

4. Programas y acciones para el desarrollo social en la región Ciénega de Chapala de Michoacán



OMAR ERNESTO ROQUE BERNAL *

DAMARIS ROQUE BERNAL **

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.452.04>

Resumen

Este capítulo presenta una investigación documental que examina los inventarios de programas y acciones de desarrollo social publicados por el Coneval a escala federal, estatal y municipal, para el periodo 2018-2023. El análisis se complementa con un recorrido histórico y teórico-conceptual sobre las principales corrientes del desarrollo social y su influencia en la política pública mexicana, lo que permite contextualizar los hallazgos empíricos desde una perspectiva crítica. El estudio focaliza su atención en los diez municipios que integran la región Ciénega de Chapala en Michoacán: Sahuayo, Jiquilpan, Cojumatlán de Regules, Marcos Castellanos, Villamar, Venustiano Carranza, Briseñas, Pajacuarán, Vista Hermosa e Ixtlán. A partir de los criterios metodológicos del propio Coneval, se identifican el número, objetivos, presupuesto, institución responsable, población atendida y derechos sociales cubiertos por cada intervención. Los resultados revelan que, si bien el gasto social ha crecido considerablemente en años recientes, el número de programas ha disminuido y su concentración presupuestaria recae en educación, salud y bienestar económico. Más relevante aún, la región presenta ausencias notorias en áreas como la superación de carencias

* Doctor en Historia y Etnohistoria. Profesor-Investigador adscrito a la Coordinación de Estudios Políticos y Gestión Social de la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5144-6745> ; correo electrónico: ooeroque@ucemich.edu.mx

** Ingeniera en Electrónica. Profesora del Subsistema de Telebachillerato de Veracruz (TEBAEV) adscrita a la Secretaría de Educación de Veracruz. Correo electrónico: stimpiren@hotmail.com

sociales, ciencia y tecnología, mejora laboral, desarrollo cultural y desarrollo rural. Los autores concluyen que la política social vigente, sustentada en la teoría del bienestar, no alcanza una redistribución equitativa, pues sus beneficios no llegan de manera universal, ni diferenciada, a todas las familias de esta región michoacana.

Palabras clave: *política social, programas-acciones, desarrollo social, Michoacán.*

Introducción

Esta es una investigación documental que realiza una breve revisión de los últimos resultados publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en proceso de integrarse al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se complementa con un sintético y conciso análisis histórico y teórico-conceptual sobre la evolución de las teorías del desarrollo social, así como de su influencia en la política social. Lo anterior permite establecer criterios teóricos para comprender el panorama general de los programas y acciones de desarrollo social que existen en la región de la Ciénega de Chapala en el estado de Michoacán de Ocampo, área administrativa conformada por 10 municipios aledaños a dicho lago.

El objetivo central de este documento es analizar los programas y acciones que se han estado llevando a cabo en la región Ciénega de Chapala de Michoacán durante el gobierno de la 4T y los beneficios sociales que se han documentado. Para ello, en un inicio, se refiere a la cantidad y tipos de acciones y programas de este tipo, según los datos del Coneval contenidos en sus inventarios federales, estatales y municipales, en el periodo 2018 al 2023; dejando en claro la forma en que este consejo realizaba su labor de evaluar este campo de las políticas sociales.

Lo anterior permitirá comprender de forma sucinta, y a escala, la situación de estas acciones y programas a nivel nacional, estatal y de todos los municipios del estado de Michoacán, hasta centrarse en los municipios que conforman la Ciénega de Chapala: Sahuayo, Jiquilpan, Cojumatlán de Regules, Marcos Castellanos, Villamar, Venustiano Carranza, Briseñas,

Pajacuarán, Vista Hermosa e Ixtlán. De ellas, se expresarán condiciones y características tales como el número, nombre y objetivos de los programas; la cantidad y origen del presupuesto que reciben; la institución responsable de aplicarlos; la cantidad y tipo de población atendida; el derecho social que se cumple; y la fuente de donde se obtuvo la información.

Se concluye con la identificación de los temas de desarrollo social que se requieren integrar a la agenda pública de los municipios que forman la Ciénega de Chapala en Michoacán, para generar una más completa política social en esta región. Se identificó que las acciones y programas que hacen falta en esta área son las denominadas superación de carencias sociales, ciencia y tecnología, mejora laboral, desarrollo cultural, y hasta cierto punto, bienestar social y desarrollo rural.

Lo anterior se llevó a cabo según los mismos criterios metodológicos del Coneval, a los que se integraron algunos principios teóricos del desarrollo social, del cual se hace un breve recorrido histórico y conceptual, permitiendo conocer un poco del origen e historia de las teorías del desarrollo social que determinan las políticas sociales en la actualidad y en México. Concluyendo que los lineamientos de la teoría del bienestar, en los que se basa la nueva política social de México, no se cumplen en cuanto a su criterio de redistribución equitativa, pues no logra generalizar estos apoyos de los programas y acciones de desarrollo social a todas las familias mexicanas, y por ende, tampoco en esta región michoacana.

Análisis de los programas o acciones para el desarrollo social desde el Coneval: Inventario Federal 2022-2023

Desde el año 2007 el Coneval ha realizado un listado de los programas y acciones de desarrollo social que se aplican en el país, en sus tres niveles de gobierno, desde donde se realizan diversos ejercicios de análisis de política social: “esta herramienta permite consultar información estructurada y sintética que contribuye a la toma de decisiones informadas y objetivas, en un marco de gobierno abierto, transparente, enfocado a resultados y comprometido con la rendición de cuentas” (Coneval, 2024, p. 12).

Las características que permiten identificar un programa de desarrollo social para diferenciarlo de otro tipo de políticas públicas es que buscan guardar y preservar los derechos sociales y el bienestar económico de los ciudadanos. El desarrollo social se vincula con los derechos sociales, que se establecen en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): “alimentación nutritiva y de calidad, educación, salud, seguridad social, trabajo, vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano y los relativos a la no discriminación” (Coneval, 2024, p. 17).

Por su parte, los programas sociales se consideran programas presupuestarios con reglas de operación y vinculados a otros programas de subsidios. Y las acciones sociales se consideran parte de los programas presupuestarios de Prestación de Servicios Públicos y de Provisión de Bienes Públicos. Ambos buscan atender los problemas sociales que limitan los derechos sociales y el bienestar económico de una población específica.

Por ello, casi siempre estas intervenciones se diseñan integrando distintos elementos que coadyuvan a identificar las áreas y grupos que carecen de derechos sociales. Tales intervenciones también se supeditan a las prioridades y suficiencias presupuestarias (Coneval, 2024). Se hace notar que estos documentos consultados utilizan poco el término “desarrollo”, y en su lugar usan “bienestar”, sobre todo en la presentación de cada obra, denotando su plataforma teórica e ideológica.

El Inventario Federal del Coneval es un documento recopilatorio que enlista el total de programas y acciones de desarrollo social provenientes del presupuesto federal y de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF), que se encargan de ejercer y aplicar estos programas. Se actualizaba anualmente como parte de la planeación programática presupuestal anual de la federación.

Para el año 2022, había un total de 125 programas y acciones (Coneval, 2024a, p. 44), cifra que bajó a 123 en 2023, aplicadas en 18 entidades públicas. Esta tendencia ha ido a la baja desde 2009 en cuanto al número de programas; sin embargo, en cuanto a presupuesto ha aumentado en casi 200 mil millones de pesos (Coneval, 2024a). El presupuesto para estos programas ha pasado de un poco menos de 850 000 millones de pesos en 2009, a casi un billón doscientos mil millones de pesos en 2023.

La tendencia del número de programas y acciones se ha contraído año con año bajo la lógica de apoyar de mejor manera a alcanzar estos objetivos sociales con un menor número de programas y acciones, pero con un mayor presupuesto que permita acciones y programas mucho más enfocados. Los cambios más importantes de ese año impactaron el ámbito de la salud, el cual, aunque no disminuyó, fue superado por el apoyo directo a adultos mayores.

Las secretarías que concentran el mayor presupuesto en este campo son la SEP, el IMSS y la Secretaría del Bienestar¹ (Coneval, 2024a); dependencias que también se ocupan de los programas que absorben más del 50 % de este presupuesto: 1) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2) Atención a la Salud, y 3) Subsidios para organismos descentralizados estatales. Cabe señalar que son los criterios con los que se decide lo anterior, los que precisamente abren el debate de cómo y cuánto debe asignarse y ejercerse para alcanzar estos objetivos de desarrollo social (Coneval, 2024).

Los principios ideológicos, teóricos y políticos de inicio definen mucho de esto, pero hay que agregar criterios técnicos y características regionales y de cada grupo social: “los programas y acciones son heterogéneos, por lo que su presupuesto debe corresponder a las necesidades que se requieren para alcanzar los objetivos y las metas propuestas” (Coneval, 2024, p. 33).

Las necesidades del norte de México no son las mismas que las del suroeste o del centro, tampoco las áreas rurales ni las urbanas comparten los mismos requerimientos ni características; incluso de colonia a colonia varían los niveles socioeconómicos. A pesar de esto, es bien sabido que un campesino de la tercera edad cobra el mismo apoyo que una persona mayor que llega en su automóvil de lujo al Banco del Bienestar. Por ello, parte de la discusión gira entre el universalismo de los derechos sociales o uno focalizado, por ejemplo en la edad, sin que ambos criterios terminen por aplicarse adecuadamente.

Los programas encargados de dar las prestaciones de los distintos servicios públicos son los más abundantes desde 2022 (Coneval, 2024a), aunque para el año 2023 el cumplimiento de reglas de operación les ha igualado en cantidad. Los programas de subsidios siempre han sido los menos presentes

¹ En 2023, el presupuesto de la Secretaría del Bienestar utilizado en ese rubro superó por primera vez al del IMSS.

en número y cantidad presupuestaria. La SEP, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Salud son las dependencias que más programas y presupuesto ejercieron en 2022, pero en 2023 la dependencia de Salud superó a la de Cultura (Coneval, 2024, 2024a).

De 2022 a 2023, educación, cultura y salud ejercen juntos más del 80 % del presupuesto asignado (Coneval, 2024, 2024a). La mayor parte del presupuesto se otorga directamente a personas mediante becas o apoyos directos, mientras que menos del 13 % se destina al resto de las categorías, instituciones, territorios y otros. El grupo etario más apoyado no es el de adultos mayores, sino al compuesto por programas que atienden a grupos de edad diferentes de forma simultánea o que apoyan en más de una etapa de la vida (como la salud y la educación).

La primera infancia es el grupo etario menos apoyado. Más del 50 % de estos programas cuenta con padrones actualizados de beneficiarios (Coneval, 2024, 2024a). Finalmente, es interesante observar cómo los programas eliminados en 2022 tienen que ver con temas de emprendurismo, competitividad y calidad (Coneval, 2024a).

En conclusión, es notoria la disminución nominal de programas y acciones desde décadas pasadas, pero hay una clara tendencia de crecimiento presupuestario de ellos en los últimos años. El presupuesto ejercido se concentra en tres dependencias, tres programas presupuestarios y tres derechos sociales (educación, salud y bienestar económico); pero de ellos, salud, educación y seguridad social tienen el mayor presupuesto. Por su parte, es la prestación de servicios públicos el principal tipo de intervención, incrementándose en los últimos años (Coneval, 2024).

Consultar las evaluaciones y demás datos de las acciones y programas de desarrollo social permite tener información para mejorar las políticas públicas en este campo, por medio de una gran variedad de análisis que ayuden a conocer cómo contribuyen a disminuir las carencias de cada una de las dimensiones de la pobreza y al acceso efectivo de los derechos sociales. También permite identificar similitudes y diferencias entre ellas, para evitar duplicaciones, e identificar áreas o temas faltantes.

La existencia de estas bases de datos desde 2008 facilita hacer análisis históricos, además de conocer los aportes presupuestarios a los municipios

y a las entidades federativas. Y lo más importante, “contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas” (Coneval, 2024, pp. 53-54).

Michoacán y su panorama general sobre programas y acciones de desarrollo social: Inventario Estatal 2018-2021

El Inventario Estatal de 2021 identifica un total acumulado de 1 038 iniciativas de desarrollo social implementadas en todos los estados. Las regiones con la gama más amplia de programas y acciones fueron la Ciudad de México, Jalisco, Zacatecas, Guanajuato y Yucatán; en conjunto, estos estados constituyeron el 32.4 % del número total de iniciativas. Por el contrario, Michoacán, Tabasco, Morelos, San Luis Potosí y Nayarit fueron las entidades con menos iniciativas; en total, representaron el 6.6 % del total (Coneval, 2024b).

Michoacán ha tenido un decrecimiento de más de un 60 % en sus programas y acciones de desarrollo social entre 2018 y 2021 (Coneval, 2024b, p. 25). En lo que se refiere a grupo etario (por etapa de vida), los datos estatales coinciden con los nacionales; los programas que apoyan a varios grupos etarios dominan en cantidad y presupuesto, siguiéndole el apoyo a adultos mayores.

Históricamente, estos dos grupos etarios han superado en el 2023 a la tendencia anterior de apoyo a grupo etario de jóvenes (Coneval, 2024b). En 2021 tenía un presupuesto original² por debajo del promedio nacional (78.4 millones de pesos), pero estaba por arriba de más del cincuenta por ciento de los estados de la república, con 53.3 millones de pesos (Coneval, 2024b).

De los programas de desarrollo social prioritarios para atender las necesidades derivadas por el COVID-19, Michoacán recibió un poco menos de 196 millones de pesos por medio del programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria. Dicho programa se implementó por medio del DIF y estuvo dirigido a personas con discapacidad. Este

² Se debe diferenciar entre presupuesto original asignado y presupuesto ejercido realmente.

era un programa que se implementó desde 2018, pero que en 2021 recibió mayor presupuesto (Coneval, 2024b).

Hay una diferencia importante en el tipo de derechos sociales que se apoyan en Michoacán con relación a la tendencia nacional, pues domina la Alimentación Nutritiva y de Calidad, dejando en segundo lugar a los tres derechos más apoyados, en un orden diferente, primero Bienestar económico, segundo Educación y el resto empatados con un porcentaje similar. Llama la atención que el apoyo a este derecho se justifique como parte del apoyo contra las consecuencias sociales del COVID-19, y esté enfocado a grupos de personas con discapacidad, aunque no se especifica el tipo. Por lo anterior se supone que se incluyeron a los enfermos por este virus.

Para finalizar, es notoria la falta de datos en estos inventarios estatales y municipales. Esto se explica, en parte, por los cambios en la administración pública que, para el caso de México, no permiten continuidad, no solo en la generación y aplicación de programas como estos, sino también de la generación de información al respecto, cuestión que debe cambiar. Esto contribuiría a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de la administración pública; pues a pesar del uso generalizado de plataformas de las redes sociales, la información que se comparte no se sistematiza, ni se evidencia con documentación o bases de datos que corroboren la información compartida.

También se requiere implementar estrategias que garanticen la disponibilidad de los documentos normativos de los programas sociales, para que en cada intervención se tengan claras las reglas de operación o lineamientos que permitan identificar la población objetivo, el presupuesto disponible, el bien o servicio a otorgar y la periodicidad con la que se entregarán los apoyos; todos ellos temas que reciben críticas que dudan de la cuantía de tales programas. Solo de esta manera se sabrá de forma precisa los resultados de las intervenciones de desarrollo social (Coneval, 2024b).

Situación general sobre programas y acciones de desarrollo social a nivel municipal: Inventario Municipal 2020-2022

Los municipios son base fundamental de la estructura administrativa y política del país y, por lo mismo, responsables de asegurar el bienestar de la población de forma específica; esto se establece desde un marco legal que determina que deberán fomentar las oportunidades de desarrollo de sus habitantes, para lo cual destinan recursos presupuestales en la implementación de políticas, acciones y programas que:

[...] promuevan el bienestar y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). [...] [según] el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tienen la responsabilidad de proporcionar servicios públicos esenciales como el suministro de agua potable, el alumbrado público, el drenaje, la recolección de basura y la limpieza del territorio, entre otros. (Coneval, 2024c, p. 1)

Sus intervenciones deben responder y adaptarse a los diversos requisitos del grupo demográfico previsto. Al igual que en otros ámbitos de la gobernanza, su constancia, las asignaciones financieras, los marcos operativos y el alcance dependen de variables que incluyen el entorno económico, los periodos electorales y las prioridades delineadas en el panorama político y la agenda pública al comienzo de cada administración; factores que se actualizan conforme cambian las circunstancias y necesidades. Esta cuestión choca con los principios teóricos que señalan la necesidad de definir una planeación del desarrollo social de forma continua, y desde las características de las carencias sociales y no de factores externos.

Estos datos recopilados en inventarios como este (tipo de apoyo, población que beneficia y recursos utilizados) ayudan a identificar áreas de mejora. Asimismo se constituye como una herramienta valiosa y que beneficia el examen y la observación de las prioridades sociales de los organismos

gubernamentales locales, ya que facilita la toma de decisiones informadas, mejora la transparencia y garantiza la rendición de cuentas (Coneval, 2024c).

Desde el último cuarto del siglo xx, los municipios han entrado en una dinámica de descentralización y autonomía, la cual les ha permitido “desempeñar un papel más activo en la gestión de sus recursos e implementación de sus políticas” (Coneval, 2024c, p. 4); administrando y generando sus propios recursos, emitiendo reglamentos propios al respecto. Esto ha facilitado el desarrollo social para sus comunidades.

Pero esta libertad está acompañada de una responsabilidad normada en un marco legal robusto, que les obliga a documentar y rendir cuentas en lo concerniente al manejo efectivo de recursos públicos, así como el cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos; “esto reafirmaba la responsabilidad de los municipios de hacer públicos sus planes de desarrollo, informes de gobierno, presupuesto de egresos y gacetas municipales” (Coneval, 2024c, p. 5).

Los principios de transparencia y acceso a la información pública sustentan la creación de este inventario de iniciativas y actividades de desarrollo social a nivel municipal, llevado a cabo por el Coneval desde el año 2012. Dichos principios se basan en el inventario federal, pero a diferencia de este y del Inventario Estatal, el Municipal “representa una complejidad adicional, pues las fuentes de información de las que se recopilan los programas y acciones no siempre se encuentran públicas en todos los municipios que integran el Inventario Municipal 2022” (Coneval, 2024c, p. 6); siendo la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) una herramienta primordial para la obtención de estos datos. Al igual que los inventarios federales y estatales, el objetivo del inventario municipal es:

[...] dar a conocer las características generales de cada intervención de desarrollo social identificada a nivel municipal, tales como la población a la que se dirige, el presupuesto aprobado y las instituciones y dependencias responsables de su operación, a partir de información disponible en documentos oficiales públicos, páginas de internet, redes sociales oficiales y la PNT. (Coneval, 2024c, pp. 6-7)

Las fuentes desde donde se pueden obtener datos sobre las acciones y programas de desarrollo social a nivel municipal se clasifican como documentos formales, entre los que se incluyen los protocolos operativos, los marcos de métricas de rendimiento y las directivas de procedimiento; mientras que a nivel local destacan los planes de desarrollo, presupuestos de egresos, informes de gobierno, Informe de Cuenta Pública, o cualquier equivalente a ellos. En últimas fechas la información en redes sociales completa estos datos. La dificultad en la búsqueda de estos datos mostró la necesidad de mejorar las capacidades técnicas de sus funcionarios, por la duplicidad de registros, falta de actualización de datos y la inconsistencia de los mismos (Coneval, 2024c).

A diferencia de sus homólogos, el inventario municipal no cuenta con una clasificación programática precisa, por lo que se catalogó todo programa y acción municipal cercana a los derechos sociales y de bienestar económico ya mencionados, mediante el análisis de la descripción de los objetivos de los mismos, la población a quien se dirige o la dependencia que los opera (Coneval, 2024c).

Este inventario tiene datos de los 2 476 municipios vigentes durante el ejercicio fiscal 2022; de los cuales, cerca del 80 % contó con alguna fuente de información para la recuperación de estos datos; siendo el plan de desarrollo municipal su principal fuente. El informe de gobierno es la principal fuente de información para datos sobre el desarrollo social municipal, con casi el 50 % de los casos, y son las páginas web las que menos datos presentan. Los criterios para elegir los datos utilizados fueron un indicador de transparencia, accesibilidad y legibilidad, los cuales más de la mitad de los municipios no logra cumplir (Coneval, 2024c).

Los derechos sociales que están asociados con la gama más amplia de iniciativas e intervenciones se refieren a la salud, el bienestar económico y la vivienda. El origen de los grupos sociales apoyados, en su mayoría, no se pudo identificar, les sigue el apoyo a grupos de diversos orígenes etarios, y en tercero a grupos vulnerables económicamente. Los jóvenes son los menos apoyados. En cuanto a presupuesto recibido, los derechos sociales más apoyados a nivel municipal son la vivienda con un 42 %, el bienestar económico con 20.7 % y la educación con un 11.7 % (Coneval, 2024c).

Del 2020 a 2022 se ha reducido el número de programas y acciones de desarrollo social a nivel municipal, llegando a solo el 35 %; esto puede ser en parte por cambios de gobierno, así como los nuevos criterios de calidad de la información, apenas implementados, que dejaron de considerar programas que operaban de forma local pero que dependían de instancias estatales, federales o de la sociedad civil. Por otro lado, las fuentes de información digital se incrementaron (Coneval, 2024c).

Todos los municipios de Michoacán cuentan con página web oficial, pero es la fuente en la que menos datos sobre desarrollo social aparecen, con un poco más del 50 %; un 99.1 % cuentan con información en redes sociales; solo 76.1 % cuenta con plan de desarrollo municipal, 83.2 % publica su presupuesto de egreso, 71.7 % publica informes de gobierno, 80.5 % da acceso a su cuenta pública (Coneval, 2024c). Estos datos muestran que, si bien es cierto que existen los medios para hacer públicas las acciones de gobierno y el uso de recurso estatales para cumplir con los principios de transparencia, de nada sirven si no se tiene la voluntad política de mostrar tal documentación.

En el Inventario Municipal 2022 se detectó un total de 6 792 iniciativas y programas destinados al desarrollo social. Entre estos, 678 se atribuyen al estado de Michoacán, lo que representa el 10 % de la cifra nacional general. Ocupa el lugar 11 entre las 32 entidades en cuanto a presupuesto programado, con \$123 323 598.92 millones de pesos asignados.

En cuanto a la participación del presupuesto de estos programas y acciones de desarrollo social, ocho son federales, seis estatales y siete del ramo 33. Es importante mencionar que Michoacán no figura entre los municipios con los niveles de pobreza más altos o más bajos en relación con el número de programas y acciones de desarrollo social (Coneval, 2024c).

Desde 2020, Michoacán sigue siendo el estado con el mayor incremento de programas, manteniendo su representación del 10 % del total nacional, a pesar de que disminuyeron en un 47.3 % desde 2020 (de 1286 pasó a 678). En cuanto a los documentos que se utilizan para verificar estos programas, se han reducido o incrementado levemente en los municipios michoacanos entre 2020 y 2022, con excepción de la página web que es ya del 100 %, y la cuenta pública pasó del 55 % a un 80 % (Coneval, 2024c).

Un programa representativo en 2022 fue el de Despesas para Familias Migrantes, cuyo objetivo era “brindar atención de carácter asistencial a las familias más desprotegidas y con problemas de integración familiar, alimentación deficiente y desnutrición infantil, madres embarazadas y lactantes y jóvenes adolescentes” (Coneval, 2024c, p. 57), pero no figura en la región de la Ciénega de Chapala; lo cual confirma el dominio de este derecho social en los niveles federal y estatal.

El grado de rezago social en Michoacán es alto. De sus 113 municipios, en 111 se aplicó alguno de estos programas o acciones. De los 4.75 millones de habitantes, el 41.7 % se encuentra en situación de pobreza. El año 2020 fue el que más programas y acciones sociales se aplicaron con 1 335 iniciativas, número que descendió a 678 en 2022. Cabe destacar que el 100 % de los ayuntamientos cuentan con páginas web oficiales donde transparentan parte de la información relacionada con estos programas.

Para 2020, es el Plan de Desarrollo municipal el documento que contiene la información al respecto, no obstante, en 2022 se encuentra en los presupuestos de egreso, por lo que la cuenta pública municipal es la principal fuente para conocer estos datos. Para 2022 la mayor parte de estos programas y acciones se enfocaron jerárquicamente en estos derechos sociales: 1) bienestar económico, 2) salud, 3) vivienda, 4) educación, 5) alimentación; quedando en porcentaje muy bajos: trabajo, medio ambiente, no discriminación y seguridad social.

Estos apartados analizados, que conforman la política pública social y su presupuesto a nivel federal, estatal y municipal, demuestran lo basto de este tema; por ello, la presente propuesta solamente se centrará en segmentar los programas y acciones que se aplicaron en el año 2022, aunque fueron publicados en 2024, para identificar los temas que aún no se han cubierto en beneficio de la población de la región de la Ciénega de Chapala de Michoacán.

Situación de los programas y acciones de desarrollo social en los municipios que forman la región de la Ciénega de Chapala de Michoacán, 2022

La fuente consultada fue el Inventario Municipal 2022 del estado de Michoacán del Coneval (2022), que a diferencia de los documentos anteriormente descritos que ofrecen resultados a nivel federal, estatal y municipal, ofrece la desagregación de los datos por cada uno de los 113 municipios de Michoacán.

Los datos que pueden consultarse son el número, nombre y objetivos de los programas que se aplicaron en cada municipio, cantidad y origen del presupuesto, la institución responsable de aplicarlo, cantidad y tipo de población atendida, el derecho social que se cumple, y la fuente de donde se obtuvo la información. Ofrece otros datos complementarios, como demográficos, porcentajes de población en situación de pobreza, tipos de fuentes donde se obtuvieron los datos, un índice de calidad de la información, así como información política de la autoridad municipal.

En cuanto a la información sobre los programas y acciones de desarrollo social en la región, se cumplen las advertencias de los distintos estudios del Coneval; hace falta mayor transparencia de información por parte de las autoridades municipales. La información existe, pero si no es de fácil acceso para una institución especializada en investigación de la pobreza como esta, para el ciudadano común es aún más complicado.

En la segunda década del siglo XXI, la población en la región del Ciénega de Chapala ha experimentado un franco crecimiento por las inercias de crecimiento poblacional provenientes del siglo pasado. Sin embargo, llama la atención que existan tendencias negativas de crecimiento demográfico, en al menos la mitad de los municipios; fenómeno explicado en parte por los procesos de migración interna de las áreas rurales a las urbanas, y la migración internacional.

Los municipios de Sahuayo y Jiquilpan, cuyas cabeceras están consideradas como área conurbada, son las que concentran el mayor número de población en la región, pero Jiquilpan no escapa a esta singularidad

demográfica, que es más común en los municipios menos poblados, que a su vez son los de mayores índices de pobreza.

La década de 2010 inició en la región con una población en situación en pobreza mayor a la media de su población total. Esta situación parece ser menor en municipios con centros urbanos poblados, y mayor en los municipios menos poblados. Esta problemática pareció agravarse a la mitad de la década con municipios que superaron el 70 % de su población en situación de pobreza.

Para finales del periodo, esta situación se revirtió en muchos de los municipios de la región con una población en situación de pobreza de entre el 40 % a menos del 50 %. Solo los municipios de Pajacuarán y Venustiano Carranza se mantuvieron por encima del 60 %. Jiquilpan logró recuperar su tendencia negativa de principio a fin de la década, a pesar de un aumento a mitad de ella. Marcos Castellanos y Villamar fueron los municipios más exitosos en la disminución de su población pobre, pero también es cierto que su población disminuyó o tuvo índices muy bajos de crecimiento, por lo que es posible que la pobreza haya sido una de las razones de expulsión poblacional y de migración.

En cuanto al origen de la información, la mayoría se obtuvo en la página web del gobierno municipal en turno, pero de diferentes documentos como el Plan de Desarrollo Municipal, Informe de Gobierno, Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública, Plataforma Nacional de Transparencia, y otras fuentes (redes sociales principalmente). El índice de calidad y por lo tanto de confiabilidad de dicha información es bajo, tomando en cuenta que a nivel nacional el valor máximo alcanza el 3.9, siendo el más cercano el de Pajacuarán con 3.09, y el resto con valores inferiores al 2 y 1, siendo el más bajo Briseñas con 1.1.

Los gobiernos municipales de esta región, en el periodo 2021-2024, son en su mayoría de partidos de oposición al régimen gobernante a nivel federal y estatal, con excepción de Vista Hermosa y Cojumatlán. De entre ellos, solo en tres municipios estuvieron al frente mujeres.

Para el año 2022 se contó un total de cuarenta y cinco acciones y programas de desarrollo social incluidos en los municipios de esta región, todas con nombre y definición de la población objetivo, pero el resto de los datos como institución responsable, objetivo del programa o número

de beneficiarios, es parcial. Jiquilpan es el municipio con el mayor número de acciones o programas de desarrollo social, con once. Los que menos presentaron son: Ixtlán, Marcos Castellanos y Cojumatlán con solo uno. Briseñas y Villamar no especifican la fuente de sus datos, del resto son variados los documentos de origen.

Aunque la mayoría de estos programas o acciones no especifican la institución subsidiaria, en los casos en que sí se hace, es el DIF municipal la responsable. De ahí le sigue la Dirección de Desarrollo Agropecuario y Sector Educativo, la Dirección General de Bienestar y Desarrollo Social, y un Departamento de Desarrollo Social. Todas estas instancias son departamento o áreas de algún ayuntamiento. Es muy probable que la falta de definición en los demás programas se deba a la inexistencia de un departamento o área específica en el ayuntamiento relacionada con el desarrollo social.

Únicamente Vista Hermosa y Pajacuarán mencionan de forma completa a la institución responsable. Los pocos objetivos que aparecen de cada programa o acción son detallados en cuanto a las acciones o bienes que implica, otras son solo generalidades.

La población atendida en su mayoría cae en la categoría denominada en situación de pobreza o vulnerabilidad económica, le siguen familias, mujeres, jóvenes, adultos mayores, estudiantes, discapacitados, así como distintos grupos de emprendedores, productores agropecuarios y de pesca. Solo en el derecho de salud se toma a toda la población, el resto tiene grupos etarios específicos.

En Venustiano Carranza, los programas se especializan en productores y emprendedores. Jiquilpan cuenta con el mayor número de programas para mujeres y jóvenes (una rareza dada la tendencia a nivel nacional). Vista Hermosa y Villamar son los que asignan el mayor número de programas a las familias, siendo este último el único que ofrece apoyo a víctimas de desastres naturales, lo que demuestra la dependencia municipal del programa DN-III-E.

En cuanto a los derechos sociales que se resguardan con estos, a nivel regional se cuentan quince programas o acciones que cubren el Bienestar Económico, doce de Salud, siete de Alimentación Nutritiva y de Calidad, cinco de Vivienda Digna y Decorosa, cuatro para productores y emprende-

dores, tres de Educación, dos para Medio Ambiente Sano, uno de Desastres Naturales, y uno de No Discriminación.

Origen y actualidad de algunos principios teóricos del desarrollo social

Los principios teóricos del desarrollo social engloban una amplia gama de conceptos y marcos interpretativos que tienen como objetivo comprender y guiar la política social, así como la progresión, desarrollo o bienestar de las sociedades. Estos principios están establecidos para permitir alcanzar una mejora de las condiciones de supervivencia humana y la calidad de vida, enfatizando su relación con múltiples factores sociales, culturales y económicos.

Estas teorías a menudo se centran en temas como la relación entre los individuos y sus entornos, el papel de las estructuras sociales, y los procesos que impulsan el cambio social. A continuación, se esbozan el origen de algunos de los principios filosóficos y teóricos clave del desarrollo social, que derivarían en diversas perspectivas teóricas, que a su vez alimentaron conceptualmente muchos de los principios y criterios de la política social actual.

El desarrollo social implica una idea de mejora de la calidad de vida, así como las condiciones que permiten la conservación de la vida humana, implica diseñar estrategias, políticas públicas y sobre todo políticas sociales que generen sustentabilidad, sostenibilidad y protección ambiental, esto para restaurar un equilibrio ecológico entre los seres humanos y la naturaleza, y que, además, establezca el crecimiento económico considerando factores ambientales y sociales.

En lo económico, busca mejorar los modos de producción de la población; y en lo social, fomentar la concordia y la cooperación para alcanzar lo que hasta ahora se le ha denominado desarrollo (You-hua, 2004); este último concepto ha evolucionado desde su aparición, siendo que ahora se critica y se discute su uso y significado; sea como calidad de vida, buen vivir, felicidad o bienestar (Roque, 2018, 2022).

Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Kant, Hegel, Fichte, Tocqueville, Marx, Engels y Nietzsche, entre otros, rea-

lizaron reflexiones precursoras sobre el bienestar colectivo y la organización política. De esta manera sentaron las bases filosóficas de lo que más tarde se convertirían los fundamentos teóricos de las políticas sociales y de seguridad social presentes.

Sus ideas o valores iniciales hasta cierto punto siguen vigentes, tales como la justicia, igualdad, libertad y el propiciar el desarrollo de las cualidades humanas, como un elemento de la participación del Estado en los asuntos de sus ciudadanos. Aunque las distintas propuestas teóricas sobre el desarrollo social pueden estar confrontadas, todas comparten esos objetivos, metas o valores de bienestar. Fue en el marco de la Revolución Industrial, la proliferación de sistemas capitalistas y de los regímenes democráticos, donde más se necesitaron estos valores (Gil, 2005).

La historia de finales del siglo XIX y la del siglo XX demuestra cómo las ideologías reformistas relacionadas con las cuestiones sociales surgieron como reacción a las repercusiones socioeconómicas instigadas por la Revolución Industrial y los principios de la economía liberal. Otto Von Bismarck es el pionero en la legislación sobre la seguridad social, al igual que J. S. Mill, W. Beveridge y R. Titmuss, creadores teóricos del denominado Estado de bienestar. Además, se deben contar los aportes de los teóricos marxistas y neomarxistas en el mismo tema (Gil, 2005).

Una de las primeras teorías modernas que consideró necesario abordar el desarrollo social desde la relación multidimensional fue el marxismo, que enfatiza en sus aspectos materiales e históricos y se centra en un socialismo científico, enfocándose en conocer el cambio de las estructuras sociales a través del cambio económico y social.

La adaptabilidad y la naturaleza transformadora de las teorías del desarrollo social permiten su aplicación en diferentes contextos históricos y culturales, proporcionando un marco sólido para comprender el progreso de la sociedad. Este marco se ha adaptado en diversos contextos, y aun hoy se sigue utilizando para abordar los desafíos contemporáneos del desarrollo social (Li, 2023).

Volviendo a los teóricos del Estado del Bienestar, el modelo más acabado surgiría de la propuesta de J. M. Keynes con su Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero, que postulaba que:

[...] la intervención del Estado en la economía para propender por la estabilidad de la producción, el empleo y el ingreso, así hubiese que incurrir en déficit gubernamental. La nueva visión ya no es la igualdad presupuestal y el equilibrio contable de las variables macroeconómicas [esto es la esencia del liberalismo y neoliberalismo], sino que el presupuesto se convierte en un medio o una herramienta para corregir los ciclos, alcanzar la estabilidad económica y propugnar por el bienestar social. (Gil, 2005, p. 5)

En el Estado de bienestar el régimen promueve y elabora fundamentales políticas sociales orientadas a proveer y garantizar el bienestar de los ciudadanos en el amplio marco de la seguridad social: salud, educación, saneamiento ambiental, oportunidades laborales, derechos civiles, entre otros.

Los alcances del bienestar, por la vía de la política social, se basarán en las inclinaciones gubernamentales más tradicionales y orientadas al bienestar o en paradigmas estructurales y más socialdemócratas. A pesar del dominio actual de los principios neoliberales, es impensable alcanzar el bienestar social sin la intervención del Estado, más en un entorno donde los principios de los derechos humanos y del desarrollo sustentable son dominantes (Gil, 2005).

Los marcos alternativos de desarrollo social divergen de la intervención gubernamental y hacen hincapié en el examen de las conexiones sociales y las dinámicas interpersonales, en la medida en que afectan a la conducta individual, especialmente en lo que respecta a los ámbitos del crecimiento antisocial y prosocial.

Estos modelos destacan la importancia de la intervención temprana para reducir los factores de riesgo y potenciar los factores protectores en el desarrollo juvenil, aglutinando una política social centrada en este grupo etario. Comprender los aspectos sociales y emocionales del aprendizaje y el desarrollo es crucial para fomentar conductas sociales positivas y reducir la delincuencia (Vásquez, 2019; Catalano y Hawkins, 1996).

En la actualidad, los principales fundamentos teóricos que se aplican para repensar y diseñar las políticas de desarrollo social retoman mucho de lo propuesto por las teorías mencionadas anteriormente, e incluso las fusionan; tales son el universalismo garantista, el universalismo básico, el desarrollo y seguridad humana, la flexiseguridad, el florecimiento humano y

la igualdad compleja (Medrano, 2010). A lo anterior se agrega un nuevo fundamento teórico que apenas empieza a tomar forma, la teoría o modelo del bienestar. Aunque este retoma algunos principios de la teoría del Estado de bienestar, no es igual. Este caracteriza a la política social del régimen político actual en México.

El *universalismo garantista* tiene sus bases en el problema de clase que planteó Marx, pero agregando la aspiración igualitarista de los Estados de bienestar propuesta por Keynes. Esta propuesta de igualdad dio pie a proyectos económicos distintos del denominado capitalismo de bienestar (Esping-Andersen, 2000 en Medrano, 2010),³ los cuales tenían en común una promesa de ciudadanía social universal, estrechamente relacionada a una democracia plena, con reconocimiento a derechos sindicales y a la educación.

El principio universalista sustenta la provisión de bienes y servicios públicos, oponiéndose a los criterios selectivos para las prestaciones sociales. Los regímenes de bienestar se definen por su adhesión a este principio dentro de la política social, haciendo hincapié en el acceso igualitario a los servicios esenciales para la participación y el desarrollo de la comunidad. El Estado constituye el principal responsable de la provisión de tales bienes, por medio de leyes y programas gubernamentales.

Aunque este es un proyecto de origen europeo, estuvo presente en otros países como México desde los principios constitucionales de 1917, y hasta la década de los 80. Su limitante más importante es la falta de recursos públicos para cumplir con los principios de igualdad e universalidad de los servicios públicos.

Estos Estados de bienestar tenían como objetivo establecer amplios marcos de redistribución, garantizar el pleno empleo y promover el crecimiento económico a través de sistemas de seguridad social diseñados para proteger a casi todos los ciudadanos (Medrano, 2010).

La *flexiseguridad* fue la respuesta de los países escandinavos antes las dificultades del paradigma anterior y la adaptación de la política social a los procesos de globalización económica mundial durante la última década del

³ El capitalismo de bienestar constituyó una síntesis entre el igualitarismo liberal, que enfatizaba la libertad del individuo, y el social-democrático, que apoyaba la solidaridad de clase de esa época.

siglo xx. La competencia económica global llevó a lo mismo a los distintos Estados de bienestar que buscaron formas de mantener sus sistemas de seguridad social en un contexto de lucha por mercados que requería de la reducción de los costos laborales, imposibilitando el pleno empleo.

Esto dio lugar a la formulación de políticas que garantizaban la seguridad social y, al mismo tiempo, fomentaban las condiciones conducentes a una economía competitiva basada en la flexiseguridad. Se buscaron prácticas que pudieran permitir a las empresas adaptarse a las nuevas condiciones de la globalización, implicando flexibilidad en la contratación laboral (por tiempo determinado y el *outsourcing*), en la jornada laboral, puesto y funciones del puesto de trabajo, y salarial.

Pero al mismo tiempo manteniendo la seguridad, sobre todo laboral, en un sentido amplio del desarrollo social. Seguridad del puesto de trabajo, del empleo, de los ingresos, y posibilidad de combinar vida laboral con privada (permisos de maternidad, entre otros). La propuesta tiene como objetivo equilibrar la necesidad de competitividad económica a través de la flexibilidad laboral con el imperativo de la seguridad social, mediante la determinación de los niveles óptimos de ambos componentes. El Estado sigue regulando los mercados laborales, pero los flexibiliza. Las críticas que recibe giran en torno a la imposibilidad de mantener en equilibrio los intereses económicos con los laborales (Medrano, 2010). Esta política social tiene relación con la política económica y la laboral, y a su vez con la política familiar; por ello:

[...] la viabilidad de la flexiseguridad está vinculada a la estrategia económica general y al tipo de pacto social en cada país [...] el propósito del modelo económico no sea solo aumentar la riqueza, sino fomentar el desarrollo de la sociedad en conjunto. (Medrano, 2010, p. 28)

El desarrollo y seguridad humana. A partir de la década de 1980, el paradigma neoliberal en los ámbitos económico y social ganó precedencia en América Latina, partiendo del supuesto de que el crecimiento económico aislado generaría bienestar para la población. Se creía que el progreso económico, cuantificado como un aumento del Producto Interno Bruto, catalizaba el progreso social.

Esta perspectiva ha sido objeto de críticas, en particular en lo que respecta a la comprensión fundamental del desarrollo, que han articulado organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde la década de 1990 esta organización ha propagado los conceptos de desarrollo humano (HD) y seguridad humana (HS).

Estas ideas forman la base contemporánea para definir el desarrollo, y contrastan marcadamente con la visión tradicional que equipara el desarrollo únicamente con la expansión macroeconómica. El enfoque se ha desplazado hacia la mejora de las oportunidades humanas, en particular las que se consideran fundamentales para el desarrollo humano.

En el contexto de México, la noción de desarrollo humano se ha convertido en parte integral de la formulación de políticas sociales. Esta comprensión del desarrollo humano se utiliza para construir el marco de la seguridad humana, en el que ambos conceptos son interdependientes. La seguridad humana es un requisito previo para la HD; sin embargo, lamentablemente, ha funcionado como un concepto contradictorio más que como un instrumento político internacional constructivo (como las iniciativas antiterroristas).

Por el contrario, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se articulan como la aplicación práctica del marco conceptual que abarca el desarrollo humano y la seguridad humana. Esta perspectiva de desarrollo humano, que hace hincapié en la mejora de la capacidad, se ha concentrado en la noción de crear oportunidades, lo que, en el caso de México, se ha traducido en brindar acceso a servicios específicos que abordan las necesidades básicas mediante un enfoque específico.

Aún no se ha logrado la transición de un modelo que simplemente facilita el acceso a las necesidades básicas a otro que promueva y garantice activamente la plena realización de los derechos. Otra desventaja es que el concepto de seguridad humana es impreciso, su carácter multidimensional y amplio se confunde con el de solo seguridad, generando peligros en países en situación de conflicto o militarizados (Medrano, 2010).

La *igualdad compleja* se refiere a la relación entre ciudadanía, cohesión social e igualdad. Instituciones como la CEPAL han recibido de ella el sustento teórico para sus propuestas de desarrollo social. La noción de

ciudadanía se conceptualiza como la posesión y promulgación de los derechos humanos inherentes.

Estos derechos abarcan tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales, económicos y culturales. La idea de igualdad compleja está asociada al principio de justicia distributiva articulado por Michael Walzer (1983), que no debe interpretarse erróneamente considerándolo una mera igualdad; la justicia representa una constelación de esferas interconectadas a través de la igualdad, basada en una comprensión democrática y pluralista de la sociedad.

El complejo marco de igualdad postula que no existe una norma única para la asignación de bienes y servicios. Según la CEPAL, la equidad se propone como el objetivo fundamental del desarrollo en la región, afirmando que la realización de sociedades más equitativas requiere priorizar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y aboga por que el logro de este objetivo tenga formas de distribución social que se adapten a las diversas dimensiones de la compleja igualdad.

Además, hace hincapié en que los principios que sustentan este objetivo son la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Incluso subraya la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos sociales con los derechos civiles y políticos. La exigibilidad de los derechos sociales se considera un requisito previo para la ciudadanía.

El desarrollo debe generar mejores resultados sociales para la población en general, lo que debe traducirse en un mayor bienestar y mayores oportunidades de lograr una mayor productividad para todos los ciudadanos. En consecuencia, se sugiere que los gobiernos de la región consideren la promoción o la construcción de la ciudadanía a través de una lente multifacética de igualdad. Promover la igualdad de oportunidades en ámbitos específicos puede fomentar sinergias beneficiosas.

La igualdad compleja sirve como una herramienta conceptual para formular una propuesta de desarrollo social que reconozca las diversas fuentes de inequidad. La distinción que establece entre equidad e igualdad tiene importantes ramificaciones en relación con la naturaleza y el alcance de las políticas públicas necesarias para facilitar una igualdad compleja. Cualquier apoyo que se brinde a un dominio puede afectar negativamente a otro.

Por lo tanto, es imperativo abordar estas diferentes conexiones para evitar que se perpetúen las desigualdades de oportunidades a lo largo del tiempo, en particular en lo que respecta a la discriminación, que tiene numerosos orígenes (Medrano, 2010).

El *universalismo básico* representa un marco conceptual propuesto por el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Surge dentro del paradigma del desarrollo social neoliberal, que aboga por una reducción del Estado, lo que limita su participación y rendición de cuentas en la provisión de los beneficios fundamentales.

Para contrarrestar este modelo imperante, se ha articulado la noción de universalismo básico. El principio central del universalismo básico afirma que la gama de beneficios esenciales que abarca es intrínsecamente universal. Además, incumbe al Estado garantizar dicha cobertura.⁴ Este marco significa una «perspectiva» de la política social, similar a una agenda que delinea estrategias específicas destinadas a modernizar esta perspectiva. Es imperativo un resurgimiento del paradigma universalista.

El acceso a las prestaciones sociales y a la mitigación de riesgos está restringido a las personas consideradas esenciales o indispensables. Los contornos del universalismo básico están estrechamente relacionados con el discurso sobre la viabilidad política, institucional y financiera presente en cada nación en la que se pretende ejecutar las iniciativas dirigidas a las prestaciones universales (UB) basándose en la dinámica social, fiscal y estructural.

Estos parámetros están directamente relacionados con las disparidades en el progreso económico y social que existen entre los países de la región; deben abordar estos diferentes niveles de desarrollo y características nacionales, por lo que requieren diversas acciones. Su sostenibilidad fiscal debe evaluarse mediante la utilización de mecanismos integrados que incluyan impuestos directos y contribuciones. La evaluación se lleva a cabo utilizando métricas estandarizadas. El Estado funciona como un actor fundamental, aunque no el único, en la prestación de los servicios esenciales.

⁴ Retoma la idea de garantizar derechos sociales, económicos y culturales (DESC) como fundamento normativo de la propuesta, aunque se enfoca solo en aquellas garantías sociales que, de acuerdo a las circunstancias de cada país, se consideren como básicas o esenciales.

Entre sus principales desafíos se encuentra garantizar la sostenibilidad financiera del conjunto integral de beneficios que abarca. Un requisito previo para lograr un desarrollo duradero es el carácter político, que se expresa a través de pactos y estrategias sociales que se respaldan en colaboración y se reconocen mutuamente (Medrano, 2010).

El *florecimiento humano* (FH) (Boltvinik, 2006) es una visión alternativa para entender el desarrollo humano y el progreso social, y surge también como una crítica al neoliberalismo. Más allá de servir simplemente como marco para la política social, constituye un paradigma de progreso social. Este concepto es parte integral del pensamiento liberal igualitario, que surgió en respuesta a los problemas relacionados con la justicia distributiva. Se basa en el concepto de bienes primarios, definidos como aquellos productos que permiten a los individuos mantener el respeto por sí mismos y ganarse el respeto de los demás.

Un componente fundamental de este marco es el reconocimiento del otro. Se basa en el supuesto de que los seres humanos evolucionan dentro de una multitud de marcos comunitarios que dan sentido a sus vidas. Si bien la dimensión material es esencial (Sen 1985, 1993), no es suficiente para el florecimiento humano (Boltvinik, 2006). No se limita a ser método para medir pobreza, sino que ofrece una visión para entender el progreso social. Hay al menos dos obstáculos principales del florecimiento humano: pobreza económica y alienación (trascender con nuestra labor). Entre otras de sus limitantes está ofrecer una visión utópica, sin proveer de acciones para que se aleje de ella y lo acerque a una visión política (Medrano, 2010).

Para concluir, se caracterizará brevemente una teoría que aún no se enlista o reconoce en la tipología anterior, pero sí cuenta con vínculos y se alimenta teóricamente de influencias de varias de las corrientes mencionadas, además de que el régimen político actual lo ha incluido como parte de su misma propuesta política, *el modelo de bienestar*. Este, hasta cierto punto, da continuidad al modelo de Estado de bienestar, a lo que se suma bases ideológicas de la izquierda política, resaltando la equidad y justicia social y la redistribución de la riqueza para abordar las desigualdades sociales (Mondragón, 2018).

Este énfasis por la redistribución es consistente con las teorías de la economía del bienestar, que abogan por políticas dirigidas a reducir la

desigualdad de ingresos y proporcionar acceso universal a los servicios esenciales (Weitzman, 2001). Se alinea con los principios de la economía del bienestar que enfatizan la asignación eficiente de recursos para maximizar el bienestar social. Esto implica abordar las ineficiencias del mercado y asegurar que las políticas económicas contribuyan al bienestar general de la sociedad (Beckerman, 2017).

Las políticas de bienestar del partido en el poder probablemente están influenciadas por los debates sobre el universalismo versus la focalización en la política social. El proyecto de política social de Morena puede abogar por programas universales de bienestar que incluyan a la mayoría de la población, reflejando su ideología populista e inclusiva (Armas, 2015). El trasfondo de lucha política que antecedió a este partido que representa al nuevo régimen político de México indica un enfoque asistencial que busca empoderar a los grupos marginados y rectificar las injusticias sistémicas (Bolívar, 2014).

También puede incorporar elementos de los Estados de inversión social, que se enfocan en beneficios sociales y económicos a largo plazo a través de inversiones en educación, salud y sistemas de seguridad social. Esto se alinea con el énfasis que ha puesto el partido en el seguro social colectivo y el valor del trabajo asistencial (MacGregor, 2014).

Es necesario subrayar que se debe tener cuidado de no confundir las teorías de la política social en el ámbito de la política y la gestión pública, con teorías del desarrollo social en el ámbito del trabajo social y el educativo (Vygotsky, Piaget, Erikson); estas últimas se refieren al desarrollo humano desde el punto de vista de la educación y el aprendizaje, y por otro lado, el desarrollo social desde el enfoque del trabajo social se concentra en los aspectos prácticos que propone el desarrollo social; aunque debe hacerse notar que tienen una cierta cercanía para aplicar y detallar las generalidades que las teorías de la gestión pública proponen.

Las teorías del desarrollo social desde la gestión pública parten de paradigmas como el posburocrático,⁵ la nueva gestión pública,⁶ el desarrollo

5 Este paradigma propone cambiar los valores de la gestión pública, como la visión eficiente, la administración de cosas, y el control de los recursos.

6 Este enfoque teórico busca que la administración pública sea eficiente y eficaz, satisfaga las necesidades de los ciudadanos, y cree valor.

endógeno,⁷ y el desarrollo humano;⁸ todas vinculadas a las teorías del desarrollo social anteriormente descritas.

Conclusiones

La política social actual de México tiene sus raíces en un complejo marco teórico que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, influenciado por factores históricos, económicos y políticos. El fundamento teórico de esta política está conformado por la interacción entre la intervención estatal, las fuerzas del mercado y los roles familiares, lo que refleja un cambio de los modelos tradicionales de seguridad social a programas de asistencia social más diversificados. Esta transición está marcada por los retos de abordar la pobreza y la desigualdad dentro de un contexto económico neoliberal, y su declive actual como paradigma dominante.

Si bien los principios teóricos del desarrollo social proporcionan un marco integral para comprender el progreso de la sociedad, es importante reconocer la diversidad de perspectivas y enfoques dentro de este campo. Es por ello que la integración y síntesis teóricas pueden potenciar la aplicabilidad y efectividad de las teorías del desarrollo social, acercando brechas entre diferentes paradigmas y fomentando una comprensión más holística del cambio social (Leaper, 2011). Este enfoque fomenta la colaboración y la innovación para abordar los complejos desafíos del desarrollo social en diversos contextos.

La práctica actual del desarrollo social implica procesos deliberados que involucren a diversos actores sociales para lograr mejoras en el bienestar. Tales estrategias se centran en mejorar las habilidades y conocimientos, construir activos comunitarios e implementar medidas de protección social para aliviar la pobreza y mejorar el bienestar social. Esto incluye inversiones en capital humano, capital social y desarrollo comunitario, así como la promoción del trabajo digno y el empleo (Midgley, 2014). Este tipo de

⁷ Este proceso afecta a todos los niveles de la vida, por lo que es necesario involucrar a toda la sociedad civil.

⁸ Este proceso busca que las personas tengan una vida prolongada, saludable, creativa, y con acceso a la educación.

estrategias requieren procesos de planeación y planificación que les preceda, y de gestión y evaluación en su aplicación. Es aquí donde la teoría del desarrollo social se comprueba empíricamente, y se demuestra la eficiencia y eficacia de las políticas de desarrollo social.

Las políticas de desarrollo social pueden no alcanzar las metas y objetivos planeados por diversas razones, que van de una errónea base teórica e ideológica, un mal diseño, o una incorrecta aplicación. En el caso de los países en vías de desarrollo son numerosos los obstáculos que pueden impedir que una política de desarrollo social alcance sus metas; entre los que se encuentran: la infraestructura inadecuada, el acceso limitado a la educación y la salud, la inestabilidad sociopolítica, el debilitamiento del tejido social, la inseguridad, la corrupción, entre otros.

Estos retos dificultan la implementación efectiva de estrategias de desarrollo social. Situaciones así requieren de un enfoque integral no solo a nivel teórico, sino que implique la participación activa de todas las clases sociales, el apoyo de organismos internacionales y una voluntad política que genere procesos de gobernanza y participación ciudadana en la generación de procesos de desarrollo social (Mustafa y Majid, 2023).

Como se observa, la historia de la política social en México lo ubica teóricamente dentro del enfoque del universalismo garantista, desde la aplicación de los principios constitucionales de 1917 hasta el inicio de la década de 1980; siendo algunos de sus logros la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 (Dion, 2000). Este proyecto de Estado de bienestar en México sucumbiría ante las crisis económicas que la hizo insostenible para el gasto público de la época; por lo que se introdujeron reformas que le acercaron a la desreglamentación total que planteó el modelo neoliberal, y a criterios de desarrollo basados en el universalismo básico impuestos por instituciones internacionales como el BID.

El marco de política social de México se ha distinguido por una estrategia bifurcada, que integra los mecanismos de seguridad social con iniciativas específicas de ayuda social, especialmente después de la crisis financiera de 1995. Esta dualidad refleja un cambio hacia la comercialización y privatización de los servicios sociales, junto con una asistencia social mínima para los más pobres (Laurell, 1999).

Estos criterios, aunque fueron imperiosos en las últimas décadas del siglo xx en México, no se aplicaron de forma tajante, se ajustaban en relación con otros modelos del desarrollo social, como el fincado en los principios del desarrollo humano y el desarrollo de capacidades (Sen, 1985, 1993); los cuales, se basan en ideales y principios relacionados con los derechos humanos, que a su vez están presentes en las agendas de política internacional, como los objetivos del milenio.

Como se dijo, esta visión de desarrollo humano basado en promover el desarrollo de capacidades, en México concentró la idea del desarrollo de oportunidades; el cual se tradujo en una política social basada en acceso a servicios que satisfacen necesidades básicas bajo un esquema focalizado de población etaria, pero sin lograr transitar a un pleno ejercicio de los denominados derechos humanos en el campo del desarrollo social.

A lo anterior hay que sumar la influencia de instituciones como la CEPAL, que durante décadas han influido en Latinoamérica en el tema de política económica y social. Poco a poco, se ha establecido el concepto de igualdad compleja basada en criterios específicos, la equidad en la asignación de recursos y servicios, junto con la importancia del compromiso cívico en los ámbitos político y social.

Por último, el enfoque denominado florecimiento humano, que empieza a estar presente en la política social de México, por su gran influencia en Latinoamérica, sobre todo como parte de los derechos de los pueblos originarios y en la influencia de modelos de desarrollo como “el buen vivir”, le hace un referente a tomar en cuenta, pues poco a poco se va acercando a la academia y política mexicana.

Instituciones especializadas como el mismo Coneval han definido los temas y objetivos que buscaron los programas de desarrollo social hasta antes del inicio del régimen político morenista. Temas tales como gestión o entrega de bienes y servicios, mejora educativa, productividad, superación de carencias sociales, ciencia y tecnología, mejora en salud, mejora laboral, bienestar social, desarrollo cultural, medio ambiente, desarrollo rural y bienestar económico (Coneval, 2017), son aún los temas o criterios principales para abordar la política social en México, reflejados en los programas y acciones que las sustentan. El incremento o disminución de estos programas

o de su presupuesto siempre obedece a criterios ideológicos, políticos y económicos del régimen político en el poder.

La política de desarrollo social de actual régimen político en México, se considera parte de una teoría de bienestar, que examina la distribución de las responsabilidades asistenciales entre el Estado, los mercados y las familias. Pero a pesar de la expansión de los programas de asistencia social, ha habido una reducción a su impacto, debido al papel del mercado en el diseño de políticas y la dependencia desmesurada de las familias a estos apoyos (Leyer, 2020). Estas reformas al sistema han dado como resultado un modelo de bienestar fragmentado con bajo potencial redistributivo, al no lograr reducir significativamente la pobreza y la desigualdad (Leyer, 2015).

En Michoacán, y sobre todo en los municipios que conforman la región de la Ciénega de Chapala, no se ha logrado cubrir del todo los temas y objetivos de programas y acciones para el desarrollo social planteados al final de regímenes anteriores, ni aun en el contexto reformado por los regímenes actuales. Solo se cubren los temas de bienestar económico, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, para productores y emprendedores, educación, medio ambiente sano, desastres naturales y no discriminación; quedando fuera temas superación de carencias sociales, ciencia y tecnología, mejora laboral, bienestar social, desarrollo cultural y desarrollo rural. Por otro lado, los lineamientos de la teoría del bienestar en los que se basa la nueva política social de México no se cumplen en cuanto a una redistribución equitativa, que tampoco logra generalizar estos apoyos a todas las familias mexicanas.

Para concluir, es importante mencionar que el número de programas y acciones no necesariamente dan cuenta de un mayor o menor avance en la garantía del acceso efectivo a los derechos sociales, ya que se requiere analizar temas como la coordinación entre programas y su complementariedad (Coneval, 2024b). Sin embargo, la variación en el número de programas y acciones sociales puede otorgar una primera plataforma sobre la disponibilidad de información, y con ello, el estado de la política social a nivel local.

Referencias

- Armas, G. D. (2015). Nuevos modelos de welfare en América Latina. Debates teóricos y trayectorias recientes. *Revista Estudios*, 33, 13-30. <https://doi.org/10.31050/re.v0i33.11601>
- Beckerman, W. (2017). From Economic 'Efficiency' to Economic Welfare. En: *Economics as Applied Ethics* (pp. 63-76). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-50319-6_7
- Bolívar, R. (2014). Morena: el partido del lopezobradorismo. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 10(2), 71-103.
- Boltvinik, J. (2006). "Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza". En S. Hurtado Martín (Comp.), *Justicia, Políticas y Bienestar Social* (pp. 315-342). UNAM.
- Catalano, R. F., y Hawkins, J. D. (1996). The social development model: A theory of anti-social behavior. In J. D. Hawkins (Ed.), *Delinquency and crime: Current theories* (pp. 149-197). Cambridge University Press.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Informe de Enfoque de Resultados 2017*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2022). *Inventario Municipal 2022 del estado de Michoacán*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2023-2024*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024a). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021-2022*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024b). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2021*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024c). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2022*. Coneval.
- Dion, M. (2000, March 16-18). *Understanding Social Policy-Making: The Origins of Mexican Social Security Policy* [Presentación de ponencia]. Meeting of the Latin American Studies Association, Miami, FL, United States. https://www.researchgate.net/profile/Michelle-Dion/publication/228594511_Understanding_Social_Policy-Making_The_Origins_of_Mexican_Social_Security_Policy/links/02bfe50f95ff-da6cf1000000/Understanding-Social-Policy-Making-The-Origins-of-Mexican-Social-Security-Policy.pdf
- Gil, A. (2005). Política Social. Teoría y Práctica - I parte. *Revista Académica e Institucional de la UCPR*, 72, 138-160.
- Laurell, A. C. (1999). La reforma del Estado y la política social en México. *Nueva sociedad*, 164, 146-158.
- Leaper, C. (2011). More Similarities than Differences in contemporary Theories of social development? A plea for theory bridging. In Janette B. Benson (Ed.), *Advances*

- in *Child Development and Behavior*, (Vol. 41, pp. 337-378). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-386491-8.00009-8>
- Leyer, R. (2015). The development of housing in Mexico: a welfare regime approach. *Social Policy and Society*, 14(4). <https://doi.org/10.1017/S1474746414000591>
- Leyer, R. (2020). Has social policy expansion in Latin America reduced welfare decomposition and defamilialisation? Evidence from an overview of the Mexican welfare regime. *Social Policy and Society*, 19(4), 645-659. <https://doi.org/10.1017/S1474746420000317>
- Li, Y. (2023). Theoretical Research on Social Development from a Multidimensional Perspective: From Marxism to Chinese-style Modernization. *Scientific and Social Research*, 5, pp. 30-35. <https://doi.org/10.26689/ssr.v5i12.5799>
- MacGregor, S. (2014). Welfare: theoretical and analytical paradigms. *UNRISD Working Paper*, 13. <https://researchonline.lshrm.ac.uk/id/eprint/2534567/1/MacGregor.pdf>
- Medrano, A. (2010). *Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea*. EVALUADF. https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Estudios/Informe/prin_enf.pdf
- Midgley, J. (2014). *Social development*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446294987>
- Mondragón, S. I. J. (2018). Morena y el espacio político mexicano / Morena and the Mexican Political Space. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2(20), 133-157. <https://doi.org/10.54505/somee.rmee.2018.2.20.a6>
- Mustafa, T. y Majid, P. (2023). Basic principles of social development and its obstacles. *Journal of Garmian University*, 10(2), 324-338. <https://doi.org/10.24271/garmian.2023.10225>
- Roque, E. (2018). Los conceptos de desarrollo, bienestar y región. Algunas reflexiones históricas. En Aguilar Ortega Teodoro, Gil Méndez Jesús, Santiago Nabor Eduardo (Coords.), *Configuración y desarrollo regional en México*. Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Roque, E. (2022). Bienestar y desarrollo: propuesta para el desarrollo territorial en la conurbación Sahuayo-Jiquilpan, Michoacán. En Martínez Ruiz Diana Tamara y Aguilar Ortega Teodoro (Coords.), *Desarrollo territorial en México: evidencias empíricas*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sen, A. K. (1993). Well being and capability. En Nussbaum, M., y Sen, A. (Eds.), *The quality of life*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/0198287976.001.0001>
- Sen, A. K. (1985). *Commodities and Capabilities*. North-Holland.
- Vásquez, C. (2019). Predicción y prevención de la delincuencia juvenil según las teorías del desarrollo social (social development theories). *Revista de Derecho*, 14(1), 135-158. <https://revistaderechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/790>
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. Basic Books.
- Weitzman, M. L. (2001). A Contribution to the Theory of Welfare. *Scandinavian Journal of Economics* 103(1), 1-23.
- You-hua, C. (2004). On Theory of Social Development. *Journal of Nanjing University of Traditional Chinese Medicine*. <https://www.semanticscholar.org/paper/On-Theory-of-Social-Development-You-hua/a8a5af6f83542d0584ea9db9821b46b49fe5e737>