

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



CAMBIO EN LOS REGÍMENES DE POLÍTICAS: RÉGIMEN DE POLÍTICA SOCIAL EN
MÉXICO

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

FERNANDO MANUEL GALICIA HERNÁNDEZ

DIRECTOR

DR. GUILLERMO M. CEJUDO

LECTORA

DRA. ZAYRA TERESA LÓPEZ IXTA

CIUDAD DE MÉXICO 2024

AGRADECIMIENTOS

Al momento de terminar este proyecto de investigación, lo primero que se me viene a la mente es agradecer profundamente a todas las personas que me acompañaron y apoyaron durante estos últimos dos años. De cada una de ellas he aprendido valiosas lecciones y he recibido importantes aportes a mi desarrollo profesional y personal. Principalmente, quiero expresar mi gratitud a mis padres, cuyo amor y apoyo incondicional han sido fundamentales para culminar mis estudios de maestría. También a mis hermanos, por su comprensión y empatía, que me dieron la fuerza para no rendirme y dar siempre lo mejor de mí. Cada día, mi familia fue mi mayor motor, impulsándome a ser la mejor versión de mí mismo para cumplir este sueño. Gracias por cuidarme cuando estuve enfermo, por abrazarme en momentos de duda y por respaldar siempre mis decisiones. Los amo profundamente, y sin duda este proyecto está dedicado a ustedes: Estela, Cándido, Alejandro y Ricardo.

Quiero agradecer también a Irving, quien fue mi compañero incondicional durante mi estancia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Gracias por tus consejos, empatía, complicidad y cariño. Compartir este sueño contigo hizo que la experiencia fuera más enriquecedora y llevadera. Te quiero mucho, amigo, y estoy seguro de que todos los sueños y proyectos que hemos compartido se harán realidad. Asimismo, estoy agradecido con Sebastián y Majo, con quienes compartí risas, aprendizajes y un cariño sincero desde el principio de este camino. Agradezco al Dr. Guillermo Cejudo por su guía, dirección y consejos durante el desarrollo de este proyecto. Su compromiso y ayuda fueron cruciales para culminarlo con éxito. Mi admiración, respeto y agradecimiento siempre estarán con él. Finalmente, quiero reconocer al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) y al CIDE por el apoyo y la disposición para construir un mejor país desde la ciencia.

RESUMEN

Las políticas públicas funcionan como vehículo de cambio social capaz de reproducir, mitigar y perpetuar aspectos relevantes de la sociedad, así como son el principal instrumento de gobierno para la resolución de los problemas públicos; ante esto, la importancia de estudiar cómo es que cambian y se da este cambio de las políticas. Sin embargo, aún está pendiente avanzar en la construcción multidisciplinaria de marcos analíticos para comprender la complejidad que encierran los cambios de las políticas en la práctica, vinculado con la resolución de los problemas públicos que se aspira a resolver y conectado a las distintas dimensiones que convergen en un proceso de políticas. En este documento, desarrollo un marco analítico para comprender y estudiar el cambio de las políticas desde la perspectiva de los regímenes de políticas y lo aplico al régimen de política social en México. Argumento que el cambio en los regímenes de políticas se da como resultado de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos a partir del impacto de eventos exógenos estresantes y habilitadores que generan un entorno favorable que lo promueve y explica. De forma empírica, explico el cambio en el régimen de política social en México a partir del cambio político de 2018 como evento exógeno, desde un enfoque cualitativo y construyendo evidencia dentro de los elementos constitutivos del régimen como dimensiones de cambio: ideas, instituciones e intereses. Al emplear un análisis comparativo del régimen entre las gestiones públicas involucradas para explorar las variaciones e interacciones de sus elementos constitutivos, es posible observar cómo cambió el régimen de forma sustantiva. Ante esto, se pone a prueba el marco de análisis desarrollado para así demostrar las relaciones analíticas existentes sobre los regímenes de políticas y establecer otra más sobre su papel en la estabilidad y el cambio de las políticas públicas.

ABREVIATURAS

AMLO	Andrés Manuel López Obrador
BIENESTAR	Secretaría de Bienestar
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coordinación General	Coordinación General de Programas para el Desarrollo
Cruzada	Cruzada Nacional contra el Hambre
EPN	Enrique Peña Nieto
ENI	Estrategia Nacional de Inclusión
GEMI	Gabinete Especializado México Incluyente
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social

CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. Cambio y regímenes de políticas.....	3
3. Un marco analítico para estudiar el cambio en los regímenes de políticas	6
4. Diseño de investigación.....	10
4.1. Selección del caso.....	10
4.2. Datos y método.....	12
5. Enrique Peña Nieto (2012-2018).....	14
5.1. Ideas.....	17
5.2. Instituciones.....	18
5.3. Intereses.....	20
6. Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).....	22
6.1. Ideas.....	25
6.2. Instituciones.....	26
6.3. Intereses.....	28
7. Análisis comparativo	30
8. Discusión	34
9. Conclusiones.....	36
Referencias	38

ÍNDICE DE TABLAS Y DIAGRAMAS

Tabla 1. Perspectiva de los regímenes de políticas.....	5
Diagrama 1. Modelo de cambio en los regímenes de políticas	7
Tabla 2. Cómo cambian los regímenes de políticas a partir de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos	9
Diagrama 2. Interacciones de los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2012-2018.....	16
Diagrama 3. Direcciones por la fuerza de las interacciones entre los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2012-2018.....	17
Diagrama 4. Interacciones de los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2018-2024.....	24
Diagrama 5. Direcciones por la fuerza de las interacciones entre los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2018-2024.....	25
Tabla 3. Variaciones del régimen de política social en México.....	31

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son un objeto de estudio primordial en el ámbito de las ciencias sociales y políticas. Al ser concebidas como un medio y producto, se convierten en el principal vehículo e instrumento para la articulación, institucionalización y resolución de problemas públicos (Cruz-Rubio 2012). La comprensión de cómo evoluciona su dinámica, así como las condiciones que favorecen o restringen sus cambios, junto con la gestión por parte de los tomadores de decisiones, emerge como un tema central y de interés para académicos y analistas de políticas públicas (Capano y Howlett 2009b). Fundamentalmente, se busca comprender por qué, cuándo y cómo se producen cambios de las políticas (o no), lo que ha consolidado este interrogante como uno de los principales problemas de investigación en el campo de las políticas públicas (Stewart 2006).

El cambio de las políticas públicas, como línea de investigación, ha dado pie a contribuciones importantes para explicar diversos ámbitos de las políticas públicas (Capano y Howlett 2009a; Cruz-Rubio 2012; Del Castillo 2017; Weible y Workman 2022). Sin embargo, aún sigue pendiente y en la agenda de investigación avanzar en la construcción multidisciplinaria de marcos analíticos para comprender la complejidad que encierran los cambios de las políticas en la práctica y dar respuesta a la necesidad de perfeccionar las metodologías y las técnicas que permitan captar y conectar de forma coherente las distintas dimensiones que convergen en el proceso o ciclo de las políticas públicas (Stewart 2006; Capano 2009; Del Castillo 2017).

En esta investigación, analizo cómo cambian las políticas desde la perspectiva de los regímenes de políticas, desarrollando un marco analítico a través de la construcción de un puente entre la literatura sobre el cambio y los regímenes de políticas. Estudio el cambio en el régimen de política social en México, política que se ha caracterizado durante décadas por permanecer estable y no lograr sus objetivos al segmentar a la ciudadanía por medio de sus intervenciones y programas sociales (Barba 2004; Ordoñez-Barba 2009; Barba y Valencia 2013; Barba 2021). El cambio político de 2018 suscitó grandes expectativas de cambio en diversas esferas del sector público, especialmente en el ámbito del bienestar social. Se planteó una transformación estructural de la política social, no precisamente incremental (Barba 2021; Sandoval 2022). No obstante, ¿en qué medida nos encontramos ante un cambio en el

régimen de política social y si este cambio (o no) representa una transformación de época y de la forma de la política social como se ha pronunciado en el discurso político?

Argumento que el cambio en los regímenes de políticas se da como resultado de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos a partir del impacto de eventos exógenos estresantes y habilitadores que generan un entorno favorable que lo promueve y explica. Analizar el cambio de las políticas a partir de la perspectiva de los regímenes de políticas permite comprender de mejor forma los periodos de estabilidad y puntuales de grandes cambios, así como los factores que dan forma a las políticas como instrumentos de gobierno (Wilson 2000; May y Jochim 2013). Establezco el análisis en torno a los elementos constitutivos de los regímenes de políticas: ideas, instituciones e intereses (May y Jochim 2013). Posteriormente, explico cómo a través del análisis de estos elementos como dimensiones de cambio es posible argumentar y observar el cambio en el régimen de política social en México a partir de un análisis comparativo entre las gestiones involucradas en el cambio político de 2018.

El documento está estructurado de la siguiente forma. Primero, vinculo el estudio del cambio y los regímenes de políticas para identificar cómo esta perspectiva representa una unidad de análisis valiosa para analizar y atender el problema en el estudio del cambio de las políticas. A continuación, presento un marco analítico para estudiar el cambio en los regímenes de políticas a partir de las ideas, instituciones e interés como dimensiones de cambio. En la siguiente sección, presento el caso del régimen de política social en México y el diseño de investigación para el análisis. Luego, presento los resultados describiendo los elementos del régimen para el caso y empleando un análisis comparativo para explicar el cambio. En las secciones finales, presento una discusión con la literatura relevante evidenciado las ventajas y limitaciones del marco analítico desarrollado y de los posibles resultados obtenidos y, en las conclusiones, adelanto algunas implicaciones para el estudio del cambio de las políticas y la política social en México.

2. CAMBIO Y REGÍMENES DE POLÍTICAS

La investigación sobre el cambio de las políticas ha sido un aspecto central dentro de la disciplina de las políticas públicas. Este enfoque busca comprender la complejidad del proceso e identificar qué elementos determinan el cambio, considerando que las políticas no son solo instrumentos sino un conjunto de programas, objetivos, reglas, decisiones y efectos (Zittoun 2009). La relevancia de este enfoque es que, si una política implementada no produce los cambios anticipados en la situación problemática que busca abordar, entonces es necesario evaluar si es preciso modificar la política de forma incremental o cambiarla completamente (Del Castillo 2017). De esta manera, el cambio de las políticas adquiere importancia teórica, analítica, metodológica y empírica dentro del campo multidisciplinario de las políticas públicas.

Diversos estudios se han dado a la tarea de generar teorías, modelos y marcos analíticos para explicar y evaluar el cambio de las políticas (Lindblom 1965; Hogwood y Peters 1980; Kingdon 1984; Sabatier 1988; Hall 1989; Baumgartner y Jones 1993; Wilson 2000; Baumgartner y Jones 2002; Bardach 2006; Real-Dato 2009; Workman, Baumgartner y Jones 2022; Douglas et al. 2022). No obstante, se han identificado problemas en la delimitación y aproximación empírica de la variable dependiente, así como en la definición, conceptualización y operacionalización del cambio (Capano y Howlett 2009b; Howlett y Cashore 2009). De igual forma, las decisiones metodológicas para analizar el cambio a menudo no comprenden la esencia del cambio de la política ni la coherencia epistemológica y teórica de las teorías del cambio de las políticas (Capano 2009; Howlett y Cashore 2009).

Para la determinación y análisis en el cambio de las políticas, la perspectiva de los regímenes de política ofrece una unidad de análisis que permite comprender de mejor forma los periodos de estabilidad y puntuaciones con grandes cambios de las políticas (Wilson 2000). Similar a como lo hace la teoría de corrientes múltiples y del equilibrio puntuado (Kingdon 1984, Baumgartner y Jones 1993) y más allá de los límites de los subsistemas de políticas (Jochim y May 2010), el lente analítico de los regímenes de políticas representa un avance en la comprensión de los factores que dan forma a las políticas como instrumentos de gobierno y sus impactos políticos y sociales (May y Jochim 2013).

Los regímenes de políticas son arreglos de gobierno para abordar problemas de políticas, que se constituye de tres elementos: ideas, instituciones e intereses (May y Jochim

2013). Las ideas dan forma a la comprensión común del propósito de la política, los compromisos políticos, los actores relevantes involucrados y el núcleo central de la política; las instituciones, estructuran la autoridad, la atención, los flujos de información y las relaciones para abordar los problemas; los intereses, establecen el apoyo y la capacidad de gobierno de un régimen (May y Jochim 2013). Su interacción se observa a partir de como las ideas integran y dan forma a la dirección del desarrollo institucional e impulsa las acciones e intereses en cuestión (Jochim y May 2010; May y Jochim 2013); es decir, la forma en como un elemento responde a otro.

La representación y análisis de un régimen determinado se da a través de sus tres elementos constitutivos. La preeminencia y preguntas analíticas para caracterizar y analizar un régimen y observar la fuerza de cada elemento se resumen en la tabla 1. Realizar este análisis implica comenzar identificando el conjunto particular de problemas y los arreglos de gobierno que buscan atender el problema público, en lugar de comenzar con una política pública en particular (May y Jochim 2013). De esta forma, la idea central constituye el propósito del régimen, las instituciones lo estructuran y los intereses comprenden las bases de apoyo y oposición (May y Jochim 2013).

Tabla 1. Perspectiva de los regímenes de políticas

Elemento	Ilustraciones	¿Qué hace por el régimen?	Preguntas analíticas para entender los atributos del elemento en el régimen
Ideas	Definiciones Paradigmas Marcos de políticas Discursos	Vincular elementos de subsistemas relevantes para lograr un propósito común	¿Cuál es la idea central? ¿Está respaldada por actores clave que deben llevar a cabo las políticas? ¿Se ha reforzado a través de declaraciones y acciones de los responsables de las políticas?
Instituciones	Estructuras de implementación Mecanismos de acción colaborativa Mecanismos de gobernanza colaborativa	Estructurar la cohesión canalizando la atención, la autoridad y los flujos de información	¿Cuál es el arreglo institucional? ¿Canalizan la atención, información y relaciones en apoyo de los objetivos de políticas? ¿Establecen vínculos entre las autoridades de implementación pertinentes?
Intereses	Coaliciones promotoras Grupos de identidad Organizaciones ciudadanas	Establecer la capacidad de gobierno de un régimen proporcionando poder político y legitimidad	¿Cuáles son las fuentes de apoyo y oposición al cambio en las políticas? ¿El régimen de políticas genera mecanismos de retroalimentación que tienen el potencial de moldear las alienaciones de intereses?

Fuente: Elaboración propia adaptada de Jochim y May (2010) y May y Jochim (2013).

La ventaja de utilizar este lente analítico para analizar y explicar el cambio en las políticas radica en su sencillez y enfoque adaptable. Permite capturar una amplia literatura para abordar y analizar problemas y políticas públicas, permitiendo su aproximación y operacionalización empírica al mapear sus componentes y de esta forma proporcionar explicaciones sobre la estabilidad a largo plazo y los cambios a corto plazo (Wilson 2000). Además, ofrece una forma coherente de reunir elementos analíticos ya identificados en la literatura sobre las políticas públicas, pero utilizados de forma independiente para explicar diferentes aspectos del proceso de las políticas públicas, estableciendo así relaciones analíticas entre los regímenes de políticas y otros enfoques en el campo (Jochim y May 2009; May, Jochim y Sapotichne 2011; May 2014; Sheingate 2020; Carter y May 2020; Wanner 2022; Zang 2022; Cejudo y Michel 2023).

3. UN MARCO ANALÍTICO PARA ESTUDIAR EL CAMBIO EN LOS REGÍMENES DE POLÍTICAS

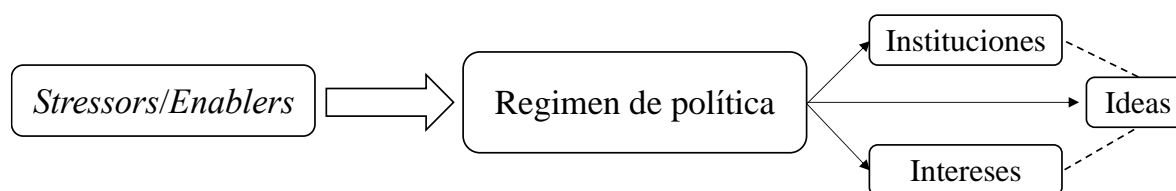
Siguiendo la literatura sobre el cambio y los regímenes de políticas, uso a las ideas, instituciones e intereses como categorías analíticas para dimensionar el cambio y poder analizar y determinar el cambio en los regímenes de políticas. Como han demostrado estudios recientes, estos son los factores más cruciales, interconectados e involucrados en los regímenes de políticas y en el cambio de las políticas (Jones y Baumgartner 2005; Capano 2009; Jochim y May 2010; May y Jochim 2013; Béland 2016; Shawoo et al. 2022; Cejudo y Michel 2022). La tabla 2 al final de esta sección muestra una perspectiva ampliada sobre los regímenes de políticas adaptada para estudiar el cambio en los regímenes de políticas. El modelo de cambio y cada elemento constitutivo del régimen como dimensión de cambio se explica a detalle en las siguientes líneas.

El cambio en los regímenes de políticas no sucede de forma espontánea; perturbaciones, factores o eventos exógenos de estrés y habilitadores (*stressors/enablers*), impactan al régimen y crean las condiciones favorables para el cambio (Hall 1993; Mintron y Vergari 1996; Wilson 2000; Nohrstedt 2005; Howlett y Cashore 2009; Real-Dato 2009). El cambio puede ocurrir por etapas u ordenes, dependiendo de las dimensiones o niveles establecidos para el análisis. Aunque estas no ocurren necesariamente en la misma secuencia y dirección y, en ocasiones ocurren simultáneamente, permiten explicar la forma del cambio y el cambio sustantivo en los regímenes, entendido como el cambio en cada una de sus dimensiones y en la aparición de un nuevo régimen de política (Hall, 1993; Wilson 2000; Real-Dato 2009).

Los regímenes de políticas cambian como resultado de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos, que subyacen del impacto de un evento exógeno estresante y habilitador que genera las condiciones favorables para el cambio (diagrama 1). Los elementos constitutivos del régimen vinculan (ideas), estructuran (instituciones) y establecen (intereses) los arreglos de gobierno para abordar problemas de políticas. En ese sentido, considerar a los elementos constitutivos del régimen como dimensiones de cambio permite evaluar y observar la estabilidad o el cambio sustantivo en el régimen, capturando la complejidad y el proceso de las políticas públicas como instrumentos de gobierno que dan forma al régimen de política hacia la resolución de problemas públicos.

Los eventos exógenos estresantes y habilitadores (*stressors/enablers*) que afectan a los regímenes de políticas son la primera etapa involucrada en el proceso de cambio. Estos factores imponen estrés (*stressor*) en el régimen y permiten el cambio (*enablers*), creando las condiciones favorables y actuando como canalizadores de cambio (Wilson 2000). Este tipo de eventos o factores desencadenan el cambio y ocurren más allá de los límites de un subsistema de política (Real-Dato 2009; Jochim y May 2010), es decir; se produce independientemente de los procesos internos de la política. Generan estrés en los arreglos organizacionales, aumentan la visibilidad de nuevos problemas públicos y ayudan a crear ventajas para los grupos que promueven una agenda política alternativa y los cambios en la distribución de poder (Wilson 2000).

Diagrama 1. Modelo de cambio en los regímenes de políticas



Fuente: Elaboración propia con base en Wilson (2000) y May y Jochim (2013).

La segunda etapa del proceso es establecer y representar a los elementos del régimen como dimensiones de cambio, que se ven afectados en esta primera etapa. Las ideas, establecen los límites del régimen que determinan el problema público a resolver y vincula los elementos de los subsistemas relevantes para lograr un nuevo propósito en común (Jochim y May 2010; May y Jochim 2013; Cejudo y Michel 2022). Las ideas como dimensión de cambio permiten observar cómo cambió el entendimiento del problema, su solución esperada y las responsabilidades asignadas.

Las instituciones son los medios a través de los cuales las ideas se vuelven procesables, especifican las agencias responsables de la formulación de la política y estructura la cohesión canalizando la atención, la autoridad y los flujos de información (Jochim y May 2010; May y Jochim 2013; Cejudo y Michel 2022). Las instituciones como dimensión de cambio permiten observar cómo los tomadores de decisiones cambiaron la forma en que canalizaron la información, la autoridad y las relaciones entre las agencias involucradas en la política para asegurar una respuesta integral a la idea central.

Los intereses sirven como fuerza de apoyo e integración del régimen y establecen la capacidad de gobierno de un régimen, proporcionando poder político y legitimidad (Jochim y May 2010; May y Jochim 2013; Cejudo y Michel 2022). Los intereses como dimensión de cambio permiten observar como el apoyo y la oposición política facilitó u obstaculizó el diseño e implementación del cambio de la política y en la distribución de poder y recursos entre los actores clave involucrados en el proceso de formulación de la política.

Las ideas, instituciones e intereses se involucran con la política a medida que evoluciona dentro del entorno político logrando mantener la política integrada durante el proceso de implementación (Cejudo y Michel 2023). Los regímenes de política juegan un papel crucial para mantener la política integrada a lo largo del tiempo cuando las políticas se enfrentan a la resistencia burocrática y a una lógica sectorial de la toma de decisiones (Cejudo y Michel 2023). En ese sentido, resulta relevante analizar este proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas dirigidas a resolver el problema de la fragmentación de las políticas públicas con respecto a un conjunto de agencias y políticas (Cejudo y Michel 2017) que vincula los subsistemas y la adición de nuevos problemas en las políticas existentes (Cejudo y Trein 2022; 2023).

La tercera y última etapa del modelo consiste en analizar y determinar, mediante las preguntas analíticas pertinentes (tabla 2), los cambios en el régimen a través de la representación de sus elementos constitutivos y analizando la variación e interacción entre estos. El cambio en el régimen puede darse en cada uno de sus elementos para determinar un cambio sustantivo y la aparición de un nuevo régimen o solo en alguno de ellos lo que promueve su estabilidad. De esta forma, es posible explicar el cambio en las políticas, capturando la complejidad del proceso hacia la resolución de problemas públicos, conectando las distintas dimensiones que convergen en un proceso de políticas y estableciendo una unidad de análisis clara, coherente y operable.

Tabla 2. Cómo cambian los regímenes de políticas a partir de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos

Elemento	Ilustraciones	¿Qué hacen por el régimen?	Preguntas analíticas para entender los atributos del elemento en el régimen	Preguntas analíticas para observar el cambio en el régimen
Ideas	Definiciones Paradigmas Marcos de políticas Discursos	Vincular elementos de subsistemas relevantes para lograr un propósito común	¿Cuál es la idea central? ¿Está respaldada por actores clave que deben llevar a cabo las políticas? ¿Se ha reforzado a través de declaraciones y acciones de los responsables y emprendedores de políticas?	¿Cómo cambió el entendimiento del problema, su solución esperada y la asignación de responsabilidades? ¿Cómo ha cambiado la idea central? ¿Cómo ha cambiado la alineación de los discursos políticos? ¿Cómo han cambiado los objetivos prioritarios de las políticas?
Instituciones	Estructuras y sistemas Leyes, reglas, regulaciones y estándares Mecanismos de comunicación, coordinación, consulta y participación Mecanismos de gobernanza colaborativa	Estructurar la cohesión canalizando la atención, la autoridad y los flujos de información	¿Cuál es el arreglo institucional? ¿Canalizan la atención, información y relaciones en apoyo de los objetivos de políticas? ¿Establecen vínculos entre las autoridades de implementación pertinentes? ¿La competencia burocrática socava el cambio de las políticas?	¿Cómo los tomadores de decisiones cambiaron la forma de canalizar la información, la autoridad y las relaciones entre agencias involucradas en la política para asegurar una respuesta integral? ¿Cómo ha cambiado la capacidad y autoridad institucional de las agencias e instituciones pertinentes? ¿Cómo ha cambiado el nivel de fragmentación y adopción de instituciones o mecanismos para la coordinación entre ministerios, agencias e instituciones clave?
Intereses	Preferencias y agendas de los actores Dinámica y distribución de poder Distribución de recursos Coaliciones de defensa y oposición Organizaciones ciudadanas	Establecer la capacidad de gobierno de un régimen proporcionando poder político y legitimidad	¿Cuáles son las fuentes de apoyo y oposición al cambio de las políticas? ¿Hay una reacción sustancial contra el proceso de cambio? ¿La implementación genera mecanismos de retroalimentación que tienen el potencial de remodelar las alineaciones de intereses?	¿El apoyo político facilitó la implementación del cambio en la política? ¿Cómo ha cambiado la distribución del poder entre los actores clave en el proceso de formulación de la política integrada? ¿Cómo han cambiado los recursos de las agencias responsables de la política?

Fuente: Segunda columna adaptada de May y Jochim (2013), May (2014) y Shawoo et al. (2022); tercera y cuarta de Jochim y May (2010) y Cejudo y Michel (2022), y quinta columna elaboración propia.

4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

En esta investigación, analizo cómo los regímenes de políticas cambian como resultado de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos. Para desarrollar este argumento, presenté un marco analítico que toma a las ideas, instituciones e intereses como dimensiones de cambio para estudiar cómo cambia el régimen dentro de un proceso de políticas. En la siguiente sección, uso el régimen de política social en México para ejemplificar el marco analítico. Pero antes, en esta sección explico por qué esta política es útil para ilustrar mi argumento y presento mis fuentes y método.

Para abordar mi investigación, utilizo un enfoque cualitativo que me permite comprender y analizar mejor el cambio en el régimen y así poder observar la variación e interacción en sus elementos constitutivos como dimensiones de cambio. Al centrar mi estudio en el régimen de política social en México, considero al cambio político de 2018 como el evento exógeno estresante y habilitador que impacta con especial énfasis al régimen y genera las condiciones favorables para poder explicar el cambio. En ese sentido y por medio de un análisis comparativo, tomo a las dos gestiones involucradas en este cambio político para contrastar sus ideas, instituciones e intereses y así determinar al cambio en el régimen.

Recopilo los datos de cuatro fuentes principales para construir evidencia dentro de los elementos constitutivos del régimen: documentos, entrevistas semiestructuradas, discursos y datos cuantitativos. Para ilustrar a la política social, tomo a los principales programas sociales, sus evaluaciones, el gasto social y la estrategia de integración de la política social. Esta estrategia metodológica la baso en el marco analítico desarrollado. Esto me permite efectivamente desarrollar cada elemento constitutivo al estar estos datos documentados para ambas gestiones.

4.1. SELECCIÓN DEL CASO

La política social en México se ha caracterizado por su continuidad durante las últimas décadas, así como por no experimentar cambios importantes (Barba 2021). Además de no lograr sus objetivos planteados de forma sustancial, también se ha distinguido por segmentar y estratificar a la ciudadanía por medio de sus intervenciones y programas sociales anclados

al empleo formal, así como a componentes clientelares, de focalización y por pruebas de medios (Barba 2004; Ordoñez-Barba, 2009; Barba y Valencia, 2013; Barba 2021). Si bien ha logrado avances significativos en cuanto al reconocimiento de derechos sociales y en la creación de instituciones dedicadas a la provisión de bienes y servicios públicos (Yaschine y Ochoa 2016; Ordoñez-Barba 2021), aún está pendiente la construcción e integración de un andamiaje sólido de la política social que tenga un impacto sustantivo y logre una protección social capaz de brindar un mínimo de bienestar para toda la población.

El cambio político con la entrada de la administración pública federal de la autodenominada “Cuarta Transformación” en 2018 por parte del partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) con Andrés Manuel López Obrador en la presidencia, junto con una importante mayoría en el Poder Legislativo y una orientación política que nunca había gobernado en México, generó grandes expectativas de cambio en las diferentes esferas del sector público y, principalmente, en el campo de la política y protección social. Se propuso transformar la estructura y orientación de la política social de forma profunda y no incremental (Barba 2021; Sandoval 2022). También, eliminar a los programas sociales asistencialistas basados en la asignación de subsidios condicionados y la focalización, garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, el reconocimiento de las capacidades de las personas y construir mecanismos de protección social que priorice a los grupos poblacionales con mayores condiciones de pobreza y marginación (Coneval 2018).

Sin embargo, tan solo para 2022 el porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales aumentó 5.7 puntos porcentuales en la última medición multidimensional de la pobreza, siendo la carencia por acceso a los servicios de salud la de peor resultado con un aumento de 10.9 puntos porcentuales, pasando de 28.2 a 39.1% de personas que presentan esta privación social (Coneval 2023). Por su parte, los múltiples tipos desigualdades que han afectado a México no solo han obstaculizado el crecimiento económico y la movilidad social, sino que lo coloca como uno de los países con mayor concentración de la riqueza en el mundo y como uno de los peores redistribuyendo el ingreso después de impuestos (Campos-Vázquez 2022).

Más allá de los resultados clarososcuros en cuanto a los indicadores sociales (Coneval, 2023) y del pronunciamiento de cambio en la política social dentro de las alineaciones del discurso político, vale la pena cuestionarnos en qué medida nos encontramos ante un cambio

en el régimen de política social y si este cambio (o no) verdaderamente representa una transformación de época y de la forma de la política social como se ha pronunciado. En suma, resulta relevante estudiar este caso desde una perspectiva de cambio de las políticas y, a partir del marco analítico propuesto, si el cambio político de 2018 representa el evento exógeno que impacta al régimen de política social que detona las variaciones e interacciones entre sus elementos constitutivos y de esta forma evaluar el cambio.

4.2. DATOS Y MÉTODO

Mi análisis se centra en el proceso de cambio, desde la formación inicial de una idea que justifica la intención de cambiar diferentes aspectos involucradas en el funcionamiento de la política social a través de las instituciones y los intereses del régimen. Con este fin, primero realizo un análisis de la investigación académica relacionada con el entendimiento y desarrollo general de la política social como un conjunto de programas e intervenciones sociales y de la estrategia de integración de la política durante la gestión de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Al ser políticas emblemáticas de sus respectivos gobiernos, ambas están documentadas. Reviso los documentos oficiales para describir el entendimiento del problema que atiende la política social y las características del diseño e implementación de cada estrategia de integración, así como sus objetivos y la comprensión de cómo se enmarcó cada estrategia.

Hago un análisis de las evaluaciones de la política social sobre los principales programas sociales de cada gestión para recopilar datos objetivos sobre los cambios, fortalezas y deficiencias de la política social. Además, realizo un análisis cuantitativo del comportamiento y evolución del gasto social para identificar los intereses y la distribución de poder asignado a las agencias involucradas en la formulación de la política social. Por último, para tener una visión más crítica sobre los intereses, efectos políticos y sociales de las políticas sociales, recurro a la revisión de la prensa para advertir si hubo reacciones sustantivas a estas.

Me baso en las narrativas de primera mano de especialistas y funcionarios públicos involucrados en la formulación de la política social por medio de datos secundarios y entrevistas semiestructuradas. Esto con el objetivo de validar la interpretación del análisis

documental. De igual forma, para identificar las relaciones e interacciones entre agencias y describir el flujo de información, coherencia, coordinación e integración de las políticas, entrevisto a dos funcionarios públicos de alto nivel encargados de la evaluación de la política social durante ambas gestiones.

Los datos recolectados de fuentes tanto primarias como secundarias me permiten estructurar y construir evidencia dentro de los elementos del régimen de política social para cada administración. Con el objetivo de explicar los cambios en el régimen, implemento una estrategia empírica adaptada en el estudio de Cejudo y Michel (2023), que consiste en un análisis comparativo del papel de las ideas, las instituciones y los intereses entre las administraciones para comprender el proceso de cambio. Para este análisis me enfoco en atender tres aspectos principales:

1. Para las ideas, evalúo cómo se comprendió el problema y la solución esperada, y cómo se asignaron las responsabilidades. Este aspecto investiga la formulación y evolución de las ideas que justifican la necesidad y la dirección del cambio en la política social.
2. Para las instituciones, analizo cómo los tomadores de decisiones canalizaron la información y la autoridad, y cómo estructuraron las relaciones para asegurar una respuesta integral y coherente al problema. Este enfoque ayuda a entender el papel de las estructuras institucionales en la facilitación o el impedimento del cambio planteado por una idea.
3. Para los intereses, exploro cómo el apoyo político influyó en el diseño y la implementación de políticas. Este análisis considera las dinámicas de poder y los intereses políticos que pueden promover o desafiar el cambio propuesto por las ideas e instituciones.

Este método me permite desglosar el proceso de cambio en el régimen de política social, identificando así las variaciones e interacciones entre sus elementos y la evolución y dinámica del régimen de política social para así probar las relaciones analíticas existentes sobre los regímenes de políticas y desarrollar otra nueva sobre su papel en la estabilidad y el cambio de las políticas.

5. ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018)

En México, a finales del siglo XX, hubo un cambio en la concepción del modelo de desarrollo social y en el rol atribuido al Estado en la satisfacción de las necesidades sociales que permeó y se caracterizó por su continuidad hasta la administración de Enrique Peña Nieto (Yaschine y Ochoa 2016). La política social se entendió como el principal mecanismo de superación de la pobreza, combate a la desigualdad de oportunidades y de asistencialismo a las vulnerabilidades sociales a través de programas focalizados (Presidencia de la República 2013a). También, en mejorar la calidad de vida de las personas fomentando la inclusión productiva de las familias con apego a las mejores prácticas internacionales en el ejercicio del gasto social (Presidencia de la República 2013a). En un principio, priorizó disminuir la pobreza alimentaria dirigiendo todos los esfuerzos de coordinación interinstitucional hacia este problema. Con el tiempo, la idea central cambiaría teniendo como objetivo el acceso a los derechos sociales y teniendo como base las carencias sociales de la medición de la pobreza multidimensional en México (Coneval 2017; E1_FP).

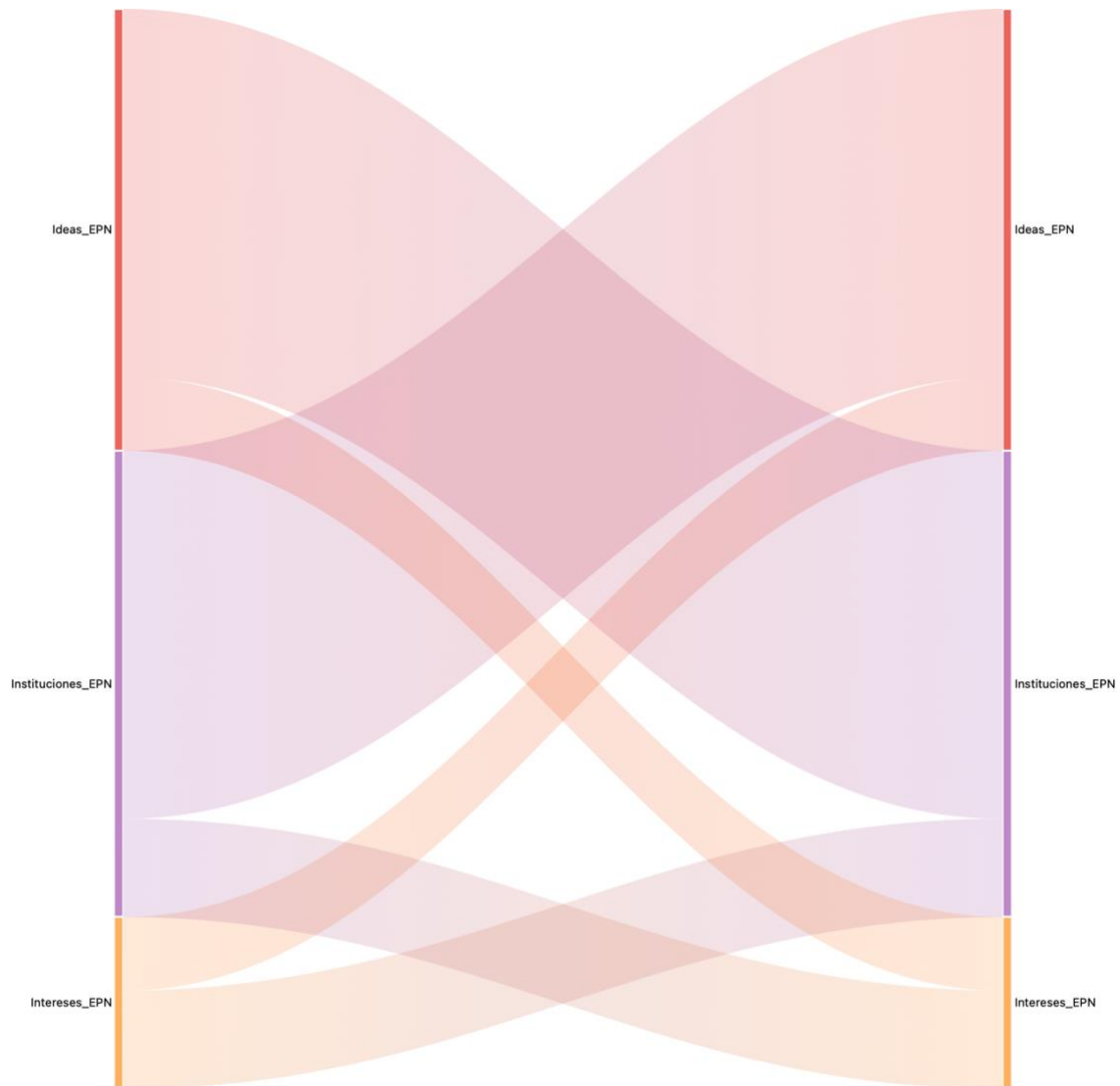
Como parte fundamental del régimen de política social, el gobierno de Enrique Peña Nieto continuó con uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas más importante en el mundo, Prospera, Programa de Inclusión Social. Este programa tenía como principal objetivo interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza a través del desarrollo de capital humano y condicionado a la corresponsabilidad de los beneficiarios en el ámbito educativo y de salud (Hernández-Licona et al. 2019). Además, sus rasgos de diseño y la ampliación de su presupuesto y cobertura a lo largo del tiempo (Yaschine 2019), indican la importancia y el arraigo que había tenido como parte del régimen de política social.

Como estrategia de integración de la política social, en enero de 2013, se presentó la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada) con el objetivo de abordar la fragmentación de la política social y vincular los esfuerzos hacia un mismo propósito. Enrique Peña Nieto la presentó como la piedra angular de la política social para su administración en un evento con la asistencia de todos los secretarios de Estado y todos los gobernadores de los estados de la República Mexicana. La Cruzada, se propuso combatir la pobreza alimentaria a través de la coordinación interinstitucional e intergubernamental de agencias federales, programas sociales y los gobiernos de los estados en tres etapas y buscando tener cobertura en todos los municipios del país (Presidencia de la República 2013b). No obstante, en 2016 fue

complementada por la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) ante la necesidad de dar una respuesta integral al cambio en la idea central.

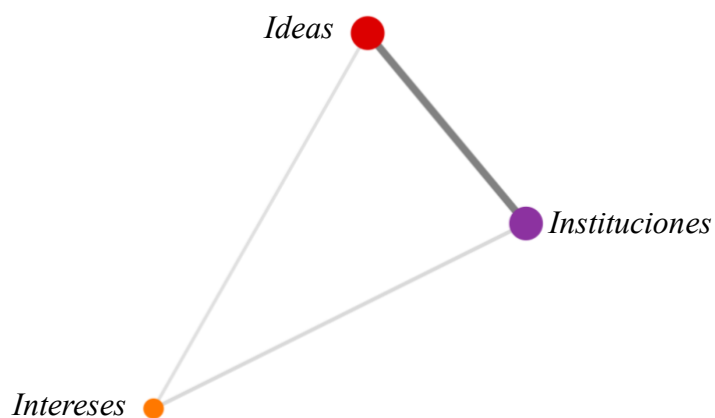
El régimen de política social de Enrique Peña Nieto presenta fuertes interacciones entre las ideas e instituciones, y en menor medida con los intereses (diagrama 2). Se puede observar una clara relación entre como las definiciones, marcos de políticas y paradigmas, y en cómo estos elementos se hacen operables por las instituciones. Si bien el apoyo y la oposición política no representaron el principal atributo del régimen, sí jugaron un papel importante para que las instituciones mantuvieran la idea central integrada a lo largo del tiempo. Además, aunque la idea central del régimen cambió, las instituciones respondieron a este cambio para dar una respuesta integral que también se enmarcó por los intereses del régimen al obtener el apoyo político y burocrático de los principales actores involucrados. En el diagrama 3 se observa justo como la fuerza entre las interacciones de las ideas e instituciones es mayor y se ve enmarcado por los intereses del régimen.

Diagrama 2. Interacciones de los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

Diagrama 3. Direcciones por la fuerza de las interacciones entre los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

5.1. IDEAS

La idea central del régimen de política social de Enrique Peña Nieto era que la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades se alcanzaría por medio de políticas asistencialistas y construyendo oportunidades productivas a través de programas públicos que permitieran a los mexicanos en situación de desventaja invertir sus recursos, iniciativas, talentos y energías emprendedoras (Presidencia de la República 2019). Esta idea sirvió como el principio rector para buscar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos ofreciendo un paquete de servicios y protección social que giraban en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación productiva (Presidencia de la República 2019). En ese sentido, la política social dirigida a la población más pobre buscó crear condiciones que mejoren el ingreso, salud y educación de las familias de escasos recursos económicos.

Muchos de los programas sociales que fueron diseñados e impulsados por coaliciones promotoras restringidas y conformadas por consejeros tecno-políticos, especialmente en los campos de pensiones, con la privatización del sistema de pensiones; salud, con el Seguro Popular, y pobreza, con Prospera (Barba y Valencia 2013). Estas intervenciones sociales

siguieron presentes como parte del paradigma dominante de la política social. La idea detrás era que los mexicanos debían responder a un paradigma donde las oportunidades de trabajo no sólo se buscaban sino que en ocasiones debían invertirse (Presidencia de la República 2019). A su vez, estos programas no solo estuvieron respaldados por los actores clave involucrados y que debían llevar a cabo las políticas, sino también por organismos internacionales a través de su promoción y financiamiento (Barba 2021; E1_FP).

Se vincularon diversos subsistemas relevantes para lograr el propósito de la política social. A lo largo del proceso de implementación, los actores relevantes y responsables entendían sus responsabilidades y como sus acciones contribuían a alcanzar el objetivo compartido que a su vez se reforzó a través de declaraciones y acciones desde el ejecutivo y con el apoyo de las coaliciones promotoras establecidas. Fue con la Cruzada la estrategia de integración de la política social que se buscó que “los esfuerzos conjuntos y alineados de los órdenes de gobierno y de las distintas dependencias del gobierno de la República se focalicen, se orienten a esas regiones y municipios, donde hay pobreza extrema y carencia alimentaria” (D_EPN). Sin embargo, esta idea integradora no perduró a lo largo del tiempo al no lograr su fin último (Cejudo y Michel 2017) y presentar denuncias de uso clientelar por parte de la oposición política, lo que obstaculizó su implementación (P_EPN). Ante esto, fue complementada por la ENI en 2016 que se propuso dar una respuesta integral a un cambio en la idea central: el acceso a los derechos y reducción de las carencias sociales (Gobierno de la República 2017; E1_FP).

5.2. INSTITUCIONES

La implementación de la política social para volver procesable las ideas del régimen, se estructuró a partir de proveer diferentes niveles de cobertura, derechos, protección social y beneficios a la población. Por una parte, el sector formal contaba con seguridad social laboral con cobertura integral, pero con diferencias de estatus; por otra, el sector informal con paquetes de salud y derechos básicos, transferencias monetarias y pensiones no contributivas de carácter minimalista (Barba 2021). Este fue el arreglo institucional que operó durante la gestión de Enrique Peña Nieto, pero los principales esfuerzos de cohesión para canalizar la atención, autoridad y flujos de información se dieron para atender y dar seguimiento a la evolución de la idea central.

La Cruzada fue la principal institución encargada de canalizar la atención, información y relaciones de apoyo de los objetivos de la política social con más de 19 agencias a nivel federal y 90 programas sociales en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. Sin embargo, con el cambio en la idea central del régimen por los problemas de implementación, la oposición política y la incapacidad operativa para integrar la política social, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) presentó en 2016 la ENI a partir de una instrucción presidencial. Con esta nueva estrategia de integración se instruyó a las 19 dependencias del Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) a intensificar las acciones que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos sociales (Gobierno de la República 2017).

La ENI, al igual que la Cruzada, era una estrategia que se basaba en un proceso de coordinación interinstitucional que tenía como objetivo la integración de programas presupuestarios y las acciones locales dirigidas a la reducción de carencias sociales en el marco de la Comisión Nacional de Desarrollo Social (Coneval 2017). Además de la conformación del GEMI y de las mesas transversales que la SEDESOL coordinó para cada una de las dimensiones de la pobreza multidimensional (Coneval 2017), la planeación de las intervenciones coordinadas del gobierno se hacía con base en sistemas de información que permitían focalizar las acciones de desarrollo social identificando las carencias sociales a nivel del hogar y no con base en territorios como la hacía la Cruzada (Sánchez-Castañeda 2017). A partir de la instrumentación de la ENI, los actores involucrados en la política social compartían la misma comprensión y hoja de ruta que marca la medición de pobreza multidimensional para así diseñar políticas que permitieran el acceso efectivo de los derechos sociales reconocidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y que se cuantifican en la medición multidimensional de la pobreza (Sánchez-Castañeda 2017; E1_FP).

Por su parte, Prospera funcionó como el principal vehículo de superación de la pobreza que perduró a lo largo del sexenio. Este programa tuvo presencia en gran parte de los municipios del país y, desde su diseño, estuvo pensado para establecer vínculos ente las autoridades de implementación y evaluación pertinentes. Formó parte tanto de la Cruzada como de la ENI y contó con la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, un órgano administrativo descentralizado de SEDESOL. La función de este órgano era permitir la retroalimentación del programa al formular, coordinar, dar seguimiento,

supervisar y evaluar la implementación de Prospera, además de proponer acciones y estrategias para mejorar la educación, la salud, la alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en la LGDS con la medición multidimensional de la pobreza (Sánchez-Castañeda 2017; E1_FP).

5.3. INTERESES

Para que gran parte de las intervenciones y programas sociales pudieran materializarse, la necesidad de un apoyo político continuo era indispensable más allá del impulso inicial desde la Presidencia de la República y la SEDESOL. Este apoyo fue generado de forma consensuada a través de los acuerdos de coordinación y colaboración de la Cruzada y la ENI. En estas estrategias de integración de la política social participaron organizaciones públicas y privadas, los gobiernos estatales y diversas secretarías de Estado. El gobierno hizo un importante énfasis en la necesidad de articular los esfuerzos políticos para abordar la idea central del régimen y contó con el apoyo de todos los actores involucrados para responder de forma integral a la evolución de la idea central del régimen. Si bien se suscitaron reacciones sustanciales por parte de la oposición política y algunas agencias federales como la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA) durante la operación de la Cruzada, estas no impidieron establecer la capacidad de gobierno del régimen (P_EPN; E1_FP).

En el diseño de las políticas participaron consejeros técnicos y políticos, organizaciones internacionales, coaliciones promotoras y emprendedores de políticas, y se contó con el apoyo político necesario para respaldarlas (Barba y Valencia 2013; Barba 2021; Coneval 2017), proporcionando así la capacidad de gobierno del régimen. Su implementación generó los mecanismos de retroalimentación necesarios para poder moldear las alineaciones de los intereses, sometiendo a todos los programas sociales, y en especial a Prospera y a la Cruzada, a constantes evaluaciones internas y externas. No obstante, nunca se enfrentaron a una fuerte oposición política que impidiera su expansión y operación (P_EPN).

La creación de un sistema de coordinación interinstitucional de la política social fue una de las principales prioridades de la administración de Enrique Peña Nieto y el respaldo

político y burocrático por parte de los actores involucrados incluso superó las dificultades ante el cambio en la idea central del régimen con la creación de la ENI. Había un compromiso consensuado en apoyar las prioridades de gestión del régimen: garantizar el ejercicio de los derechos sociales y combatir las carencias sociales por medio de la coordinación efectiva y eficiente de las políticas y programas sociales con la colaboración y cooperación entre instituciones de gobierno involucradas en el proceso de la política social (Sánchez-Castañeda 2017; Gobierno de la República 2017; El_FP).

6. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (2018-2024)

La llegada al poder de forma contundente de Andrés Manuel López Obrador en 2018, con una mayoría en las cámaras legislativas y un debilitamiento importante de la ahora oposición política, generó grandes expectativas de cambio en diferentes ámbitos de las políticas públicas. Con especial énfasis, el discurso político se alineó hacia un cambio en la política social para la construcción de un país con bienestar a través de una fuerte presencia del sector público que moderara las desigualdades sociales y asegurara el ejercicio de los derechos sociales (Presidencia de la República 2019). En términos generales, se fijaron nuevos parámetros para diseñar las políticas e instituciones sociales que dejaron de lado la corresponsabilidad y prueba de medios, pero que sí continuaron con la focalización y las transferencias como principal instrumento de combate a la pobreza para determinados grupos de la población (Barba 2021; E2_FP).

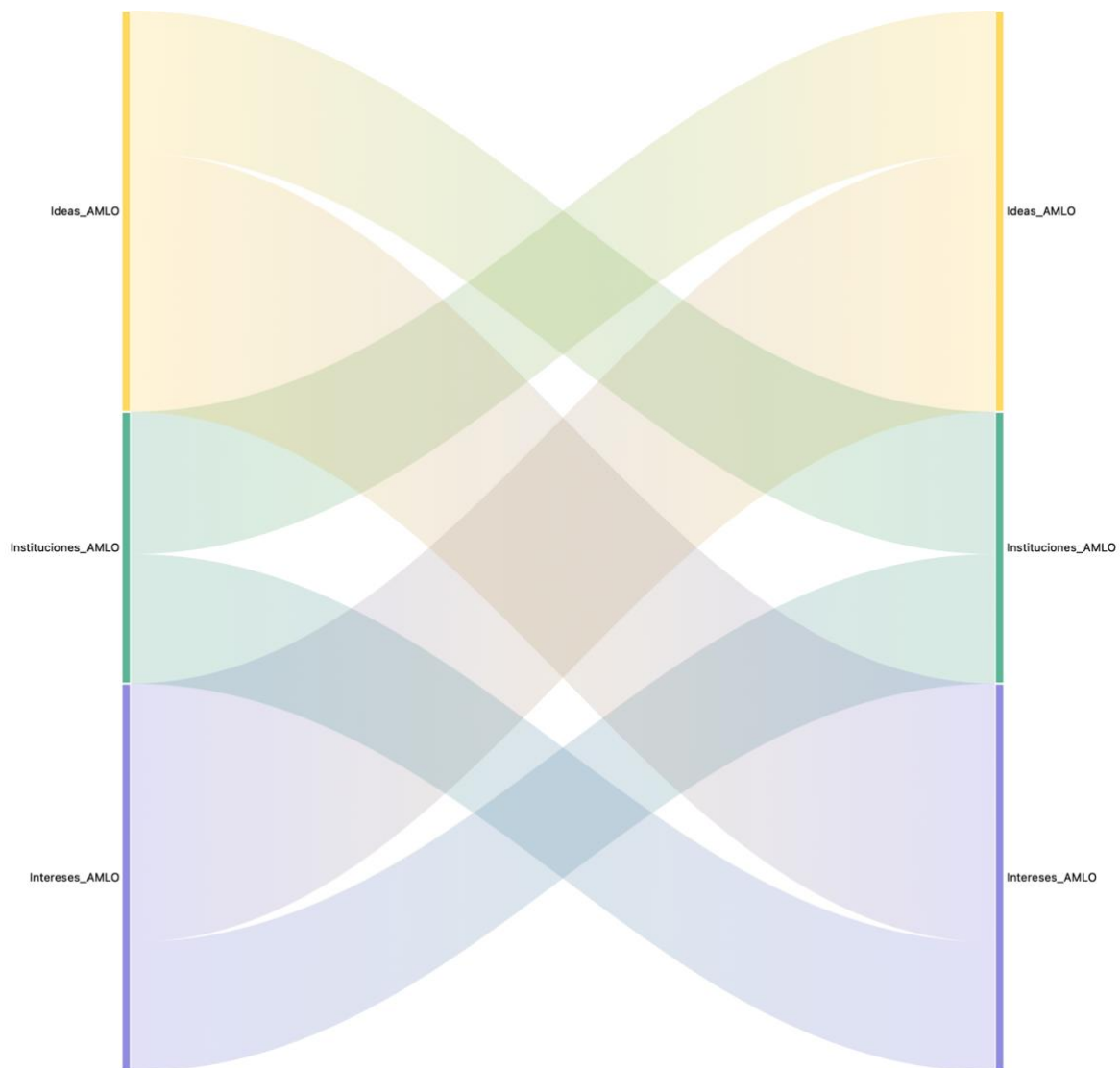
Este entendimiento del problema se trasladó hacia la creación de nueve programas sociales prioritarios dirigidos a determinados sectores de la población: adultos mayores, estudiantes, jóvenes, madres trabajadoras, personas con discapacidad, productores agrícolas y personas con bajos ingresos (Presidencia de la República 2019). En su gran mayoría, consisten en una transferencia directa a los beneficiarios y cinco de ellos se institucionalizaron como un derecho en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, el importante aumento en el presupuesto de los programas y en especial para el monto otorgado por la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (CEFP 2023), reafirman el apoyo político de los programas como rasgo distintivo del régimen de política social.

Como aparente estrategia de integración de la política social, se creó, bajo el mandato de la Oficina de la Presidencia de la República y con la colaboración de diversas secretarías de Estado, la Coordinación de Programas para el Bienestar. Este organismo centralizado del gobierno federal se planteó como principales funciones coordinar e implementar planes, programas y acciones para el desarrollo integral, supervisar los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como supervisar los programas que ejercen algún beneficio directo a la población (Gobierno de México 2022). Sin embargo, la unidad responsable más allá de coordinar e integrar la política social, prioriza la homologación de procesos y la supervisión y control político de los

programas sociales. Además, se resiste a compartir los flujos de información para su evaluación y solo responde a los intereses de los actores involucrados directamente con la Oficina de la Presidencia de la República (E2_FP).

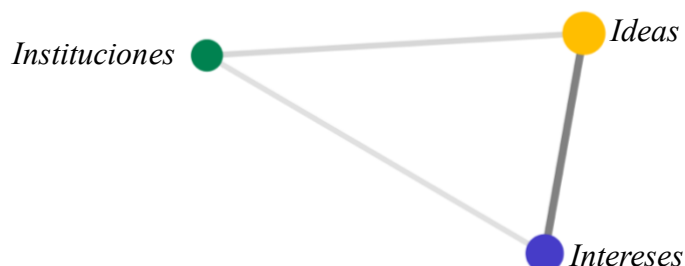
En el régimen de política social de Andrés Manuel López Obrador no se observa una respuesta clara por parte de las instituciones a la idea central del régimen; no obstante, los intereses del régimen sí jugaron un papel primordial para legitimar y consolidar los acuerdos de gobierno para mantener integrada la idea central a lo largo del tiempo (diagrama 4). La fuerza de las interacciones entre las ideas y los intereses es mayor y se enmarcaron por las instituciones, determinando así la consolidación del régimen (diagrama 5). Como resultado, la idea central respaldada por los intereses no logró estructurarse por completo a partir de las instituciones; por ejemplo, el único programa que mantuvo un aumento real en presupuesto y cobertura fue únicamente la Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, además de que ha disminuido el enfoque hacia los hogares más pobres (Jaramillo-Molina 2023). Además, la estrategia de integración de la política social responde a los intereses de los altos mandos involucrados y no a la idea central, lo que permitió con facilidad el cambio y reestructuración de los objetivos, programas y poblaciones objetivos a lo largo del tiempo. De esta forma es como el arreglo institucional del régimen no responde por completo a la idea central, pero sí a los intereses para mantener su poder, legitimad y capacidad de gobierno.

Diagrama 4. Interacciones de los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2018-2024



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

Diagrama 5. Direcciones por la fuerza de las interacciones entre los elementos constitutivos del régimen de política social en México, 2018-2024



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

6.1. IDEAS

Desde la campaña electoral de Andrés Manuel López Obrador, se enunció con especial énfasis una política social que pusiera en el centro de acción a las personas en situación de pobreza a través de la idea: “primero los pobres”. Esta idea central, la describen como “empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población” (Presidencia de la República 2019, 43) y se mantuvo durante toda la gestión, buscando llegar a ella través de una fuerte presencia del sector público que moderara las desigualdades sociales y asegurara el ejercicio de los derechos sociales (Presidencia de la República 2019). También, se concibió bajo un nuevo paradigma autodenominado como la “Cuarta Transformación” de la vida pública de México que, de forma general y en lo que respecta a la política social, se propuso como principal objetivo que la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar. De esta forma, se “impulsaría una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, una vía en la que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie” (Presidencia de la República 2019, 42).

La idea detrás de construir un país con bienestar en esencia era asegurar el ejercicio de los derechos sociales a través de una política social con enfoque de derechos y de curso de vida, con especial énfasis en la atención a la educación y a la salud. Este enfoque implicó

ir más allá del asistencialismo y la generación de oportunidades, al considerarse como “circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no” (Presidencia de la República 2019, 43). En cambio, se enfocaría a los derechos, considerados “inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio” (Presidencia de la República 2019, 43). Poner esta idea en práctica implicaría conectar el capital humano con las oportunidades que genera la economía para disminuir las brechas de desigualdad y promover la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía, considerando siempre y ante todas las cosas la dignidad de las personas para que las y los mexicanos tengan una vida mejor (PEF 2022).

Si bien pareciera que la materialización de la idea central era un propósito abstracto sin una teoría causal detrás, más bien responde a un nuevo enfoque hacia la resolución del problema público que busca atender el régimen de política social. Al ser el bienestar general de la población el objetivo principal de la administración pública, se planteó un modelo de desarrollo que enfoca el bienestar desde una perspectiva de derechos y curso de vida para toda la población. En ese sentido, los programas y acciones sociales buscan contribuir en la reducción de la pobreza a través de la redistribución de los ingresos de las personas y ofreciendo un paquete de derechos sociales para toda la población, dejando atrás las condicionantes y pruebas de medios para su acceso, y satisfaciendo las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

6.2. INSTITUCIONES

La respuesta de las instituciones para atender la idea central del régimen no se observa con claridad hacia los objetivos planteados. El arreglo institucional dio un giro radical para dar respuesta al mandato presidencial al eliminar gran parte de los programas sociales y sustituir algunos por otros nuevos, así como la eliminación de organismos y el cambio de nombre de algunos otros. Sin embargo, más allá de canalizar la atención, información y relaciones en apoyo de los objetivos de políticas, se enfocaron principalmente en las transferencias directas a beneficiarios, más que en la prevención y atención de los riesgos que enfrentan las personas en las distintas etapas del curso de vida para construir efectivamente un sistema de bienestar universal (Coneval 2021). A su vez, la estrategia de integración y coordinación de la

operación de los programas prioritarios se concentró en la homologación de procesos y la supervisión y control político de estos (E2_FP) y no en la vinculación y comunicación entre las autoridades de implementación y evaluación pertinentes.

La construcción de un país con bienestar, a través de la política social, se basó en la creación de “programas del bienestar prioritarios”, entre los que destacan las pensiones no contributivas para las personas adultas mayores y en situación de discapacidad, las becas para educación básica y media superior, los programas destinados a la producción agrícola y a la inclusión de jóvenes al mercado laboral. La gran mayoría de ellos consisten en una transferencia directa y no en un diseño integral que busque garantizar los derechos sociales. No obstante, en términos generales, sí incorporan la perspectiva de curso de vida en términos de la orientación a las etapas por parte de la oferta de programas con relación a la población objetivo, al estar asociados a un periodo de vida y a la mitigación de los riesgos sociales que enfrenta la población (Coneval 2023). En ese sentido, los programas responden parcialmente a la idea central al irse reestructurando para llegar a la población objetivo, pero no en cuanto al acceso efectivo de derechos.

La Coordinación General de Programas para el Desarrollo (Coordinación General), representada y bajo el mandato de la Oficina de la Presidencia de la República y con una fuerte colaboración con la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR), sentó las bases de lo que fue la estrategia de integración de la política social para atender el problema de la fragmentación de la protección social. Siguiendo a las ideas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo de la gestión y en su eje de política social, se firmó el Convenio General de Colaboración de los Programas para el Desarrollo por parte de la Coordinación General, BIENESTAR y diversas instituciones y organizaciones involucradas en los procesos de los programas. A través de este, se buscó coordinar e implementar planes, programas y acciones para el desarrollo integral, supervisar los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la reducción del número de intermediarios en los procesos. Sin embargo, más allá de establecer los vínculos entre las autoridades de implementación y evolución pertinentes y generar mecanismos de retroalimentación, priorizó la homologación de procesos y la supervisión y control político de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población (E2_FP).

Pese a los esfuerzos y buenas intenciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021) identificó problemas en la comunicación entre actores, la calidad de la información y oportunidades de mejora en la difusión de calendarios de los programas y en la capacitación de los actores claves involucrados en la implementación de los programas. De igual forma, la resistencia por parte de la Coordinación General a compartir la información necesaria para evaluar los programas impedía la canalización de la atención hacia los objetivos de la política social, respondiendo exclusivamente hacia los intereses de la Oficina de la Presidencia de la República (E2_FP).

6.3. INTERESES

La legitimidad, capacidad de gobierno y consolidación del régimen no podría haberse concebido sin el apoyo y empuje político a lo largo de la gestión de Andrés Manuel López Obrador. Las principales fuentes de apoyo provinieron directamente del Poder Legislativo y las secretarías de Estado involucradas en los procesos de la política social. En principio y ante una oposición política debilitada después de las elecciones de 2018, cinco programas lograron escalar hacia la Constitución como un derecho social y, aunque consisten simplemente de una transferencia directa de recursos, lograron representar las preferencias e idea central del régimen. Además, los aumentos y reconfiguración en el total del presupuesto dirigido al gasto social también se acompañaron del poder político donde destaca el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores al haberse multiplicado por diez su presupuesto en 2022 con respecto a 2018 (Jaramillo-Molina 2023).

El apoyo político no solo facilitó el diseño e implementación de los programas, sino que redistribuyó el poder entre los actores clave en el proceso de formulación de políticas. La Coordinación General, encargada de integrar la política social, exclusivamente respondió hacia las preferencias y agenda de la Oficina de la Presidencia de la República, donde se evidencia una ausencia de vinculación institucional hacia las autoridades pertinentes de implementación y evaluación ajenas a esta institución (E1_FP). De esta forma, no se generaron los mecanismos de retroalimentación necesarios que tuvieran el potencial de incidir en las alineaciones de intereses, así como la redistribución del poder político. Si bien BIENESTAR jugó un papel importante dentro de esta estrategia, se limitó a coordinar diversas instituciones para una colaboración efectiva con la Coordinación General.

Al ser la política social el estandarte de la gestión, la interacción entre las ideas y los intereses moldearon el régimen. En general, no hubo una reacción sustancial al proponer a los programas sociales como un derecho constitucional ni en la expansión de su presupuesto (P_AMLO). Pese a que las instituciones no se diseñaron para efectivamente atender la idea central, esta logró ser transmitida a la ciudadanía por medio de la capacidad de gobierno y legitimidad obtenida por el poder político al punto que la oposición, de igual forma, alineó sus intereses hacia la atención de la idea central (E2_FP; P_AMLO). Finalmente, aunque el nuevo modelo de desarrollo implementado siguió optando por muchos de los instrumentos y prácticas del gobierno anterior, si bien con una dinámica y distribución de poder distinta, se logró establecer a través de este apoyo hacia los principales actores involucrados de alto rango; en especial, con el Ejecutivo Federal (E1_FP; E2_FP).

7. ANÁLISIS COMPARATIVO

Los regímenes de política social tanto en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) como en la de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), tuvieron un entendimiento distinto del problema a atender. También siguen diferentes vías institucionales para su implementación con interacciones diferenciadas en los intereses para mantener integrada la idea central. He demostrado como se pueden explicar estas diferencias observando a las ideas, instituciones e intereses como dimensiones de cambio. En la tabla 3 se muestra una comparación explícita del cambio en el régimen de política social en México.

Tabla 3. Variaciones del régimen de política social en México

Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)
<i>Ideas</i>	
<p>La idea central era que la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades se alcanzaría por medio de políticas asistencialistas y construyendo oportunidades productivas que permitan a los beneficiarios invertir sus recursos, iniciativas, talentos y energías emprendedoras.</p> <p>Con el tiempo la idea central cambio a garantizar los derechos sociales por medio de la atención específica de las carencias sociales.</p>	<p>La idea central era construir un país con bienestar a través de una fuerte presencia del sector público que moderara las desigualdades sociales y asegure el ejercicio de los derechos sociales.</p> <p>Esta idea buscaba reconocer a sectores vulnerables de la población dejando de lado las corresponsabilidades para los beneficiarios de la política social a través de un sistema de bienestar universal.</p>
<i>Instituciones</i>	
<p>Se crearon dos estrategias de integración a cargo de la SEDESOL: la Cruzada y la ENI. La canalización de la atención, información y relaciones con las agencias involucradas se estableció con claridad para alcanzar un mismo objetivo y dar una respuesta integral, incluso ante el cambio en la idea central.</p> <p>Los flujos de información permitían la coordinación de políticas y programas y entre las instituciones involucradas en términos de cobertura y presupuesto.</p> <p>Prospera se mantuvo como el principal vehículo de superación de la pobreza con un diseño pensado para establecer vínculos ente las autoridades de implementación y evaluación pertinentes.</p>	<p>Se implementaron nueve programas sociales prioritarios focalizados, aunque de carácter universal, centrados en el curso de vida de las personas, aunque por medio de transferencias directas como principal instrumento.</p> <p>Se creó la Coordinación General, un organismo centralizado a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República que buscó coordinar e implementar los programas y acciones para el bienestar.</p> <p>Los flujos de información más allá de permitir la coordinación y evaluación de la política, priorizó la homologación de procesos y la supervisión y control político de los programas.</p>
<i>Intereses</i>	
<p>Se desarrolló el respaldo político y burocrático a partir de los acuerdos con la Cruzada y la ENI, donde participaron todos los actores claves involucrados en el proceso de la política social.</p> <p>Las principales acciones dirigidas a abordar el problema no se enfrentaron a una fuerte oposición política, apoyando su expansión y cobertura, y brindándole capacidad de gobierno al régimen para atender la idea central.</p>	<p>Se desarrolló el respaldo político y burocrático a partir de la integración de cinco de los programas sociales prioritarios en el Artículo 4º de la Constitución y la participación de solo las agencias federales en la coordinación de la política social.</p> <p>Las principales acciones dirigidas a abordar el problema se enfrentaron a una oposición política debilitada, proporcionándole no solo capacidad de gobierno, sino también legitimidad y poder político.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Usando un enfoque cualitativo para estudiar el cambio en el régimen de la política social en México explico cómo, detrás de estas dos gestiones, hay dos regímenes con variaciones e interacciones importantes en cada uno de sus elementos constitutivos, lo que me permiten argumentar un cambio sustantivo en el régimen. La literatura sobre los regímenes de políticas (Wilson 2000; Jochim y May 2010; May y Jochim 2013) permite

establecer dimensiones de cambio operables y observables que argumentan el papel que desempeñan en el proceso de cambio de las políticas. Mi objetivo es mostrar como a partir del análisis de las variaciones e interacciones de un régimen se logra determinar y evaluar el cambio en el régimen.

El cambio en la idea central del régimen se observa, en un principio, en el problema público que atiende, así como en la transformación de los objetivos prioritarios de la política que se plantearon a través de los programas sociales y sus respectivas estrategias de integración. Si bien el cambio en la idea central del régimen de Enrique Peña Nieto se acercó a lo que fue la de Andrés Manuel López Obrador, el entendimiento del problema, su solución esperada y la asignación de responsabilidades fue distinta en cuanto su procesamiento por medio de las instituciones y el apoyo y oposición política de los intereses. La fuerte interacción entre las ideas e instituciones por parte de la gestión de Peña Nieto se observa en como los programas sociales y las estrategias de integración seguían una teoría causal a través la combinación de instrumentos y la coordinación interinstitucional para atender la pobreza y el acceso a derechos. En contraste, la gestión de López Obrador se consolidó por la fuerte interacción entre las ideas y los intereses y, en menor medida por las instituciones, al dar respuesta a la idea central principalmente a través del apoyo y poder político. Esto se observa al institucionalizar a los programas sociales como un derecho, pese a que su diseño no materializaba efectivamente el acceso a derechos sociales, así como en la estrategia de integración que priorizó la supervisión y control político de los programas.

Las variaciones e interacciones en el régimen de política social permiten argumentar un cambio sustantivo y la aparición de un nuevo régimen. Las ideas, instituciones e intereses de ambas gestiones comparten rasgos importantes; pero, en esencia y a partir de la idea central, el régimen se estructuró y estableció de forma distinta. El arreglo institucional, el uso de la información y los mecanismos de colaboración se canalizaron hacia objetivos diferentes y la concentración de poder entre agencias e instituciones clave se acentuó en el caso del régimen de López Obrador. La fragmentación de la política social fue un objetivo prioritario para Peña Nieto y direccionó a las instituciones e intereses para darle una respuesta integral; sin embargo, para la gestión de López Obrador, aunque se estableció como objetivo, las instituciones diseñadas para atender este problema se limitaron a responder a los intereses del régimen al rigidizar la atención y relaciones de apoyo hacia los objetivos de las políticas,

así como al desvincularse con las autoridades de implementación y evaluación pertinentes, impidiendo así la retroalimentación y posibles reacciones hacia la nueva forma de la política social.

El análisis comparativo de estos dos regímenes de política social demuestra el potencial de la perspectiva de los regímenes de políticas para determinar el cambio de las políticas. En la Tabla 2, expuesta en el tercer apartado, se resume el análisis para estudiar y evaluar cómo cambian los regímenes de políticas a partir de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos. Este marco proporciona un conjunto de preguntas para comprender cómo las ideas, instituciones e intereses determinan la constitución e integración del régimen, así como también su cambio. De esta forma, se prueban las relaciones previamente establecidas (Jochim y May 2010; May y Jochim 2013; May 2014; Shawoo et al. 2022; Cejudo y Michel 2022) y se prueba una nueva respecto con la estabilidad y el cambio de las políticas públicas.

8. DISCUSIÓN

Esta investigación contribuye al análisis empírico del cambio en las políticas y ofrece un marco analítico para comprender cómo cambian los regímenes de políticas a partir de las ideas, instituciones e intereses como dimensiones de cambio. Este entendimiento contribuye a dos debates cruciales sobre el cambio de las políticas.

Primero, estamos en una mejor posición para comprender cómo y por qué cambian las políticas. Las explicaciones y marcos de análisis existentes generalmente dejan de lado la forma de operacionalizar el cambio y no van más allá de exponer los factores que explican los periodos de cambio abruptos. Utilizar como unidad de análisis a los regímenes de políticas permite comprender no solo los periodos de estabilidad como los periodos puntuales de cambios, también permite establecer preguntas concretas y respuestas observables sobre cómo ocurre el proceso de cambio a partir del uso de sus elementos constitutivos como dimensiones de cambio. Aunque Wilson (2000) sentó las bases del modelo para explicar por qué cambian los regímenes y qué factores están involucrados en el proceso, los avances en la literatura sobre los regímenes de políticas me permiten establecer en esta investigación las dimensiones de cambio en los regímenes para evaluarlo.

Segundo, contribuyo al debate en curso sobre el cambio de las políticas. Diversas investigaciones no logran diferenciar el cambio en las políticas y de las políticas. Los primeros se presentan como cambios incrementales a lo largo de la trayectoria de una política, lo que resulta en una dinámica de estabilidad o continuidad y cambio (Lindblom 1965, 1968; Sabatier 1959; Pollitt y Bouckaert 2011). En contraste, los cambios de las políticas implican la sustitución de una política por otra, bajo la premisa de que esta nueva introduce una decisión y un curso de acción diferentes a la política anterior, con el objetivo de generar un resultado o efecto distinto, contribuyendo así a mitigar el problema público en cuestión. Como se explicó a lo largo de este documento, el cambio en los regímenes de políticas justo nos permite evaluar el cambio de las políticas a partir del cambio en el entendimiento del problema (idea); cómo los tomadores de decisiones canalizaron la información, la autoridad y las relaciones para asegurar una respuesta integral (instituciones), y cómo el apoyo político facilitó la implementación del cambio (intereses).

Se ha demostrado como la perspectiva de los regímenes de políticas es valiosa para estudiar diferentes aspectos de las políticas como la integración, coherencia, coordinación,

capacidades, diseño, retroalimentación, fracaso y éxito de las políticas (May, Jochim y Sapotichne 2011; Eaton 2017; Sheingate 2020; Carter y May 2020; Wanner 2022; Filgueiras 2023; Cejudo y Michel 2023). Con esta investigación también demuestro que lo es para el cambio de las políticas, al igual que Zang (2022), pero desde un análisis distinto y un enfoque cualitativo.

Sin embargo, también presenta limitaciones en cuanto a sus alcances y explicaciones. Resulta difícil determinar con claridad donde comienza o termina un régimen de política y, pese a que se haga un esfuerzo por proporcionar una definición precisa, no hay consenso en la literatura al respecto debido a que sus límites y definición pueden resultar ambiguos. No obstante, al establecer el choque externo que termina siendo habilitador y que marca el inicio del cambio, es posible avanzar sobre esta limitante. Por otra parte, si bien no ofrezco una tipología de cambio al enfocarme en estudiar la forma del cambio al sintetizar y conectar la literatura sobre el cambio y los regímenes de política, sí es posible aplicar, adaptar o ampliar este lente analítico para estudiar cualquier otro régimen de forma empírica. En futuras investigaciones, es posible construir evidencia dentro de los elementos constitutivos en cualquier régimen y establecer eventos exógenos estresantes y habilitadores para explicar las relaciones subyacentes en el proceso de cambio. Esto puede lograrse a partir de diversas contribuciones analíticas que aborden distintos aspectos del proceso y la dinámica de las políticas públicas, utilizando datos de manera inductiva o a través de generalizaciones analíticas (Yin 2009).

Por último, una limitación inherente al esfuerzo de construir empíricamente la trayectoria de un régimen es el riesgo de sesgos, imprecisiones y la omisión de datos relevantes, lo cual podría afectar los resultados. Los documentos de referencia, opiniones y reportes de informantes podrían no replicarse con exactitud para otros casos y podrían no ser lo suficientemente robustos para el estudio, lo que llevaría a omitir información relevante. Es fundamental que en el análisis cualitativo de datos se establezcan las relaciones necesarias entre los elementos y, para lograrlo, es crucial que se cuente con datos primarios que sustenten la evidencia dentro del estudio.

9. CONCLUSIONES

Esta investigación ha dado respuestas sobre el cambio en el régimen de política social en México a partir de la entrada de la autodenominada “Cuarta Transformación” en 2018. La contribución de este análisis no solo está en la comprensión de este caso empírico, sino también en la capacidad de explicar cómo podemos abordar el estudio de cambio de las políticas desde la perspectiva de los regímenes de políticas. La naturaleza dinámica y compleja de la evolución de las políticas públicas requiere del avance en la construcción de marcos analíticos para comprender el cambio de las políticas. En ese sentido, he mostrado cómo a partir del régimen de política como unidad de análisis es posible evaluar el cambio de las políticas para comprenderlo de forma clara para fines explicativos y analíticos y lo suficientemente compleja para fines descriptivos. Además, el enfoque de esta investigación permite explicar y aplicar el papel potencial de las ideas, instituciones e intereses como dimensiones de cambio.

Al desagregar el análisis a partir de las contribuciones más recientes a la literatura sobre los regímenes de políticas (Jochim y May 2010; May y Jochim 2013) y en relación con el cambio de las políticas, he mostrado la forma específica de como las ideas, instituciones e intereses sirven como dimensiones de cambio. Utilizando el caso del régimen de política social mexicano, también he mostrado como las variaciones e interacciones entre los elementos del régimen explican el cambio. Las ideas, instituciones e intereses están vinculadas para abordar el problema público que busca abordar el régimen y sus variaciones e interacciones pueden ser distintas y más fuertes entre uno y otro, lo que responde a los acuerdos generados y la forma o características que adopta el régimen. Este entendimiento permite mostrar cómo cambia el régimen y promueve una mejor definición de los desafíos a los que se enfrentan los cambios de las políticas durante su implementación y el papel de los regímenes de políticas para comprenderlos.

En general, argumento que el cambio en los regímenes de políticas se da como resultado de las variaciones e interacciones en sus elementos constitutivos, que influyen en las políticas y dan forma al proceso de cambio. Como tal, el marco desarrollado sirve como una valiosa contribución para desempaquetar las dimensiones de cambio de los regímenes de políticas, al tiempo que proporciona una base tangible para una mayor investigación empírica. Si bien no tiene como objetivo explícito evaluar en qué medida se han logrado los

resultados de las políticas, las dimensiones de cambio como factores explicativos también podrían ampliarse para explorar la influencia de las ideas, instituciones e intereses en los resultados de los regímenes de políticas. Futuras investigaciones podrían desarrollar aún más este marco para explorar las relaciones capturadas por los regímenes de políticas en la tabla 3, abordando preguntas adicionales sobre cómo el cambio afecta el logro de objetivos o cómo los resultados de las políticas crean bucles de retroalimentación dando forma a los elementos del régimen.

Esta investigación se suma a la literatura reciente dedicada a explorar las complejidades del proceso de cambio de las políticas, lo que demuestra que no solo depende de la voluntad e intención de los gobiernos de adherirse a los nuevos mandatos políticos para resolver determinados problemas públicos. Como siguiente paso, podrá servir de base para estudios de casos particulares y comparativos. El marco de análisis y el diseño de investigación desarrollados podrán guiar la recolección y análisis de datos para construir evidencia dentro de los elementos constitutivos del régimen de política y determinar el cambio. Esto generará información valiosa sobre cómo el papel de los regímenes de políticas da forma al proceso de cambio de las políticas. Un análisis comparativo entre regímenes de diferentes regiones o países también contribuirá a una mayor prueba y desarrollo iterativo del marco de análisis, incluso a través de la captura de otras variables involucradas en las variaciones e interacciones de las ideas, instituciones e intereses como dimensiones de cambio.

REFERENCIAS

- Barba, Carlos. 2004. “Régimen de bienestar y reforma social en México”. *Políticas Sociales* 92. ISBN 92-1-322562-8.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia. 2013. “La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (2): 38–64. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/343>.
- Barba, Carlos. 2021. “El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos”. *Estudios y Perspectivas* 191. ISSN 1684-0364.
- Baumgartner, Frank R., y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., y Bryan D. Jones. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beaulieu-Guay, Louis-Robert, Maria Alejandra Costa, y Éric Montpetit. 2023. “Policy Change and Information Search: A Test of the Politics of Information Using Regulatory Data”. *Policy Sciences* 56 (1): 377–418. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09497-3>.
- Béland, Daniel. 2016. “Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 18 (3): 228–242. <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2015.1029770>.
- Campos-Vázquez, Raymundo M. 2022. *Desigualdades. Por qué nos beneficia un país más igualitario*. Ciudad de México: Grano de Sal-CEEY.
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett. 2009a. “The Determinants of Policy Change: Theoretical Challenges. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1).
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett. 2009b. “Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 1–5. <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>.
- Capano, Giliberto. 2009. “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 7–31. <http://dx.doi.org/10.1080/13876980802648284>.
- Carter, David P., y Peter J. May. 2020. “Making Sense of the US COVID-19 Pandemic Responde: A Policy Regime Perspective”. *Administrative Theory & Praxis* 42 (4): 745–767. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1758991>.

- CEFP. 2023. *Propuesta de Presupuesto PPEF 2024 para el Ramo 20 Bienestar*. Ciudad de México: Cámara de Diputados-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0882023.pdf>.
- Cejudo, Guillermo M., y Cynthia L. Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Política Pública* 25 (1): 3–32. <https://doi.org/10.29265/gypp.v25i1.149>.
- Cejudo, Guillermo M., y Cynthia L. Michel. 2017. “Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration”. *Policy Sciences* 50 (1): 745–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>.
- Cejudo, Guillermo M., y Phillip Trein. 2023. “Policy Integration as a Political Process”. *Policy Sciences* 56 (1): 3–8. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09494-6>.
- Cejudo, Guillermo M., y Phillip Trein. 2023. “Pathways to Policy Integration: A Subsystem Approach”. *Policy Sciences* 56 (1): 9–27. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09494-6>.
- Cejudo, Guillermo M., y Cynthia L. Michel. 2023. “Implementing Policy Integration: Policy Regimes for Care Policy in Chile and Uruguay”. *Policy Sciences* 56 (1): 733–753. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09507-4>.
- Coneval. 2017. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf.
- Coneval. 2018. *Propuesta de política social. “Un camino de esperanza”*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Respuestas/Juntos-Haremos-Historia.pdf>.
- Coneval. 2021. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Documents/IEPDS_2020.pdf.
- Coneval. 2023. *Medición de la pobreza 2022*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx.

- Cruz-Rubio, César N. 2012. “La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas”. *Andamios* 9 (20): 297–321. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i20.382>.
- Del Castillo, Gloria. 2017. “El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 6 (2): 53–66. <https://doi.org/10.15174/remap.v6i2.224>.
- Eaton, Kent. 2017. “Policy Regime Juxtaposition in Latin America”. *Colombia Internacional* 1 (90): 37–65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.02>.
- Filgueiras, Fernando. 2023. “Designing Artificial Intelligence Policy: Comparing Design Spaces in Latin America”. *Latin American Policy* 14 (1): 5–21. <https://doi.org/10.1111/lamp.12282>.
- Gobierno de la República. 2017. *Estrategia Nacional de Inclusión. Documento Rector*. México: Secretaría de Desarrollo Social. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225459/Documento_Rector_ENI_20170522.pdf.
- Gobierno de México. 2022. *Convenio General de Colaboración de los Programas para el Desarrollo*. Ciudad de México: Secretaría de Bienestar. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/810632/20230321_-_Bienestar_04-09-2016-004537_Lite_OCR_compressed.pdf.
- Hall, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Henry, Adam Douglas, Karin Ingold, Daniel Nohrstedt, y Christopher M. Weible. 2014. “Policy Change in Comparative Contexts: Applying the Advocacy Coalition Framework Outside of Western Europe and North America”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 16(4): 299–312. <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2014.941200>.
- Hernández-Licona, Gonzalo, Thania de la Garza, Janet Zamudio, e Iliana Yaschine. 2019. *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: Coneval.
- Howlett, Michael, y M. Ramesh. 1998. “Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy

- Process”. *Policy Studies Journal* 26 (3): 466–481. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x>.
- Howlett, Michael, y M. Ramesh. 2002. “The Policy Effects of Internalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change”. *Journal of Coparative Policy Analysis: Research and Practice* 4 (1): 31–50. <https://doi.org/10.1080/13876980208412669>.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 33–46. <http://dx.doi.org/10.1080/13876980802648144>
- Jochim, Ashley E., y Peter J. May. 2010. “Beyond Subsystem: Policy Regimes and Governance”. *Policy Studies Journal* 38 (2): 303–327. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>.
- Jaramillo-Molia, Máximo. 2023. “¿Primero los pobres?: Efectos redistributivos e impacto en pobreza y desigualdad de los programas de transferencias monetarias en México, de 2016 a 2022. *ResearchGate*. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.30813.42726>.
- Jones, Bryan D., y Frank R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, John W. 1994. “Agendas, Ideas, and Policy Change”. En *New Perspectives on American Politics*, editado por Lawrence C. Dodd y Calvin Jillson, 215–229. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Lindblom, Charles Edward. 1968. “The Science of Muddling Through”. *Public Administration Review* (19): 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>.
- May, Peter J., Asley E. Jochim, y Joshua Sapotichne. 2011. “Constructing Homeland Security: An Anemic Policy Regime”. *The Policy Studies Journal* 39 (2): 285–307. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00408.x>.
- May, Peter J., y Ashley E. Jochim. 2013. “Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing”. *Policy Studies Journal* 41 (3): 426–452. <https://doi.org/10.1111/psj.12024>.
- May, Peter J. 2014. “Implementation failures revisited: Policy regime perspectives”. *Public Policy and Administration* 30 (3–4): 277–299. <https://doi.org/10.1177/0952076714561505>.

- Mintrom, Michael, y Sandra Vergari. 1996. "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change". *Policy Studies Journal* 24 (3): 420–434. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1996.tb01638.x>.
- Nohrstedt, Daniel. 2005. "External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy". *Journal of European Public Policy* 12 (6): 1041–1059. <https://doi.org/10.1080/13501760500270729>.
- Ordoñez-Barba, Gerardo. 2009. "El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad. En *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, coordinado por Carlos Barba, Gerardo Ordoñez-Barbar y Enrique Valencia, 401–437. México: Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte.
- Pollitt, Christopher, y Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press
- Presidencia de la República. 2013a. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República.
- Presidencia de la República. 2013b. *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Presidencia de la República. 2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Gobierno de México.
- Real-Dato, José. 2009. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 117–143. <https://doi.org/10.1080/13876980802648268>.
- Sánchez-Castañeda, Alfredo. 2017. *Secretaría de Desarrollo Social*. Ciudad de México: Biblioteca Constitucional, Serie Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado. Secretaría de Cultura-Secretaría de Desarrollo Social. ISBN 978-607-9276-57-7.
- Sandoval, Benjamín. 2022. "Un paradigma emergente. La política social de la Cuarta Transformación frente al espejo neoliberal". *Política y Cultura* 57 (1): 83–107. <https://doi.org/10.24275/OSUZ4962>.
- Sabatier, Paul, A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and The Role of Policy Oriented Learning". *Policy Sciences* 21 (1): 129–168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>.

- Shawoo, Zoha, Aaron Maltais, Adis Dzebo, y Jonathan Pickering. 2022. “Political Drivers of Policy Coherence for Sustainable Development: An Analytical Framework”. *Environmental Policy and Governance* 34 (1): 339–350. <https://doi.org/10.1002/eet.2039>.
- Sheingate, Adam. 2020. “Policy Regime Decay”. *Policy Studies Journal* 50 (1): 65–89. <https://doi.org/10.1111/psj.12420>.
- Stewart, Jenny. 2006. “Value Conflict and Policy Change”. *The Review of Policy Research* 23 (1): 183–195. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00192.x>.
- Wanner, Maximilian S.T. 2022. “Change in Policy Regimes for Disaster Risk Reduction in Fiji and Nepal”. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 77 (1): 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.103030>.
- Weible, Christopher M., y Samuel Workman. 2022. *Methods of the Policy Process*. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003269083>.
- Wilson, Carter A. 2000. “Policy Regimes and Policy Change”. *Journal of Public Policy* 20 (3): 247–274. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00000842>.
- Workman, Samuel, Frank R. Baumgartner, y Bryan D. Jones. 2022. “The Code and Craft of Punctuated Equilibrium”. En *Methods of the Policy Process*, editado por Christopher M. Weible y Samuel Workman, 51–79. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003269083>.
- Yang, Yi. 2022. “The Fable of Policy Entrepreneurship? Understanding Policy Change as an Ontological Problem with Critical Realism and Institutional Theory”. *Policy Sciences* 55 (1): 573–591. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09463-5>.
- Yaschine, Iliana y Sara Ochoa. 2016. “La política de superación de la pobreza en México 1997-2014”. En *Informe del desarrollo en México 2015*, coordinado por Rolando Cordera y Enrique Provencio, 119-148. Ciudad de México: UNAM-PUED. ISBN 978-607-02-7681-1.
- Yaschine, Iliana. 2019. “Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”. En *El Progres-OportunidadesProspera, a 20 años de su creación*, coordinado por Gonzalo Hernández-Licona, Thania de la Garza, Janet Zamudio e Iliana Yaschine, 31–65. Ciudad de México: Coneval.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research. Design and Methods*. California: Sage.

Zang, Xiaowei. 2022. "Policy Regime Change and Environmental Bill Submission in China: Evidence from Provincial Panel Data (1992-2016)". *International Public Management Journal* 25 (7): 1051–1071.
<https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2040663>.

Zittoun, Philippe. 2009. "Understanding Policy Change as Discursive Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 65–80.
<https://doi.org/10.1080/13876980802648235>.