

# inventio

La génesis de la cultura universitaria en Morelos



Año 15, número 35, marzo-junio 2019, pp. 31-31

ISSN: 2007-1760 (impreso), 2448-9026 (digital)

DOI: 10.30973/inventio/2019.15.35/3

PENSAMIENTO UNIVERSITARIO

## El futuro del programa Prospera

**Gabriela Mendizábal Bermúdez** / ORCID: 0000-0002-6411-0837 / [gabymendizabal@yahoo.com.mx](mailto:gabymendizabal@yahoo.com.mx)

Profesora-investigadora, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDYCS),

Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)

### RESUMEN

La seguridad social en México se ha caracterizado por la creación de seguros sociales, que protegen a los trabajadores y sus familias en la economía formal, y su expansión a través de programas de asistencia para los trabajadores informales. Por lo tanto, en el sector de la salud tenemos una clara división entre la población asegurada, que tiene seguro social (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, entre otros) y población abierta sin aseguramiento social. Los programas sociales juegan un papel predominante en el combate a la pobreza y en la materialización de los derechos sociales para una gran cantidad de mexicanos. México fue uno de los países pioneros en establecer programas sociales con transferencias económicas condicionadas para lograr abatir el rezago social y que ha sido como referencia para otros países. Entre éstos encontramos al Programa de Inclusión Social Prospera, cuyo futuro, antes el cambio de gobierno, parece incierto.

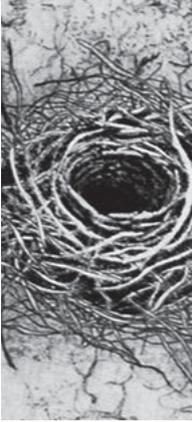
### PALABRAS CLAVE

Prospera; asistencia social; seguridad social; pobreza; transferencias condicionadas

Universidad Autónoma del Estado de Morelos / Secretaría Académica  
Dirección de Publicaciones y Divulgación  
[inventio.uaem.mx](http://inventio.uaem.mx), [inventio@uaem.mx](mailto:inventio@uaem.mx)

# El futuro del programa Prospera

Gabriela Mendizábal Bermúdez \*



La seguridad social en México se ha caracterizado por la creación de seguros sociales que protegen a los trabajadores y sus familias en la economía formal, así como por su expansión a través de programas de asistencia para los trabajadores informales. En el sector de la salud existe una clara división entre población asegurada, que cuenta con seguro social (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, entre otros),<sup>1</sup> y población abierta sin aseguramiento social.

Por otro lado, en el área de pensiones, tenemos cuatro pilares:

El primero es un pilar no contributivo, que otorgó pensiones a través de programas de asistencia para los mexicanos pobres mayores de 65 años y que hoy se encuentra en un claro cambio que intenta otorgar un beneficio económico a todos los adultos mayores de 68 años como una pensión no contributiva, independientemente de si cuentan con aseguramiento social o no, o de su condición de pobreza.

El segundo es obligatorio, y consiste en contribuciones y reservas financieras empresariales, por ejemplo, para trabajadores de Petróleos

Mexicanos (PEMEX), universidades públicas, entre otros.

El tercero es contributivo obligatorio, organizado por los seguros sociales a través de cuentas individuales y cuotas tripartitas: trabajador, patrón y gobierno.

Y, finalmente, tenemos uno voluntario para los ciudadanos privilegiados, que pueden pagar un seguro privado.

En este contexto, los programas sociales tienen una función predominante en el combate a la pobreza y en la materialización de los derechos sociales para una gran cantidad de mexicanos.

<sup>1</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

\* Profesora-investigadora, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDYCS), Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)



México fue uno de los países pioneros en establecer programas sociales con transferencias económicas condicionadas para lograr abatir el rezago social. El multigalardonado programa Prospera cuenta con antecedentes desde los años setenta (con programas similares hasta su aparición en 1997, con la creación de Progres y, posteriormente, Oportunidades, que contribuyó a dirigir la política social en el país; sin embargo, como se verá más adelante, los porcentajes de pobreza no se han reducido y no se nota un claro desarrollo de los beneficiarios para incorporarse a los seguros sociales como asegurados con base contributiva.

En 2018 el cambio de gobierno trajo consigo también el diseño de una nueva política social, donde programas sociales como Prospera y algunos otros tienden a desaparecer. La pregunta aquí es si se trata nuevamente sólo de un cambio de nombre o, en caso contrario, cuáles son los puntos erróneos de este programa que no deberían repetirse en los nuevos programas sociales que lo sustituyan.

Este artículo presenta los resultados del análisis jurídico, bajo la metodología deductiva, del programa Prospera, desde su concepto y base histórica hasta sus principales alcances y retos no logrados, con la intención de proporcionar los elementos que requieren incorporarse en los programas sociales y contribuir con ello al cumplimiento de sus objetivos.

## **Asistencia social en México y programas sociales**

Con la crisis económica de los años ochenta se empezó a dar mayor importancia a los programas asistenciales que se habían implementado hasta entonces. Ello, aunado a los cambios demográficos, el aumento de la migración laboral, la precarización del empleo formal, el aumento de la pobreza y el desarrollo de nuevas enfermedades, entre otras causas, trajo como consecuencia que los seguros sociales detuvieran su desarrollo y, por ende, fuera necesario que otra herramienta de la seguridad social se ampliara para la población que no cumplía los requisitos para ser asegurada.

En ese contexto se implementaron diversos programas sociales, pero el más importante de ellos ha sido Prospera. Éste es un programa de asistencia social destinado, hasta 2018, a unir y coordinar ofertas institucionales y acciones de política social. Se dedicó a la promoción productiva, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, la educación, la nutrición y la salud de la población que vive en la pobreza extrema.

Prospera ha estado en vigor durante muchos años y sirvió de modelo para 52 países.<sup>2</sup> Su nombre y objetivos han cambiado de acuerdo con las expectativas y necesidades de cada administra-

---

<sup>2</sup> Con base en un informe del Banco Mundial denominado “Un modelo de México para el mundo”, el programa Prospera se ha replicado en 52 países alrededor del mundo en contextos muy diferentes: en América Latina, en Asia y África. Cfr. “Un modelo de México para el mundo”, Banco Mundial, noviembre de 2014, <https://bit.ly/11vik8Q>

ción, pero han continuado con transferencias en efectivo y beneficios para las familias, que consisten principalmente en ayuda alimentaria, becas y atención médica básica.

Prospera destaca por ser un programa integral, debido a que se garantizaron las prestaciones básicas de la población beneficiaria para la construcción de una base de protección social, teniendo como objetivo dar prioridad al desarrollo social mediante el apoyo a la alimentación, salud y educación.<sup>3</sup>

Las prestaciones de este programa se dividen en cuatro componentes:

1. Alimentario, que otorga apoyo económico para la alimentación de la familia.
2. Educación, consistente en apoyo con becas para los jóvenes que se encuentren estudiando en la educación básica, así como apoyo para la compra de útiles escolares.
3. Salud, encaminado a la atención médica y, en algunos casos, hospitalaria.
4. Vinculación, que tiene como finalidad incluir en el campo laboral formal a jóvenes beneficiarios del programa al terminar sus estudios de preparatoria, así como el otorgamiento a jefas de familia de créditos baratos, seguro de vida, educación financiera, entre otros.

Pese a que Prospera fue el programa asistencial más importante durante muchos años, recibió la mayor cantidad de recursos económicos para su implementación<sup>4</sup> y cuenta con el padrón de beneficiarios más extenso,<sup>5</sup> no ha dado resultados efectivos para contrarrestar la desigualdad y la pobreza que sufre la sociedad mexicana hoy en día. Prueba de ello son los datos oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que establecen que el crecimiento de la pobreza en la población mexicana ha aumentado en los últimos diez años, donde la precariedad del ingreso de la persona es un factor importante, puesto que no le es suficiente para satisfacer sus necesidades básicas (tabla 1).

Los beneficiarios son familias con ingresos mensuales per cápita menores que los ingresos de la línea de bienestar mínimo (LBM).<sup>6</sup> Además, el requisito para realizar el trámite de registro es que la persona designada como titular de la familia acredite su identidad con una identificación oficial,<sup>7</sup> que no todas las personas pobres tienen.

Los ingresos familiares se determinan tomando como base la información que la misma familia proporciona en un cuestionario aplicado por funcionarios de Prospera. Por lo tanto, la decisión de quién es beneficiario y a qué transferencias

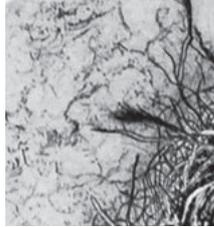
<sup>3</sup> "El Programa Prospera logra la inclusión social de sus beneficiarios", Sedesol, mayo de 2016, <https://bit.ly/2QbSSQI>

<sup>4</sup> Para el ejercicio fiscal 2018, el programa Prospera recibió 82 729 millones de pesos. Cfr. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre 2017, <https://bit.ly/2jvgIHs>

<sup>5</sup> Para el mes de junio de 2018 se contabilizó un total de 24 995 434 beneficiarios en el programa de inclusión social Prospera, el cual se posicionó como el segundo programa asistencial con mayor número de beneficiarios.

<sup>6</sup> En febrero de 2019, para la zona urbana, fue de \$1 554.12, y para la zona rural, de \$1 103.01. Cfr. Medición de la pobreza, CONEVAL, 2019, <https://bit.ly/2EvkT2r>

<sup>7</sup> Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera. Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero 2019, <https://bit.ly/2JyPnDy>



económicas condicionadas (TEC) tiene derecho depende de lo establecido en la ley y es aplicado directamente por el gobierno mexicano.

Por ejemplo, la familia de un trabajador formal con ingresos por debajo de la LBM tendrá derecho a las TEC de acuerdo con cada uno de los miembros de la familia (becas, suplementos alimenticios para embarazadas, adultos mayores, entre otros), pero no a servicios de salud, porque éstos los proporciona el aseguramiento social al que tiene derecho por ser trabajador formal, mientras que una familia con ingresos mayores no tendrá derecho a las TEC pero sí puede recibir las prestaciones sociales en salud.

Lo que caracterizó principalmente a este programa, no sólo fue el condicionar el otorgamiento de las prestaciones al cumplimiento de ciertos requisitos, sino la realización de acciones focalizadas. Por ejemplo, las condiciones para obtener los beneficios de salud son inscribir a cada miembro de la familia en la unidad de salud que corresponda, acudir a las citas médicas programadas y asistir a talleres comunitarios para el cuidado personal.

En cuanto a los beneficios en educación, es necesario mantener una asistencia escolar mínima, y en alimentación, cumplir dos requisitos importantes: mantener los datos familiares actuales, es decir, informar al programa sobre el nacimiento, fallecimiento o ausencia permanente de los

miembros, y participar voluntariamente en las actividades de las sesiones de oferta institucional sobre inclusión productiva y laboral que ofrece el personal de Prospera.

### **Antecedentes**

La historia de Prospera se remonta a la implementación de algunos programas de asistencia social encaminados a cubrir aspectos básicos para reducir la pobreza. Entre estos programas se puede apreciar el Programa de Inversión al Desarrollo Rural (PIDER), que estuvo vigente de 1973 a 1983 y cuyo objetivo era lograr un desarrollo rural integral que permitiera el aprovechamiento racional de recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen, a través del incremento en la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social.<sup>8</sup> Este programa dependía del gobierno federal, en coordinación con los estados.

Posteriormente, en 1977, nace la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que no era un programa como tal sino que con ella se establecía por primera vez un sistema de coordinación administrativa entre diversas secretarías del gobierno federal para atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico de grupos vulnerables. Esta coordinación

---

<sup>8</sup> Gabriela Barajas, "Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy", *Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 1 (167), 2002, <https://bit.ly/2HxkMEd>

tenía varias líneas de acción, entre las que se encontraba la atención a la salud, alimentación, capacitación de empleo, agua potable y educación en zonas marginales.

La COPLAMAR estuvo vigente hasta 1983.<sup>9</sup> De este año hasta 1988 existieron diversas políticas públicas, que tampoco se consideraron programas de protección social, entre las que se encuentra el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), que tuvo vigencia de 1983 a 1988<sup>10</sup> y cuyo objetivo era lograr una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y, a partir de ello, convertirse en orientador de la acción de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal. Se propuso alcanzar la autosuficiencia alimentaria para resguardar la soberanía nacional y elevar el nivel de vida de los campesinos. También contemplaba el apoyo con sistemas de riego para pequeños productores.<sup>11</sup>

Al concluir este programa, en 1988, surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que se convirtió en una herramienta para luchar contra la pobreza. Dependía de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que posteriormente se fusionaron y formaron la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El PRONASOL se enfocaba en tres vertientes:

bienestar social, solidaridad para la producción y solidaridad para el desarrollo regional. Ésta última se ocupaba de la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y de la ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

En 1997 este programa fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), dependiente del Ejecutivo federal y de la SEDESOL. Tenía la característica de que se integraba por tres componentes:

1. Alimentación: consistía en un suplemento alimenticio para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas, así como una ayuda económica de \$125 por cada integrante de la familia protegida.
2. Salud: las familias beneficiarias recibían atención gratuita de un paquete básico de cuidados preventivos enfatizados en planificación familiar, embarazo y partos.
3. Educación: consistía en fomentar la asistencia regular a la escuela y mejorar el aprovechamiento de los niños, desde tercero de primaria hasta tercero de secundaria, a través de becas que iban desde los \$80 hasta los \$305 mensuales por niño.<sup>12</sup>

En 2000 hubo un cambio de partido político en el gobierno, después de 71 años, por lo que también se cambió el nombre del programa a Oportunidades, que duró doce años (el tiem-

<sup>9</sup> Antonio Ruezga Barba, *Solidaridad social y democracia transparente (sexenio 1976-1982)*, UNAM, Ciudad de México, 1992, p. 29, <https://bit.ly/2VZbsSv>

<sup>10</sup> Alejandro Encinas Rodríguez, *Alternativas de políticas diferenciadas para el desarrollo rural: el caso México*, IICA, San José, s/f, p. 66.

<sup>11</sup> Francisco Herrera Tapia, "Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal", *Estudios Sociales*, vol. 17, núm. 33, enero-junio 2009, <https://bit.ly/2VWAAcl>

<sup>12</sup> "II. Integralidad de las acciones: componentes del Programa", Centro Virtual de Aprendizaje ITESM, <https://bit.ly/2wc25zo>

po que el Partido Acción Nacional [PAN] estuvo en el poder). Los beneficiarios eran familias que vivían en marginación y pobreza, sin capacidad de atender sus necesidades de educación, salud y alimentación. Una de las características de este programa es que dio prioridad a hogares que tenían integrantes menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva. Igualmente, requería de acciones coordinadas de diversas secretarías: Salud, Educación, Hacienda y Desarrollo Social.

El programa Oportunidades brindaba atención médica a través del Paquete Básico Garantizado, que consistía principalmente en acciones de carácter preventivo, promoción de la salud y detección oportuna de enfermedades.<sup>13</sup> También se otorgaba un apoyo económico para alimentación que iba desde los \$130 por apoyo alimentario complementario hasta \$345 por adulto mayor en la familia. En el caso de educación se otorgaban becas para la adquisición de útiles escolares.

En 2014, y otra vez bajo un gobierno priísta (el Partido Revolucionario Institucional [PRI] regresa al poder en 2012), Oportunidades se transforma en Prospera, cuyas características principales fueron contribuir al desarrollo de capacidades, acceso a los derechos sociales y bienestar de la población en pobreza a través de cuatro componentes:

1. Alimentación, a través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la canti-

dad, calidad y diversidad de su alimentación.

2. Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud de calidad.
3. Educación, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.
4. Vinculación, otorgando asesorías, brindando información y promoviendo el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida y créditos a través de la coordinación interinstitucional.<sup>14</sup>

Una vez más el cambio de partido político en la presidencia en 2018, del PRI a Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), ha sometido el programa a una transformación que pone en duda su continuidad. A pesar de que no ha sido aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, ya se sabe, por la asignación de recursos, que este programa desaparecerá y que sus acciones serán sustituidas por otros programas.

### **Principales logros y retos pendientes**

Los principales logros que Prospera ha tenido durante su aplicación son:

1. Acceso a la educación. Una de las condiciones para que los beneficiarios puedan acceder a las transferencias económicas que

<sup>13</sup> Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL, <https://bit.ly/2FhBQK3>

<sup>14</sup> Reglas de Operación de Prospera. Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2015, <https://bit.ly/2JVW5mx>

**Tabla 1**  
**Desarrollo de la pobreza en México**

Año	Pobreza
2019	Se espera que el CONEVAL realice una nueva medición de la pobreza en el país en 2019, ya que se lleva acabo cada dos años y el último informe presentado fue en 2016. Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) refiere que el reto en México es atender la desigualdad, pues siete de cada diez mexicanos viven en pobreza o en un estado de vulnerabilidad, mientras que el 20% más rico de la población gana diez veces más que el 20% más pobre y sólo los diez más ricos de México ganan lo que 60 millones de pobres.
2016	CONEVAL informó que 53.4 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, lo que se traduce en 43.6% de la población total en México. Asimismo, 9.4 millones de personas permanecían en situación de pobreza extrema, es decir, aquellas personas que tienen tres o más carencias sociales conforme al Índice de Privación Social, <sup>15</sup> por lo que la población que se encuentra en esta condición es el 7.6% del total.
2012	México tenía 53.3 millones de personas en condición de pobreza (45.5%), de las cuales 41.8 millones vivían en pobreza moderada y 11.5 millones en pobreza extrema. La población vulnerable por carencias sociales ascendía a 33.5 millones (28.6%) y las personas vulnerables por ingresos a 7.2 millones (6.2%). Alrededor de una quinta parte (19.8%) de la población nacional (23.2 millones) no tenía problemas de ingresos ni carencias sociales, es decir, no eran pobres ni vulnerables.
2008	Se registró un total de 48.8 millones de personas que se encontraban en pobreza, lo que refleja un 44.5% de la población nacional, en relación con la población en pobreza extrema, situación en la que estaban 11.7 millones de personas.
2000	La cifra de la población en condición de pobreza sumó 53.6 millones de personas.
1996	El número de personas en condición de pobreza fue de 69 millones de personas.
1992	La población mexicana en pobreza fue de 53.1 millones de personas.

Fuente: elaboración propia a partir de información del CONEVAL.

garantiza el programa es que los niños y jóvenes que formen parte de la familia beneficiada asistan a las instituciones de educación a recibir instrucción conforme a su nivel académico. Gracias a las TEC pueden satisfa-

cer los gastos económicos que se erogan al asistir a la escuela. La oferta de becas a través de SEP-Prospera en 2016 fue de alrededor de 65 mil jóvenes apoyados para ingresar a educación universitaria.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Carencias sociales en acceso a la educación; servicios de salud; seguridad social; alimentación; calidad y espacios en la vivienda, como pisos firmes, material de techos y muros, y servicios básicos de vivienda, como drenaje, electricidad, gas, agua entubada, entre otros.

<sup>16</sup> Logros Prospera 2012-2016, Sedesol, 2016, <https://bit.ly/2VKGhFo>

2. Atención y prevención de la salud. Una parte de las responsabilidades de los beneficiarios del programa consiste en acudir a las citas médicas programadas donde se realizan los chequeos necesarios para garantizar las buenas condiciones de salud de toda la familia beneficiada por el programa. Asimismo, se abordan temas de prevención, como embarazos no deseados, educación sexual, entre otros. La atención médica se garantizaba a través del polémico Seguro Popular.
3. Alimentación. La nutrición de toda la familia gracias a los talleres para el autocuidado de la salud a través de la alimentación y a los recursos otorgados para la compra de alimentos.
4. Acceso a servicios financieros. El acceso a servicios financieros para las cabezas de familias beneficiadas, que les permitan comenzar proyectos productivos con préstamos en tasas preferenciales que sean atractivos para su contratación y sin pedirles requisitos imposibles a los beneficiarios del programa. A su vez, la impartición de talleres de educación financiera por parte del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).<sup>17</sup> A pesar de estos resultados, aún quedan expectativas no satisfechas:
  - I. Combate a la pobreza (tabla 1).
  - II. Bajo un esquema de corresponsabilidad, el programa debería permitir a las familias

mejorar sus condiciones de vida y garantizar que ejerzan sus derechos sociales y su desarrollo social con igualdad de oportunidades. Por desgracia, la falta de una planificación adecuada para supervisar el cumplimiento de las actividades pactadas como parte de esa corresponsabilidad, sumada a las omisiones del cumplimiento de los talleres, actividades, entre otras, por parte de los responsables del programa, impiden que los beneficiarios tengan inclusión social y, por el contrario, permiten que Prospera se vuelva un círculo vicioso en cuanto a sólo entregar recursos a las familias sin incorporarlas al sector económico del país.

Un ejemplo de ello es que “el 0.8% de las familias beneficiadas con los subsidios de alimentación recibieron capacitación para desarrollar actividades productivas, un elemento clave para que los beneficiarios no dependan solo del apoyo del gobierno en el corto plazo”.<sup>18</sup>

### **Desaparición de Prospera**

Existen hechos inequívocos que demuestran que el programa Prospera, aún sin ser cancelado, ha concluido. Éstos son:

- I. Reducción del presupuesto asignado para 2019 (tabla 2).
- II. Cambios en los programas sociales por el nuevo gobierno:

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Arturo Ángel, “Prospera y Seguro Popular, programas sociales clave que no se sabe si realmente funcionan, dice la Auditoría”, *Animal Político*, 4 de julio de 2018, <https://bit.ly/2tRCj2Q>

**Tabla 2**  
**Presupuesto asignado a Prospera (2017-2019)**

Programa	Presupuesto asignado 2017	Presupuesto asignado 2018	Presupuesto asignado 2019
Prospera	\$82 301 073.49	\$82 729 888.79	\$15 788 640.00

Fuente: elaboración propia a partir del Presupuesto de Egresos de 2017, 2018 y 2019.

- a. La normativa que anuncia la terminación del programa Seguro Popular de Salud. El 14 de diciembre de 2018, el presidente López Obrador presentó el Acuerdo Para Garantizar el Derecho de Acceso a los Servicios de Salud y Medicamentos Gratuitos de la Población sin Seguridad Social,<sup>19</sup> cuya finalidad es federalizar los sistemas de salud en un principio en ocho estados del país e integrar en uno solo los servicios estatales de la Secretaría de Salud, IMSS e ISSSTE y, como consecuencia, desaparecer el Seguro Popular, creado en 2001 por el entonces presidente Vicente Fox Quesada.<sup>20</sup> Este programa otorgaba las prestaciones del área de salud a los beneficiarios de Prospera.
- b. Creación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Se crea mediante acuerdo del 6 de diciembre de 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación, junto con la plataforma digital para el programa; sin embargo, comienza a funcionar en 2019 y tiene como objetivo otorgar una beca mensual de \$3 600 (\$1 98.17 USD) para que los jóvenes que no estudian ni trabajan se capaciten durante un año para ingresar a laborar.<sup>21</sup>
- c. Creación de programas de becas. El programa Beca Universal Benito Juárez proporciona apoyo económico mensual de \$860 (\$44.39 USD) a estudiantes que estén cursando el bachillerato en una escuela pública, para abatir la deserción escolar. Asimismo, se busca que los beneficiarios del programa se involucren en las actividades de su comunidad, contribuyendo así a su desarrollo humano.<sup>22</sup> Por su parte, Becas para Estudiantes Universitarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior, oferta diversos tipos de apoyo, como manutención, excelencia, titulación, servicio social, entre otras.<sup>23</sup>
- III. En fechas recientes (primeros tres meses de 2019) se ha publicado una gran canti-

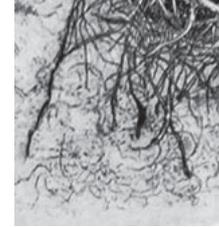
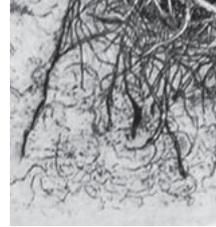
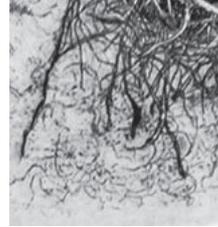
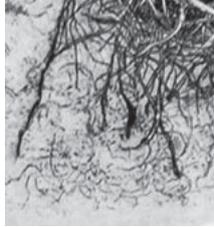
<sup>19</sup> Acuerdo para garantizar el #DerechoALaSalud, Presidencia de la República, diciembre de 2018, <https://bit.ly/2JzeHt6>

<sup>20</sup> Una gran interrogante es sobre la cobertura en las prestaciones que tendrá, porque mientras el Seguro Popular determina hoy en día qué prestaciones médicas otorga a través de un Catálogo Universal de Servicios de Salud, que cubre 294 intervenciones y 670 medicamentos, el IMSS da cobertura de atención universal, determinando en su reglamentación un pequeño grupo de prestaciones que no otorga. Por ejemplo, el artículo 42 del Reglamento de Prestaciones Médicas señala que no se otorgarán anteojos o prótesis dentales.

<sup>21</sup> Jóvenes Construyendo el Futuro, STPS, 2018, <https://bit.ly/2UqegYU>

<sup>22</sup> Beca Universal Benito Juárez. Educación Media Superior, Gobierno de México, 2019, <http://becasbenitojuarez.mx>

<sup>23</sup> Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior, SEP, 2019, <https://www.becaseducacionsuperior.sep.gob.mx/>



dad de noticias sobre la falta de eficacia de Prospera, en donde la Auditoría Superior de la Federación (ASF) refiere que Prospera y el Seguro Popular, “carecen de indicadores que prueben realmente el impacto positivo de su funcionamiento, presentando un déficit en cobertura, lo que deja a sus posibles beneficiarias sin recibir apoyo”.<sup>24</sup>

Asimismo, el coordinador de la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social) afirmó que los programas sociales en México no han funcionado ni han dado los resultados esperados, a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos en ellos. Prueba de esto es que, de 2008 a 2016, la pobreza se incrementó en 3.9 millones de personas.<sup>25</sup>

### **A manera de conclusión**

Ante la inminente desaparición de Prospera se puede concluir enlistando los elementos con que no contó este programa y que deberían ser incluidos en los que lo sustituyan:

1. Certeza jurídica. El marco jurídico que da soporte a Prospera se compone de decretos y lineamientos operativos, que a su vez encuentran su legitimidad en una ley federal. Esto le da la característica de tener poca estabilidad jurídica, porque al no contenerse en una normativa que aprue-

be directamente el Congreso de la Unión, basta con una decisión unilateral del presidente de la República para cambiar o desaparecer por completo el programa, y esto es lo que probablemente sucederá, a juzgar por la reducción en el presupuesto asignado para 2019 y el cambio en los programas sociales.

2. Mecanismos directos de exigibilidad. Al ser un programa de asistencia social no cuenta con un mecanismo que haga su exigibilidad sencilla para el beneficiario, sin necesidad de recurrir al aparato judicial. Debido a lo anterior, una familia puede ser beneficiaria de Prospera y no recibir alguna TEC a la que tendría derecho, y sus condiciones de pobreza le obstaculizarían el acceso a la justicia. Sobresalen las siguientes características aunadas a la pobreza: falta de recursos económicos para pagar por asesoría jurídica o transporte, ignorancia y vivir en poblados lejanos de las instituciones que administran e imparten justicia.
3. Transparencia en informes. No todos los programas de las secretarías de Estado que componen Prospera incluyen la obligación de reportar periódicamente su padrón de beneficiarios y apoyos otorgados.
4. Blindaje anticorrupción. El reconocimiento de la obligatoriedad del Estado de otorgar

<sup>24</sup> Arturo Ángel, “Prospera y Seguro Popular...”, *op. cit.*

<sup>25</sup> Ariadna García, “Programas sociales en el país no funcionan”, *El Universal*, 17 de marzo de 2019, <https://bit.ly/2WVGrLw>

las prestaciones a los beneficiarios para dar cumplimiento a la salvaguarda de los derechos humanos empoderaría al ciudadano y evitaría el clientelismo.

5. Difusión de los derechos. La base para la exigibilidad de cualquier derecho es su conocimiento y no hay mecanismos apropiados de difusión del programa.
6. Objetivos claros. Parte importante de cualquier programa es que los objetivos sean claros y no dejen *lagunas* en su interpretación, ya que para lograr los resultados esperados en su aplicación es fundamental que el objetivo que persigue esta política pública sea claro y coherente.
7. Progresividad en los objetivos y establecimiento de pisos de protección social. La recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su punto 9,<sup>26</sup> establece que los Estados, al proporcionar las garantías básicas de seguridad social, deberán considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional, entre las que se podrán incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo por enfermedad y atención a la salud, de maternidad, de invalidez, de vejez, de sobrevivientes, de desempleo y garantías de empleo, y por

accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social, ya sea monetaria o en especie. Esas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, de seguro social, de asistencia social, de impuesto negativo sobre la renta, públicos de empleo y de apoyo al empleo.<sup>27</sup>

En México, esas prestaciones están siendo cubiertas de manera parcial por los programas sociales, pero una crítica al programa Prospera es que el Estado mexicano no ha comprendido plenamente el tema del piso de protección social o, en su defecto, ha optado por hacer caso omiso por conveniencia. Tal pareciera que sólo busca garantizar una protección básica a través de las tec sin tener una planeación adecuada para que los beneficiarios puedan escalar a un nivel mayor de protección social, como pudiera ser la vinculación a un trabajo formal que les permita acceder a una institución de seguridad social y garantizar el recurso económico mediante su salario. Por desgracia, la aplicación del programa Prospera sólo crea un círculo vicioso interminable entre los beneficiarios del programa, que lejos de combatir la pobreza sólo la aumenta o, en el mejor de los casos, la deja estancada. ♦

<sup>26</sup> R202-Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), OIT, 2012, <https://bit.ly/2Gpx8wh>

<sup>27</sup> Cabe precisar que las recomendaciones que emite la OIT resultan ser criterios orientadores para que los Estados miembros puedan aplicarlas a su población conforme a sus posibilidades económicas, jurídicas y sociales, por lo cual no tienen la particularidad de ser obligatorias.