica la tendencia tecnocrática que reduce la implementación a una mera ejecución programática. Para él, esta fase debe concebirse como un proceso interactivo y dinámico donde los actores reinterpretan y adaptan las decisiones a sus contextos. Esta interpretación coincide con la visión de Subirats (1994), quien sostiene que las políticas “se reinventan” en la práctica, y que la distancia entre el diseño y la ejecución refleja tanto la flexibilidad como las contradicciones del aparato estatal.

Carola Conde (2000) introduce una perspectiva socioinstitucional al afirmar que la implementación es también un espacio de disputa simbólica: los funcionarios y beneficiarios reinterpretan las políticas según sus valores, expectativas y experiencias. De ahí que la ejecución de una misma política pueda producir resultados distintos en contextos diferentes, dependiendo de la capacidad de los actores para apropiarse de ella.

e) La evaluación y la retroalimentación del proceso

La última fase del ciclo —aunque, en realidad, retroalimenta las anteriores— es la evaluación. De acuerdo con Méndez (2000), la evaluación constituye un instrumento de aprendizaje institucional que permite valorar si las políticas alcanzaron sus objetivos, si los recursos fueron empleados adecuadamente y si los impactos fueron los esperados. Este proceso, sin embargo, no debe reducirse a una medición cuantitativa: implica también una valoración cualitativa sobre la pertinencia, equidad y sostenibilidad de la intervención.

Tamayo (1997) sostiene que la evaluación cumple una función ética y política, pues permite juzgar la responsabilidad del Estado frente a la sociedad. En esta línea, Aguilar (1996) plantea que la retroalimentación obtenida debe servir para reformular objetivos, corregir errores y rediseñar estrategias, de modo que el ciclo se reinicie en un proceso continuo de mejora. Sin embargo, como advierte Varela (1987), en los países latinoamericanos la evaluación suele verse obstaculizada por la falta de institucionalización, la escasa transparencia y la débil cultura de rendición de cuentas.

Oszlak y O'Donnell (1976) también subrayan que la evaluación no puede separarse de la política: los resultados de una política pública son interpretados y utilizados estratégicamente por distintos actores para legitimar o cuestionar decisiones gubernamentales. Por lo tanto, la evaluación es tanto un ejercicio técnico como un acto de poder.

1.1.2.1 Una visión crítica del modelo secuencial

El enfoque clásico del ciclo de políticas públicas —diagnóstico, formulación, decisión, implementación y evaluación— ha sido objeto de críticas desde diversas perspectivas. Subirats (1994) advierte que este modelo tiende a idealizar la racionalidad del proceso político y a presentar una secuencia lineal que raramente ocurre en la práctica. En la realidad, las fases se superponen, se retroalimentan y están marcadas por conflictos e incertidumbres.

Carola Conde (2000) coincide en que el ciclo es una herramienta útil, pero limitada: simplifica la complejidad de la acción estatal y deja fuera los elementos informales, simbólicos y culturales que influyen en la toma de decisiones. Por su parte, Omar Guerrero (1994) enfatiza que la política pública no sigue un ciclo predecible, sino un proceso de interacción constante entre decisiones políticas, gestión administrativa y demandas sociales.

De manera complementaria, Canto (1995) y Varela (1987) resaltan que en América Latina los ciclos de políticas se caracterizan por su discontinuidad. La falta de continuidad institucional, los cambios de gobierno y las presiones externas dificultan la consolidación de procesos racionales. En consecuencia, el ciclo se convierte en una herramienta analítica más que descriptiva: un ideal que permite comparar lo que debería ser con lo que efectivamente ocurre.

A pesar de sus limitaciones, el concepto de ciclo sigue siendo un instrumento valioso para la gestión pública. Méndez (2000) lo concibe como un marco de gobernanza que orienta la acción estatal, al permitir planificar, coordinar y evaluar políticas de manera coherente. En esta lógica, el ciclo no debe entenderse como una secuencia cerrada, sino como un sistema dinámico de retroalimentación que articula conocimiento, poder y acción.

Luis Aguilar (1996) concluye que el verdadero valor del ciclo radica en su capacidad para integrar los tres niveles de la acción pública: la política (decisión), la gestión (implementación) y la evaluación (rendición de cuentas). De este modo, el ciclo se convierte en una herramienta de racionalización de la acción estatal y en un referente para la rendición de cuentas democrática.

El concepto de Estado constituye una de las categorías centrales de las ciencias sociales y políticas. Su comprensión ha sido objeto de profundas reflexiones teóricas y debates históricos, en los que convergen perspectivas filosóficas, jurídicas, sociológicas y económicas. En su sentido más general, el Estado se concibe como una forma de organización política que ejerce el poder soberano sobre un territorio determinado y su población, con la finalidad de garantizar el orden, la convivencia y la legitimidad de la autoridad. No obstante, esta definición, aparentemente sencilla, encierra una complejidad que se ha ido configurando a lo largo de siglos de pensamiento político y transformación institucional. Por ello, hablar del Estado implica adentrarse en una construcción conceptual dinámica, que ha sido reinterpretada conforme a las condiciones históricas y a los paradigmas teóricos de cada época.

Desde una perspectiva clásica, la teoría del Estado tiene sus fundamentos en los pensadores del contractualismo moderno, quienes buscaron explicar su origen y legitimidad a partir de un pacto social. Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán* (1651), concebía al Estado como una respuesta racional al caos natural de la existencia humana. De acuerdo con Hobbes, los individuos, en su estado de naturaleza, vivían en una situación de guerra de todos contra todos, por lo que decidieron ceder su libertad a una autoridad suprema —el soberano— a cambio de seguridad y orden. Así, el Estado se erige como un poder absoluto, necesario para garantizar la paz y evitar la

anarquía. En contraste, John Locke planteó una visión más moderada en la que el Estado se origina para proteger los derechos naturales —vida, libertad y propiedad— de los individuos, pero su autoridad debe estar limitada por el consentimiento de los gobernados. Jean-Jacques Rousseau, por su parte, introdujo la idea del “contrato social” como un acuerdo mediante el cual la voluntad general del pueblo funda el Estado, no para restringir la libertad, sino para garantizarla colectivamente. Estas tres versiones del contractualismo sentaron las bases de la concepción moderna del Estado como una construcción artificial destinada a regular la convivencia humana bajo el principio de legitimidad.

Sin embargo, el pensamiento político moderno no agotó la discusión. La visión hegeliana aportó una noción filosófica del Estado como encarnación de la racionalidad ética. Georg Wilhelm Friedrich Hegel consideraba al Estado como la culminación del espíritu objetivo, una síntesis superior de la familia y la sociedad civil, donde la libertad se realiza plenamente en la forma de la ley. En su concepción, el Estado no es simplemente un instrumento de dominación ni una suma de voluntades individuales, sino la expresión de la voluntad racional universal. Este enfoque idealista influyó profundamente en la teoría política posterior, pero también suscitó críticas desde perspectivas materialistas que cuestionaron la neutralidad del Estado y su pretendido carácter ético-universal.

Karl Marx y Friedrich Engels, desde la economía política crítica, desmontaron esa idea para revelar las raíces materiales del poder estatal. En El manifiesto del Partido Comunista (1848), Marx y Engels plantearon que el Estado no es una entidad independiente, sino una estructura al servicio de la clase dominante. De acuerdo con esta interpretación, el Estado surge como un instrumento de coerción para mantener el dominio económico y político de la burguesía sobre el proletariado. La aparente neutralidad del Estado encubre, en realidad, relaciones de explotación y desigualdad estructural. Por lo tanto, la función esencial del Estado capitalista es garantizar las condiciones de reproducción del sistema económico, incluso mediante el uso de la fuerza o la ideología. Esta concepción materialista, que vincula la estructura del Estado con las relaciones de producción, permitió reinterpretar las instituciones políticas como expresiones históricas de la lucha de clases.

A partir del siglo XX, las ciencias sociales ampliaron el debate incorporando nuevas dimensiones analíticas. Max Weber definió al Estado como la institución que detenta el monopolio legítimo de la violencia física dentro de un territorio determinado. Esta definición, de gran influencia, introdujo dos elementos fundamentales: la legitimidad y la racionalidad burocrática. Weber argumentó que el Estado moderno se caracteriza por su capacidad para ejercer la autoridad de manera legítima —es decir, reconocida como válida por los ciudadanos— y por su estructura administrativa racional, basada en normas impersonales, jerarquías y procedimientos. En su visión, el Estado no depende únicamente de la coerción, sino del reconocimiento social de su autoridad. De esta forma, la

estabilidad política requiere no solo control, sino legitimidad, un concepto que sería central en la teoría política posterior.

El pensamiento de Antonio Gramsci ofrece otra lectura crítica del Estado moderno al incorporar la noción de hegemonía. Según Gramsci, el poder estatal no se sustenta únicamente en la coerción, sino también en la dirección moral e intelectual que ejerce la clase dominante sobre la sociedad. En sus Cuadernos de la cárcel, Gramsci distingue entre la “sociedad política” —los aparatos de coerción— y la “sociedad civil” —el conjunto de instituciones que producen consenso—. De acuerdo con él, el Estado capitalista logra su estabilidad mediante la combinación de ambas dimensiones, creando una hegemonía que legitima el orden existente. Esta perspectiva amplía la comprensión del Estado al incluir las formas simbólicas y culturales de dominación, anticipando debates contemporáneos sobre el poder, la ideología y la construcción del consenso.

En el contexto latinoamericano, la noción de Estado ha sido objeto de reelaboraciones críticas que buscan entender su especificidad histórica en sociedades marcadas por la desigualdad, la dependencia y la heterogeneidad social. Autores como Guillermo O'Donnell y Fernando Henrique Cardoso señalaron que en América Latina los Estados se caracterizan por una “baja institucionalidad” y una “autonomía relativa” respecto de las clases dominantes, lo que ha derivado en regímenes autoritarios, populistas o patrimoniales. Por su parte, el pensamiento de Raúl Prebisch y la CEPAL introdujo la idea de un Estado desarrollista, concebido como motor del crecimiento económico y la industrialización a través de la planificación y la intervención pública. Sin embargo, el giro neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 transformó profundamente esta concepción, reduciendo al Estado a un mero garante del mercado, con la consecuente debilitación de su capacidad redistributiva y su papel en la protección social.

En las últimas décadas, diversas corrientes teóricas han problematizado la naturaleza y las funciones del Estado contemporáneo. La globalización económica, la expansión de los organismos internacionales y la interdependencia entre economías nacionales han cuestionado la soberanía clásica del Estado-nación. David Held y Manuel Castells, por ejemplo, han planteado que el poder político se ha fragmentado en redes transnacionales donde los Estados comparten funciones de regulación y control con actores globales. Sin embargo, otros autores como Pierre Bourdieu o Bob Jessop sostienen que, lejos de desaparecer, el Estado se ha reconfigurado: ha delegado funciones, modificado sus estrategias y reforzado su papel en la gestión de la crisis social mediante política de control y compensación. Por lo tanto, el Estado actual no puede entenderse como un ente en declive, sino como una entidad en transformación adaptativa frente a los desafíos del capitalismo global.

Una vertiente relevante en este debate es la que proviene del feminismo y los estudios de género, que han contribuido a visibilizar las dimensiones ocultas del poder estatal. Teóricas como Carole Pateman, Nancy Fraser

y Silvia Federici han mostrado cómo el Estado moderno, desde su origen, ha estado construido sobre la exclusión de las mujeres y la invisibilización del trabajo de cuidados. De acuerdo con Fraser, el Estado de bienestar capitalista desarrolló un pacto androcentrista que naturalizó la división sexual del trabajo, delegando a las mujeres la responsabilidad del cuidado y reproduciendo desigualdades estructurales bajo la apariencia de ciudadanía universal. En este sentido, el Estado no es neutral respecto al género, sino un actor que configura, distribuye y legitima determinadas formas de poder y de desigualdad social.

En síntesis, el concepto de Estado es una construcción teórica multidimensional que articula poder, legitimidad y organización social. Su análisis requiere atender tanto a su dimensión institucional —las normas, leyes y estructuras que lo componen— como a su dimensión simbólica y relacional —los modos en que produce sentido y legitimidad en la sociedad. Las distintas corrientes teóricas, desde el contractualismo hasta el marxismo, desde la sociología weberiana hasta la teoría feminista, coinciden en reconocer al Estado como una forma de dominación institucionalizada, pero difieren en su valoración de sus fines y medios. Mientras algunos lo conciben como garante del bien común o de la racionalidad colectiva, otros lo interpretan como un instrumento de control y desigualdad. Sin embargo, su persistencia como forma política central revela su capacidad de adaptación frente a las transformaciones históricas. En la actualidad, pensar el Estado implica reflexionar sobre sus límites y posibilidades en un mundo interdependiente, marcado por la desigualdad, la crisis ecológica y la reconfiguración del poder global. Solo desde un enfoque crítico e interdisciplinario es posible comprender la complejidad de esta institución, que continúa siendo el eje de la organización política contemporánea y el espacio donde se disputan los proyectos de justicia, democracia y bienestar.

1.1.3 ¿Qué es la evaluación de políticas públicas?

Las acciones gubernamentales deben estar enfocadas de manera adecuada para resolver problemas y atender necesidades públicas. Es crucial que los recursos del país se usen de forma efectiva y eficiente para que las políticas nacionales tengan el mayor impacto posible en esos problemas. En consecuencia, la principal responsabilidad de los gobiernos es emplear el gasto público para beneficiar a los ciudadanos y mejorar su calidad de vida.

Es fundamental que las políticas públicas y los programas presupuestarios en la agenda pública se desarrollen con una definición clara de situaciones, intentos de cambio, causas y efectos, y público objetivo. Además, debe haber claridad en los resultados esperados, en los medios para lograr los objetivos, en los elementos de acción, en la capacidad de alcanzar los fines y en comprender el impacto de los resultados. La evaluación es esencial para lograr estos objetivos.

La evaluación se ha entendido tradicionalmente como un medio para identificar los resultados o efectos producidos por una actividad o una serie de actividades. En el sector público, la evaluación suele consistir en

identificar los cambios provocados por las políticas públicas y los programas presupuestarios. A partir de estas definiciones es posible observar un método de evaluación claro que se aplica al final de la actividad, es decir, cuando es posible evaluar los resultados o efectos mencionados, y no antes (Ballart, 1993).

La evaluación inicialmente se veía como una forma de medir el rendimiento, para luego utilizarse para analizar el impacto de las políticas y programas, centrándose solo en los efectos observados durante la implementación y excluyendo otros factores externos.

Según Ballart (1993), la evaluación gubernamental abarca todo el ciclo de vida de una política o programa desde su inicio hasta su conclusión, observando su evolución hasta su implementación. La evaluación ha evolucionado gradualmente para incluir todas las etapas de una política o programa público con el fin de identificar áreas de mejora. Se recomienda realizar evaluaciones antes de que se entreguen productos, servicios o actividades, o si los resultados pueden medirse en etapas específicas y bien definidas durante todo el ciclo de las políticas públicas, evitando así la intervención del gobierno.

De esta manera, la evaluación gubernamental no solo determina la efectividad de una intervención pública, sino que también ofrece información para evaluar si es la mejor alternativa y si hay elementos para prever que logrará sus objetivos.

La evaluación en el ámbito de las políticas públicas y programas presupuestarios ofrece un análisis imparcial acerca de cómo se están ejecutando, qué elementos los componen y cómo se llevan a cabo, al mismo tiempo que facilita la planificación o reajuste de las acciones a futuro al brindar una evaluación objetiva sobre su diseño, gestión y logros alcanzados (Dunn, 2008).

En relación a lo anterior, los organismos internacionales establecen su postura respecto a la conceptualización de evaluación que a continuación se presenta.

1.1.3.1 Organismos multilaterales

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones...” (OCDE, pág. 21 – 22). En el Glosario de principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados de la OCDE, considera que la evaluación es un proceso presente e inmerso en el ciclo de las políticas públicas, como una herramienta que proporciona información puntual que ayude en la racionalización del proceso de toma de decisiones.

El Banco Mundial considera que la evaluación es un análisis objetivo y sistemático de proyectos, programas o políticas para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el “proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los efectos de una iniciativa, relacionándolo con las metas propuestas y los recursos utilizados. En particular, la evaluación de programas es un proceso que facilita la identificación, recolección e interpretación de datos útiles como parte del proceso de accountability, para planificar y definir la distribución de recursos y mostrar resultados, y especialmente, como un mecanismo que permite aprender de la experiencia pasada, mejorar los servicios prestados e informar el desarrollo de futuras mejoras en los programas evaluados o en el desarrollo de nuevas iniciativas” (BID, 2012, pág. 7).

El BID destaca de la evaluación dentro de la Guía básica para la evaluación de proyectos, el carácter científico, la sistematización, el método y la neutralidad como las atribuciones de una herramienta que permite analizar los efectos o impactos de las intervenciones públicas.

Roth (2009, p. 139) vincula el concepto de evaluación con tres aspectos: cognitivo, que aporta conocimientos; instrumental, relacionado con las acciones en los procesos; y una dimensión normativa, cuya interpretación se basa en valores previamente establecidos (Figura 1).



Fuente: Roth (2009, pág. 139).

1.1.3.2 Perspectivas académicas

Peter Rossi, Mark Lipsey y Howard Freeman (1999) definen a la evaluación como “un campo robusto de actividad dirigido a recolectar, analizar, interpretar y comunicar información sobre la efectividad de los programas sociales, ejecutados para mejorar las condiciones de la sociedad. Las evaluaciones son conducidas por una variedad de razones prácticas para ayudar en decisiones relativas a qué programas deben ser continuados,

mejorados, expandidos o acortados; para valorar la efectividad de la gestión administrativa y financiera de un programa; y para satisfacer la rendición de cuentas” (pág. 3).

Para los autores en su obra *Evaluation: A systematic approach to program evaluation*, se considera a la evaluación como una acción que es parte de un modelo sistémico que impulsa la realización de este proceso. Por tal motivo, la evaluación no solo brinda recomendaciones para mejorar la toma de decisiones sobre el ciclo de las políticas públicas, sino que, tiene efectos directos para incrementar la eficiencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas.

Por su parte, Jodi Fitzpatrick, James Sanders y Blaine R. Worthen (2011) en su obra *Program Evaluation, Alternative Approaches and Practical Guidelines*, comparten su postura de la evaluación como “la identificación, clarificación y aplicación de criterios para determinar el valor o mérito de un objeto evaluado en relación con dichos criterios” (pág. 7).

Se identifica a la evaluación como una actividad que contrasta con un conjunto de criterios o estándares que permiten juzgar su valor, calidad, utilidad, efectividad o importancia. Para Fitzpatrick, Sanders y Worthen, la evaluación se tiene que conducir con la formulación de recomendaciones, las cuales deben optimizar al objeto evaluado.

La profesora Myriam Cardozo Brum en su obra *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*, el cual publicó en el año 2012, destaca el carácter científico de la evaluación, la cual “....consiste en la realización de una investigación aplicada de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzados (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada (pág. 15). Brum considera que la principal contribución de la evaluación es en la toma de decisiones para la mejora de los programas y de las políticas públicas.

Considerar a la evaluación como un deber ser que integra un análisis exhaustivo de la información, con el fin de mejorar aspectos de definición e implementación de políticas públicas y programas presupuestarios. En relación a lo anterior autores como Dufour, Alessandro y Amaya (2013) hacen mención de que la evaluación es un proceso de aprendizaje que implica reflexión crítica, corrección de errores y modificación de cursos de acción.

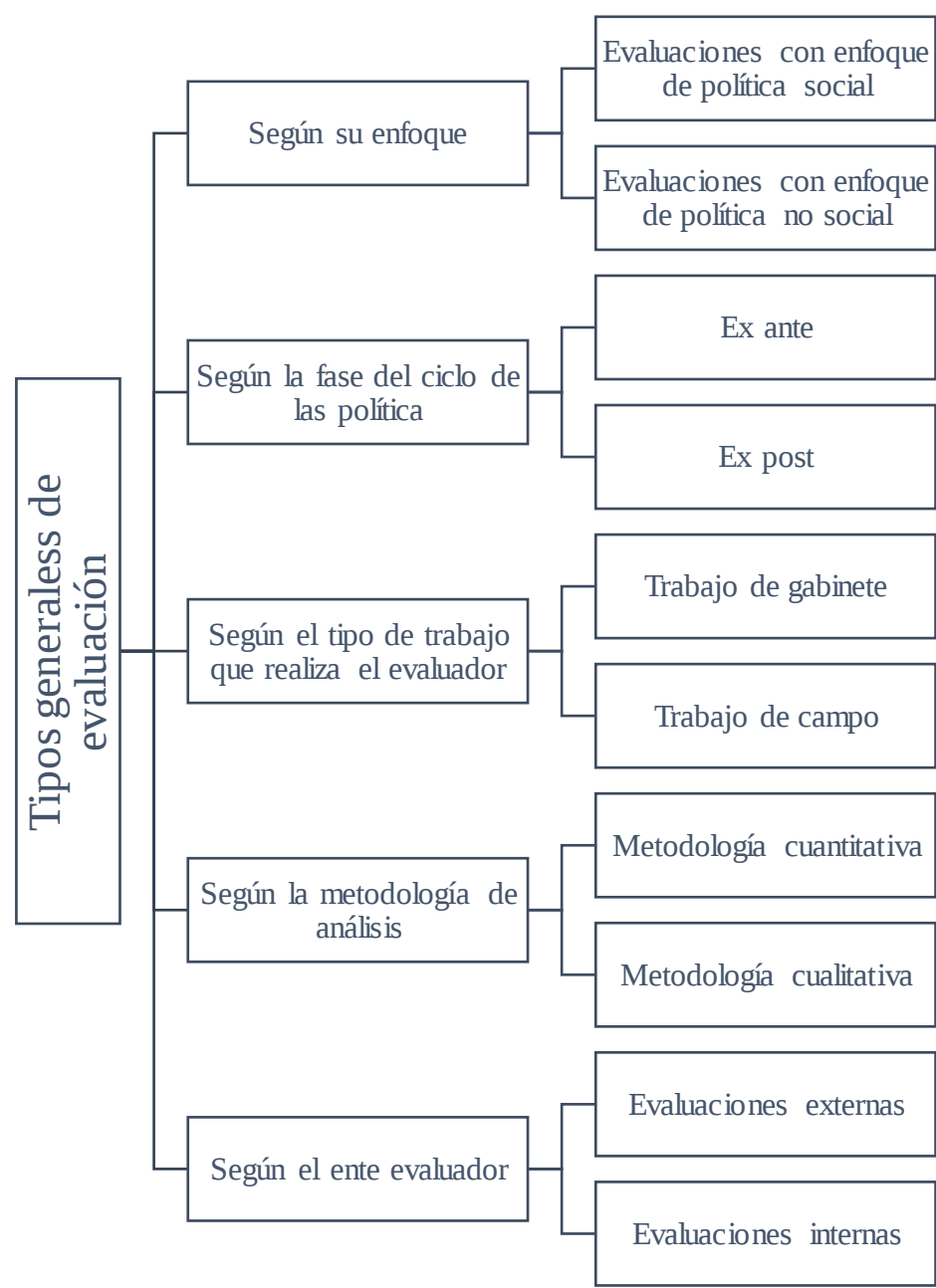
La ejecución y uso de la evaluación se puede visualizar en distintos aspectos tal como se describe en el siguiente apartado.

1.1.3.3 Tipos generales de evaluación

Se ha discutido que la evaluación puede aplicarse a distintas intervenciones, tanto públicas como privadas, y que no existe un único enfoque de evaluación válido para todos los casos. Por lo tanto, existen varios tipos de evaluación para adaptarse a cada situación específica.

La clasificación de las evaluaciones por tipos generales ayuda a comprender su naturaleza y facilita la investigación sobre la evaluación de políticas públicas. Estos tipos se pueden agrupar de diferentes maneras, como se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Tipos de evaluación



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, vamos a explorar cada uno de estos tipos generales de evaluación desde un enfoque teórico.

- Según la fase del ciclo de la política

La evaluación de proyectos prospectivos, conocida como evaluación ex ante en el ámbito de la evaluación de programas y políticas públicas, se enfoca en valorar aspectos clave antes de la implementación para mejorar la decisión. Por ejemplo, evaluar la rentabilidad o el diseño conceptual de un programa o proyecto antes de su ejecución.

También se llevan a cabo evaluaciones durante y después de la implementación de proyectos, programas o políticas. Estas evaluaciones buscan mejorar aspectos específicos y pueden categorizarse en elementos de diseño, procesos o resultados. Las evaluaciones ex post proporcionan información para mejorar el diseño, resultados y operaciones, y pueden orientar decisiones sobre asignación de recursos o suspensión de proyectos.

Aunque es ideal contar con evaluaciones ex ante para tomar la mejor decisión sobre la implementación de un proyecto, programa o política, en la realidad es poco común realizarlas rigurosamente antes de su implementación debido a restricciones y presiones. A pesar de esto, las evaluaciones ex post siguen siendo relevantes para mejorar el diseño y operación.

Cuando un Programa, política o proyecto cuenta con evaluaciones ex ante completas para tomar decisiones sobre su implementación, su utilidad es mayor que realizarlas después de su implementación. Identificar áreas de mejora antes evita costos innecesarios e ineficiencias en la etapa de implementación.

El marco jurídico de México exige hacer diagnósticos previos para justificar nuevos programas federales, aunque estos diagnósticos no incluyen evaluaciones, valoraciones ni recomendaciones, sino que son ejercicios de análisis e investigación necesarios antes de llevar a cabo una intervención.

- Según el tipo de trabajo que realiza el evaluador

Otra manera de categorizar la evaluación puede ser a partir de la labor necesaria para completarla. En este sentido, se establecen dos tipos: las de campo y las de gabinete. La primera de ellas, se destaca por requerir la recopilación de información directamente en el terreno, mediante el contacto con los beneficiarios del Programa o quienes reciben sus beneficios.

Por ejemplo, en las evaluaciones de impacto de Programas sociales es necesario llevar a cabo trabajo de campo para poder observar y cuantificar los efectos conexos de la intervención en cuestión en la población objetivo. Es crucial diferenciar entre las investigaciones de campo y el ámbito rural, ya que también se pueden realizar estudios de campo en entornos urbanos o enfocados en unidades económicas y otros sectores.

Las evaluaciones de gabinete se realizan "desde el escritorio", utilizando información existente para valorar el diseño de un programa o política, a diferencia de las evaluaciones de campo que recopilan información directamente. Un ejemplo es la evaluación de diseño ex post, donde se evalúan fortalezas y debilidades basándose en la información proporcionada a la instancia evaluadora.

- Según la metodología de análisis

Las evaluaciones se pueden clasificar en cualitativas o cuantitativas según la metodología utilizada. Las metodologías cuantitativas utilizan el método hipotético deductivo y buscan confirmar hipótesis con evidencia empírica. Se basan en el muestreo estadístico para obtener interpretaciones válidas. El método cuantitativo es útil para medir fenómenos, mientras que el cualitativo se usa para interpretar, investigar o plantear hipótesis sobre fenómenos. (García, 2010)

Cabe resaltar que las metodologías cualitativas y cuantitativas no son excluyentes. Se pueden utilizar ambas en una evaluación para obtener datos duros y interpretaciones de conducta social. Los resultados producto de una evaluación cualitativa no son estadísticamente representativos y no se pueden generalizar a poblaciones similares. Es importante considerar ambas metodologías para fortalecer los hallazgos y conclusiones.

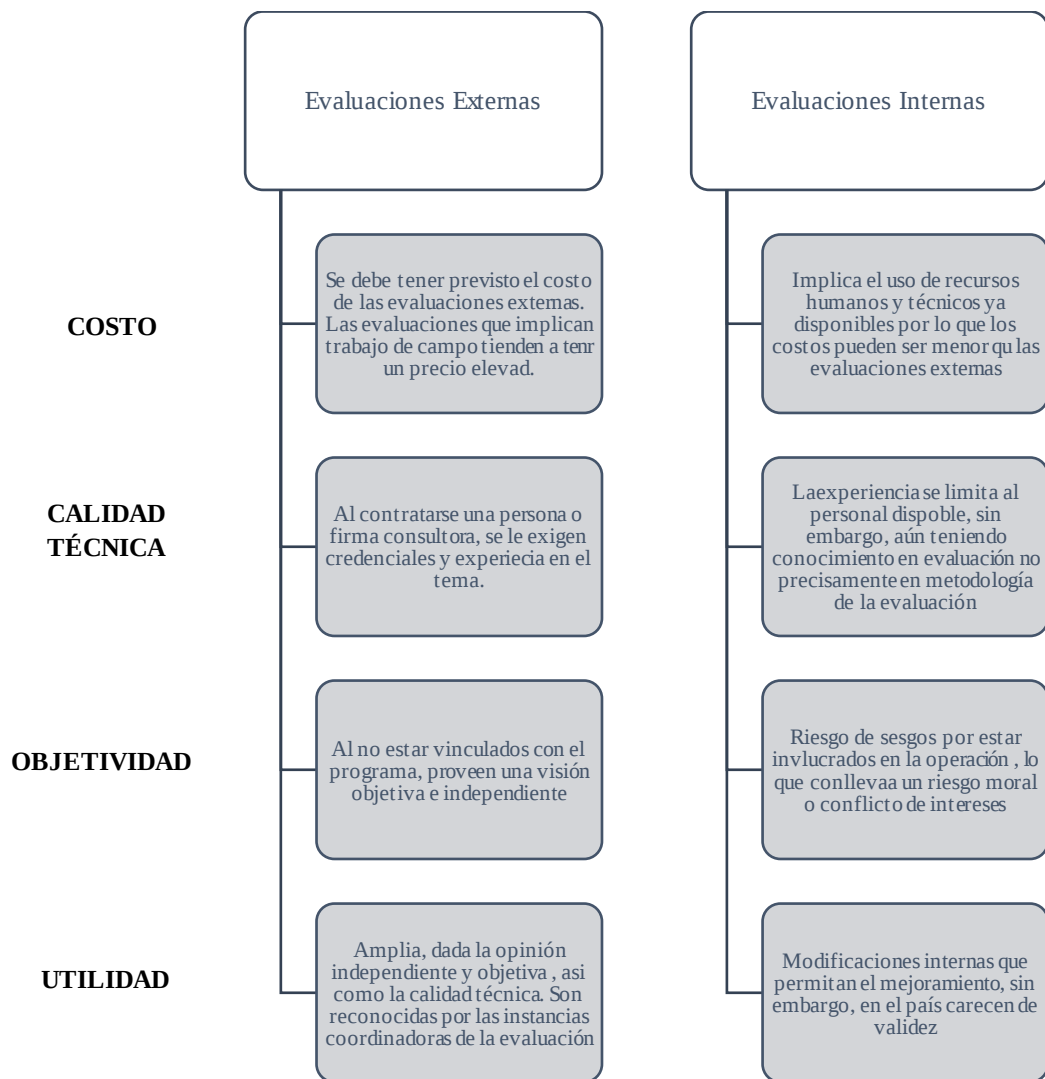
- Según el ente evaluador

Esta clasificación hace referencia al ente o instancia que realiza la evaluación. La evaluación externa es aquella que es conducida o realizada por una instancia evaluadora, pudiendo ser un equipo de personas evaluadoras con experiencia probada en evaluación y temas específicos requeridos para realizar alguno de los tipos de evaluaciones de los Programas presupuestarios y políticas públicas.

Por su parte, la evaluación interna, también conocida como autoevaluación, es llevada a cabo por los mismos operadores del Programa.

Ambos enfoques de evaluación tienen ventajas y a su vez desventajas, por lo que es prudente conocerlos para decidir cuándo es el momento oportuno para aplicarlos.

Figura 3. Características de las evaluaciones externas e internas



Fuente: Elaboración propia.

El marco jurídico del país reconoce el valor de las evaluaciones aquellas realizadas por entes o instancias externas; no por ello, excluye la utilidad llevar a cabo evaluaciones internas, solo que estos ejercicios no serían considerados como evaluaciones en el marco de las siguientes disposiciones citadas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo. 134. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 110. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente: I.

Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

Ley General de Desarrollo Social: Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Artículo 73. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal: Décimo Sexto. Para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño, se aplicarán los siguientes tipos de evaluación.

A manera de conclusión vale la pena mencionar que contar con una clasificación de las evaluaciones por tipos generales es útil ya que nos permite comprender el proceso evaluativo de forma más ordenada y pone a nuestra disposición el abanico de posibilidades que existen para plantear un proyecto de investigación dentro de una evaluación. Ahora que ya se conocen los tipos generales de evaluación, es momento de conocer en la siguiente Lección la clasificación de las metodologías generales de evaluación, las cuales son cuantitativas y cualitativas.

1.1.3.4 Tipos específicos de evaluación

La evaluación en el contexto mexicano debe considerar dos factores:

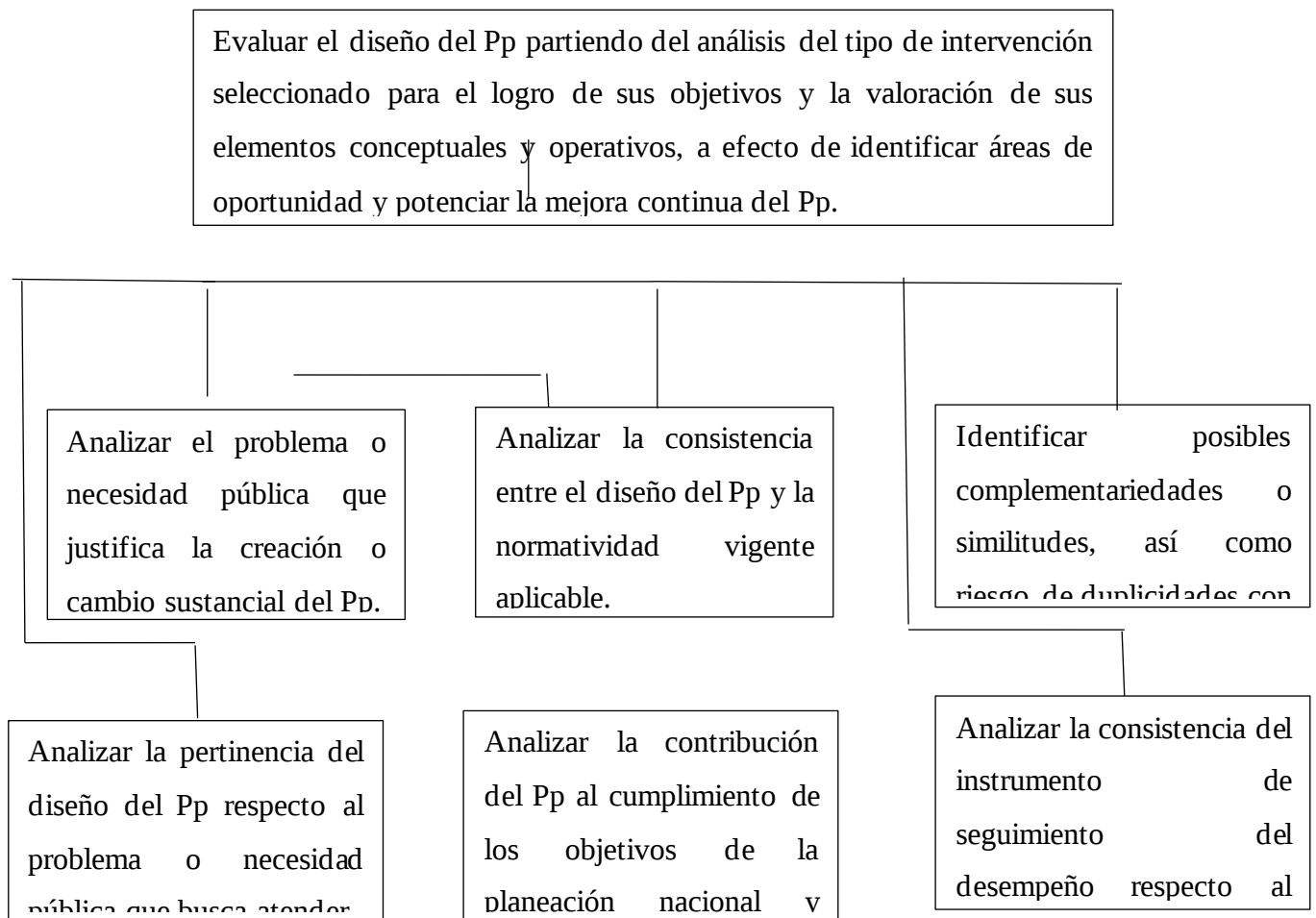
En México, hay tres tipos principales de evaluaciones: diseño, procesos y consistencia, y resultados. También se considera la evaluación de impacto y la evaluación de políticas públicas, aunque se realizan menos frecuentemente. La evaluación de políticas públicas analiza un grupo de programas presupuestarios con un objetivo común.

- Evaluación de diseño

La evaluación de Diseño en un Programa presupuestario es fundamental para verificar su pertinencia y orientación a resultados. Permite comprobar si la solución planteada se materializa en la intervención y evaluar el vínculo con otros programas para resolver un problema común.

A continuación, se aborda el objetivo general y específico de la evaluación en materia de Diseño.

Figura 4. Objetivo general y específicos de las evaluaciones en materia de diseño



Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño, SHCP (2023).

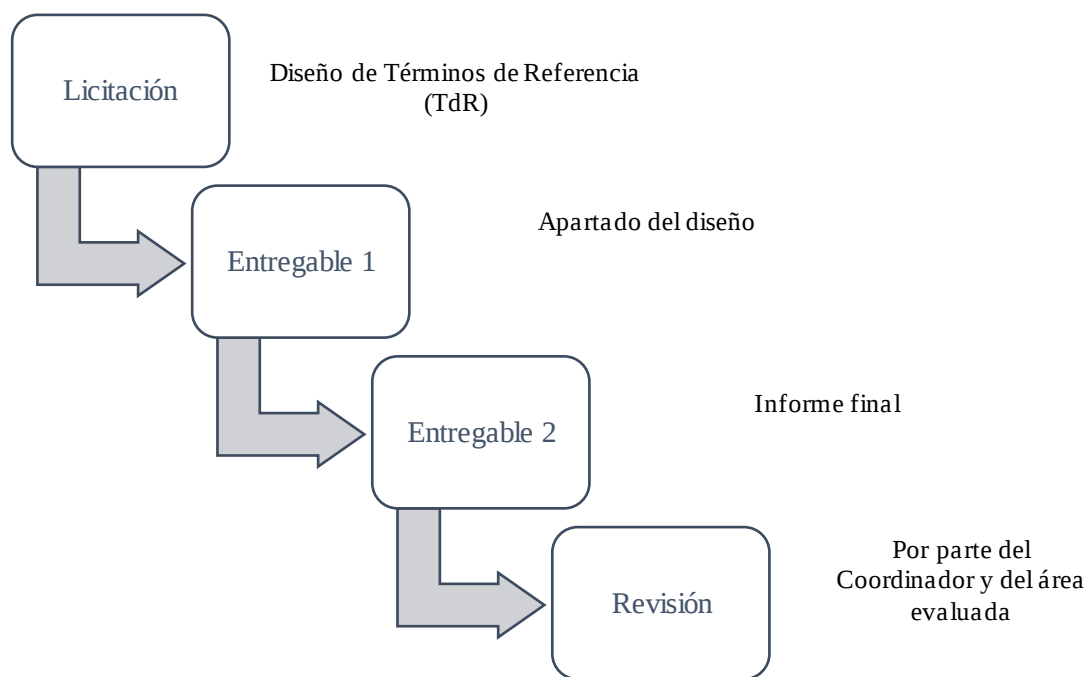
Las evaluaciones específicas se enfocan en garantizar que la intervención pública resuelva eficazmente el problema identificado. Es esencial identificar áreas de mejora revisando el diseño conceptual del Programa, que debe estar respaldado por un enfoque teórico sólido.

Es recomendable evaluar el Programa durante el primer año de su creación o si ha experimentado cambios significativos en su diseño, como modificaciones en la población objetivo o en los apoyos ofrecidos. También es relevante evaluar cuando hay una fusión de dos Programas, ya que esto implicaría ajustes en la forma de abordar el problema y cambios en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

- Proceso de las evaluaciones de Diseño

Para llevar a cabo el proceso que involucra la hechura y entrega de las evaluaciones en materia de Diseño consta de cuatro pasos indispensables, mismos que se presentan en la Figura 5.

Figura 5. Proceso de las evaluaciones de Diseño



Fuente: Elaboración propia.

Los Términos de Referencia (TdR) serán los determinantes en la licitación. Estos modelos fueron creados por SHCP y CONEVAL para establecer instrumentos uniformes en las evaluaciones.

Una cuestión importante a considerar con respecto a este primer paso, es que las evaluaciones pueden ser concertadas o contratadas dependiendo del tipo de evaluador que se va a tener. Esto, porque de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 110 Párrafo I, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, ambas siendo consideradas evaluaciones externas, y ambas utilizando el mismo modelo de TdR.

Entendemos como evaluaciones por sí mismas a aquellas que son realizadas por personal de la dependencia en donde se encuentra adscrita la Unidad Responsable del Programa, pero que en sus funciones son completamente ajenos a la implementación y operación del mismo. Este último factor es indispensable para garantizar la imparcialidad y objetividad de la evaluación a realizar. Para este caso, se llevará a cabo un proceso de concertación de la evaluación, ya que no habrá un contrato tal cual de por medio. Sin embargo, sí se partirá del

modelo de TdR correspondiente al tipo de evaluación que se esté haciendo, con el fin de establecer los objetivos y la orientación del proceso evaluativo.

Entendemos como evaluaciones a través de personas físicas y morales especializadas a aquellas que son llevadas a cabo por diversas instituciones, universidad, organismos, consultorías o cualquier otro tipo de persona física y moral que preste sus servicios para llevar a cabo la evaluación del desempeño, pero que no forme parte de la dependencia en donde se encuentra adscrita la Unidad Responsable del Programa. Para este caso, se llevará a cabo un proceso de contratación de la evaluación en donde se establezcan los pormenores del servicio a prestar partiendo del modelo de TdR correspondiente al tipo de evaluación.

En las entregas se presenta el plan de trabajo utilizado para el análisis y la primera versión de las respuestas a los TdR, mostrando en el segundo informe los descubrimientos realizados por el equipo evaluador en relación al análisis del diagnóstico. Se determina si el problema ha sido correctamente identificado y si hay una justificación adecuada, ya sea teórica o empírica, para la intervención llevada a cabo por el Programa presupuestario. Esto indica que el Programa presupuestario fue diseñado basándose en investigaciones bien fundamentadas, como argumentos científicos, académicos o los resultados exitosos de experiencias a nivel local o internacional. Por ejemplo, se podría reproducir una intervención que haya sido efectiva en otra región para abordar un problema específico.

Finalmente, se lleva a cabo una revisión del informe final por parte de la instancia de coordinación, el área de evaluación de desempeño o la Unidad Responsable del Programa emiten comentarios. Este proceso varía según la dependencia o entidad federal.

Después de la evaluación, se emite una postura que incluye evaluación del equipo, recomendaciones y contexto. Se identifican Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) como recomendaciones específicas para los programas federales.

A manera de conclusión, la evaluación en materia de diseño analiza si el programa tiene una estructura lógica que demuestre coherencia entre el problema, los objetivos y los procesos para lograr resultados. Es crucial para identificar la población objetivo y garantizar una implementación eficiente.

- Evaluación de proceso

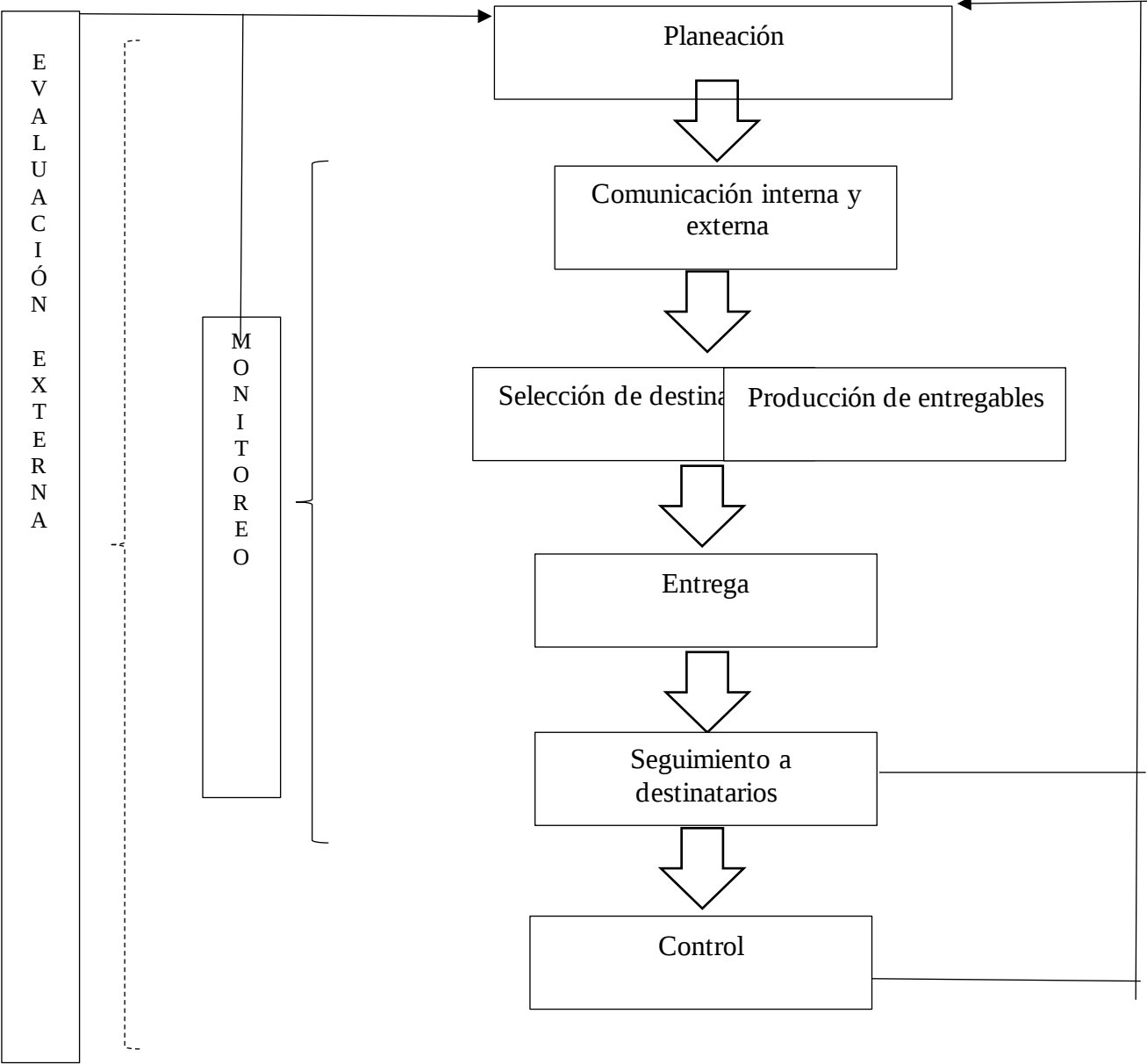
La evaluación de procesos según CONEVAL (2019) se refiere al análisis de las actividades y recursos que transforman elementos de entrada en resultados. Se lleva a cabo durante la implementación del Programa para estudiar el correcto funcionamiento de los flujos de trabajo y mejorar la gestión operativa. Recomendación: realizarla a partir del tercer año de operación.

La evaluación de procesos analiza la eficacia y eficiencia de los procesos operativos de los Programas. Utiliza metodologías cuantitativas y cualitativas para verificar si los procedimientos son adecuados, identificar

problemas y recomendar mejoras. Puede llevar a cambios a corto plazo, como implementar un sistema en línea para capturar solicitudes de apoyo.

Los Términos de Referencia de UED y CONEVAL proponen un modelo general para la evaluación de procesos. En la Figura 6 se resumen los procesos a evaluar que se proponen, los cuales tienen relación con el ciclo de políticas.

Figura 6. Modelo general de procesos



Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos (PTP,

El siguiente es el proceso de comunicación interna y externa en el que se informan diversas

En términos generales, la producción de entregables es el proceso en el que se elaboran los productos o realizan los componentes del Programa presupuestario conforme a la normativa aplicable.

El siguiente proceso es la entrega de estos bienes o servicios producidos, generados o adquiridos a los destinatarios, beneficiarios o receptores directos. Es importante enfatizar que no necesariamente los destinatarios, beneficiarios o receptores directos son la misma persona.

El proceso de seguimiento a destinatarios son las actividades y mecanismos que permiten al Programa presupuestario conocer cómo son utilizados o aprovechados los bienes o servicios entregados con el fin de identificar si se están cumpliendo los objetivos del Programa.

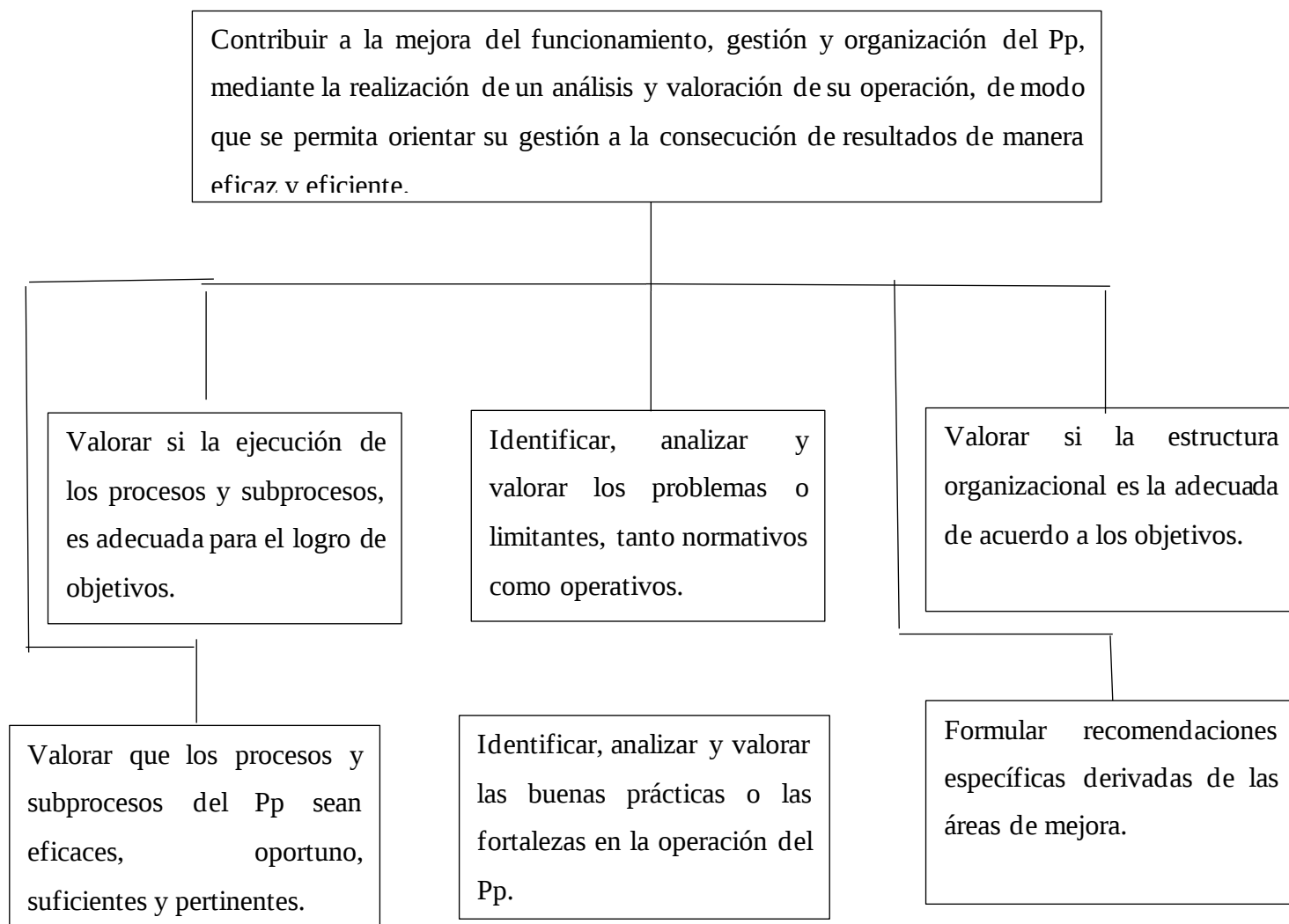
El control hace referencia a las actividades y mecanismos implementados entre los operadores del Programa presupuestario para verificar que los diferentes procedimientos, procesos y subprocesos se estén ejecutando conforme a lo planeado (control interno). Es importante no confundir el seguimiento y el control. El primero es la identificación de avances en el cumplimiento de las metas, mientras que el control verifica internamente que los recursos se estén movilizando de acuerdo con lo planeado.

El monitoreo, que es otra forma de llamarle al seguimiento, es un proceso coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Programa presupuestario, a través del cual se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), así como el seguimiento a los resultados de indicadores adicionales a los de la MIR en caso de que se cuente con un sistema de monitoreo de gestión.

Finalmente, la evaluación externa es el proceso, coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Programa presupuestario, pero idealmente con la participación de la Unidad Responsable del Programa presupuestario, mediante el cual se define la agenda de evaluación externa del Programa presupuestario, se definen las metodologías o los TdR, se contratan las evaluaciones externas de cualquier tipo, se recaba la información que será entregada a los equipos evaluadores, se realiza el seguimiento durante el desarrollo de las evaluaciones externas, se aprueban los informes finales de las evaluaciones externas, se notifica a las instancias correspondientes sobre la conclusión de las evaluaciones externas y se definen los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y realiza su seguimiento.

El principal objetivo de las evaluaciones de Procesos es contribuir a mejorar el funcionamiento, gestión y organización de los Programa presupuestario mediante la realización de un análisis y valoración de su operación, de modo que, se permita orientar su gestión a la consecución de resultados de manera eficaz y eficiente, en la Figura 7 se describe el objetivo general y los específicos de la evaluación de procesos.

Figura 7. Objetivo general y específicos de las evaluaciones en materia de procesos



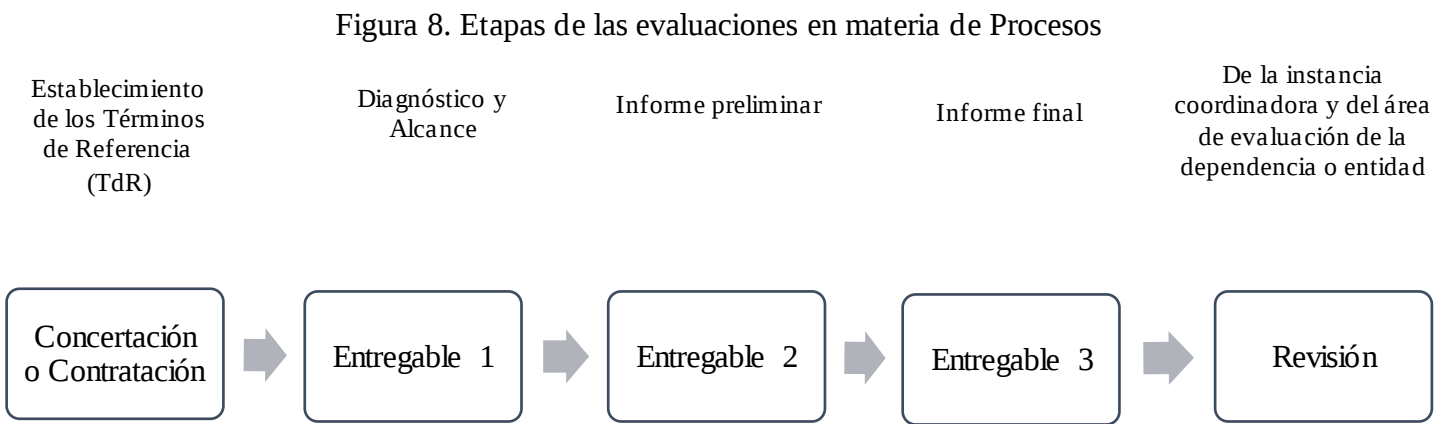
Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos (PTP, 2020).

Este tipo de evaluación compara aspectos normativos, operación diaria y contexto para determinar la eficacia y eficiencia de los procesos del Programa en el logro de metas. Se busca identificar los factores que respaldan la implementación del Programa con un enfoque en su funcionamiento. Su objetivo es documentar las prácticas eficaces y áreas a mejorar, emitiendo recomendaciones viables para el mejoramiento de la gestión. Esta evaluación se centra en el estudio de la operación y organización del Programa (CONEVAL, 2019).

Se sugiere realizar las evaluaciones de procesos al tercer año de implementación del programa, o incluso antes si es necesario corregir acciones que limiten el proceso completo. Sin embargo, es importante llevar a cabo esta evaluación antes de la evaluación de impacto para asegurar que la selección de la población objetivo es adecuada.

- Proceso de las evaluaciones de Procesos

Las etapas de las evaluaciones en materia de Procesos se constituyen de 5 etapas, las cuales se presentan en la Figura 8.



Fuente: Elaboración propia.

El equipo evaluador debe desarrollar un diagnóstico general de los procesos y revisar documentos normativos para identificar macroprocesos, procesos y subprocesos. Esto implica analizar acciones de las Unidades Responsables y documentos como ROP, lineamientos y convocatorias.

Una vez que se cuenta con esta información, el equipo evaluador presenta el alcance y enfoque metodológico de la evaluación, con una visión global de los procesos diseñando un plan de trabajo detallado para el proceso evaluativo.

En el segundo entregable se incluye el informe preliminar de la evaluación de procesos. Se reporta la comparación de los procesos establecidos en el modelo general versus la operación real. Se contrasta la norma escrita con la realidad y se valora si el tiempo, personal, sistemas de información e infraestructura son suficientes para alcanzar los objetivos del proceso.

En el informe final o tercer entregable se hilan los hallazgos de campo, integrando la opinión de beneficiarios y operadores, examinando en documentos normativos y el conocimiento del equipo evaluador. Se señala cómo deben crearse o modificarse normas o actividades para mejorar la eficacia y eficiencia de la operación evaluada, incluyendo un proyecto de implementación de las adecuaciones, un plan de reingeniería de procesos con especificación de los actores responsables de los cambios.

La Unidad Responsable del programa o el área de evaluación del desempeño envía el informe final a la SCHP-UED o al CONEVAL para revisión y comentarios. Se discute la postura del programa en el área de evaluación y coordinación sobre la evaluación, incluyendo factibilidad de recomendaciones y contexto de implementación. En conclusión, la evaluación de procesos contrasta el deber ser con la realidad para identificar mejoras en la implementación de programas presupuestarios. Se emplea una metodología cualitativa con entrevistas y trabajo de gabinete, el evaluador debe ser experto en esta metodología y conocer bien el tema a evaluar.

- Evaluación de impacto

La evaluación de impacto se enfoca en los efectos a largo plazo de un programa o política y mide los cambios en las condiciones subyacentes que un programa pretende influir. Puede incluir aspectos como el impacto social, económico o ambiental y requiere una comprensión profunda de la teoría del cambio detrás del programa (Vedung, 2010).

A diferencia de la evaluación de proceso, que se concentra en los pasos intermedios y la implementación del programa, y de la evaluación sumativa, que se enfoca en los resultados finales, la evaluación de impacto busca medir los efectos reales y sostenibles que el programa ha tenido sobre la población o el entorno objetivo.

Para llevar a cabo una evaluación de impacto efectiva, es fundamental tener una comprensión profunda de la teoría del cambio detrás del programa. Esto implica identificar y entender claramente los mecanismos y las hipótesis que sustentan cómo el programa se espera que genere impacto. Al definir con precisión la lógica detrás de las intervenciones, se pueden establecer indicadores y criterios específicos para medir el impacto deseado.

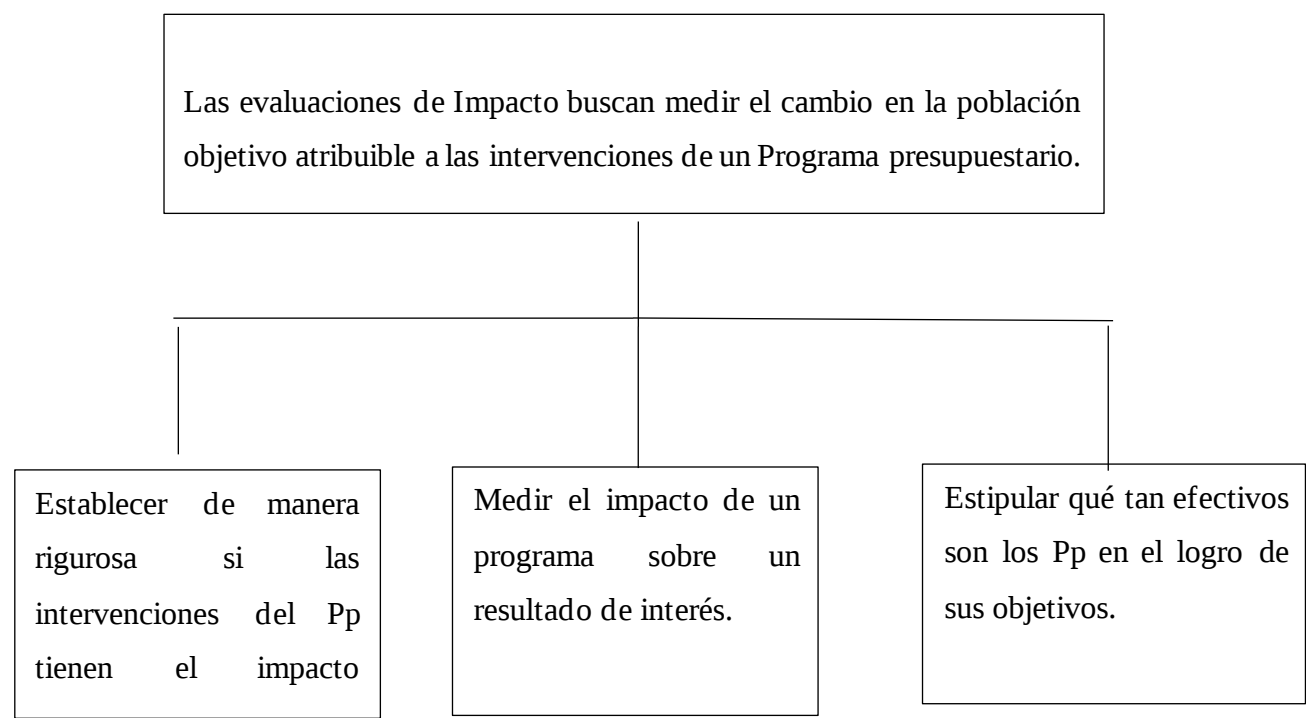
La evaluación de impacto puede abarcar diferentes dimensiones, según el tipo de programa o política. Puede incluir aspectos sociales, como cambios en la calidad de vida, acceso a oportunidades o equidad en la sociedad. También puede evaluar impactos económicos, como mejoras en el empleo, ingresos o productividad. Además, se pueden analizar efectos ambientales, como reducción de la contaminación o conservación de recursos naturales. La recopilación de datos para la evaluación de impacto puede requerir métodos más complejos que en otras formas de evaluación. En muchos casos, se utiliza el método de grupo de control para comparar los resultados del grupo que fue beneficiado por el programa con un grupo similar que no lo fue. Esto permite aislar y medir los efectos específicos del programa en la población objetivo.

Esta evaluación es esencial para determinar si un programa está logrando realmente los cambios deseados y si está produciendo resultados positivos y sostenibles en el tiempo. Los resultados de esta evaluación son cruciales para la toma de decisiones y la asignación de recursos, ya que proporcionan evidencia sólida sobre la efectividad de un programa.

El principal objetivo de las evaluaciones de Impacto es determinar el cambio atribuible a un Programa gubernamental en la población objetivo. Permiten conocer el efecto causal del Programa sobre un resultado específico.

En la Figura 11 se describe el objetivo general y los específicos de la evaluación de Impacto.

Figura 11. Objetivo general y específicos de las evaluaciones en materia de impacto



No todos los programas son aptos para evaluaciones de impacto, algunos no permiten aplicar metodologías rigurosas para medir los productos ya que la información obtenida es costosa e imposible. En casos documentados donde la intervención es efectiva, los altos costos pueden impedir la evaluación.

1.1.4 Enfoques de evaluación

- Enfoque cuantitativo

El enfoque cuantitativo utiliza métodos y técnicas estadísticas para medir y analizar datos numéricos. Es especialmente útil para evaluar el impacto y la eficacia de un programa, ofreciendo resultados medibles y comparables (Rossi et al., 2004). Este enfoque enfatiza la objetividad y la replicabilidad y es comúnmente utilizado en evaluaciones sumativas y de impacto.

Es especialmente útil para evaluar el impacto y la eficacia de un programa, ya que proporciona resultados medibles y comparables que permiten una evaluación objetiva y replicable.

El enfoque cuantitativo implica la recopilación de datos numéricos a través de cuestionarios, encuestas, mediciones objetivas u otras fuentes cuantificables. Estos datos se analizan mediante técnicas estadísticas que permiten identificar patrones, tendencias y relaciones entre variables.

Este enfoque es comúnmente utilizado en evaluaciones sumativas y de impacto, ya que permite medir y cuantificar el alcance de los resultados logrados por un programa en términos numéricos. Por ejemplo, se pueden medir indicadores clave como el porcentaje de participantes que alcanzaron ciertos resultados específicos, las tasas de éxito en la consecución de objetivos o el impacto en ciertos indicadores socioeconómicos.

Uno de los principales beneficios del enfoque cuantitativo es su objetividad y replicabilidad. Los datos numéricos son objetivos y no están influenciados por interpretaciones subjetivas. Además, al seguir métodos y técnicas estadísticas estandarizadas, los resultados son comparables y se pueden replicar en estudios similares.

Sin embargo, es importante reconocer que el enfoque cuantitativo tiene sus limitaciones. Al centrarse en datos numéricos, puede perderse cierta riqueza y profundidad de la información cualitativa que no se puede cuantificar fácilmente. Es por eso que a menudo se complementa con el enfoque cualitativo, que se enfoca en la comprensión más profunda de experiencias, percepciones y contextos.

- Enfoque cualitativo

A diferencia del enfoque cuantitativo, el enfoque cualitativo se enfoca en comprender las experiencias, opiniones, y contextos únicos de los participantes en un programa o política. Utiliza métodos como entrevistas, observaciones, y análisis de documentos para explorar los significados y percepciones (Patton, 2011). Este enfoque es especialmente valioso para la evaluación formativa y de proceso, donde la comprensión profunda es esencial.

Este enfoque es especialmente valioso en la evaluación formativa y de proceso, donde la comprensión profunda es esencial para identificar fortalezas, debilidades y áreas de mejora en la implementación del programa.

La utilización de entrevistas en el enfoque cualitativo permite obtener información detallada y enriquecedora sobre las experiencias y perspectivas de los participantes. Las entrevistas abiertas y semiestructuradas permiten que los participantes expresen sus puntos de vista sin restricciones y brindan la oportunidad de abordar temas que pueden no haber sido previstos inicialmente.

La observación directa es otro método comúnmente utilizado en el enfoque cualitativo. Permite a los evaluadores observar el programa en acción y comprender cómo se desarrollan las actividades en el contexto real. Esto proporciona una visión más profunda de la implementación y puede revelar aspectos que no son evidentes a través de datos numéricos.

El análisis de documentos también es valioso en el enfoque cualitativo, ya que permite revisar informes, registros, políticas y otros documentos relevantes para obtener una comprensión más completa del programa y su contexto. El enfoque cualitativo es especialmente valioso cuando se busca comprender cómo se están viviendo y experimentando los programas por parte de los beneficiarios y actores involucrados. Por ejemplo, en programas de bienestar social, la evaluación cualitativa puede revelar cómo las personas perciben y experimentan los servicios que reciben y cómo estas percepciones afectan su participación y resultados.

Además, el enfoque cualitativo es útil para identificar desafíos y barreras en la implementación del programa, ya que puede revelar factores contextuales y culturales que influyen en su éxito o fracaso.

- Enfoque mixto

Los enfoques mixtos combinan métodos cuantitativos y cualitativos para proporcionar una visión más completa y enriquecida de un programa o política. Utilizando lo mejor de ambos enfoques, los evaluadores pueden entender tanto el "qué" como el "por qué" detrás de los resultados de un programa (Vedung, 2010). Los enfoques mixtos son flexibles y pueden adaptarse a diferentes necesidades y contextos de evaluación.

La utilización de métodos cuantitativos permite medir y cuantificar de manera precisa y objetiva los resultados del programa, proporcionando datos numéricos que pueden ser comparados y analizados estadísticamente. Estos métodos son especialmente útiles para evaluar el impacto en grandes poblaciones, medir indicadores clave y obtener resultados generalizables.

Por otro lado, los métodos cualitativos se centran en la comprensión en profundidad de las experiencias, percepciones y contextos de los participantes. A través de entrevistas, observaciones y análisis de documentos, se puede obtener una visión más rica y detallada de cómo el programa está siendo implementado y cómo está siendo percibido y experimentado por los beneficiarios y otros actores involucrados.

Al combinar estos dos enfoques, los enfoques mixtos proporcionan una perspectiva holística y equilibrada del programa o política. Esto permite que los evaluadores no solo cuantifiquen el impacto y los resultados, sino que también comprendan las razones subyacentes detrás de esos resultados. Esta comprensión más profunda puede revelar factores contextuales, barreras y facilitadores que influyen en el éxito o fracaso del programa.

La flexibilidad de los enfoques mixtos es otra ventaja importante. Pueden adaptarse a diferentes necesidades y contextos de evaluación. Por ejemplo, en programas con alcance nacional, los métodos cuantitativos pueden ser utilizados para recopilar datos a gran escala y obtener resultados generalizables. Mientras que en programas más pequeños o con enfoques específicos, los métodos cualitativos pueden ser más apropiados para obtener una visión detallada de los procesos y experiencias.

Además, los enfoques mixtos también permiten abordar las limitaciones y complementar las fortalezas de cada enfoque. Por ejemplo, si los datos cuantitativos no revelan un impacto significativo del programa, los métodos cualitativos pueden ayudar a entender por qué esto sucede y qué aspectos podrían necesitar ajustes o mejoras.

- Enfoque participativo

Los enfoques participativos involucran a las partes interesadas, incluyendo a los beneficiarios del programa, en el proceso de evaluación. Esta colaboración promueve la responsabilidad, la transparencia, y asegura que la evaluación refleje las necesidades y prioridades de la comunidad (OCDE, 2015). Los enfoques participativos pueden ser particularmente poderosos en contextos comunitarios y en programas destinados a poblaciones desfavorecidas. En lugar de ser una evaluación impuesta desde arriba, los enfoques participativos buscan promover la colaboración y la participación activa de las personas que están directamente afectadas por el programa (Cohen & Franco, 1988).

La inclusión de las partes interesadas en el proceso de evaluación tiene múltiples beneficios. En primer lugar, promueve la responsabilidad y la transparencia en el proceso de evaluación. Al involucrar a las personas en la toma de decisiones y en la generación de datos e información, se crea un sentido de propiedad y responsabilidad compartida sobre los resultados de la evaluación.

En segundo lugar, los enfoques participativos aseguran que la evaluación refleje las necesidades y prioridades de la comunidad. Al escuchar y dar voz a las experiencias y perspectivas de los beneficiarios y otros actores involucrados, se obtiene una visión más completa y auténtica del impacto y efectividad del programa (Cohen & Franco, 1988).

En estas situaciones, las personas afectadas suelen tener una comprensión profunda de los desafíos y problemas que enfrentan, así como también de las soluciones y oportunidades que pueden ser más efectivas para su situación específica.

En este tipo de enfoques, los evaluadores trabajan de manera colaborativa con las partes interesadas para definir los objetivos de la evaluación, diseñar las metodologías, recopilar y analizar datos, y obtener conclusiones y recomendaciones. La evaluación se convierte así en un proceso más empoderador y participativo, donde las voces de las personas afectadas son escuchadas y consideradas en igualdad de condiciones (Santos Guerra, 1998)

Además de empoderar a las comunidades y asegurar que sus necesidades sean tomadas en cuenta, los enfoques participativos también pueden mejorar la calidad y relevancia de la evaluación. Al contar con la perspectiva de las personas directamente involucradas, se pueden identificar aspectos que podrían haber sido pasados por alto o subestimados en una evaluación convencional.

1.1.5 Análisis del diseño de política pública

El diseño de la política pública constituye un campo de reflexión central dentro del estudio de la acción estatal contemporánea. A través de él, se analiza la manera en que los gobiernos transforman demandas sociales en decisiones programáticas, definiendo objetivos, instrumentos y estrategias que orientan la acción colectiva. Diseñar una política pública implica, en términos amplios, imaginar y estructurar la intervención del Estado sobre la realidad social, económica y política, mediante procesos que combinan la racionalidad técnica con la deliberación política y los valores que sustentan el interés público.

De acuerdo con Luis F. Aguilar (1996), el diseño es el “núcleo estratégico” de toda política pública, porque en él se definen las decisiones que determinan su coherencia, eficacia y legitimidad. No se trata únicamente de planear la acción, sino de configurar las condiciones que la harán posible. El diseño, por tanto, articula el conocimiento técnico con el poder político y la voluntad de transformación social. Desde esta perspectiva, constituye un espacio donde se condensan las tensiones entre la racionalidad instrumental del Estado moderno y la naturaleza conflictiva y plural de las sociedades democráticas.

El estudio del diseño de políticas se origina en el enfoque conductista y racionalista de Harold Lasswell (1951), quien propuso la idea de la *policy sciences* como una ciencia de la decisión pública orientada a la solución racional de problemas. Desde esta tradición, el diseño se concibe como un proceso secuencial que parte de la identificación de un problema, el establecimiento de objetivos, la selección de alternativas y la evaluación de resultados. La racionalidad se asume como el principio ordenador del proceso, y el conocimiento científico se erige como base para la acción gubernamental.

Sin embargo, como advierte Charles Lindblom (1959), la racionalidad perfecta es inalcanzable. En su célebre propuesta del incrementalismo disjunto (*muddling through*), Lindblom sostiene que los tomadores de decisiones actúan con información limitada, tiempo escaso y presiones políticas constantes. Por tanto, el diseño no responde a un modelo óptimo, sino a un proceso adaptativo, donde se eligen alternativas satisfactorias más que perfectas. Esta crítica inaugura una visión más realista del diseño, que reconoce la naturaleza política, contingente y negociada de la acción pública.

En un sentido similar, Manuel Tamayo (1997) plantea que el diseño de políticas públicas debe entenderse como un proceso racional, pero éticamente orientado. Para Tamayo, el diseño no solo busca eficiencia, sino equidad y justicia social. El Estado no diseña políticas únicamente para resolver problemas técnicos, sino para materializar valores públicos. Por ello, el diseño es tanto un ejercicio de racionalidad como un acto normativo que define los fines colectivos.

Por su parte, Thomas Dye —citado por Ruiz (1996)— define la política pública como “lo que el gobierno decide hacer o no hacer”. Esta formulación sencilla pero poderosa introduce una reflexión crucial: diseñar una política implica también decidir qué problemas no serán atendidos y qué sectores quedarán fuera de la acción pública.

Así, el diseño no solo produce soluciones, sino exclusiones, lo cual pone en evidencia su dimensión política y distributiva.

1.1.4.1 El diseño como proceso de articulación entre política y administración

La fase de diseño puede considerarse el punto de intersección entre la voluntad política y la capacidad administrativa. De acuerdo con Omar Guerrero (1994), el diseño de políticas traduce los objetivos del gobierno en programas ejecutables dentro de los límites institucionales del aparato estatal. El éxito de una política, en consecuencia, depende tanto de la claridad del diseño como de la compatibilidad entre las decisiones políticas y las estructuras administrativas encargadas de ejecutarlas.

Eugene Bardach (1977), uno de los autores más influyentes del enfoque pragmático, propone que el diseño debe entenderse como una secuencia de tareas que permiten pasar del diagnóstico al programa de acción. Su modelo de las “ocho etapas” incluye definir el problema, identificar criterios, evaluar alternativas y tomar decisiones basadas en evidencia. No obstante, Bardach advierte que el diseño no puede reducirse a una receta técnica; cada etapa implica juicios de valor y negociaciones políticas.

En este mismo sentido, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Michael Hill (2007) introducen el concepto de policy design como una actividad de ingeniería política, en la que se busca ensamblar coherentemente objetivos, instrumentos y actores dentro de un contexto institucional determinado. Para estos autores, el diseño es un proceso de “traducción” entre los problemas sociales y las capacidades de acción del Estado.

Aguilar (1996) retoma esta idea al destacar que el diseño debe considerar tres tipos de racionalidades: la técnica (adecuación de medios afines), la organizacional (coordinación de recursos y competencias) y la política (construcción de consensos y legitimidad). Solo la integración de estas dimensiones permite un diseño viable. Por tanto, diseñar políticas implica tanto construir soluciones como construir acuerdos.

1.1.4.2 Elementos esenciales del diseño de una política pública

El diseño de una política pública se estructura a partir de una serie de componentes que le otorgan coherencia, orientan la acción y permiten su evaluación. Diversos autores coinciden en que los elementos fundamentales del diseño incluyen:

- Definición del problema público: Según Subirats (1994), ningún diseño puede iniciarse sin una adecuada construcción del problema. El problema no es un hecho objetivo, sino una interpretación social que depende de cómo los actores perciben, definen y jerarquizan las situaciones.
- Objetivos y metas: Para Tamayo (1997), los objetivos deben expresar valores y principios éticos, además de ser operativamente alcanzables.
- Alternativas de acción: Méndez (2000) enfatiza que el diseño requiere comparar distintas opciones de intervención considerando su eficacia, eficiencia y factibilidad política.

- Instrumentos de política: De acuerdo con Christopher Hood (1986), los gobiernos disponen de cuatro recursos básicos —autoridad, dinero, organización e información—, a partir de los cuales seleccionan instrumentos específicos (subsidios, regulaciones, campañas, acuerdos, etc.).
- Actores e instituciones: Como plantea Carola Conde (2000), el diseño debe definir claramente los roles de los actores públicos y sociales, así como los mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Evaluación y seguimiento: Finalmente, Aguilar (1996) y Bardach (1977) subrayan que el diseño debe prever mecanismos de monitoreo y evaluación que retroalimenten el proceso y permitan ajustar la política en función de sus resultados.

1.1.4.3 El diseño desde una perspectiva crítica e institucional

Desde la mirada estructuralista de Oszlak y O'Donnell (1976), las políticas públicas —y, en consecuencia, su diseño— son expresiones de la estructura del Estado y de las correlaciones de fuerza en un momento histórico determinado. En su célebre formulación, los autores sostienen que “el Estado en acción es la política pública”. Así, cada diseño refleja una determinada forma de ejercicio del poder y un proyecto de sociedad. Diseñar una política implica definir los límites de la acción estatal y legitimar un determinado orden social.

Guy Peters (2015) amplía esta visión al sostener que los diseños institucionales condicionan las posibilidades del diseño de políticas. La arquitectura del Estado —su distribución de competencias, sus rutinas burocráticas y su cultura organizacional— influye decisivamente en la capacidad para formular y ejecutar políticas coherentes. En contextos de fragmentación institucional o debilidad estatal, el diseño tiende a ser simbólico más que operativo. En el contexto latinoamericano, Manuel Canto (1995) y Varela (1987) coinciden en señalar que los diseños de políticas enfrentan la contradicción entre estructuras formales racionales y prácticas informales clientelares. La distancia entre el diseño normativo y la implementación real revela las limitaciones de la capacidad estatal y la persistencia de estructuras patrimoniales. Por ello, proponen un enfoque contextualizado que reconozca las particularidades históricas y sociales de la región.

A partir de los años noventa, con la expansión de las democracias participativas y los enfoques de gobernanza, el diseño de políticas públicas comenzó a concebirse como un proceso de deliberación colectiva. Joan Subirats (1994) y Parsons (2007) sostienen que el diseño no puede ser monopolio de expertos o tecnócratas, sino un espacio de construcción conjunta entre Estado, sociedad civil y ciudadanía.

Desde este enfoque, el diseño participativo busca equilibrar tres principios:

- Inclusión, para incorporar la diversidad de actores y perspectivas.
- Transparencia, para garantizar la legitimidad de las decisiones.
- Corresponsabilidad, para distribuir el poder y los compromisos entre los distintos actores.

Sabatier y Jenkins-Smith (1993), con su modelo de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework), explican cómo las políticas se diseñan y modifican a través de redes de actores que comparten creencias, valores e intereses. Desde esta óptica, el diseño no es un acto técnico, sino un proceso político de interacción entre coaliciones.

En consonancia, Carola Conde (2000) argumenta que el diseño debe concebirse como un proceso comunicativo y simbólico, donde los actores construyen significados y legitiman decisiones. Diseñar políticas, entonces, es también diseñar consensos, narrativas y visiones de futuro compartidas.

1.1.4.4 Dimensión ética y social del diseño

Para Tamayo (1997) y Aguilar (1996), el diseño de la política pública no puede desligarse de su dimensión ética. Una política mal diseñada no solo fracasa técnicamente, sino que puede profundizar la desigualdad y la exclusión. El diseño responsable implica reconocer las implicaciones sociales de las decisiones, priorizar a los grupos vulnerables y promover la justicia distributiva.

En esta línea, Oszlak y O'Donnell (1976) advierten que el diseño estatal debe evaluarse no solo por su eficiencia, sino por su contribución a la democratización y al fortalecimiento de la ciudadanía. Un diseño tecnocrático puede ser funcional, pero no necesariamente justo. Por ello, la calidad del diseño debe medirse tanto en términos de resultados como de legitimidad social.

A partir de las distintas perspectivas revisadas, es posible identificar tres grandes dimensiones que definen el diseño contemporáneo de las políticas públicas:

- Dimensión racional-técnica: centrada en la evidencia, la planificación y la selección de instrumentos adecuados (Lasswell, Bardach, Aguilar, Hood).
- Dimensión político-institucional: enfocada en el poder, las estructuras y las capacidades estatales (Oszlak y O'Donnell, Peters, Guerrero, Canto).
- Dimensión deliberativa y ética: orientada a la participación, la legitimidad y la justicia social (Subirats, Tamayo, Conde, Sabatier).

Estas tres dimensiones no son excluyentes, sino complementarias. Un diseño eficaz debe integrar conocimiento técnico, sensibilidad política y compromiso ético. Solo de esta forma puede responder a la complejidad de los problemas públicos contemporáneos.

El concepto de Estado constituye una de las categorías centrales de las ciencias sociales y políticas. Su comprensión ha sido objeto de profundas reflexiones teóricas y debates históricos, en los que convergen perspectivas filosóficas, jurídicas, sociológicas y económicas. En su sentido más general, el Estado se concibe como una forma de organización política que ejerce el poder soberano sobre un territorio determinado y su

población, con la finalidad de garantizar el orden, la convivencia y la legitimidad de la autoridad. No obstante, esta definición, aparentemente sencilla, encierra una complejidad que se ha ido configurando a lo largo de siglos de pensamiento político y transformación institucional. Por ello, hablar del Estado implica adentrarse en una construcción conceptual dinámica, que ha sido reinterpretada conforme a las condiciones históricas y a los paradigmas teóricos de cada época.

Desde una perspectiva clásica, la teoría del Estado tiene sus fundamentos en los pensadores del contractualismo moderno, quienes buscaron explicar su origen y legitimidad a partir de un pacto social. Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán* (1651), concebía al Estado como una respuesta racional al caos natural de la existencia humana. De acuerdo con Hobbes, los individuos, en su estado de naturaleza, vivían en una situación de guerra de todos contra todos, por lo que decidieron ceder su libertad a una autoridad suprema —el soberano— a cambio de seguridad y orden. Así, el Estado se erige como un poder absoluto, necesario para garantizar la paz y evitar la anarquía. En contraste, John Locke planteó una visión más moderada en la que el Estado se origina para proteger los derechos naturales —vida, libertad y propiedad— de los individuos, pero su autoridad debe estar limitada por el consentimiento de los gobernados. Jean-Jacques Rousseau, por su parte, introdujo la idea del “contrato social” como un acuerdo mediante el cual la voluntad general del pueblo funda el Estado, no para restringir la libertad, sino para garantizarla colectivamente. Estas tres versiones del contractualismo sentaron las bases de la concepción moderna del Estado como una construcción artificial destinada a regular la convivencia humana bajo el principio de legitimidad.

Sin embargo, el pensamiento político moderno no agotó la discusión. La visión hegeliana aportó una noción filosófica del Estado como encarnación de la racionalidad ética. Georg Wilhelm Friedrich Hegel consideraba al Estado como la culminación del espíritu objetivo, una síntesis superior de la familia y la sociedad civil, donde la libertad se realiza plenamente en la forma de la ley. En su concepción, el Estado no es simplemente un instrumento de dominación ni una suma de voluntades individuales, sino la expresión de la voluntad racional universal. Este enfoque idealista influyó profundamente en la teoría política posterior, pero también suscitó críticas desde perspectivas materialistas que cuestionaron la neutralidad del Estado y su pretendido carácter ético-universal.

Karl Marx y Friedrich Engels, desde la economía política crítica, desmontaron esa idea para revelar las raíces materiales del poder estatal. En *El manifiesto del Partido Comunista* (1848), Marx y Engels plantearon que el Estado no es una entidad independiente, sino una estructura al servicio de la clase dominante. De acuerdo con esta interpretación, el Estado surge como un instrumento de coerción para mantener el dominio económico y político de la burguesía sobre el proletariado. La aparente neutralidad del Estado encubre, en realidad, relaciones de explotación y desigualdad estructural. Por lo tanto, la función esencial del Estado capitalista es garantizar las

condiciones de reproducción del sistema económico, incluso mediante el uso de la fuerza o la ideología. Esta concepción materialista, que vincula la estructura del Estado con las relaciones de producción, permitió reinterpretar las instituciones políticas como expresiones históricas de la lucha de clases.

A partir del siglo XX, las ciencias sociales ampliaron el debate incorporando nuevas dimensiones analíticas. Max Weber definió al Estado como la institución que detenta el monopolio legítimo de la violencia física dentro de un territorio determinado. Esta definición, de gran influencia, introdujo dos elementos fundamentales: la legitimidad y la racionalidad burocrática. Weber argumentó que el Estado moderno se caracteriza por su capacidad para ejercer la autoridad de manera legítima —es decir, reconocida como válida por los ciudadanos— y por su estructura administrativa racional, basada en normas impersonales, jerarquías y procedimientos. En su visión, el Estado no depende únicamente de la coerción, sino del reconocimiento social de su autoridad. De esta forma, la estabilidad política requiere no solo control, sino legitimidad, un concepto que sería central en la teoría política posterior.

El pensamiento de Antonio Gramsci ofrece otra lectura crítica del Estado moderno al incorporar la noción de hegemonía. Según Gramsci, el poder estatal no se sustenta únicamente en la coerción, sino también en la dirección moral e intelectual que ejerce la clase dominante sobre la sociedad. En sus Cuadernos de la cárcel, Gramsci distingue entre la “sociedad política” —los aparatos de coerción— y la “sociedad civil” —el conjunto de instituciones que producen consenso—. De acuerdo con él, el Estado capitalista logra su estabilidad mediante la combinación de ambas dimensiones, creando una hegemonía que legitima el orden existente. Esta perspectiva amplía la comprensión del Estado al incluir las formas simbólicas y culturales de dominación, anticipando debates contemporáneos sobre el poder, la ideología y la construcción del consenso.

En el contexto latinoamericano, la noción de Estado ha sido objeto de reelaboraciones críticas que buscan entender su especificidad histórica en sociedades marcadas por la desigualdad, la dependencia y la heterogeneidad social. Autores como Guillermo O'Donnell y Fernando Henrique Cardoso señalaron que en América Latina los Estados se caracterizan por una “baja institucionalidad” y una “autonomía relativa” respecto de las clases dominantes, lo que ha derivado en regímenes autoritarios, populistas o patrimoniales. Por su parte, el pensamiento de Raúl Prebisch y la CEPAL introdujo la idea de un Estado desarrollista, concebido como motor del crecimiento económico y la industrialización a través de la planificación y la intervención pública. Sin embargo, el giro neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 transformó profundamente esta concepción, reduciendo al Estado a un mero garante del mercado, con la consecuente debilitación de su capacidad redistributiva y su papel en la protección social.

En las últimas décadas, diversas corrientes teóricas han problematizado la naturaleza y las funciones del Estado contemporáneo. La globalización económica, la expansión de los organismos internacionales y la interdependencia entre economías nacionales han cuestionado la soberanía clásica del Estado-nación. David Held y Manuel Castells, por ejemplo, han planteado que el poder político se ha fragmentado en redes transnacionales donde los Estados comparten funciones de regulación y control con actores globales. Sin embargo, otros autores como Pierre Bourdieu o Bob Jessop sostienen que, lejos de desaparecer, el Estado se ha reconfigurado: ha delegado funciones, modificado sus estrategias y reforzado su papel en la gestión de la crisis social mediante políticas de control y compensación. Por lo tanto, el Estado actual no puede entenderse como un ente en declive, sino como una entidad en transformación adaptativa frente a los desafíos del capitalismo global.

Una vertiente relevante en este debate es la que proviene del feminismo y los estudios de género, que han contribuido a visibilizar las dimensiones ocultas del poder estatal. Teóricas como Carole Pateman, Nancy Fraser y Silvia Federici han mostrado cómo el Estado moderno, desde su origen, ha estado construido sobre la exclusión de las mujeres y la invisibilización del trabajo de cuidados. De acuerdo con Fraser, el Estado de bienestar capitalista desarrolló un pacto androcentrista que naturalizó la división sexual del trabajo, delegando a las mujeres la responsabilidad del cuidado y reproduciendo desigualdades estructurales bajo la apariencia de ciudadanía universal. En este sentido, el Estado no es neutral respecto al género, sino un actor que configura, distribuye y legitima determinadas formas de poder y de desigualdad social.

En síntesis, el concepto de Estado es una construcción teórica multidimensional que articula poder, legitimidad y organización social. Su análisis requiere atender tanto a su dimensión institucional —las normas, leyes y estructuras que lo componen— como a su dimensión simbólica y relacional —los modos en que produce sentido y legitimidad en la sociedad. Las distintas corrientes teóricas, desde el contractualismo hasta el marxismo, desde la sociología weberiana hasta la teoría feminista, coinciden en reconocer al Estado como una forma de dominación institucionalizada, pero difieren en su valoración de sus fines y medios. Mientras algunos lo conciben como garante del bien común o de la racionalidad colectiva, otros lo interpretan como un instrumento de control y desigualdad. Sin embargo, su persistencia como forma política central revela su capacidad de adaptación frente a las transformaciones históricas. En la actualidad, pensar el Estado implica reflexionar sobre sus límites y posibilidades en un mundo interdependiente, marcado por la desigualdad, la crisis ecológica y la reconfiguración del poder global. Solo desde un enfoque crítico e interdisciplinario es posible comprender la complejidad de esta institución, que continúa siendo el eje de la organización política contemporánea y el espacio donde se disputan los proyectos de justicia, democracia y bienestar

1.2 Estado de bienestar y envejecimiento

1.2.1 ¿Qué es el Estado?

El concepto de Estado constituye una de las categorías centrales de las ciencias sociales y políticas. Su comprensión ha sido objeto de profundas reflexiones teóricas y debates históricos, en los que convergen perspectivas filosóficas, jurídicas, sociológicas y económicas. En su sentido más general, el Estado se concibe como una forma de organización política que ejerce el poder soberano sobre un territorio determinado y su población, con la finalidad de garantizar el orden, la convivencia y la legitimidad de la autoridad. No obstante, esta definición, aparentemente sencilla, encierra una complejidad que se ha ido configurando a lo largo de siglos de pensamiento político y transformación institucional. Por ello, hablar del Estado implica adentrarse en una construcción conceptual dinámica, que ha sido reinterpretada conforme a las condiciones históricas y a los paradigmas teóricos de cada época.

Desde una perspectiva clásica, la teoría del Estado tiene sus fundamentos en los pensadores del contractualismo moderno, quienes buscaron explicar su origen y legitimidad a partir de un pacto social. Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán* (1651), concebía al Estado como una respuesta racional al caos natural de la existencia humana. De acuerdo con Hobbes, los individuos, en su estado de naturaleza, vivían en una situación de guerra de todos contra todos, por lo que decidieron ceder su libertad a una autoridad suprema —el soberano— a cambio de seguridad y orden. Así, el Estado se erige como un poder absoluto, necesario para garantizar la paz y evitar la anarquía. En contraste, John Locke planteó una visión más moderada en la que el Estado se origina para proteger los derechos naturales —vida, libertad y propiedad— de los individuos, pero su autoridad debe estar limitada por el consentimiento de los gobernados. Jean-Jacques Rousseau, por su parte, introdujo la idea del “contrato social” como un acuerdo mediante el cual la voluntad general del pueblo funda el Estado, no para restringir la libertad, sino para garantizarla colectivamente. Estas tres versiones del contractualismo sentaron las bases de la concepción moderna del Estado como una construcción artificial destinada a regular la convivencia humana bajo el principio de legitimidad.

Sin embargo, el pensamiento político moderno no agotó la discusión. La visión hegeliana aportó una noción filosófica del Estado como encarnación de la racionalidad ética. Georg Wilhelm Friedrich Hegel consideraba al Estado como la culminación del espíritu objetivo, una síntesis superior de la familia y la sociedad civil, donde la libertad se realiza plenamente en la forma de la ley. En su concepción, el Estado no es simplemente un instrumento de dominación ni una suma de voluntades individuales, sino la expresión de la voluntad racional universal. Este enfoque idealista influyó profundamente en la teoría política posterior, pero también suscitó críticas desde perspectivas materialistas que cuestionaron la neutralidad del Estado y su pretendido carácter ético-universal.

Karl Marx y Friedrich Engels, desde la economía política crítica, desmontaron esa idea para revelar las raíces materiales del poder estatal. En El manifiesto del Partido Comunista (1848), Marx y Engels plantearon que el Estado no es una entidad independiente, sino una estructura al servicio de la clase dominante. De acuerdo con esta interpretación, el Estado surge como un instrumento de coerción para mantener el dominio económico y político de la burguesía sobre el proletariado. La aparente neutralidad del Estado encubre, en realidad, relaciones de explotación y desigualdad estructural. Por lo tanto, la función esencial del Estado capitalista es garantizar las condiciones de reproducción del sistema económico, incluso mediante el uso de la fuerza o la ideología. Esta concepción materialista, que vincula la estructura del Estado con las relaciones de producción, permitió reinterpretar las instituciones políticas como expresiones históricas de la lucha de clases.

A partir del siglo XX, las ciencias sociales ampliaron el debate incorporando nuevas dimensiones analíticas. Max Weber definió al Estado como la institución que detenta el monopolio legítimo de la violencia física dentro de un territorio determinado. Esta definición, de gran influencia, introdujo dos elementos fundamentales: la legitimidad y la racionalidad burocrática. Weber argumentó que el Estado moderno se caracteriza por su capacidad para ejercer la autoridad de manera legítima —es decir, reconocida como válida por los ciudadanos— y por su estructura administrativa racional, basada en normas impersonales, jerarquías y procedimientos. En su visión, el Estado no depende únicamente de la coerción, sino del reconocimiento social de su autoridad. De esta forma, la estabilidad política requiere no solo control, sino legitimidad, un concepto que sería central en la teoría política posterior.

El pensamiento de Antonio Gramsci ofrece otra lectura crítica del Estado moderno al incorporar la noción de hegemonía. Según Gramsci, el poder estatal no se sustenta únicamente en la coerción, sino también en la dirección moral e intelectual que ejerce la clase dominante sobre la sociedad. En sus Cuadernos de la cárcel, Gramsci distingue entre la “sociedad política” —los aparatos de coerción— y la “sociedad civil” —el conjunto de instituciones que producen consenso—. De acuerdo con él, el Estado capitalista logra su estabilidad mediante la combinación de ambas dimensiones, creando una hegemonía que legitima el orden existente. Esta perspectiva amplía la comprensión del Estado al incluir las formas simbólicas y culturales de dominación, anticipando debates contemporáneos sobre el poder, la ideología y la construcción del consenso.

En el contexto latinoamericano, la noción de Estado ha sido objeto de reelaboraciones críticas que buscan entender su especificidad histórica en sociedades marcadas por la desigualdad, la dependencia y la heterogeneidad social. Autores como Guillermo O'Donnell y Fernando Henrique Cardoso señalaron que en América Latina los Estados se caracterizan por una “baja institucionalidad” y una “autonomía relativa” respecto de las clases dominantes, lo que ha derivado en regímenes autoritarios, populistas o patrimoniales. Por su parte, el pensamiento

de Raúl Prebisch y la CEPAL introdujo la idea de un Estado desarrollista, concebido como motor del crecimiento económico y la industrialización a través de la planificación y la intervención pública. Sin embargo, el giro neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 transformó profundamente esta concepción, reduciendo al Estado a un mero garante del mercado, con la consecuente debilitación de su capacidad redistributiva y su papel en la protección social.

En las últimas décadas, diversas corrientes teóricas han problematizado la naturaleza y las funciones del Estado contemporáneo. La globalización económica, la expansión de los organismos internacionales y la interdependencia entre economías nacionales han cuestionado la soberanía clásica del Estado-nación. David Held y Manuel Castells, por ejemplo, han planteado que el poder político se ha fragmentado en redes transnacionales donde los Estados comparten funciones de regulación y control con actores globales. Sin embargo, otros autores como Pierre Bourdieu o Bob Jessop sostienen que, lejos de desaparecer, el Estado se ha reconfigurado: ha delegado funciones, modificado sus estrategias y reforzado su papel en la gestión de las crisis sociales mediante políticas de control y compensación. Por lo tanto, el Estado actual no puede entenderse como un ente en declive, sino como una entidad en transformación adaptativa frente a los desafíos del capitalismo global.

Una vertiente relevante en este debate es la que proviene del feminismo y los estudios de género, que han contribuido a visibilizar las dimensiones ocultas del poder estatal. Teóricas como Carole Pateman, Nancy Fraser y Silvia Federici han mostrado cómo el Estado moderno, desde su origen, ha estado construido sobre la exclusión de las mujeres y la invisibilización del trabajo de cuidados. De acuerdo con Fraser, el Estado de bienestar capitalista desarrolló un pacto androcentrista que naturalizó la división sexual del trabajo, delegando a las mujeres la responsabilidad del cuidado y reproduciendo desigualdades estructurales bajo la apariencia de ciudadanía universal. En este sentido, el Estado no es neutral respecto al género, sino un actor que configura, distribuye y legitima determinadas formas de poder y de desigualdad social.

En síntesis, el concepto de Estado es una construcción teórica multidimensional que articula poder, legitimidad y organización social. Su análisis requiere atender tanto a su dimensión institucional —las normas, leyes y estructuras que lo componen— como a su dimensión simbólica y relacional —los modos en que produce sentido y legitimidad en la sociedad. Las distintas corrientes teóricas, desde el contractualismo hasta el marxismo, desde la sociología weberiana hasta la teoría feminista, coinciden en reconocer al Estado como una forma de dominación institucionalizada, pero difieren en su valoración de sus fines y medios. Mientras algunos lo conciben como garante del bien común o de la racionalidad colectiva, otros lo interpretan como un instrumento de control y desigualdad. Sin embargo, su persistencia como forma política central revela su capacidad de adaptación frente a las transformaciones históricas. En la actualidad, pensar el Estado implica reflexionar sobre sus límites y

posibilidades en un mundo interdependiente, marcado por la desigualdad, la crisis ecológica y la reconfiguración del poder global. Solo desde un enfoque crítico e interdisciplinario es posible comprender la complejidad de esta institución, que continúa siendo el eje de la organización política contemporánea y el espacio donde se disputan los proyectos de justicia, democracia y bienestar.

1.2.2 Estado de bienestar

El concepto de Estado de bienestar (welfare state) se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial como la expresión institucional del compromiso entre capitalismo y democracia, orientado a garantizar niveles mínimos de bienestar a toda la población. De acuerdo con Richard Titmuss (1958), el Estado de bienestar no se reduce a un conjunto de programas sociales, sino que representa una forma de organización moral y política del Estado moderno, basada en la idea de ciudadanía social y solidaridad colectiva.

T. H. Marshall (1950) formuló la noción de ciudadanía social como un componente esencial del Estado de bienestar, junto a los derechos civiles y políticos. Según él, la ciudadanía social reconoce el derecho de todos los individuos a un nivel básico de seguridad económica y bienestar, independientemente de su posición en el mercado. En esta perspectiva, la protección ante la vejez —a través de pensiones y servicios de salud— constituye una dimensión central de la igualdad ciudadana.

Gøsta Esping-Andersen (1990) profundizó en esta tradición al clasificar los regímenes de bienestar en tres grandes tipos: liberal, conservador-corporativo y socialdemócrata. Cada uno refleja un modo distinto de articular las relaciones entre Estado, mercado y familia en la provisión de bienestar. En los regímenes liberales, la vejez suele abordarse mediante esquemas focalizados y contributivos; en los conservadores, el bienestar se vincula al estatus ocupacional y a la familia; y en los socialdemócratas, se universalizan los derechos sociales mediante servicios públicos amplios. Esta tipología permitió identificar cómo la estructura institucional de los Estados de bienestar condiciona las experiencias de envejecimiento y las desigualdades entre las personas mayores.

Sin embargo, como advierte Walter Korpi (2000), el modelo de Esping-Andersen tiende a subestimar la influencia de factores de género y ciclo vital. La creciente feminización del envejecimiento —producto de la mayor esperanza de vida femenina y de trayectorias laborales interrumpidas— evidencia que las mujeres mayores enfrentan mayores riesgos de pobreza y dependencia. En este sentido, Mary Daly y Jane Lewis (2000) propusieron el concepto de regímenes de cuidado para incorporar al análisis del bienestar las dimensiones reproductivas y familiares, mostrando que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y salud depende en gran medida del trabajo de cuidado no remunerado, históricamente feminizado.

1.2.3 ¿Qué es el envejecimiento?

El envejecimiento es un proceso estructural resultado de la disminución de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Según datos de la ONU (2024), en América Latina el porcentaje de personas mayores de 60

años superará el 25 % hacia 2050. Este cambio demográfico transforma la pirámide poblacional y genera presiones sobre los sistemas de seguridad social, diseñados originalmente bajo el supuesto de una mayoría de población joven y activa.

De acuerdo con Paul Pierson (2001), el envejecimiento plantea un doble desafío al Estado de bienestar: financiero y político. El primero se refiere a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y salud frente a la reducción de la población activa; el segundo, a la resistencia de los grupos beneficiarios a aceptar reformas que impliquen recortes o cambios en la distribución de recursos. Esta “política de la edad” ha convertido a las personas mayores en actores clave dentro de las democracias contemporáneas.

El envejecimiento no solo genera presiones presupuestarias, sino que transforma las nociones de dependencia y productividad. Fernando Filgueira (2005) sostiene que la transición demográfica en América Latina ocurre en un contexto de desigualdad estructural y debilidad institucional, lo que amplifica el riesgo de exclusión de los adultos mayores. En sociedades con alta informalidad laboral, una gran proporción de personas llega a la vejez sin haber contribuido suficientemente a los sistemas de pensiones, lo que limita la cobertura y reproduce desigualdades acumuladas.

Por lo tanto, la cuestión del envejecimiento no puede analizarse de forma aislada, sino como parte de las transformaciones del régimen de bienestar y de la economía política del trabajo. Como advierte Cecilia Arza (2012), la vejez se convierte en una expresión condensada de las inequidades de género, clase y trayectoria laboral. La protección social en la vejez, por tanto, refleja la historia previa de inclusión o exclusión en el mercado laboral y en los sistemas de seguridad social.

1.2.4 Estado de bienestar y envejecimiento

El vínculo entre envejecimiento y Estado de bienestar adopta formas diversas según los modelos institucionales y culturales de cada país. Flora y Heidenheimer (1981) muestran que la expansión de los sistemas de bienestar europeos estuvo asociada a procesos de industrialización y ciudadanía política, mientras que en América Latina su desarrollo fue más fragmentado y dependiente del empleo formal.

En los países nórdicos, el Estado asumió tempranamente la responsabilidad del cuidado de las personas mayores, mediante servicios públicos universales y pensiones no contributivas. Este modelo, caracterizado por su orientación universalista, ha logrado altos niveles de cobertura y equidad de género. Por el contrario, en los regímenes liberales —como Estados Unidos o Reino Unido— predominan los sistemas contributivos y el apoyo familiar o privado, lo que genera brechas significativas en la vejez.

En los países de Europa del Sur y América Latina, el modelo conservador-familiarista asigna a la familia un papel central en la provisión de bienestar. Como advierten Estévez-Abe, Iversen y Soskice (2001), esta estructura reproduce desigualdades de género y reduce la autonomía económica de las mujeres mayores. En tales contextos,

la vejez se experimenta como una extensión de la dependencia doméstica, y las políticas públicas suelen ser residuales y asistencialistas.

En América Latina, los estudios de Martínez Franzoni (2008) y Simone Cecchini y Claudia Robles (2019) evidencian que los sistemas de protección social se caracterizan por una fuerte segmentación entre trabajadores formales e informales, y por la coexistencia de esquemas contributivos y no contributivos. Las reformas implementadas desde los años noventa —en particular la privatización parcial de los sistemas de pensiones— han debilitado la capacidad redistributiva del Estado y han transferido riesgos al individuo. Sin embargo, en las últimas dos décadas algunos países han avanzado hacia modelos más inclusivos mediante pensiones sociales universales o programas de transferencias no contributivas, como el caso del Bolsa Família en Brasil, Pensión 65 en Perú o la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México.

1.2.5 Las políticas de envejecimiento en el marco de la reconfiguración del bienestar

El diseño de políticas orientadas a la población mayor ha evolucionado de un enfoque asistencialista hacia uno basado en derechos. Cecilia Pautassi (2007) señala que el envejecimiento debe abordarse desde la perspectiva de la protección social integral, considerando no solo la seguridad económica, sino también el acceso a servicios de salud, cuidado y participación. Esta visión coincide con la propuesta de Daly y Lewis (2000), que conciben el bienestar como un sistema interdependiente entre Estado, mercado y familia, donde las políticas de cuidado ocupan un papel central.

En este marco, la noción de envejecimiento activo promovida por la Organización Mundial de la Salud (2002) plantea la necesidad de políticas que fomenten la autonomía, la participación social y la calidad de vida de las personas mayores. Sin embargo, diversos autores han advertido que esta narrativa, si se interpreta de forma individualista, puede invisibilizar las desigualdades estructurales y trasladar la responsabilidad del bienestar al propio individuo. Como sostienen Esther Dinnen y Tony Maltby (2015), el “envejecimiento activo” puede convertirse en un discurso neoliberal que legitima la reducción del Estado y la mercantilización del cuidado.

En los países de bienestar maduros, el reto principal radica en adaptar los sistemas de protección social a una población cada vez más envejecida sin comprometer su sostenibilidad fiscal. En los países en desarrollo, en cambio, el desafío consiste en expandir la cobertura y la calidad de los servicios en contextos de informalidad laboral y recursos limitados. En ambos casos, la cuestión del envejecimiento exige repensar el equilibrio entre solidaridad intergeneracional y responsabilidad individual, entre universalismo y focalización, y entre derechos y sostenibilidad económica.

Las transformaciones recientes del Estado de bienestar muestran una tensión entre la sostenibilidad económica y la justicia social. Pierson (2001) acuñó el concepto de recalibración del bienestar para describir cómo los gobiernos reforman sus sistemas de protección ajustando beneficios y ampliando el papel del mercado. No

obstante, estas reformas pueden erosionar los principios de solidaridad y universalidad que dieron origen al Estado de bienestar.

Esping-Andersen (2002) argumenta que el reto del siglo XXI no es dismantelar el bienestar, sino adaptarlo a nuevas realidades sociales: la globalización, la precarización del trabajo, la feminización de la fuerza laboral y el envejecimiento. Propone un nuevo contrato social basado en la inversión social, que priorice la educación, la conciliación trabajo-familia y la atención a la dependencia.

En América Latina, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2018) sostienen que la sostenibilidad del bienestar requiere fortalecer la capacidad fiscal, institucional y democrática del Estado. Sin ello, las políticas de envejecimiento corren el riesgo de convertirse en medidas paliativas más que en estrategias estructurales de inclusión.

1.3 Conclusiones

El recorrido teórico desarrollado a lo largo del capítulo permite comprender que la relación entre política pública, Estado de bienestar y envejecimiento constituye uno de los campos más complejos y dinámicos del pensamiento político contemporáneo. En el análisis se advierte que la política pública es, ante todo, la expresión concreta de la acción estatal y que, en tanto proceso político y administrativo, refleja las tensiones inherentes entre racionalidad técnica, legitimidad democrática y justicia social. Desde los postulados de Lasswell y Simon hasta las críticas de Lindblom, Subirats y Oszlak y O'Donnell, la evolución del concepto revela que las políticas no son actos neutros ni puramente instrumentales, sino configuraciones históricas de poder, saber y acción.

De acuerdo con Luis Aguilar (1996), el ciclo de la política pública constituye una herramienta analítica que permite comprender la lógica de la decisión estatal, pero su verdadera relevancia radica en integrar la dimensión política, organizacional y ética de la acción pública. Por su parte, Tamayo (1997) enfatiza que el diseño de las políticas no puede desvincularse de los valores y principios que orientan la convivencia democrática. Ambas perspectivas coinciden en que la eficacia de una política depende tanto de su coherencia técnica como de su legitimidad social. En ese sentido, el estudio del ciclo —identificación del problema, formulación, implementación y evaluación— se convierte en un ejercicio de comprensión del Estado en movimiento, en el que cada fase está atravesada por la disputa entre intereses, ideologías y capacidades institucionales.

La reflexión sobre el Estado y el Estado de bienestar complementa esta mirada al situar la acción pública en un marco institucional y moral más amplio. El Estado moderno, desde Hobbes hasta Weber, ha sido concebido como garante del orden y la legitimidad, pero también como escenario de dominación, como subrayan Marx, Gramsci y O'Donnell. El Estado de bienestar, surgido en la posguerra, representó el intento de reconciliar la eficiencia del capitalismo con los ideales de igualdad y solidaridad, pero sus formas y alcances han variado según los regímenes

políticos y los contextos históricos. Los análisis de Marshall (1950) y Titmuss (1958) mostraron que la ciudadanía social amplió los derechos individuales hacia la esfera económica y social, mientras que las tipologías de Esping-Andersen (1990) permitieron reconocer que la organización del bienestar depende del equilibrio entre Estado, mercado y familia.

Sin embargo, como advierten Daly y Lewis (2000), toda arquitectura de bienestar descansa en un régimen de género, pues la división sexual del trabajo y la distribución del cuidado determinan quiénes asumen las responsabilidades del bienestar cotidiano. En este punto, el envejecimiento de la población plantea nuevos dilemas: la feminización de la vejez, la sobrecarga del trabajo doméstico y la insuficiencia de servicios públicos evidencian las limitaciones del modelo tradicional. En América Latina, donde los sistemas de protección social son fragmentados, la vejez se convierte en un espejo de las desigualdades estructurales.

Autores como Filgueira (2005), Arza (2012) y Martínez Franzoni (2008) han mostrado que el envejecimiento en la región no puede abordarse sin considerar la informalidad laboral, la debilidad fiscal y la dependencia de las redes familiares. A diferencia de los Estados de bienestar europeos, los latinoamericanos enfrentan la paradoja de envejecer sin haber consolidado un sistema universal de seguridad social. Por ello, el desafío contemporáneo no consiste únicamente en ampliar la cobertura de las pensiones, sino en redefinir el papel del Estado en la gestión del cuidado, la salud y la inclusión social.

El capítulo también ha puesto de relieve que el envejecimiento no es un problema exclusivamente económico o sanitario, sino un fenómeno político y cultural que redefine las relaciones entre generaciones. Pierson (2001) y Esping-Andersen (2002) sostienen que el futuro del bienestar dependerá de la capacidad de los Estados para “recalibrar” sus sistemas de protección, combinando sostenibilidad fiscal con equidad intergeneracional. Esta recalibración exige políticas innovadoras que integren la inversión social, la corresponsabilidad y el reconocimiento del cuidado como derecho.

Desde una mirada crítica, el envejecimiento interpela la legitimidad del Estado y el sentido del bienestar mismo. En sociedades envejecidas, la pregunta central ya no es solo cómo financiar las pensiones, sino cómo garantizar una vejez digna, autónoma y socialmente integrada. En este marco, las políticas públicas adquieren un papel estratégico como mediadoras entre la estructura demográfica y el proyecto ético del Estado. Diseñar políticas de envejecimiento, entonces, no equivale a administrar el tiempo biológico, sino a redefinir los principios de justicia, solidaridad y ciudadanía que sostienen la vida colectiva.

En conclusión, el capítulo demuestra que la política pública, el Estado de bienestar y el envejecimiento conforman un triángulo analítico inseparable. El primero representa el proceso mediante el cual el Estado decide y actúa; el segundo, el marco institucional que traduce esas decisiones en derechos; y el tercero, el fenómeno social que pone a prueba la capacidad del Estado para garantizar la equidad en el curso de vida. La articulación entre estos tres ejes permite comprender que el bienestar no es un estado alcanzado, sino un proceso en constante negociación. En ese sentido, el análisis desarrollado constituye el punto de partida para repensar la política social

contemporánea como un espacio de disputa, innovación y construcción de justicia social, donde el envejecimiento se convierte en la prueba más elocuente del compromiso del Estado con la dignidad humana y la cohesión social.

Capítulo II

Análisis documental de los programas de pensión para personas adultas mayores en México (2016–2019)

El periodo 2016–2019 representa una etapa de inflexión en la política social mexicana, caracterizada por la transición de un modelo focalizado y asistencial hacia un enfoque universal y de derechos. En este lapso se configuró la evolución institucional del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM), administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hacia la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM), a cargo de la recién creada Secretaría de Bienestar. Este proceso no solo implicó un cambio administrativo, sino una redefinición del papel del Estado frente al envejecimiento poblacional, la pobreza en la vejez y la concepción del bienestar.

A partir de un análisis documental de fuentes oficiales, normativas y evaluativas, se examinan las continuidades y rupturas en el diseño, la operación y los resultados de ambos programas. Las Reglas de Operación (2016 y 2019), las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (CONEVAL, 2017), las Auditorías de Desempeño de la ASF (2018–2019) y los Informes de Programas Prioritarios de la Secretaría de Bienestar constituyen el corpus principal de análisis. El estudio busca comprender cómo, en un periodo de transición política, la política pública orientada a las personas mayores pasó de ser un mecanismo compensatorio frente a la exclusión del sistema contributivo a consolidarse como un derecho social universal.

2.1 Contexto de la protección social y la vejez en México

Hasta finales del siglo XX, la protección social en México se estructuró sobre esquemas contributivos vinculados al empleo formal. Esta característica excluyó a una amplia proporción de la población que trabajaba en el sector informal o en actividades rurales. De acuerdo con el *CONEVAL (2018)*, más del 60 % de las personas adultas mayores carecían de pensión contributiva en 2016, lo que las colocaba en situación de alta vulnerabilidad económica.

El *Programa 70 y Más*, creado en 2007, fue el primer esfuerzo nacional de pensión no contributiva. En 2013, se transformó en el *Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)*, ampliando su cobertura a zonas urbanas y a personas de 65 años o más. Sin embargo, su diseño seguía basado en la focalización, la comprobación de ingresos y la marginación territorial.

Con la alternancia política de 2018 y la creación de la *Secretaría de Bienestar*, el programa se reformuló como *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)*. Este cambio representó el tránsito hacia una pensión universal financiada con recursos fiscales federales, sustentada en el artículo 4º constitucional, que reconoce el derecho de toda persona mayor de 65 años a recibir una pensión no contributiva.

2.2. Programa Pensión para Adultos Mayores (2016–2018)

El PPAM se regía por las *Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015* (para el ejercicio fiscal 2016). De acuerdo con este documento, su objetivo era:

“contribuir al bienestar de las personas adultas mayores mediante la entrega de apoyos económicos y acciones de promoción social que fortalezcan su protección social y su participación en la comunidad”.

El diseño del programa integraba dos componentes:

1. Transferencia monetaria directa, equivalente a \$580 pesos mensuales, entregada bimestralmente.
2. Acciones de promoción social, que buscaban fomentar la integración comunitaria, la salud preventiva y el envejecimiento activo.

Según la *Evaluación de Consistencia y Resultados del CONEVAL (2017)*, el PPAM presentaba una estructura normativa sólida, con diagnóstico claro y coherencia entre objetivos y actividades. Sin embargo, la evaluación señaló áreas de mejora, especialmente en la articulación de indicadores y en la medición de resultados finales. La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) mostraba debilidad en la relación entre medios y fines, limitando la evaluación de impacto.

Además, las *Evaluaciones de Procesos (SEDESOL, 2016)* evidenciaron problemas operativos: dispersión de pagos en efectivo, falta de bancarización, y demoras en la verificación de supervivencia de los beneficiarios. Estas deficiencias generaban costos administrativos altos y riesgos de errores o duplicidades en los padrones.

A pesar de estas limitaciones, el PPAM logró una cobertura significativa: 5.5 millones de beneficiarios en 2016, con un presupuesto cercano a los 38 mil millones de pesos. El programa fue reconocido por su contribución a la reducción de la pobreza por ingresos entre adultos mayores rurales, aunque su impacto estructural fue limitado por el monto del apoyo.

2.3 Transición institucional y creación de la PBAM (2019)

La transformación del *Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)* en la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)* en 2019 constituye uno de los procesos más relevantes de reconfiguración institucional dentro de la política social mexicana contemporánea. Este cambio no puede entenderse únicamente como una modificación administrativa o presupuestal, sino como la materialización de un viraje ideológico y normativo que redefine la función del Estado en la garantía de derechos sociales y en la construcción de una noción ampliada de bienestar.

La transición se enmarca en un contexto político de ruptura con la política social de corte focalizado y compensatorio que había predominado desde los años noventa. Con la llegada de un nuevo gobierno federal en diciembre de 2018, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se impulsó una narrativa centrada en el bienestar, la justicia social y la universalización de derechos. En este marco, el rediseño de la pensión no contributiva para adultos mayores se convirtió en un símbolo de la nueva política social.

Las *Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019* establecen que:

“El programa tiene por objeto contribuir al bienestar de las personas adultas mayores mediante la entrega de un apoyo económico bimestral, que les permita mejorar su calidad de vida y fortalecer su protección social”.

El enunciado marca una diferencia sustantiva con las versiones previas del programa. Mientras el PPAM concebía la transferencia como una ayuda económica dirigida a personas en situación de vulnerabilidad, la PBAM la define como un mecanismo de bienestar universal, sustentado en la dignidad y la igualdad de derechos. La eliminación de expresiones como “prioridad para localidades con alto grado de marginación” o “personas sin pensión contributiva” en el texto normativo simboliza el abandono explícito del paradigma de la focalización.

Este cambio discursivo se acompañó de una reestructuración administrativa profunda. La operación del programa pasó de la extinta SEDESOL a la recién creada *Secretaría de Bienestar*, lo que implicó la recuperación de la rectoría estatal sobre la política social. A diferencia del modelo anterior, que operaba mediante delegaciones estatales y gestores comunitarios, la PBAM adoptó una estructura centralizada con figuras como los *Servidores de la Nación* y las *Delegaciones de Programas para el Desarrollo*. Estas instancias, coordinadas directamente por el Gobierno Federal, se encargan de la identificación, registro y atención de los beneficiarios en el territorio.

La sustitución de la red de gestores por funcionarios federales tuvo implicaciones ambivalentes. Por un lado, permitió una simplificación operativa y una reducción de intermediarios, respondiendo a las observaciones de las

Auditorías de Desempeño (ASF, 2018), que habían señalado el riesgo de discrecionalidad en la verificación de beneficiarios. Por otro lado, distintos informes técnicos advirtieron que la concentración del control operativo en estructuras político-administrativas podía generar tensiones entre eficiencia, transparencia y autonomía institucional.

Desde el punto de vista financiero, el rediseño representó una expansión sin precedentes. El presupuesto asignado al programa pasó de \$38 mil millones de pesos en 2018 a más de \$100 mil millones en 2019, lo que duplicó su peso dentro del gasto social federal. Este aumento se vinculó con la decisión de elevar el monto del apoyo a \$1,275 pesos mensuales, entregados de manera bimestral mediante depósito directo en la *Tarjeta del Bienestar*. Las nuevas *Reglas de Operación (2019)* enfatizan que “el apoyo económico se otorgará de manera directa y sin intermediarios”, reafirmando el principio de entrega personal como garantía de transparencia y control público.

La bancarización constituyó uno de los ejes técnicos más relevantes del rediseño. De acuerdo con la *Auditoría Superior de la Federación (2020)*, la adopción de pagos electrónicos redujo los costos logísticos y la posibilidad de filtraciones o desvíos, además de favorecer la trazabilidad de los recursos. No obstante, el proceso de bancarización presentó retos importantes, especialmente en zonas rurales e indígenas donde la infraestructura financiera es limitada. El informe señala que “persisten brechas de acceso a servicios financieros y dificultades en la dispersión oportuna en localidades de difícil acceso”, lo que revela que la modernización tecnológica no resuelve por sí misma las desigualdades territoriales.

Otro elemento clave de la transición fue la incorporación progresiva de la universalidad como principio jurídico. Aunque en 2019 el programa se sustentaba aún en las Reglas de Operación, en 2020 se reformó el artículo 4° de la Constitución Política para reconocer explícitamente el derecho de toda persona mayor de 65 años a recibir una pensión no contributiva. Este cambio elevó el beneficio de política pública a la categoría de derecho social, consolidando el enfoque de bienestar como parte estructural del pacto social mexicano.

En el plano evaluativo, la transición institucional generó un vacío temporal. Dado que el programa fue rediseñado en 2019, el *CONEVAL* no elaboró una *Evaluación de Consistencia y Resultados* formal durante ese ejercicio. Sin embargo, las *Fichas de Monitoreo y Evaluación de Programas Prioritarios (CONEVAL, 2020)* y las *Auditorías de Desempeño (ASF, 2020–2021)* reconocieron avances notables en cobertura —con más de 8 millones de beneficiarios en el primer año— y eficiencia presupuestal (99 % de ejercicio de recursos), pero también destacaron la ausencia de indicadores de impacto y de mecanismos de evaluación longitudinal.

El cambio de enfoque implicó también una reconfiguración simbólica del lenguaje institucional. La denominación “*Pensión para el Bienestar*” trasciende lo operativo y constituye una declaración política. En

términos discursivos, introduce una noción integral del bienestar vinculada a la dignidad, la justicia y el derecho a la vida plena. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, este viraje puede interpretarse como un proceso de resignificación del cuidado y la vejez, donde el Estado asume un papel activo en la garantía del bienestar material y emocional de las personas mayores.

En suma, la transición de 2019 no fue un simple rediseño administrativo, sino una reconfiguración del régimen de bienestar. El programa dejó de concebir a las personas mayores como sujetos pasivos de asistencia para reconocerlas como titulares de derechos sociales. Al mismo tiempo, la centralización operativa y la expansión presupuestal generaron nuevos desafíos en materia de transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad fiscal.

De acuerdo con el *CONEVAL (2021)*, “la universalización de la pensión no contributiva representa un avance sustantivo en la consolidación del Estado de bienestar, aunque demanda fortalecer la capacidad institucional de evaluación y planeación de largo plazo”. Esta observación resume el dilema actual: la PBAM encarna un logro histórico en la ampliación de derechos, pero su consolidación requiere desarrollar instrumentos técnicos, administrativos y financieros que aseguren su permanencia más allá del ciclo político.

2.4. Continuidades y rupturas

El análisis documental de las *Reglas de Operación*, las *Evaluaciones de Consistencia y Resultados* y las *Auditorías de Desempeño* permite identificar que la transformación del *Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)* hacia la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)* no constituyó una sustitución abrupta, sino un proceso de reconfiguración institucional gradual, en el que coexistieron elementos de continuidad técnica y rupturas de fondo en los principios, mecanismos y racionalidades que sustentan la acción pública.

2.4.1 Continuidades en la estructura técnica y administrativa

Entre los principales rasgos de continuidad destacan la naturaleza no contributiva del beneficio, el uso de transferencias monetarias directas y la centralidad del gobierno federal como responsable exclusivo de la ejecución y financiamiento. Ambos programas conservaron un enfoque de atención individualizada y la meta explícita de “contribuir al bienestar de las personas adultas mayores” mediante apoyos económicos bimestrales.

Asimismo, se mantuvo la dependencia de un mecanismo presupuestario sujeto al ciclo fiscal anual, con recursos asignados desde el Ramo 20 (*Bienestar*) y sin aportaciones de gobiernos estatales o municipales. Esta continuidad en la fuente de financiamiento revela la permanencia de un esquema centralizado y fiscalista, donde la sostenibilidad depende directamente de la política de gasto público y no de un sistema contributivo solidario.

Otra constante fue la falta de articulación intersectorial con políticas complementarias. Las *Evaluaciones de Consistencia y Resultados (CONEVAL, 2017)* ya advertían que el PPAM no lograba integrarse a los servicios de salud, alimentación y cuidado. De manera similar, los informes de la *Secretaría de Bienestar (2020)* reconocen que la PBAM carece de mecanismos de coordinación con programas de atención a la salud o inclusión social. Este vacío institucional demuestra que, a pesar de los avances en cobertura y derechos, persiste un diseño fragmentado que limita el impacto integral del programa en la calidad de vida de las personas mayores.

En el plano evaluativo, ambas versiones comparten la debilidad metodológica para medir impactos de largo plazo. El PPAM contó con evaluaciones de proceso y consistencia, pero no con un sistema de seguimiento longitudinal. Por su parte, la PBAM mantiene indicadores de desempeño centrados en la cobertura y la ejecución presupuestal, sin instrumentos que capturen cambios cualitativos en bienestar o autonomía. Esta continuidad refleja una tensión histórica en la política social mexicana: la preeminencia del control administrativo sobre la medición de resultados sociales.

2.4.2 Rupturas conceptuales y normativas

Las rupturas introducidas por la PBAM en 2019 son de orden estructural y simbólico. La más evidente es el tránsito de la focalización a la universalidad. Mientras el PPAM restringía el acceso a quienes no contaban con pensión o ingresos regulares, la PBAM amplió la cobertura a todas las personas adultas mayores, sin importar su situación socioeconómica. Esta decisión responde a un cambio de paradigma en el diseño de la política social: de un enfoque compensatorio basado en la pobreza hacia un enfoque garantista de derechos sociales.

El cambio conceptual se tradujo también en una nueva gramática institucional. En el PPAM, los términos “apoyo” y “beneficiario” dominaban el discurso, aludiendo a una relación vertical entre Estado y ciudadanía. En la PBAM, en cambio, el lenguaje de las *Reglas de Operación (2019)* adopta expresiones como “bienestar”, “derecho” y “titular del apoyo”, reflejando una concepción horizontal y universalista del vínculo entre Estado y población. Esta transformación lingüística coincide con lo que Nancy Fraser (2003) denomina una *reconfiguración discursiva del reconocimiento*, donde las políticas públicas no solo redistribuyen recursos, sino también *dignidad y estatus social*.

Otra ruptura relevante es la institucional. Con la creación de la *Secretaría de Bienestar* y la eliminación de la SEDESOL, el programa pasó de depender de una secretaría orientada al combate a la pobreza a una instancia cuya misión explícita es promover el bienestar social. Esto implica un cambio en la racionalidad gubernamental: la política social deja de concebirse como herramienta de mitigación y pasa a entenderse como instrumento estructural del desarrollo humano.

En el plano jurídico, la reforma al artículo 4° constitucional en 2020 consolidó esta ruptura al reconocer el derecho universal a la pensión no contributiva. Este paso elevó el programa de política administrativa a garantía constitucional, modificando el equilibrio entre los tres pilares del bienestar —Estado, mercado y familia—. En términos de Esping-Andersen (1990), puede decirse que México avanza hacia una mayor *desmercantilización*, al reducir la dependencia del ingreso laboral y del mercado para garantizar la subsistencia en la vejez.

2.4.3 Rupturas operativas y financieras

La PBAM también introdujo rupturas operativas significativas. En el PPAM, la dispersión de recursos se realizaba a través de mesas de pago y giros postales, con verificaciones presenciales. Este sistema implicaba altos costos y riesgos de discrecionalidad. En cambio, la PBAM instauró la bancarización como eje de su modelo operativo. De acuerdo con la *Auditoría Superior de la Federación (2021)*, la entrega directa mediante tarjetas electrónicas redujo los costos administrativos en 15 % y mejoró la trazabilidad del gasto público.

Sin embargo, esta modernización tecnológica también generó nuevas formas de exclusión. En localidades rurales e indígenas persisten dificultades para acceder a servicios bancarios, lo que ha obligado a mantener esquemas mixtos de pago. Así, la innovación administrativa convive con brechas territoriales que el propio Estado reconoce como desafíos para la equidad.

En términos financieros, la ruptura fue aún más marcada. El presupuesto destinado al programa casi se triplicó entre 2018 y 2019, pasando de \$38 mil millones a más de \$100 mil millones de pesos. Esta expansión presupuestal expresa una priorización política inédita del bienestar de las personas mayores, pero también abre un debate sobre la sostenibilidad fiscal a largo plazo. De acuerdo con el *CONEVAL (2022)*, la consolidación del programa requerirá “ajustes fiscales estructurales que garanticen su permanencia sin afectar otras funciones del gasto social”.

2.4.4 Rupturas simbólicas y políticas

El cambio de denominación —de *Pensión para Adultos Mayores* a *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*— tiene implicaciones simbólicas profundas. En el primer caso, el énfasis estaba en la condición etaria y económica del destinatario; en el segundo, el foco se traslada al valor político del bienestar como derecho inherente. Como advierte Karina Batthyány (2015), los cambios en el lenguaje de las políticas públicas no son neutrales: expresan la orientación ideológica del Estado y su concepción de ciudadanía.

La nueva denominación articula el programa con la narrativa más amplia del *Proyecto de Nación 2018–2024*, que ubica el “bienestar” como categoría central del discurso gubernamental. Desde esta perspectiva, la PBAM

no solo busca redistribuir recursos, sino reconstruir la legitimidad del Estado a través de la ampliación de derechos sociales.

El uso reiterado del término “bienestar” en documentos oficiales, comunicados y materiales informativos configura un nuevo marco de referencia simbólico. En él, el cuidado y la vejez dejan de concebirse como carga o vulnerabilidad y pasan a ser dimensiones legítimas de la ciudadanía social. Esta resignificación coincide con lo que Irma Arriagada (2006) denomina la *politización del bienestar*, es decir, la incorporación de la vida cotidiana y de los cuidados a la agenda central de la política pública.

Tabla 1. Evolución cronológica comparativa del Programa Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2016–2019)

Año	Programa	Principales cambios y hechos relevantes
2016	<i>Pensión para Adultos Mayores (PPAM)</i>	Publicación de las <i>Reglas de Operación 2016</i> (SEDESOL). Se consolida el objetivo de “contribuir al bienestar de las personas adultas mayores mediante apoyos económicos y acciones de promoción social”. Cobertura: 5.5 millones de beneficiarios. Monto: \$580 pesos mensuales. Pagos en efectivo y comprobación de supervivencia obligatoria.
2017	<i>Pensión para Adultos Mayores (PPAM)</i>	<i>Evaluación de Consistencia y Resultados del CONEVAL</i> señala la necesidad de fortalecer la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y mejorar la articulación con programas de salud y cuidado. Auditorías detectan debilidades en la verificación de fallecimientos y padrones. Se mantienen acciones de promoción social.
2018	<i>Pensión para Adultos Mayores (PPAM)</i>	Último año de operación bajo SEDESOL. Presupuesto de 38 mil millones de pesos. Cobertura estable. Se reconoce el programa como instrumento clave de combate a la pobreza en la vejez, pero con limitaciones en sostenibilidad y evaluación de resultados. Transición administrativa hacia la Secretaría de Bienestar.
2019	<i>Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)</i>	Publicación de las <i>Reglas de Operación 2019</i> (Secretaría de Bienestar). Rediseño estructural: se elimina la focalización, se eleva el monto a \$1,275 pesos mensuales y se introduce la bancarización mediante Tarjeta del Bienestar. Cobertura: más de 8 millones de beneficiarios. Inicio de la política de bienestar universal.

Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación 2016 y 2019, Evaluaciones de Consistencia y Resultados (CONEVAL, 2017), Auditorías de Desempeño (ASF, 2018–2019) y Secretaría de Bienestar (2019).

2.5 Conclusiones

El periodo 2016–2019 evidencia el surgimiento de una nueva racionalidad de política social en México. Mientras el PPAM representó la última etapa del paradigma focalizado heredado de los años noventa, la PBAM inaugura un enfoque universalista, con implicaciones fiscales, normativas y sociales de gran alcance.

No obstante, los documentos oficiales y las evaluaciones disponibles muestran que el cambio de diseño no resuelve automáticamente los desafíos estructurales. La sostenibilidad financiera, la articulación con políticas de salud y cuidado, y la creación de mecanismos de evaluación adaptados a la universalidad son tareas pendientes para consolidar un verdadero sistema de bienestar.

En conjunto, las continuidades y rupturas identificadas reflejan el tránsito de un modelo de asistencia focalizada hacia un régimen de bienestar de carácter universalista. En el PPAM, el Estado actuaba como agente compensador ante la exclusión del mercado laboral; en la PBAM, el Estado se erige como garante de un derecho social incondicional.

No obstante, este avance conceptual y normativo convive con tensiones prácticas. La centralización operativa y la expansión presupuestal introducen nuevos riesgos: la dependencia política del programa, la opacidad en la gestión de padrones y la necesidad de asegurar fuentes fiscales sostenibles. En otras palabras, la ruptura ideológica con el pasado no elimina los desafíos estructurales de la administración pública mexicana.

Desde una lectura teórica, la evolución entre 2016 y 2019 puede interpretarse como un proceso de hibridación de regímenes de bienestar. México mantiene rasgos de un modelo liberal-residual —por su dependencia del presupuesto y la falta de articulación intersectorial—, pero avanza hacia un régimen con elementos universalistas y desmercantilizados, donde el derecho al ingreso en la vejez se concibe como responsabilidad del Estado.

En términos políticos, la PBAM simboliza el intento de reconstruir el contrato social entre Estado y ciudadanía a través del reconocimiento del bienestar como eje articulador de la política pública. La continuidad en la estructura operativa asegura estabilidad administrativa, mientras que las rupturas conceptuales y simbólicas proyectan una nueva legitimidad basada en la igualdad, la dignidad y la justicia distributiva.

Capítulo III

Del Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019)

3.1 Análisis comparativo del diseño del Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019)

El presente capítulo tiene por objetivo analizar comparativamente el diseño institucional, normativo y operativo del *Programa Pensión para Adultos Mayores (2016)* y de la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019)*, con el propósito de identificar las transformaciones conceptuales, administrativas y políticas que marcaron el tránsito de un modelo de política social focalizado y asistencialista hacia uno de carácter universal y basado en derechos, en el marco de la reconfiguración del régimen de bienestar y del papel del Estado mexicano frente al envejecimiento poblacional.

3.1.1 Introducción y contexto general del rediseño

El análisis del diseño institucional de las pensiones no contributivas en México permite observar una evolución significativa entre el Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM), vigente en 2016 bajo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y su transformación en la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM), operada a partir de 2019 por la Secretaría de Bienestar. Ambos programas, aunque comparten el propósito de garantizar un ingreso básico a la población de edad avanzada en condiciones de vulnerabilidad, se inscriben en contextos políticos y normativos distintos que redefinieron la orientación del Estado frente a los derechos sociales.

El PPAM 2016 se situaba dentro de la política social del gobierno federal derivada del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, particularmente bajo el objetivo 2.4 de “ampliar el acceso a la seguridad social”, y se integraba como parte de la estrategia intersectorial de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En ese marco, la política de pensiones no contributivas respondía a una lógica de focalización hacia personas mayores de 65 años que no recibieran una pensión contributiva superior a \$1,092.00 mensuales. Este diseño correspondía al paradigma del desarrollo social centrado en la atención de la pobreza y la vulnerabilidad, donde la intervención estatal se concebía como complemento de los ingresos familiares y no como un derecho universal.

En contraste, el diseño de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de 2019 se inscribe en el nuevo marco discursivo del Estado de bienestar y derechos sociales, impulsado por la administración 2018-2024. El documento oficial subraya que el nuevo programa surge de un “rediseño de la política pública enfocada al

bienestar de las personas adultas mayores, reconociéndolas como titulares de derechos y contribuyendo a un piso mínimo solidario de protección social”.

Esta afirmación implica un cambio sustantivo: de un enfoque asistencialista y focalizado hacia una visión universalista que reconoce la vejez como una etapa con derechos inherentes y no como objeto de atención por pobreza.

Por lo tanto, el tránsito de 2016 a 2019 representa más que una reforma administrativa: constituye un reajuste en el paradigma del diseño institucional, donde la función redistributiva del Estado se articula con un discurso de justicia social y no de mera compensación. Este cambio se reflejó en las reglas de operación, los criterios de elegibilidad, la población objetivo, los montos y la estructura institucional.

3.1.2 Marco normativo y fundamentos institucionales

En el diseño del PPAM 2016, el marco normativo se sustentaba en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Desarrollo Social, esta última como instrumento que define la política social mexicana en términos de combate a la pobreza y promoción de la inclusión. Las reglas de operación de 2016 establecían explícitamente que el programa debía “asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia”, bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En cambio, el programa de 2019 retoma la misma estructura legal de base, pero añade una reformulación del marco conceptual. En sus considerandos iniciales, el acuerdo de la Secretaría de Bienestar (DOF, 28 de febrero de 2019) establece que la pensión para el bienestar se regirá por los principios de eficiencia, honradez y transparencia, pero además incorpora los fundamentos del Decreto de creación de la Secretaría de Bienestar y los Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo, lo cual refleja una integración más amplia dentro de la estrategia de bienestar social del nuevo gobierno.

Mientras en 2016 el diseño se encontraba sectorialmente anclado a la política de desarrollo social (SEDESOL y su Programa Sectorial), en 2019 se observa un desplazamiento hacia un esquema transversal de bienestar encabezado por la nueva Secretaría. Este cambio institucional no sólo implica una modificación semántica, sino una reconfiguración administrativa orientada a articular los programas bajo una política de transferencias universales y coordinadas territorialmente a través de las “Delegaciones de Programas para el Desarrollo”.

En términos normativos, el PPAM 2016 se ubicaba dentro de la lógica de la Ley de Desarrollo Social como programa de subsidio focalizado; la PBAM 2019, por su parte, se ampara en la noción de “pensión no contributiva de tendencia universal”, que posteriormente sería elevada a rango constitucional mediante la reforma al artículo 4º de la Constitución Política (publicada el 8 de mayo de 2020). Desde el punto de vista del diseño, esto representa

una transición de un programa social a una política de Estado, con implicaciones directas en su sostenibilidad presupuestaria y en el reconocimiento de la vejez como sujeto de derechos.

3.1.3 Objetivos generales y específicos

El contraste entre los objetivos programáticos de ambos instrumentos evidencia la transformación en la concepción del problema público.

El Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) tenía como objetivo general: “Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo”.

Este objetivo revela una orientación eminentemente compensatoria y focalizada, centrada en la población “en situación de carencia o pobreza” y en el aseguramiento de un ingreso mínimo. La edad de elegibilidad (65 años) y el límite de ingreso (\$1,092.00) reflejan un diseño dirigido a quienes no contaban con pensión contributiva, reforzando el principio de selectividad del gasto social.

En contraste, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019) redefine su objetivo general como: “Contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva”.

Este cambio semántico es profundo: desaparece la referencia a la “pobreza” o “carencia”, y se introduce el principio de igualdad y bienestar social como fines del Estado. El nuevo diseño busca garantizar un piso mínimo solidario y reconoce explícitamente el derecho a la protección social. A diferencia del PPAM, que concebía la pensión como un complemento de ingresos, la PBAM la define como un derecho universal no contributivo que reconoce la contribución social de las personas mayores.

Los objetivos específicos también expresan esta transición. Mientras el PPAM orientaba sus acciones a “aminorar el deterioro de la salud física y mental” mediante la Red Social y la participación comunitaria, la PBAM enfatiza la coordinación interinstitucional para garantizar una atención integral y el acceso a servicios de salud y bienestar. En síntesis, los objetivos de 2019 suponen una ampliación conceptual del bienestar, donde la vejez se entiende no como un problema de dependencia, sino como una condición que requiere reconocimiento y protección estatal.

3.1.4 Población objetivo, criterios de elegibilidad y cobertura

En el diseño de política social, la definición de la población objetivo y los criterios de elegibilidad constituyen el núcleo de la focalización o universalidad de un programa. El Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) 2016 delimitaba su población a las “personas de 65 años y más, mexicanas por nacimiento o con al menos 25 años de residencia en el país, que no reciban una pensión contributiva mayor a \$1,092.00 pesos mensuales”.

Esta especificación generaba un perfil focalizado en personas sin acceso a seguridad social formal, es decir, en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

Por el contrario, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM) 2019 amplía la concepción del universo beneficiario: incluye a “todas las personas de 68 años o más, mexicanas que residan en la República Mexicana, y a la población indígena adulta mayor de 65 años o más”.

Además, conserva a quienes entre 65 y 67 años ya se encontraban activos en el padrón del PPAM a diciembre de 2018, asegurando la continuidad de derechos adquiridos.

La distinción central radica en que el PPAM 2016 aplicaba filtros socioeconómicos, condicionando el acceso a la ausencia de otras pensiones contributivas; mientras que la PBAM 2019 elimina la comprobación de vulnerabilidad económica, orientándose hacia la universalidad etaria. En términos de cobertura territorial, el PPAM se implementaba mediante la estructura de SEDESOL y su red de promotores en las delegaciones estatales; la PBAM establece explícitamente “cobertura en territorio nacional” y la atención directa a través de las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo, con lo cual se da un paso hacia la centralización operativa y la desconcentración territorial de atención.

Este rediseño responde a una reconfiguración del enfoque de justicia social: el envejecimiento ya no se considera un indicador de pobreza que deba ser compensado, sino una condición social que genera derechos específicos. La universalidad de la pensión reconoce la contribución histórica de las personas mayores al tejido social, mientras que la focalización del PPAM respondía a una lógica de administración eficiente del gasto social.

3.1.5 Tipos y montos de apoyo

El diseño financiero y los montos asignados constituyen otro eje clave del análisis. En 2016, el PPAM otorgaba un apoyo económico bimestral de \$1,160.00 pesos (equivalente a \$580 mensuales), monto que representaba aproximadamente el 70 % de la línea de bienestar mínima urbana según el CONEVAL.

Su lógica era complementaria: se trataba de una transferencia parcial destinada a cubrir necesidades básicas y a reducir la vulnerabilidad del ingreso.

En cambio, la PBAM 2019 duplicó el monto al establecer una pensión de \$1,275.00 pesos mensuales (pagaderos bimestralmente), lo que equivale a \$2,550 por bimestre.

Este incremento no solo reflejó una expansión presupuestal, sino también una declaración simbólica de prioridad política: la pensión no debía ser vista como un subsidio, sino como un instrumento de redistribución y reconocimiento social.

Además, la PBAM incorporó un “pago de marcha”, equivalente a un mes de pensión, destinado al representante o auxiliar de la persona beneficiaria fallecida. Este componente no existía en las reglas del PPAM y simboliza la

continuidad del derecho social más allá de la vida del titular, en coherencia con la visión de protección integral y dignidad post mortem.

En términos de diseño técnico, el PPAM operaba con montos fijos sin actualización automática; la PBAM introduce la posibilidad de actualización anual de montos a partir de 2020, lo que refleja un avance hacia la sustentabilidad de la política social y su alineación con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.1.6 Mecanismos de operación y entrega de apoyos

La operación del PPAM 2016 se sustentaba en un sistema mixto: entrega de apoyos en efectivo a través de los promotores y gestores voluntarios, y, en menor medida, mediante tarjetas bancarias. Las reglas establecían la obligación de las y los beneficiarios de acudir semestralmente a comprobar supervivencia, lo cual generaba cargas administrativas y desplazamientos frecuentes.

El rediseño de 2019 elimina esa obligación, al reconocer la “dignidad y autonomía” de las personas mayores. Asimismo, impulsa la bancarización progresiva de los pagos, estableciendo que “en tanto se garantice la modalidad de entrega en sistema bancarizado, la instancia ejecutora podrá determinar otros medios idóneos”. Este componente busca reducir costos de transacción, evitar intermediaciones políticas y garantizar mayor transparencia.

Otra diferencia sustancial radica en la desaparición de la Red Social de Gestores Voluntarios, estructura que operaba en el PPAM y que cumplía funciones de mediación territorial y acompañamiento comunitario. La PBAM la sustituye por la red institucional de Servidores de la Nación bajo las Delegaciones de Bienestar, consolidando un modelo de gestión centralizada y uniforme a nivel nacional. Si bien esta sustitución fortaleció la coordinación administrativa, también redujo los espacios de participación comunitaria que caracterizaban al esquema anterior.

3.1.7 Derechos, obligaciones y causas de suspensión

El PPAM 2016 concebía la relación Estado-beneficiario en términos de condicionalidad y control. Las personas debían mantener actualizado su expediente, comprobar supervivencia y reportar cambios de domicilio o defunción. El incumplimiento implicaba suspensión o baja definitiva del padrón. Este diseño reflejaba una visión de “beneficiario sujeto a verificación”.

En contraste, la PBAM 2019 redefine el vínculo bajo una lógica de titularidad de derechos. Las reglas explicitan que las personas beneficiarias tienen derecho a “un trato digno, respetuoso, con calidad, equitativo y sin discriminación alguna” y a “recibir los apoyos económicos directos sin costo o condicionamiento”.

Las obligaciones persisten (proporcionar información veraz, notificar cambios y cuidar su medio de cobro), pero su redacción se orienta a la corresponsabilidad ciudadana, no a la subordinación administrativa. Además, la PBAM define con precisión los mecanismos de suspensión temporal y baja definitiva, introduciendo la figura de aclaración y reincorporación al padrón, lo que representa una mayor garantía de debido proceso administrativo.

3.1.8 Estructura institucional y coordinación intergubernamental

En 2016, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, era la instancia ejecutora del PPAM. Su operación descansaba en las Delegaciones Federales de SEDESOL, con apoyo de una red de promotores y gestores. Existía además un Consejo Nacional de Desarrollo Social como instancia de coordinación transversal.

En 2019, la Secretaría de Bienestar asume la ejecución directa mediante la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. Estas últimas constituyen el nuevo eje operativo de los programas integrales, con capacidad de registro, verificación y entrega de apoyos. La PBAM crea un Comité Técnico de la Pensión para el Bienestar, encargado de resolver los casos no previstos en las reglas, integrado por las subsecretarías y direcciones generales de la propia secretaría.

Asimismo, se establece un mecanismo de coordinación interinstitucional con dependencias pensionarias federales y estatales para compartir bases de datos y garantizar la cobertura universal.

Esta innovación apunta hacia la construcción de un Sistema Nacional de Pensiones No Contributivas, aunque en la práctica su articulación aún se encuentra en desarrollo.

3.1.9 Orientación de política pública: del asistencialismo a la universalidad

La comparación entre ambos diseños permite identificar un cambio estructural en el paradigma de la política social mexicana. El PPAM 2016 se enmarca en el modelo de focalización neoliberal heredado de los años noventa, centrado en la eficiencia del gasto y la identificación de los “pobres verdaderos”. En contraste, la PBAM 2019 responde a un modelo post-asistencialista, en el que la redistribución y el reconocimiento social adquieren centralidad.

La sustitución de SEDESOL por la Secretaría de Bienestar simboliza esta ruptura. El discurso de 2019 enfatiza la titularidad de derechos, la inclusión y la igualdad, superando la lógica de compensación que dominaba en el diseño anterior. El hecho de que la nueva pensión sea no contributiva, universal y de carácter permanente la sitúa dentro del marco de un Estado social de derechos, acercando a México a las experiencias latinoamericanas de Uruguay y Argentina en materia de protección universal a la vejez.

Sin embargo, este tránsito no está exento de tensiones. Desde la perspectiva del diseño institucional, la universalización conlleva riesgos de sostenibilidad financiera y desafíos en la coordinación federal-local, particularmente en la actualización de padrones y en la transparencia de la entrega. Aun así, representa un avance sustantivo hacia un régimen de bienestar más incluyente y solidario.

3.1. 10 Consideraciones finales y balance comparativo

El análisis comparativo permite afirmar que entre 2016 y 2019 se produjo una reconfiguración integral del diseño programático de las pensiones no contributivas en México. Los elementos centrales de este cambio son:

- El paso de la focalización por pobreza a la universalidad por edad y ciudadanía.

- La transformación del concepto de beneficiario en titular de derechos.
- El incremento del monto y su actualización periódica.
- La sustitución de estructuras operativas de corte voluntario por una red institucional profesionalizada.
- La integración del programa dentro de una política nacional de bienestar.

Desde un enfoque de análisis de políticas públicas, el rediseño de 2019 constituye un caso paradigmático de reforma estructural en la política social mexicana, donde los instrumentos de subsidio se reorientan hacia la garantía de derechos. La evolución del diseño normativo y operativo revela una nueva relación entre Estado y ciudadanía: el adulto mayor deja de ser visto como receptor pasivo y se reconoce como sujeto de dignidad y derecho social universal.

3.2 Análisis de los resultados de evaluaciones del Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019)

Analizar comparativamente los resultados de evaluaciones realizadas al Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019), con el propósito de identificar las transformaciones conceptuales, administrativas y políticas que marcaron el tránsito de un modelo de política social focalizado y asistencialista hacia uno de carácter universal y basado en derechos, en el marco de la reconfiguración del régimen de bienestar y del papel del Estado mexicano frente al envejecimiento poblacional.

3.2.1 Evaluaciones de diseño y consistencia de resultados

Las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR) constituyen un instrumento clave para analizar la calidad del diseño y la efectividad de los programas públicos. En el caso del Programa Pensión para Adultos Mayores, la ECR 2017–2018 del CONEVAL destacó que el programa “cuenta con una estructura normativa completa, un problema público claramente definido y una alineación adecuada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”. Sin embargo, subrayó la necesidad de “fortalecer la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), especialmente en la articulación de supuestos y medios de verificación”.

Asimismo, el CONEVAL recomendó ampliar la vinculación del PPAM con políticas complementarias de salud, inclusión financiera y cuidados, para potenciar el efecto del apoyo económico sobre el bienestar integral de los adultos mayores. Estas recomendaciones, aunque parcialmente atendidas, fueron absorbidas en la formulación del nuevo programa de 2019.

En el caso de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la evidencia disponible corresponde principalmente a informes de monitoreo y auditorías. La Auditoría de Desempeño 2021 concluyó que “los

indicadores de fin presentan una adecuada consistencia para valorar el cumplimiento del objetivo del programa”, pero identificó “debilidades metodológicas en los indicadores de propósito y componente, que deben redefinirse para reflejar mejor los resultados intermedios”.

En ausencia de una ECR formal publicada por el CONEVAL, las Fichas de Monitoreo 2020 y 2021 permiten observar avances sustantivos en la cobertura y ejecución presupuestal, aunque no aún en la evaluación de resultados de bienestar. En otras palabras, la PBAM exhibe solidez operativa, pero su marco lógico requiere ajustes para reflejar los impactos sociales derivados de su expansión.

De acuerdo con el Informe de Programas Prioritarios del CONEVAL (2022), la PBAM ha logrado un cumplimiento del 98 % en su meta de cobertura, pero carece de información sistemática sobre los cambios en calidad de vida o dependencia económica de las personas beneficiarias. Esta limitación evidencia el reto de construir indicadores cualitativos y de resultado que permitan pasar del monitoreo al aprendizaje de política pública.

3.2.2 Evaluaciones de procesos e impacto

Las evaluaciones de procesos permiten identificar las fortalezas y debilidades operativas de un programa público, así como los factores que facilitan o limitan el cumplimiento de sus objetivos. En el caso del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM), las Evaluaciones de Procesos 2015 y 2016 señalaron avances importantes en la estandarización de los procedimientos, pero también identificaron áreas críticas en materia de capacitación del personal operativo, comunicación con beneficiarios y eficiencia en la entrega de apoyos.

Según el Informe de Evaluación de Procesos (SEDESOL, 2016), “la dispersión de recursos en efectivo representa riesgos logísticos y de seguridad, por lo que se recomienda fortalecer los mecanismos de pago electrónico y promover la bancarización”. Este señalamiento anticipó una de las transformaciones más relevantes del programa en su versión posterior, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM).

En cuanto a las evaluaciones de impacto, el antecedente más sólido corresponde al Programa 70 y Más, precursor del PPAM. El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2014) aplicó un diseño cuasiexperimental con grupo de tratamiento y de control, y concluyó que el programa produjo efectos positivos en la salud mental, la seguridad alimentaria y la reducción de la participación laboral de los adultos mayores rurales. El estudio reportó una disminución promedio del 18 % en la probabilidad de trabajar y un aumento significativo en el tiempo de descanso y recreación, lo que sugiere una mejora en la calidad de vida.

Estos hallazgos sustentaron la continuidad del PPAM durante la administración 2012–2018. No obstante, el programa fue objeto de críticas por la limitada cuantía de la transferencia y la ausencia de un componente de articulación intersectorial. El CONEVAL (2018) recomendó “ampliar el alcance de la evaluación hacia los resultados finales en bienestar y autonomía”, señalando que la política de transferencias monetarias debía integrarse con acciones complementarias de salud y cuidado.

En contraste, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores no cuenta aún con una evaluación de impacto formal publicada por el CONEVAL o el INSP, debido a su reciente implementación y a su naturaleza universal. Sin embargo, los informes de Monitoreo 2021–2022 y las Auditorías de Desempeño de la ASF destacan que el programa ha cumplido consistentemente sus metas de cobertura y ejecución presupuestal, con niveles superiores al 95 %.

A pesar de ello, la Auditoría Superior de la Federación (2021) observó que “la medición de resultados intermedios es limitada, lo que dificulta estimar los efectos del programa sobre el bienestar económico y social de los beneficiarios”. Esta observación subraya la necesidad de diseñar indicadores cualitativos y longitudinales que permitan evaluar los efectos del incremento de ingresos sobre la autonomía, el autocuidado y la reducción de carencias sociales.

En términos de impacto potencial, la PBAM representa un instrumento poderoso de redistribución del ingreso: la expansión de su cobertura y el aumento de sus montos han contribuido a reducir la incidencia de pobreza por ingresos entre la población adulta mayor, aunque todavía no existen estimaciones causales publicadas que confirmen el tamaño de este efecto.

3.3.3 Evaluaciones específicas y de desempeño

Las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) y las Auditorías de Desempeño aportan información detallada sobre la eficacia y la eficiencia de los programas presupuestarios. En el caso del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM), la EED 2014–2015 reportó avances en la institucionalización del modelo operativo y en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Sin embargo, identificó deficiencias en la definición de los indicadores de propósito y de fin, lo que dificultaba medir los resultados reales en bienestar social.

Asimismo, la EED destacó que “el programa carece de un mecanismo sistemático de seguimiento de egresos y resultados en los hogares beneficiarios”, por lo que recomendó diseñar un sistema de monitoreo con indicadores de corto, mediano y largo plazo. Estas observaciones se mantuvieron vigentes hasta la creación de la PBAM.

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM) ha sido evaluada principalmente mediante auditorías externas. La Auditoría de Desempeño de la Cuenta Pública 2021 determinó que el programa presenta “coherencia entre su objetivo general y los indicadores de fin, los cuales permiten evaluar el cumplimiento del propósito de garantizar la protección social de las personas adultas mayores”. No obstante, señaló como área de mejora “la redefinición de los indicadores de componente y actividad para asegurar la consistencia metodológica de la MIR”.

Por su parte, el Informe Final del Programa S176 (Secretaría de Bienestar, 2022) evidenció que el 98 % de los recursos asignados fueron ejercidos, alcanzando la totalidad de las metas de cobertura y dispersión. Sin embargo, el documento subraya la necesidad de “reforzar la medición de los resultados intermedios relacionados con la autonomía económica y la percepción de bienestar de los beneficiarios”.

De manera general, las evaluaciones de desempeño muestran una mejora significativa en la eficiencia administrativa y financiera del programa posterior a 2019. La bancarización, la automatización de pagos y la centralización de padrones han permitido reducir los costos operativos. No obstante, el énfasis en la transferencia monetaria directa ha desplazado componentes de acompañamiento social que podrían potenciar el impacto del ingreso garantizado en el bienestar integral.

En suma, las evaluaciones de desempeño corroboran la eficacia administrativa del programa, pero revelan la necesidad de construir una arquitectura de indicadores que capture los resultados sociales y no únicamente los avances cuantitativos en cobertura o gasto ejercido.

3.3 Conclusiones

El análisis comparativo de los programas Pensión para Adultos Mayores (PPAM, 2016–2018) y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM, 2019–2024) permite identificar una transformación profunda en la orientación, el diseño y los mecanismos de implementación de la política pública dirigida a la población mayor en México. Más allá de los ajustes normativos o administrativos, el cambio entre ambos programas refleja una mutación del paradigma de política social, que transita del asistencialismo focalizado al reconocimiento universal de derechos.

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, el PPAM representaba una estrategia compensatoria frente a las limitaciones estructurales del sistema de seguridad social contributivo. Su diseño, de acuerdo con la Evaluación de Consistencia y Resultados del CONEVAL (2017), mostraba coherencia interna y pertinencia frente al problema identificado —la ausencia de ingresos regulares en la vejez—, pero mantenía un enfoque residual, al

circunscribir la elegibilidad a personas sin pensión o con ingresos mínimos. Este modelo, alineado con la lógica liberal-residual descrita por Esping-Andersen, concebía al Estado como un actor subsidiario, cuya intervención se activaba solo ante la incapacidad de los mercados o las familias para proveer bienestar.

En contraste, la PBAM se erige sobre un enfoque universalista y de derechos sociales, que redefine el papel del Estado como garante de bienestar. El reconocimiento constitucional de la pensión universal en 2020 consolidó un nuevo pacto social, donde la vejez dejó de ser tratada como un riesgo individual y pasó a considerarse una responsabilidad colectiva. Este cambio coincide con la noción de “desmercantilización” de Esping-Andersen, según la cual la provisión estatal directa de ingresos básicos reduce la dependencia del individuo frente al mercado.

Las evaluaciones disponibles confirman esta tendencia, aunque también revelan tensiones no resueltas. Por un lado, la Auditoría Superior de la Federación (2021) y el CONEVAL (2022) destacan los logros de la PBAM en cobertura y eficiencia administrativa. Por otro, señalan la debilidad del marco de resultados, la ausencia de indicadores cualitativos de bienestar y la necesidad de diseñar evaluaciones de impacto robustas que permitan estimar los efectos del programa en dimensiones como la salud, la autonomía o la inclusión social.

De acuerdo con la Evaluación de Impacto del INSP (2014) sobre el programa 70 y Más, las transferencias monetarias a adultos mayores pueden generar mejoras sustantivas en bienestar subjetivo y condiciones de vida. Sin embargo, estos efectos tienden a estabilizarse cuando los montos no se acompañan de políticas complementarias en salud, cuidado o envejecimiento activo. Esta advertencia resulta pertinente para la PBAM, que, al centrarse exclusivamente en la transferencia económica, podría reproducir limitaciones similares si no se articula con otras estrategias de política pública.

Desde el punto de vista administrativo, el paso de una operación descentralizada y verificadora (PPAM) a una gestión centralizada y digitalizada (PBAM) representa una modernización significativa. No obstante, como advierte la ASF, la recentralización puede generar riesgos de opacidad o dependencia política si no se acompaña de mecanismos sólidos de rendición de cuentas y participación ciudadana. La transición de gestores comunitarios a Servidores de la Nación ejemplifica cómo la eficiencia operativa puede entrar en tensión con la autonomía institucional.

En términos de sostenibilidad, la PBAM plantea un dilema entre justicia distributiva y estabilidad fiscal. Si bien su universalidad fortalece la cohesión social y la legitimidad del Estado, su expansión presupuestal exige políticas fiscales progresivas y mecanismos de financiamiento sostenibles. El propio CONEVAL (2022) advierte que la

consolidación de la pensión universal requiere “evaluar los impactos macroeconómicos y fiscales de largo plazo, a fin de garantizar su viabilidad intergeneracional”.

A nivel simbólico y discursivo, la PBAM representa la institucionalización del bienestar como categoría política central. El uso reiterado del término “bienestar” en las Reglas de Operación de 2019 y en los informes de la Secretaría homónima expresa una voluntad de redefinir la relación Estado-sociedad desde un lenguaje de derechos y dignidad. Esta resignificación, sin embargo, no debe ocultar que la efectividad de la política pública depende de su capacidad para generar resultados verificables y sostenibles.

En síntesis, las evaluaciones comparadas permiten arribar a las siguientes conclusiones generales:

- 1. Reorientación del paradigma de política social. El tránsito de PPAM a PBAM constituye un cambio estructural hacia la universalización de derechos, que redefine el papel del Estado mexicano en la protección social de la vejez.
- 2. Avances en cobertura y eficiencia operativa. La PBAM ha logrado expandir su alcance a más de 11 millones de beneficiarios, con altos niveles de ejecución presupuestal y mejoras en transparencia derivadas de la bancarización.
- 3. Desafíos en evaluación y sostenibilidad. Persiste la necesidad de fortalecer la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), realizar evaluaciones de impacto con metodología causal y garantizar la sostenibilidad fiscal del programa.
- 4. Tensión entre eficiencia y gobernanza democrática. La recentralización administrativa ha reducido intermediarios, pero también requiere mecanismos de rendición de cuentas y evaluación ciudadana para preservar la legitimidad institucional.
- 5. Necesidad de integralidad. El bienestar de las personas mayores no depende solo del ingreso, sino también del acceso a servicios de salud, cuidados y espacios de participación; la PBAM debe articularse con otras políticas públicas para lograr un impacto sostenible.

Tabla 1. Comparativo PPAM–PBAM

Dimensión	Programa Pensión para Adultos Mayores (2016–2018)	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019–2024)
Enfoque conceptual	Asistencial, focalizado en pobreza y vulnerabilidad.	Universal, basado en el derecho a la protección social.
Marco jurídico	Sustentado en la Ley General de Desarrollo Social y reglas de SEDESOL.	Fundamento constitucional (art. 4º) y reglas de la Secretaría de Bienestar.
Población objetivo	Personas de 65 años y más sin pensión o con ingresos menores a \$1,092 mensuales.	Personas de 68 años y más, o de 65 años en pueblos indígenas.
Cobertura	Aproximadamente 5.5 millones de beneficiarios (2016).	Más de 11 millones de beneficiarios (2024).
Monto de apoyo	\$580 pesos mensuales.	\$3,850 pesos bimestrales (2024).

Dimensión	Programa Pensión para Adultos Mayores (2016–2018)	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019–2024)
Mecanismo de entrega	Pago en efectivo, mesas de atención y giros postales.	Depósito bancario directo mediante Tarjeta del Bienestar.
Estructura operativa	Delegaciones de SEDESOL y Red de Gestores Voluntarios.	Delegaciones de Programas para el Desarrollo y Servidores de la Nación.
Tipo de evaluación disponible	Evaluaciones de Consistencia, Procesos, Impacto y Desempeño.	Auditorías de Desempeño, Monitoreos y Evaluaciones Específicas.
Resultados destacados	Impacto positivo en salud mental, nutrición y tiempo libre (INSP, 2014).	Alta cobertura y cumplimiento de metas presupuestales (ASF, 2021).
Principales retos	Limitado monto, alta carga administrativa, verificación de supervivencia.	Medición de impacto real, fortalecimiento de la MIR y sostenibilidad fiscal.

Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores (2016) y de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019), las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR) y las Evaluaciones de Procesos publicadas por el CONEVAL, las Auditorías de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los Informes de Impacto del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y los Informes de Programas Prioritarios de la Secretaría de Bienestar

Capítulo IV

Una comparación entre programas sociales para adultos mayores

El presente capítulo tiene como propósito exponer los fundamentos metodológicos que guiaron la elaboración del análisis comparativo de los programas Pensión para Adultos Mayores (PPAM, 2016–2018) y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM, 2019–2024). La elección de un enfoque de análisis documental responde al interés por examinar la evolución conceptual, normativa y operativa de ambas políticas públicas a partir de fuentes oficiales, con el fin de comprender cómo se reconfiguró el papel del Estado mexicano frente a la protección social de la vejez.

La metodología adoptada se fundamenta en el paradigma cualitativo, bajo la premisa de que las políticas públicas son construcciones sociales que expresan las relaciones de poder, las concepciones de ciudadanía y las prioridades institucionales de cada momento histórico. En este sentido, el análisis documental no se limita a la descripción de contenidos normativos, sino que implica una lectura crítica, comparativa e interpretativa de los textos que sustentan la acción pública.

4.1 Enfoque de investigación

El estudio se enmarca en un enfoque cualitativo-descriptivo con orientación analítico-comparativa, propio de los estudios de políticas públicas y del campo de la evaluación social. Este enfoque permite identificar las continuidades y rupturas entre los dos programas a través de la revisión sistemática de documentos normativos, técnicos y evaluativos, interpretando los significados, categorías y racionalidades que subyacen a cada diseño programático.

De acuerdo con Luis Aguilar (1996), el análisis de políticas públicas exige comprender “los procesos mediante los cuales las decisiones gubernamentales adquieren forma institucional”. En este marco, el análisis documental se constituyó como una herramienta idónea para examinar cómo se transformaron los objetivos, mecanismos y supuestos que orientan la política de pensiones no contributivas en México.

El enfoque comparativo adoptado permitió observar la transición de un modelo asistencial y focalizado (PPAM) a uno universal y de derechos (PBAM), identificando los elementos estructurales que sustentan este cambio: el marco jurídico, el diseño operativo, la cobertura, los mecanismos de evaluación y la orientación discursiva.

4.2. Técnica de análisis documental

El análisis documental se desarrolló en tres etapas: sistematización, codificación temática e interpretación crítica.

1. **Sistematización:** se realizó la recopilación, organización y clasificación de los documentos según su tipo (normativo, evaluativo, financiero, institucional) y su periodo de aplicación (2016–2018 y 2019–2024). Esta etapa permitió construir un marco cronológico y comparativo de referencia.
2. **Codificación temática:** mediante la lectura minuciosa de las Reglas de Operación y los informes de evaluación, se identificaron categorías analíticas relacionadas con el diseño, cobertura, mecanismos de operación, instrumentos de evaluación, resultados y retos. Dichas categorías se derivaron tanto de la literatura especializada como del contenido empírico de los documentos.
3. **Interpretación crítica:** con base en las categorías codificadas, se llevó a cabo un análisis comparativo orientado a reconocer los supuestos normativos, conceptuales y políticos que sustentan cada programa. Esta interpretación permitió situar los hallazgos en el marco de la teoría del bienestar, los regímenes de protección social y la perspectiva de derechos.

En concordancia con Joan Subirats (1994), el análisis de las políticas públicas requiere “desentrañar los significados institucionales que orientan las acciones del Estado”. En ese sentido, el análisis documental no se limitó a la identificación de diferencias textuales, sino que examinó las lógicas de intervención implícitas en cada diseño programático.

4.3 Criterios de comparación

Para estructurar la comparación entre el PPAM y la PBAM se definieron cinco dimensiones analíticas:

- **Enfoque conceptual:** se evaluó la concepción de bienestar, ciudadanía y envejecimiento implícita en cada programa.
- **Marco jurídico e institucional:** se analizaron los fundamentos legales y los mecanismos de coordinación interinstitucional.
- **Diseño operativo y cobertura:** se revisaron los procesos de focalización, los criterios de elegibilidad y la gestión administrativa.
- **Evaluación y desempeño:** se compararon los instrumentos de seguimiento, las auditorías y los resultados reportados.
- **Discursos y racionalidades políticas:** se examinó el lenguaje institucional y su relación con los paradigmas de política social.

Estos criterios permitieron construir un análisis integral que articula los aspectos técnicos con los simbólicos, y los operativos con los políticos, otorgando una visión amplia del proceso de transformación institucional.

El análisis documental permitió reconstruir la trayectoria institucional y conceptual de los programas de pensión no contributiva en México, identificando los elementos que explican su evolución. La combinación de fuentes normativas, evaluativas y discursivas posibilitó un examen profundo del diseño, la gestión y los resultados, evidenciando el tránsito de un modelo asistencial a un esquema de bienestar universal.

Esta estrategia metodológica se sustenta en la convicción de que los documentos oficiales no son meros registros administrativos, sino expresiones discursivas del Estado, a través de las cuales se configuran las políticas, se legitiman las decisiones y se materializan las ideas de bienestar y ciudadanía.

Capítulo V

¿Un programa social que beneficia a los adultos mayores o una estrategia clientelar gubernamental?

El análisis de las políticas públicas vinculadas al envejecimiento y la protección social en México exige un abordaje teórico que trascienda la descripción institucional y que logre situar las transformaciones recientes en el marco de los debates sobre el Estado de bienestar, la ciudadanía social y la acción pública. En esta perspectiva, el tránsito del Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM) constituye un laboratorio empírico privilegiado para comprender la reconfiguración de los regímenes de bienestar en América Latina y, al mismo tiempo, una manifestación de las tensiones entre eficiencia administrativa, legitimidad política y justicia social.

De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva (1996), las políticas públicas deben entenderse como un proceso racional y estratégico mediante el cual el Estado orienta su acción hacia la resolución de problemas públicos, integrando conocimiento, recursos y legitimidad. Sin embargo, como advierten Oszlak y O'Donnell (1976), este proceso no se produce en un vacío técnico, sino en un campo de poder donde los actores estatales, sociales y económicos disputan los significados de lo público y las prioridades del bienestar. Esta tensión entre la racionalidad instrumental y la racionalidad política atraviesa toda política pública, y se hace especialmente visible cuando se trata de redefinir el lugar del Estado frente a la vejez y el envejecimiento poblacional.

En el caso mexicano, el rediseño del PPAM en la Pensión para el Bienestar (PBAM) no puede entenderse solo como una reforma administrativa, sino como la expresión de un cambio de paradigma en la política social. Mientras el PPAM respondía al modelo de focalización neoliberal que caracterizó la política social desde los años noventa —centrado en la eficiencia del gasto y la atención a la pobreza extrema—, la PBAM encarna un giro discursivo y normativo hacia la universalización de derechos, en sintonía con la ampliación constitucional del derecho a la pensión no contributiva. Este tránsito simboliza, en términos de Esping-Andersen (1990), un intento de desplazamiento del régimen asistencialista hacia un modelo más inclusivo, donde el principio de ciudadanía sustituye al de necesidad como criterio de elegibilidad.

Sin embargo, la discusión teórica sobre el diseño y el impacto de estas políticas revela que los procesos de universalización no son lineales ni exentos de contradicciones. Como señala Joan Subirats (1994), toda política pública es resultado de una negociación entre actores, discursos y estructuras institucionales, donde las decisiones técnicas están mediadas por luchas simbólicas y políticas. En este sentido, la política de pensiones mexicana refleja una tensión entre la construcción de legitimidad política —a través de transferencias directas universales— y la sostenibilidad fiscal del modelo. El Estado amplía derechos al tiempo que redefine sus límites financieros y

administrativos, produciendo una nueva configuración de la acción pública que mezcla elementos de justicia redistributiva con estrategias de gobernabilidad política.

Desde una perspectiva comparativa, el PPAM (2016) se inscribía en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, orientado por los principios de “inclusión y desarrollo social” y por una lógica de focalización territorial vinculada a la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Este diseño respondía a lo que Manuel Canto (1995) denomina “racionalidad situacional” de las políticas latinoamericanas: acciones de corto plazo, condicionadas por presiones políticas y carencias institucionales. El PPAM definía su población objetivo en función de la vulnerabilidad económica y la ausencia de pensión contributiva, reproduciendo la noción de pobreza como criterio de legitimación de la intervención estatal. En cambio, la PBAM (2019) redefine el problema público desde una concepción de derechos universales, eliminando los filtros de ingreso y situando la edad como criterio igualador. De acuerdo con Tamayo (1997), esta transición puede interpretarse como un avance hacia una política pública con contenido ético, orientada por principios de justicia social y dignidad humana.

No obstante, la adopción del principio de universalidad no resuelve por sí misma las inequidades estructurales del régimen de bienestar mexicano. En términos de Gøsta Esping-Andersen (1990), la universalización formal puede coexistir con una estratificación real si los sistemas de protección no logran igualar las condiciones de acceso y disfrute de los derechos. La PBAM, al eliminar criterios socioeconómicos, amplía la cobertura y fortalece la legitimidad del Estado, pero no necesariamente corrige las brechas de género, territoriales y laborales que determinan la vulnerabilidad de las personas mayores. Desde la perspectiva de Nancy Fraser (2008), esta tensión revela el dilema entre la “redistribución” y el “reconocimiento”: una política puede redistribuir recursos sin transformar las estructuras de desigualdad simbólica y relacional que afectan a determinados grupos, como las mujeres mayores en contextos de informalidad laboral o dependencia económica.

El cambio en el marco normativo y en la estructura institucional de los programas de pensión refleja también la evolución del Estado mexicano en su tránsito de un modelo de desarrollo social a un modelo de bienestar integral. El paso de la SEDESOL a la Secretaría de Bienestar y la creación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo simbolizan lo que Omar Guerrero (1994) denomina una “repolitización de la administración pública”: el Estado ya no se limita a ejecutar políticas de compensación, sino que busca construir una narrativa de justicia social y presencia territorial. Sin embargo, como advierte Carola Conde (2000), este tipo de transformaciones pueden tensionar la frontera entre la técnica y la política, generando ambigüedades en la operación y evaluación de las políticas.

El rediseño programático de 2019 incorpora un discurso de derechos que trasciende el asistencialismo, pero mantiene mecanismos centralizados de gestión y control. Desde la teoría del Estado relacional planteada por Jessop (2008), esto podría interpretarse como una forma de “reconfiguración estratégica del Estado”, que adapta sus instrumentos y discursos para mantener la gobernabilidad en contextos de fragmentación institucional. El bienestar se redefine, pero sin modificar radicalmente la estructura de poder que sostiene la política pública. Así, el Estado asume un papel dual: garante de derechos y administrador de lealtades políticas.

La comparación entre los mecanismos operativos de ambos programas permite observar cómo el diseño técnico traduce decisiones de carácter político. El PPAM, con su red de promotores y gestores voluntarios, operaba bajo un esquema de mediación comunitaria que fortalecía la proximidad territorial, aunque al costo de reproducir prácticas clientelares. En cambio, la PBAM centraliza la operación en las Delegaciones de Bienestar y en los Servidores de la Nación, eliminando intermediarios, pero reforzando la verticalidad del control estatal.

En términos de Subirats (1994), se trata de un cambio en el modelo de gobernanza: de una política fragmentada basada en redes informales, a una política vertical de redistribución directa. Esta reconfiguración mejora la transparencia y la homogeneidad administrativa, pero reduce los espacios de participación ciudadana y comunitaria, lo que plantea nuevos retos para la gobernanza democrática del bienestar.

Desde el enfoque del Estado de bienestar, la discusión teórica debe considerar la evolución histórica del pacto social que sustenta la protección a la vejez. T. H. Marshall (1950) definió la ciudadanía social como el conjunto de derechos económicos y sociales que garantizan la participación plena en la vida colectiva. Bajo esta lógica, las pensiones no contributivas son mecanismos de inclusión que buscan corregir la desigualdad estructural del mercado laboral. En América Latina, sin embargo, el desarrollo de los regímenes de bienestar ha sido desigual y fragmentado. Fernando Filgueira (2005) y Martínez Franzoni (2008) sostienen que los sistemas latinoamericanos combinan componentes contributivos y asistenciales, generando una “estratificación del bienestar” que reproduce la desigualdad social. El caso mexicano ejemplifica este patrón: la coexistencia de regímenes contributivos para los trabajadores formales y programas no contributivos para los informales refleja un modelo dual de protección, donde la universalidad nominal encubre la segmentación real.

El envejecimiento demográfico introduce una presión adicional sobre estos regímenes. Como advierte Paul Pierson (2001), las sociedades envejecidas enfrentan el desafío de “recalibrar” sus sistemas de bienestar para sostener la equidad intergeneracional y la sostenibilidad fiscal. En México, el aumento de la población mayor de 65 años —que en 2020 representaba más del 8 % de la población total— obliga a replantear la relación entre derechos sociales y capacidad fiscal. En este contexto, la PBAM se presenta como una respuesta política más que estructural: busca garantizar un ingreso básico a todos los mayores, pero sin modificar la lógica contributiva del

sistema general de seguridad social. Como sugiere Pierson, las reformas de bienestar en contextos de restricción fiscal tienden a ser “reformas por adición”, donde los nuevos derechos se construyen sobre estructuras heredadas, sin una reforma integral del sistema.

Desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, desarrollada por Méndez (2000) y Tamayo (1997), el análisis comparativo de los programas revela diferencias sustantivas en la concepción de la eficacia y la legitimidad. Las evaluaciones de diseño y consistencia de resultados del PPAM (CONEVAL, 2017) señalaban limitaciones en la focalización, en la actualización de padrones y en la transparencia de la operación. En cambio, las evaluaciones iniciales de la PBAM (2020-2022) destacan su contribución a la reducción de la pobreza de ingresos y a la mejora del bienestar subjetivo, pero también advierten sobre la ausencia de mecanismos de evaluación sistemática y de indicadores de impacto a largo plazo. En términos de Dunn (2008), esto evidencia una debilidad en el “aprendizaje institucional” del Estado mexicano: las políticas se rediseñan con base en objetivos políticos más que en la evidencia acumulada de su efectividad.

La discusión teórica también debe considerar la dimensión simbólica de la política pública. Como señalan Oszlak y O'Donnell (1976), las políticas son “formas concretas en que el Estado actúa”, pero también “formas de representar su legitimidad ante la sociedad”. La PBAM, al ser presentada como una pensión “para el bienestar”, encarna un nuevo pacto simbólico entre Estado y ciudadanía: el adulto mayor deja de ser un sujeto asistido para convertirse en titular de derechos. Sin embargo, esta representación convive con la persistencia de un Estado con capacidades limitadas para garantizar la integralidad del bienestar. De acuerdo con Subirats (1994), esta disonancia entre discurso y práctica es constitutiva de las políticas públicas: en su dimensión simbólica, las políticas crean consenso y legitimidad; en su dimensión operativa, enfrentan las restricciones materiales y burocráticas de la acción estatal.

Por último, desde una mirada crítica, la reconfiguración de la política de pensiones debe interpretarse dentro de los debates más amplios sobre el futuro del Estado de bienestar en América Latina. Cecilia Arza (2012) y Simone Cecchini (2019) subrayan que la expansión de las pensiones no contributivas representa una conquista social, pero también una estrategia de contención de la desigualdad sin transformación estructural. En este sentido, la PBAM es a la vez una política redistributiva y un instrumento de gobernabilidad: redistribuye recursos, pero no modifica los mecanismos de producción de la desigualdad. Como advierte Nancy Fraser (2013), la justicia social contemporánea requiere articular redistribución, reconocimiento y representación, de modo que las políticas no solo alivien la pobreza, sino que transformen las relaciones de poder que la generan.

En conclusión, la discusión teórica evidencia que el tránsito del PPAM a la PBAM constituye un hito en la evolución de la política social mexicana, pero también un reflejo de los límites del Estado de bienestar en

contextos de desigualdad estructural. Desde el punto de vista analítico, el cambio de un enfoque asistencialista a uno universalista representa un avance hacia la ciudadanía social, pero desde el punto de vista crítico, la política aún opera dentro de un régimen segmentado de bienestar. Así, el Estado mexicano se encuentra en un punto intermedio: más incluyente que en el pasado, pero aún incapaz de articular un sistema integral de protección social. La universalización de las pensiones, aunque políticamente legítima, plantea desafíos de sostenibilidad, equidad y gobernanza que requieren una reflexión continua sobre el papel del Estado y el sentido del bienestar en la vejez.

Referencias

- Aguilar, Luis. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arriagada, Irma. (2006). *Cambios de las políticas sociales: universalismo versus focalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2018). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017: Programa Pensión para Adultos Mayores*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2020). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Batthyány, Karina. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. Montevideo: CEPAL.
- Batthyány, Karina, Genta, Natalia, & Perrotta, Valeria. (2017). *Avances y desafíos en las políticas de cuidado en América Latina*. Montevideo: Universidad de la República.
- Canto, Manuel. (1995). *Política social y política pública: apuntes para un debate conceptual*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CONEVAL. (2017). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017: Programa Pensión para Adultos Mayores*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2020). *Programas Prioritarios del Gobierno de México 2020: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2022). *Informe de Evaluación de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2022*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Conde, Carola. (2000). *Política pública y gobernabilidad democrática: retos del Estado contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2020). *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo de 2020. Reformas al artículo 4º constitucional sobre el derecho a la pensión universal. Ciudad de México, México.
- Dye, Thomas. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, Nancy. (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Nueva York: Verso.
- Guerrero, Omar. (1994). *Burocracia y política: teoría del Estado burocrático*. México: Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2014). *Evaluación de Impacto del Programa 70 y Más*. Cuernavaca: INSP.

Iracheta, Alfonso, & Cortés, Carlos. (2019). *Políticas públicas en México: retos y transformaciones del bienestar social*. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense.

Ley General de Desarrollo Social. (2004). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004. Reformas publicadas hasta el 15 de noviembre de 2021. Ciudad de México, México.

Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024. (2019). *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019. Ciudad de México, México.

Secretaría de Bienestar. (2019, 28 de febrero). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores para el ejercicio fiscal 2019*. *Diario Oficial de la Federación*, Quinta Sección. Ciudad de México, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2015, 30 de diciembre). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2016*. *Diario Oficial de la Federación*, Tercera Sección. Ciudad de México, México.

Subirats, Joan. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Tamayo, Carlos. (1997). *Las políticas públicas como disciplina académica*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Vázquez, Enrique, & Cabrero, Enrique. (2019). *Gobernanza y política social en México: desafíos para la implementación de programas prioritarios*. Ciudad de México: CIDE.