



POLÍTICAS PÚBLICAS VERSUS POLÍTICAS SOCIALES

**EL REZAGO EDUCATIVO COMO FACTOR
DE VULNERABILIDAD SOCIAL EN MÉXICO**



UASLP
Universidad Autónoma
de San Luis Potosí



**EDICIONES
COMUNICACIÓN
CIENTÍFICA**



BarreraAbogados
División Cultural

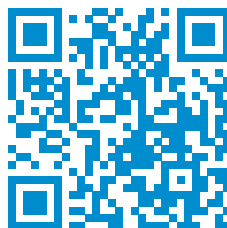
Louis Valentin Mballa

Políticas públicas *versus* políticas sociales

*El rezago educativo como factor
de la vulnerabilidad social en México*

Ediciones Comunicación Científica se especializa en la publicación de conocimiento científico de calidad en español e inglés en soporte de libro impreso y digital en las áreas de humanidades, ciencias sociales y ciencias exactas. Guía su criterio de publicación cumpliendo con las prácticas internacionales: dictaminación de pares ciegos externos, autenticación antiplagio, comités y ética editorial, acceso abierto, métricas, campaña de promoción, distribución impresa y digital, transparencia editorial e indexación internacional.

Cada libro de la Colección Ciencia e Investigación es evaluado para su publicación mediante el sistema de dictaminación de pares externos y autenticación antiplagio. El proceso de dictaminación y su trazabilidad puede consultarse, así como el libro en Acceso Abierto.



comunicacion-cientifica.com

[DOI.ORG/10.52501/cc.424](https://doi.org/10.52501/cc.424)



**COMUNICACIÓN
CIENTÍFICA**
PUBLICACIONES
ARBITRADAS

HUMANIDADES, SOCIALES Y CIENCIAS

CC+I

**COLECCIÓN
CIENCIA e
INVESTIGACIÓN**

Políticas públicas *versus* políticas sociales

*El rezago educativo como factor
de la vulnerabilidad social en México*

Louis Valentin Mballa

1.-

Mballa, Louis Valentin,

Políticas públicas versus políticas sociales : El rezago educativo como factor de la vulnerabilidad social en México / Louis Valentin Mballa.— Ciudad de México : Comunicación Científica, 2026. (Colección Ciencia e Investigación).

293 páginas : gráficas ; 23 × 16.5 centímetros

DOI: 10.52501/cc.424

ISBN: 978-968-9738-89-3

1. Políticas públicas – Aspectos sociales . 2. Marginación social – México . 3. Deserción escolar – México.

LC: H97 V35

DEWEY: 320.6 V35

La titularidad de los derechos intelectuales y morales de esta obra pertenece al autor D.R. © Louis Valentin Mballa, 2026. Reservados todos los derechos conforme a la Ley. Su uso se rige por una licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Primera edición en Ediciones Comunicación Científica, 2026

Diseño de portada: Francisco Zeledón • Interiores: Guillermo Huerta

Ediciones Comunicación Científica, S. A. de C. V., 2026,
Av. Insurgentes Sur 1602, piso 4, suite 400,
Crédito Constructor, Benito Juárez, 03940, Ciudad de México,
Tel.: (52) 55-5696-6541 • Móvil: (52) 55-4516-2170
info@comunicacion-cientifica.com • www.comunicacion-cientifica.com
f comunicacioncientificapublicaciones **✉** @ ComunidadCient2

ISBN: 978-968-9738-89-3

DOI 10.52501/cc.424



Esta obra fue dictaminada mediante el sistema de pares ciegos externos.
La trazabilidad de la dictaminación puede consultarse, así como el libro en
acceso abierto, en <https://doi.org/10.52501/cc.424>

Índice

<i>Presentación</i>	13
<i>Prólogo</i>	17
Introducción general: planteamiento de la problemática	21
1. Poder e interés: vectores de legitimación de la acción política.	31
2. Las políticas públicas como sistema complejo y sus unidades de análisis	49
3. Las políticas sociales: metamorfosis de alcance multidimensional	75
4. Cuatro sexenios, cuatro visiones por un mismo destino: la política social en el amanecer del siglo xxi en México.	95
5. Los avatares de la vulnerabilidad social en México	143
6. El rezago educativo como factor de riesgo a la vulnerabilidad. . .	159
7. El rezago educativo como factor de vulnerabilidad cognitiva . . .	189

8. El rezago educativo como factor de exposición a riesgos de marginación laboral	211
9. El rezago educativo como factor de riesgo a la marginación y bienestar socioeconómico	231
<i>Conclusiones generales.</i>	261
<i>Referencias</i>	267
<i>Sobre el autor.</i>	293

Agradecimientos

En memoria de
mis padres por la vida que me han dado.
A Mengue Manga Marie Louise, mi madre.
A Jacque Moclair Ela N'nomo, mi padre.
A Owono Manga Joseph, mi tío.
A Manga Manga Vincent, mi abuelo.
A Angonemana Suzane, mi abuela.
A Abeng Lucie, mi tía .

*Los muertos no se fueron, descansan en el agua
y nos siguen nutriendo con su vida eterna.*

FABIEN ADONON, 10 DE DICIEMBRE DE 2006

A Dios, fuente de toda inspiración y fortaleza, por concederme la lucidez necesaria para comprender que el conocimiento solo tiene sentido cuando se orienta al servicio de los demás. Su presencia ha sido guía silenciosa en cada etapa de este camino intelectual, sosteniéndome en los momentos de duda y renovando mi fe en la educación como instrumento de transformación humana.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) ahora Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación Secihti, por haber financiado mi año sabático, durante el cual se gestó la primera versión de esta obra. Este apoyo institucional hizo posible el tiempo, el sosiego y la concentración indispensables para reflexionar con profundidad sobre los temas que aquí se abordan. Sin ese respaldo, este proyecto no habría alcanzado su madurez conceptual ni su extensión analítica.

A la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, mi casa académica, por ser un espacio fértil de pensamiento, debate y libertad. Su compromiso con la investigación y la formación de nuevas generaciones ha sido un pilar constante que me inspira a contribuir desde la docencia, la escritura y la reflexión crítica. A sus autoridades, colegas y estudiantes, mi reconocimiento por formar parte de una comunidad que entiende que la universidad no

es solo un lugar donde se enseña, sino un ámbito donde se cultiva el espíritu y se construye futuro.

A Barrera Abogados, División Cultural, expreso un agradecimiento especial por haber hecho posible la publicación de esta obra. Su compromiso con la difusión del conocimiento, la reflexión crítica y el fortalecimiento de la vida cultural demuestra que el ejercicio profesional puede y debe vincularse con la responsabilidad social. Gracias a su respaldo, este libro trasciende el ámbito académico para ponerse al servicio de la sociedad, reafirmando que el derecho, la cultura y la educación pueden converger en proyectos que contribuyen al bien común.

Finalmente, agradezco a quienes, de manera directa o indirecta, acompañaron la gestación de este libro con su aliento, su confianza y su diálogo. Cada conversación, cada lectura compartida y cada pregunta desafiante han nutrido las páginas que hoy entrego al lector. Este libro es, en última instancia, un testimonio de gratitud: a la vida, al conocimiento y a la posibilidad de seguir aprendiendo.

Resumen

Políticas públicas versus políticas sociales. El rezago educativo como factor de vulnerabilidad social en México es una obra que articula un análisis teórico, histórico y empírico sobre la relación entre Estado, educación y desigualdad en el México contemporáneo. A partir del paradigma de la complejidad (Morin, 1990), el libro propone comprender las políticas públicas y sociales como sistemas dinámicos donde interactúan racionalidades técnicas, intereses políticos y procesos de legitimación simbólica. La tesis central sostiene que el rezago educativo no es solo una carencia escolar, sino un factor estructurante de la vulnerabilidad social, que incide directamente en la pobreza, la exclusión cognitiva, la precariedad laboral y la fragilidad del bienestar. Basado en datos recientes del Coneval, INEGI y la CEPAL entre otros, el texto demuestra cómo los programas educativos y sociales, al operar bajo lógicas fragmentadas y asistencialistas, han reproducido los mismos patrones de desigualdad que intentan corregir. A lo largo de nueve capítulos, el autor examina las transformaciones de la política social mexicana durante los últimos cuatro sexenios, identificando sus rupturas, continuidades y límites institucionales. Desde la alternancia política de 2000 hasta la constitucionalización del bienestar bajo el gobierno actual, se evidencia una tensión persistente entre los discursos de justicia social y las prácticas de contención asistencial. El libro concluye proponiendo un enfoque integral de política pública basado en la complejidad, la interdependencia y la articulación entre educación, empleo y bienestar. Más que una crítica al pasado, representa una invitación a repensar el futuro del desarrollo social en México bajo un horizonte de justicia, sostenibilidad y dignidad humana.

Palabras clave: *políticas públicas, políticas sociales, vulnerabilidad, rezago educativo, México.*

Presentación

Desde la División Cultural de Barrera Abogados, es un privilegio para mí presentar esta obra excepcional: *Políticas públicas versus políticas sociales. El rezago educativo como factor de vulnerabilidad social en México*, del doctor Louis Valentin Mballa. Lo hago con profundo respeto y admiración por un trabajo que, con rigor intelectual y una sensibilidad humana extraordinaria, logra enfocar uno de los problemas estructurales más urgentes de la vida pública mexicana: el rezago educativo y su impacto decisivo en la vulnerabilidad social.

Me siento verdaderamente honrado de acompañar la publicación de este libro, porque representa mucho más que un aporte académico. Constituye un llamado contundente, lúcido y esperanzador para re-concebir la educación como el eje que articula la dignidad humana, la cohesión social y las posibilidades reales de bienestar. Cada página refleja un compromiso ético irrenunciable con la justicia social, compromiso que nuestra fundación comparte plenamente.

Desde sus primeras líneas, el doctor Mballa invita al lector a mirar más allá del aula y a reconocer el rezago educativo como un fenómeno complejo, multidimensional y profundamente arraigado en las desigualdades históricas del país. Su planteamiento es claro y poderoso: la falta de escolaridad no es un déficit individual, sino una condición estructural que define, limita y, en demasiados casos, determina la trayectoria vital de millones de personas; en los debates sobre el análisis de las políticas públicas, esto se

denomina “déficit institucional”, es decir, el reconocimiento de que el estado no ha hecho eficientemente lo que le corresponde.

El libro demuestra con notable solvencia que el rezago educativo opera como el núcleo silencioso de múltiples exclusiones. No solo restringe el acceso a conocimientos; también limita la autonomía, debilita la autoestima, reduce la empleabilidad, dificulta la participación ciudadana y fragmenta el tejido social. Este análisis, sustentado en evidencia sólida, revela cómo la educación —o su ausencia— moldea de manera decisiva la experiencia emocional, laboral, económica y cívica de cada persona.

Uno de los grandes méritos del doctor Mballa es su despliegue teórico-conceptual y su capacidad para mostrar que las políticas públicas y las políticas sociales no siempre dialogan entre sí. Por el contrario, con frecuencia transitan caminos paralelos que no se tocan, generando brechas institucionales que perpetúan la marginación. La obra ilustra de forma magistral cómo los programas asistenciales, por más bien intencionados que sean, resultan insuficientes cuando no se acompañan de estrategias estructurales que fortalezcan capacidades educativas reales y sostenibles.

A lo largo del libro, el lector encontrará un análisis histórico que abarca diversos sexenios, modelos de política social, reformas educativas y variaciones presupuestales. Pero lejos de perderse en tecnicismos, el autor mantiene un hilo conductor claro: sin educación, no hay movilidad social, no hay ciudadanía plena y no puede haber bienestar sostenible. Este argumento se convierte en una brújula ética que orienta todas las reflexiones del texto.

El doctor Mballa aborda con profundo rigor los factores que convergen en el rezago educativo: pobreza, marginación territorial, brechas digitales, infraestructura insuficiente, abandono escolar, deficiencias institucionales, violencia estructural y desigualdad de género. Cada uno de estos elementos es analizado con la precisión de un investigador y con la sensibilidad de quien entiende que detrás de cada estadística hay personas, familias y comunidades enteras que luchan por salir adelante.

Una de las contribuciones más valiosas de esta obra es su exploración de la marginación cognitiva. El autor muestra cómo la falta de habilidades básicas, desde la lectura y la comprensión crítica hasta la alfabetización digital, impide que las personas participen de manera plena en un mundo

atravesado por la tecnología, la información y los cambios acelerados. Esta reflexión adquiere especial relevancia para organizaciones como la nuestra, que trabajan en territorios donde la brecha digital no es abstracta, sino un obstáculo palpable para la inclusión.

Asimismo, el libro examina con lucidez la relación entre rezago educativo y marginación laboral. El doctor Mballa expone cómo las trayectorias educativas truncas condenan a millones de jóvenes a integrarse en mercados laborales precarios, informales y sin protección social, perpetuando ciclos de vulnerabilidad intergeneracional. Esta conexión entre educación y empleo, expuesta con notable claridad, subraya la urgencia de vincular ambos ámbitos en una política pública coherente, transversal y permanente. El análisis se complementa con una reflexión crucial sobre el financiamiento educativo y las responsabilidades del Estado. El autor demuestra que, sin inversión sostenida, sin continuidad institucional y sin un modelo educativo que priorice la equidad, ningún país puede aspirar a reducir brechas de aprendizaje o construir una sociedad basada en el conocimiento.

Esta conclusión resuena particularmente en la visión de Barrera Abogados, donde hemos sido testigos de cómo la falta de recursos impide el desarrollo integral de miles de estudiantes en comunidades marginadas. La obra no se limita a describir desafíos: también traza rutas de solución. El doctor Mballa presenta experiencias internacionales exitosas, analiza programas nacionales de segunda oportunidad, propone modelos de educación flexible, destaca la relevancia de la formación docente y subraya la urgencia de construir alianzas público-privadas que fortalezcan los ecosistemas educativos locales. Su visión desde el paradigma de la complejidad es estratégica, integral y profundamente realista.

Este libro es, sin duda, una invitación a repensar las políticas educativas desde una lógica de derechos humanos. El autor nos recuerda que la educación es un pilar del desarrollo humano y una condición indispensable para la democracia, la inclusión laboral y el bienestar socioeconómico. En un país marcado por desigualdades profundas, esta afirmación adquiere un carácter moral ineludible.

Por ello, presentar esta obra es para mí un acto de esperanza. Esperanza en que el conocimiento puede transformar realidades; esperanza en que la investigación rigurosa puede orientar decisiones públicas; esperanza en que

la educación puede abrir caminos donde antes solo había límites; y, sobre todo, esperanza en que México puede construir un futuro donde ningún niño, joven o adulto sea condenado por la falta de oportunidades educativas. Esta visión nos recuerda que detrás de cada estadística hay historias de vida, aspiraciones truncas, talentos invisibles y potenciales apagados por la desigualdad. Este reconocimiento es fundamental para cualquier fundación comprometida con el bienestar: no trabajamos con números, sino con personas, con proyectos de vida, con sueños.

Acompañar este libro significa también asumir el compromiso de difundirlo ampliamente, de incluirlo en espacios de diálogo, es decir, involucra a los diferentes actores implicados e interesados es la problemática aquí planteada, además de presentarlo a autoridades, universidades y organizaciones comunitarias. Estoy convencido de que su lectura puede inspirar cambios significativos en la forma en que concebimos la política social y educativa en México. Hoy, más que nunca, necesitamos obras como esta: valientes en su diagnóstico, profundas en su análisis y esperanzadoras en sus propuestas. Esta publicación llega en un momento histórico en el que la educación debe convertirse en el gran proyecto nacional del siglo xxi; y el doctor Mballa ofrece aquí una brújula precisa para orientar ese camino.

Con profundo respeto, agradecimiento, gratitud y convicción, celebro que esta obra sea publicada. Confío plenamente en que su impacto trascenderá las aulas y los despachos públicos para llegar a quienes más lo necesitan: las comunidades que, día a día, enfrentan el peso del rezago educativo y luchan por construir un futuro mejor. Que este libro sea un puente entre el conocimiento y la acción; que inspire políticas más justas, instituciones más humanas y una sociedad más equitativa; y que nos recuerde, siempre, que la educación es la herramienta más poderosa para transformar vidas y romper ciclos de vulnerabilidad; es decir, una puerta abierta y no una barrera para el bienestar ciudadano.

LIC. GUSTAVO BARRERA LÓPEZ
BARRERA ABOGADOS
PATROCINADOR DE LA OBRA

Prólogo

Toda universidad comprometida con su tiempo tiene la obligación moral e intelectual de pensar críticamente su entorno. En ese ánimo, el libro *Políticas públicas versus políticas sociales. El rezago educativo como factor de vulnerabilidad social en México*, del doctor Louis Valentin Mballa, constituye una aportación sustantiva al debate contemporáneo sobre el papel del Estado, la educación y la justicia social en la configuración del bienestar colectivo. Su lectura amplía la comprensión de los procesos de política pública y, al mismo tiempo, interpela la responsabilidad de las instituciones académicas frente a los desafíos estructurales del país.

Esta obra se distingue por su vocación transdisciplinaria: articula la teoría política, la sociología de la educación, la economía institucional y la filosofía de la complejidad para ofrecer una mirada integral sobre las posibilidades y los límites de la acción pública en México. En un tiempo marcado por la incertidumbre global, la aceleración tecnológica y la desigualdad persistente, el autor propone una reflexión urgente sobre cómo el conocimiento puede ser un instrumento de transformación y no solo de diagnóstico.

El texto se construye sobre una base teórica sólida, inspirada en los aportes de Edgar Morin, Mario Bunge y Charles Lindblom, y se proyecta hacia un análisis empírico de alta pertinencia sustentado en fuentes como el Coneval, el INEGI, la CEPAL y la UNESCO. A lo largo de sus capítulos, el lector advierte un hilo conductor nítido: la educación como eje vertebrador

del desarrollo humano, y el rezago educativo como una herida abierta que atraviesa generaciones, territorios y estructuras de oportunidad.

El doctor Mballa sitúa la educación no como un componente aislado de la política social, sino como un campo de intersección entre poder, conocimiento y equidad. Su argumento central, que el rezago educativo constituye un vector estructural de la vulnerabilidad social, redefine las formas tradicionales de comprender la pobreza y el bienestar. En su planteamiento, la desigualdad no es un accidente del sistema, sino el resultado de la fragmentación institucional y de la racionalidad incremental que ha caracterizado a la acción pública mexicana durante décadas.

Uno de los grandes méritos del libro radica en su capacidad para vincular teoría y práctica. El análisis de los cuatro sexenios recientes, de Vicente Fox a Andrés Manuel López Obrador, permite comprender las continuidades, rupturas y tensiones de la política social mexicana. Sin caer en la retórica partidista, el autor ofrece un diagnóstico crítico de la evolución institucional del bienestar y subraya cómo las estrategias de combate a la pobreza, en lugar de articularse como políticas integrales, se han transformado en mosaicos de programas asistenciales con escaso poder estructurante.

La lectura de esta obra invita a una reflexión profunda sobre el sentido mismo de la política pública. En sus páginas, el Estado aparece no como un ente abstracto, sino como un sistema de relaciones en permanente tensión entre lo técnico y lo simbólico, entre la legitimidad y la eficacia, entre la decisión y la ética. Esa mirada sistémica, que asume la complejidad como paradigma de análisis constituye uno de los aportes intelectuales más valiosos del libro.

En el centro de su reflexión se encuentra una tesis de gran fuerza explicativa: los problemas públicos no se resuelven porque las respuestas institucionales permanecen ancladas en lógicas fragmentadas, verticales y lineales. Frente a esa limitación, el autor propone un modelo de pensamiento holístico y adaptativo, en el que las políticas se conciben como redes vivas de aprendizaje institucional. Este planteamiento sitúa la obra en la frontera contemporánea del pensamiento sobre gobernanza y políticas públicas.

Desde el punto de vista metodológico, el libro combina rigor y sensibilidad. Su argumentación se apoya en datos duros, pero también en la com-

prensión del significado humano de las políticas sociales. De este modo, trasciende la estadística para llegar a la pregunta ética de fondo: ¿para qué sirve la acción pública si no es para ampliar las libertades y las capacidades de las personas? En esta línea, la obra se inscribe en la tradición de la economía moral y de la política del reconocimiento, aportando una voz latinoamericana que dialoga con los grandes debates globales sobre justicia social y desarrollo humano.

Destaca también el esfuerzo del autor por dotar de densidad teórica al concepto de *vulnerabilidad*, entendido como el proceso multicausal que emerge de la interacción entre educación, trabajo, salud y capital simbólico. La vulnerabilidad, en su interpretación, no es una condición estática, sino una construcción social que puede reproducirse o revertirse a través de decisiones políticas. Esta lectura integradora convierte la obra en un referente indispensable para quienes investigan, diseñan o evalúan políticas de bienestar.

El libro no se limita a la crítica: propone caminos. Su capítulo final, dedicado al diseño de un sistema integral de bienestar, plantea rutas de implementación, indicadores de seguimiento y mecanismos de gobernanza sustentados en la articulación interinstitucional. Esa vocación propositiva distingue el trabajo del doctor Mballa como una contribución no solo académica, sino estratégica para la planeación pública.

Desde la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí reconocemos en esta obra un ejercicio de pensamiento complejo y comprometido. En ella se materializa el espíritu universitario: la búsqueda de la verdad al servicio de la sociedad. Su enfoque interdisciplinario y su profundidad crítica hacen de este libro una herramienta de referencia para investigadores, docentes, funcionarios públicos y estudiantes que buscan comprender las raíces estructurales de la desigualdad y los caminos posibles hacia un bienestar equitativo.

El doctor Louis Valentin Mballa nos ofrece, con esta obra, una cartografía intelectual y moral del México contemporáneo. Su mirada, a la vez crítica y esperanzada, nos recuerda que el conocimiento cobra sentido solo cuando se convierte en instrumento de emancipación. Este libro es, por ello, una invitación a repensar el papel del Estado, de la academia y de la ciudadanía en la construcción de un futuro más justo.

Celebrar la publicación de *Políticas públicas versus políticas sociales. El rezago educativo como factor de vulnerabilidad social en México* es también celebrar la madurez intelectual de un pensamiento que logra articular la complejidad teórica con la responsabilidad ética. Su lectura deja una convicción profunda: la ciencia, cuando se enlaza con la conciencia, puede transformar la realidad.

DR. AMAURY DE JESÚS POZOS GUILLÉN
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ

Introducción general: planteamiento de la problemática

Esta obra constituye una extensión de mi libro *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos* publicado en la casa editorial Miguel Ángel Porrúa en 2017. En aquel primer planteamiento, argumenté que las políticas públicas funcionan no solo como instrumentos técnicos de intervención estatal, sino también como expresiones ideológicas, culturales y simbólicas de una sociedad que navega entre la racionalidad y la incertidumbre. Lejos de ser un conjunto de procedimientos neutrales, las políticas públicas condensan los valores, tensiones y aspiraciones de los actores que las diseñan y de los ciudadanos que las experimentan (Subirats et al., 2008).

Hoy, en un contexto global caracterizado por la aceleración tecnológica, las crisis sanitarias, el cambio climático y el ensanchamiento de las desigualdades estructurales, el análisis de las políticas públicas y sociales adquiere una relevancia renovada. Comprenderlas exige ir más allá de su arquitectura institucional para situarlas en su dimensión simbólica y conflictiva: espacios donde convergen racionalidades técnicas, intereses políticos y narrativas culturales que configuran la vida colectiva (Peters y Fontaine, 2022). En otras palabras, las políticas públicas son, simultáneamente, estrategias de gestión y dispositivos de legitimación, en los que el Estado redefine continuamente los límites de lo posible.

En el plano epistemológico, las ciencias sociales han transitado hacia un campo marcadamente poliparadigmático. Como advierte Guba (1990), los

enfoques positivistas, pospositivistas, críticos y constructivistas ofrecen lecturas divergentes de la realidad social y de la relación entre conocimiento y acción. Esta pluralidad, lejos de ser un obstáculo, constituye una riqueza interpretativa que permite abordar la acción pública como fenómeno complejo, estructural y contingente al mismo tiempo (Fischer, 2003; Howlett y Ramesh, 2021). Sin embargo, la coexistencia de marcos teóricos dispares ha generado un escenario analítico fragmentado, donde cohabitan metodologías cuantitativas tradicionales y perspectivas críticas emergentes que buscan recuperar el sentido político y ético del Estado.

En la práctica gubernamental persiste, no obstante, una fuerte “inercia neopositivista” (Roth, 2008): se privilegia la medición sobre la comprensión, y la estadística sobre la deliberación. Este sesgo tecnocrático ha producido políticas públicas que, aunque sofisticadas en diseño, resultan limitadas en impacto y desarticuladas de la experiencia ciudadana. Frente a ello, este libro propone un retorno a la complejidad: concebir las políticas públicas y sociales como sistemas dinámicos e interdependientes, donde múltiples actores interactúan en contextos cambiantes, generando procesos de adaptación y retroalimentación (Morin, 1990; Bunge, 2012).

En este marco, la complejidad no se entiende como un atributo abstracto, sino como un principio epistemológico que redefine el modo de conocer y de intervenir. Implica reconocer la incertidumbre, la no linealidad y la interdependencia como dimensiones inherentes a la realidad social. Edgar Morin (2005) señalaba que “pensar la complejidad” es aceptar que los fenómenos humanos no pueden ser fragmentados sin perder su sentido. En el terreno de la política pública, ello significa comprender que las decisiones del Estado no operan en un vacío técnico, sino dentro de redes de poder, comunicación y conflicto.

¿Pero dónde está el problema?

En México, la relación entre política pública y política social ha transitado por una larga historia de disociaciones, yuxtaposiciones y solapamientos conceptuales. En la práctica gubernamental, ambas nociones han operado como dos procesos de gobernabilidad aislada, las dos caras de una misma

moneda institucional. Por un lado, la política pública se concibe como el proceso racional y técnico de identificación, formulación y ejecución de decisiones del Estado; por otro, la política social se ha reducido, en gran medida, a la dimensión asistencial y distributiva de esas decisiones. El resultado ha sido una gestión de gobierno fragmentada: el grueso de la idea-ción y formulación de las políticas públicas transcurre en un circuito tecnocrático, mientras la política social se desplaza en el plano operativo, con un fuerte componente clientelar y electoral.

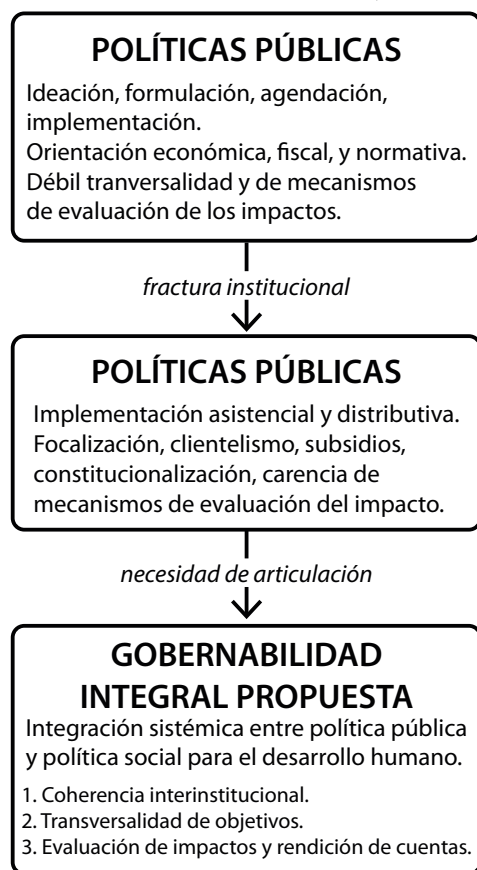
Esta fractura institucional no es un accidente histórico, sino un efecto acumulado de modelos de gobernanza sin integración sistémica. La evidencia reciente permite afirmar que la etapa iniciada con el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) acentuó esta tensión. La llamada “constitucionalización de la política social”, es decir, el reconocimiento de los programas sociales como derechos fundamentales en el artículo 4º constitucional, representó un avance formal hacia el bienestar garantizado por el Estado. Sin embargo, este proceso vino acompañado de una desinstitucionalización operativa: se dismantelaron mecanismos técnicos de evaluación, se sustituyeron estructuras intermedias por transferencias directas “sin intermediarios” y se redujo la capacidad administrativa del Estado para generar información, seguimiento y control sobre los impactos reales de los programas.

En consecuencia, la política social adquirió un carácter autónomo y desconectado del sistema de políticas públicas, transformándose en un brazo distributivo con bajo anclaje institucional y escasa articulación con la planeación nacional, la política económica y la política educativa. De ahí la impresión, sustentada en los hechos y en los indicadores de desempeño, de que las políticas públicas y las políticas sociales caminan en carriles paralelos, cuando en realidad deberían formar parte de un solo proceso de gobernabilidad integral orientado al desarrollo humano y al bienestar colectivo.

El siguiente esquema sintetiza la relación estructural y funcional entre las políticas públicas y las políticas sociales en México. A lo largo de los distintos sexenios, ambas han operado como subsistemas relativamente autónomos, con lógicas, objetivos y mecanismos institucionales diferenciados. Esta separación, más que teórica, ha sido práctica: mientras las políticas públicas se orientan a la planeación, regulación y gestión macro del Estado, las políticas sociales tienden a la atención asistencial, focalizada y de corto

plazo. El diagrama busca mostrar cómo esa fractura institucional impide la consolidación de una gobernabilidad sistémica capaz de articular los procesos de diseño, implementación y evaluación con una perspectiva integral del desarrollo humano.

Figura 1. *Fractura institucional entre políticas públicas y políticas sociales en México*



Fuente: elaboración propia.

El primer recuadro de esta figura representa el ámbito de las políticas públicas, centradas en la ideación, formulación, agendación e implementación con orientación económica, fiscal y normativa. Aunque poseen una estructura formal sólida, suelen carecer de transversalidad y de mecanismos de evaluación efectivos sobre sus impactos sociales. El segundo recuadro,

correspondiente a las políticas sociales, evidencia la lógica asistencial y distributiva predominante: focalización, subsidios, clientelismo y una constitucionalización reciente que, si bien otorga rango jurídico, no garantiza institucionalidad técnica ni evaluación. Esta distancia entre ambos niveles se expresa en la llamada fractura institucional, donde las estrategias de bienestar quedan desvinculadas de la planeación estructural del Estado. Finalmente, el tercer recuadro plantea una gobernabilidad integral propuesta, es decir, la articulación sistémica entre política pública y política social como una sola estrategia de desarrollo humano.

Superar esa disociación exige comprender que la política social no es un apéndice benevolente del Estado, sino un subsistema funcional dentro del sistema mayor de políticas públicas. Ambos ámbitos deben integrarse en una arquitectura de gobernabilidad basada en tres principios:

- Coherencia interinstitucional entre la planeación económica, educativa, sanitaria y de bienestar.
- Transversalidad de objetivos, de manera que toda política pública contenga una dimensión social explícita.
- Evaluación de impactos y rendición de cuentas, asegurando que las decisiones de gobierno generen externalidades positivas medibles en bienestar, equidad y desarrollo humano.

En este sentido, la propuesta conceptual de este libro: *Políticas públicas versus políticas sociales. El rezago educativo como factor de vulnerabilidad social en México*, busca justamente tender ese puente analítico: demostrar que el rezago educativo es el síntoma más visible de una gobernabilidad escindida entre la planificación y la atención social, y que solo mediante un modelo integral de políticas públicas con vocación social podrá el Estado mexicano reducir de manera sostenible las brechas de vulnerabilidad y exclusión.

El texto plantea, por tanto, un diálogo entre teoría, evidencia empírica y realidad social. Su hilo conductor es el rezago educativo, entendido no solo como una carencia escolar, sino como un núcleo estructurante de la vulnerabilidad social. De acuerdo con el Coneval (2024), más de 23 millones de mexicanos mayores de 15 años presentan algún nivel de rezago educativo (ya sea por analfabetismo, abandono escolar o falta de certificación bá-

sica), con mayor incidencia en zonas rurales, comunidades indígenas y áreas urbanas periféricas. Esta carencia limita el acceso a empleos formales, restringe la participación ciudadana y profundiza la desigualdad intergeneracional (Tuirán y Ávila, 2019; CEPAL y UNESCO, 2020).

El rezago educativo constituye un factor de riesgo estructural que atraviesa múltiples dimensiones del bienestar. No se trata únicamente de la falta de instrucción escolar, sino de una exclusión cognitiva que priva a las personas de participar plenamente en la vida democrática, tecnológica y productiva del país. Como advierten De la Torre y Chávez (2021), la educación es el eje articulador de los capitales sociales, económicos y simbólicos que posibilitan la movilidad social. Su deterioro, por tanto, compromete el desarrollo humano y perpetúa la vulnerabilidad.

La pandemia de covid-19 acentuó esta fractura: millones de estudiantes abandonaron la escuela por falta de conectividad o recursos digitales (SEP, 2022), lo que no solo amplió la brecha educativa, sino también la laboral y tecnológica. En muchos hogares, la escuela dejó de ser un espacio de ascenso social para convertirse en un lujo inaccesible. El rezago educativo se consolidó, así como un multiplicador de exclusiones, afectando de manera más severa a mujeres, poblaciones rurales e indígenas y sectores informales urbanos.

A partir de esta constatación, el libro busca analizar cómo las políticas públicas, al no abordar el problema desde una visión sistémica, terminan reproduciendo los mismos patrones de desigualdad que dicen combatir. La política social mexicana ha tendido a la focalización asistencialista, desligada de la promoción de capacidades estructurales. Esta fragmentación genera programas que alivian síntomas, pero ignoran las causas profundas del rezago y la vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, el estudio se guía por una pregunta central: ¿por qué los problemas públicos en México como el rezago educativo, la pobreza o la informalidad, persisten a pesar de décadas de intervención estatal? La respuesta apunta hacia la fragmentación institucional y la racionalidad incremental (Lindblom, 1959), que privilegia soluciones parciales y cortoplacistas frente a desafíos estructurales. En este sentido, la política pública opera muchas veces como un mosaico de esfuerzos desconectados, incapaz de generar aprendizajes institucionales duraderos.

El rezago educativo permite observar con claridad esta paradoja: políticas educativas diseñadas para ampliar la cobertura escolar coexisten con altos índices de abandono, precariedad docente y desigualdad territorial. Estas tensiones revelan que la política educativa no puede entenderse de forma aislada, sino como parte de un ecosistema mayor donde convergen factores económicos, culturales, tecnológicos y familiares. El aprendizaje, en última instancia, no depende solo de la escuela, sino de la trama social que la sostiene.

El propósito general de esta obra es, por tanto, analizar las políticas públicas y sociales desde el paradigma de la complejidad, para comprender las racionalidades que estructuran su ciclo y demostrar cómo el rezago educativo opera como un factor determinante de la vulnerabilidad social en México. En este marco, se persiguen varios objetivos complementarios: examinar los fundamentos teóricos de una concepción compleja de las políticas públicas; analizar las racionalidades e interacciones que modelan su ciclo; estudiar el rezago educativo como problema estructurante de la marginación cognitiva, laboral y socioeconómica, y finalmente, proponer un marco analítico que oriente el diseño de políticas públicas más integrales, equitativas y sostenibles.

Esta propuesta asume que la vulnerabilidad no es un estado, sino un proceso que emerge de la interacción entre individuos, instituciones y entornos. El rezago educativo actúa como catalizador de otras vulnerabilidades (económicas, tecnológicas, sanitarias y culturales) que, al entrelazarse, generan un círculo vicioso de exclusión. Por ello, la comprensión del rezago requiere un enfoque que integre dimensiones estructurales (pobreza, desigualdad), institucionales (capacidad estatal) y subjetivas (expectativas, motivaciones, agencia individual).

El libro plantea que el combate al rezago educativo debe trascender la lógica de los indicadores para inscribirse en una estrategia de reconstrucción del tejido social. No basta con aumentar la matrícula escolar o distribuir dispositivos digitales: se requiere transformar las condiciones que impiden que el aprendizaje se convierta en bienestar. Ello implica una nueva alianza entre Estado, comunidad y ciudadanía, capaz de redefinir los fines públicos de la educación en un contexto de incertidumbre global.

Asimismo, la vulnerabilidad social se aborda como el resultado de interacciones múltiples entre políticas (educativas, laborales, de salud, vivienda o seguridad) que raras veces se articulan entre sí. De ahí que el análisis propuesto sea necesariamente transdisciplinario: solo la integración de saberes diversos permite comprender los mecanismos de producción y reproducción de la desigualdad. En esta dirección, el paradigma de la complejidad ofrece no solo una herramienta teórica, sino un principio ético para repensar la acción pública.

Adoptar esta mirada significa también reconocer el papel del conocimiento como mediador del cambio social. Las políticas basadas en evidencia deben trascender la cuantificación y abrirse al conocimiento situado: aquel que surge de la experiencia comunitaria, la participación ciudadana y la inteligencia territorial. Este libro sostiene que, sin diálogo entre saberes técnicos y saberes sociales, la acción pública pierde legitimidad y eficacia.

La complejidad invita, además, a concebir la política pública como un proceso de aprendizaje institucional y social (Howlett, Mukherjee y Woo, 2015). Las instituciones que aprenden son aquellas que reconocen sus errores, adaptan sus estrategias y promueven la colaboración entre actores diversos. En este sentido, el aprendizaje colectivo constituye la base de la resiliencia pública, entendida como la capacidad de los sistemas para transformarse frente a la crisis.

A lo largo de sus capítulos, el libro combina tres planos de análisis: el epistemológico, el estructural y el empírico. El primero revisa las bases teóricas de la complejidad como paradigma de conocimiento y acción; el segundo examina las racionalidades que estructuran las políticas públicas y sociales contemporáneas, y el tercero aplica estas categorías al estudio del rezago educativo y sus implicaciones para la vulnerabilidad social. Este itinerario permite articular una lectura sistémica que conecta los fundamentos conceptuales con las dinámicas concretas de la realidad mexicana.

El enfoque adoptado es deliberadamente transdisciplinario. Reconoce que los problemas públicos no pertenecen a un solo campo del saber, sino que exigen puentes entre la economía, la sociología, la educación, la psicología social y la ciencia política. En esta convergencia se encuentra la posibilidad de construir políticas más integrales, capaces de responder a la complejidad real de los fenómenos sociales.

De manera transversal, la obra sostiene que toda política pública debe ser evaluada no solo por su eficiencia administrativa, sino por su capacidad para reducir la vulnerabilidad y fortalecer las capacidades humanas. La educación, entendida como derecho y como bien público, es el punto de partida para ello: una sociedad educada es también una sociedad menos vulnerable, más participativa y más consciente de su destino colectivo.

Por todo lo anterior, este libro no se limita a describir la política social mexicana, sino que propone una lectura crítica de su devenir. Su argumento central es que los problemas públicos en México no encuentran soluciones integrales porque las respuestas institucionales siguen ancladas en la fragmentación y el cortoplacismo. Frente a esa tendencia, el paradigma de la complejidad ofrece una vía de rearticulación: pensar el desarrollo social como un proceso interdependiente que requiere coherencia entre fines, medios y valores.

Asumir esta perspectiva implica concebir la política pública como una forma de ética aplicada, en la que la técnica se subordina al bien común y la gestión se convierte en acto de responsabilidad colectiva. No se trata de desechar la racionalidad técnica, sino de complementarla con la deliberativa, la ética y la participativa. La política pública eficaz, en este sentido, no es la que maximiza indicadores, sino la que reconstruye vínculos sociales y genera confianza.

Finalmente, esta obra aspira a contribuir a la construcción de un marco interpretativo que dialogue entre la teoría y la praxis, entre la ciencia y la política, entre la técnica y la humanidad. Frente a los desafíos contemporáneos (desigualdad, crisis educativa, polarización y fragilidad institucional), comprender las políticas públicas desde la complejidad no es un ejercicio intelectual, sino una urgencia moral y civilizatoria. Así, el lector encontrará en los capítulos siguientes un recorrido que parte de la reflexión epistemológica sobre el poder y el interés como vectores de legitimación de la acción política, para avanzar hacia el análisis sistémico de las políticas públicas, la metamorfosis de la política social y, finalmente, la exploración de las tensiones entre rezago educativo y vulnerabilidad. El objetivo último es contribuir a un pensamiento público capaz de reimaginar la justicia social en tiempos de incertidumbre.

1. Poder e interés: vectores de legitimación de la acción política

Introducción

El análisis de las políticas públicas y sociales requiere partir de una comprensión epistemológica amplia, capaz de reconocer que la realidad social no se explica mediante relaciones lineales de causa y efecto, sino a través de sistemas interdependientes, multidimensionales y en permanente transformación. En este sentido, abordar la conceptualización de las políticas públicas desde la complejidad implica trascender los modelos clásicos de racionalidad instrumental para situarlas dentro de una lógica adaptativa, relacional y evolutiva.

Las políticas públicas son, en esencia, respuestas institucionales ante problemas públicos que emergen de una red de actores, intereses y valores en conflicto. Por ello, su estudio demanda integrar dimensiones teóricas, normativas y prácticas que expliquen cómo las decisiones gubernamentales se estructuran, se negocian y se legitiman. La complejidad, como plantea Edgar Morin (1990, 2005), no significa desorden, sino la necesidad de comprender la realidad como un entramado donde lo económico, lo político y lo cultural se co-determinan.

Desde esta perspectiva, las políticas sociales no pueden reducirse a simples mecanismos de compensación económica o redistribución material. Representan, más bien, procesos de construcción simbólica que expresan los modos en que el Estado interpreta la justicia, la equidad y el bienestar colectivo. Su conceptualización se convierte entonces en un espacio de disputa entre visio-

nes del mundo: tecnocráticas o humanistas, centralizadas o participativas, reactivas o transformadoras.

Este primer capítulo propone, por tanto, explorar la evolución conceptual de las políticas públicas y sociales bajo el lente de la complejidad, identificando sus fundamentos teóricos, sus rupturas paradigmáticas y sus desafíos contemporáneos. Se busca demostrar que comprender su naturaleza sistémica no solo amplía el campo de análisis, sino que abre nuevas posibilidades para el diseño y la evaluación de políticas más integrales, coherentes y sostenibles frente a la incertidumbre del mundo actual.

La configuración del poder y del interés en el seno de las políticas públicas constituye un eje estructurante del análisis. El poder no solo se expresa en la capacidad coercitiva del Estado, sino también en su facultad de definir lo que se considera “público”, “problemático” o “legítimo”. Tal como sostiene Foucault (1980), el poder opera de forma difusa y capilar, generando discursos, prácticas y saberes que moldean la acción institucional. Así, cada política pública traduce una correlación de fuerzas entre actores que pugnan por imponer su definición de la realidad.

Los intereses, en cambio, actúan como vectores de dirección dentro del proceso político-administrativo. A través de ellos, los individuos y los grupos intentan orientar las decisiones públicas hacia la satisfacción de sus valores o aspiraciones particulares. Easton (1965) advertía que el sistema político no es una máquina neutra que procesa demandas sociales, sino un campo donde los intereses compiten por influencia y legitimidad. En este marco, las políticas sociales son la cristalización institucional de un equilibrio siempre inestable entre intereses en conflicto.

A lo largo del siglo xx, la evolución de las políticas públicas ha transitado por tres grandes etapas conceptuales: la tecnocrática, la participativa y la compleja. En la primera, predominó la racionalidad weberiana y el modelo burocrático jerárquico; en la segunda, emergieron la gobernanza y la inclusión de actores sociales, y en la tercera, se reconoce que los problemas públicos son *wicked problems* (Rittel y Webber, 1973), caracterizados por su indeterminación y su resistencia a soluciones únicas. México, como la mayoría de las democracias latinoamericanas, ha oscilado entre estas tres racionalidades sin consolidar un modelo coherente y estable.

Comprender las políticas públicas desde la complejidad supone también cuestionar el paradigma de la neutralidad técnica. Las decisiones gubernamentales no son actos objetivos guiados por la evidencia pura, sino procesos cargados de valores, ideologías y disputas simbólicas. Fischer (2017) subraya que toda política pública implica una construcción narrativa que busca dotar de sentido y legitimidad a las acciones del Estado. En este sentido, la ciencia de las políticas no puede desligarse de la ética y la política de las decisiones.

Además, el estudio de las políticas públicas en sociedades como la mexicana demanda reconocer el peso de la desigualdad estructural y la debilidad institucional. La asimetría entre poder político, capacidad administrativa y participación ciudadana genera políticas fragmentadas, reactivas y de corto plazo. Ello explica por qué muchas políticas sociales, aunque técnicamente bien diseñadas, fracasan en su implementación: los intereses particulares, la captura burocrática y la falta de articulación interinstitucional distorsionan su propósito original.

En el marco de este capítulo asumo que abordar el poder y el interés como vectores de legitimación implica aceptar que toda política pública es un acto de mediación. Su eficacia no depende solo de los recursos técnicos o presupuestales, sino de su capacidad para generar confianza, inclusión y reconocimiento social. En tiempos de polarización y crisis de legitimidad, repensar la acción pública desde la complejidad y la ética del bien común se vuelve imperativo. Este capítulo sienta, por tanto, las bases conceptuales para comprender cómo los sistemas políticos contemporáneos producen, reproducen y transforman las políticas que definen el destino colectivo. Para ello, es fundamental tomar posición frente al mismísimo concepto de la política.

La política: la pauta de Maquiavelo y Kant

La política ha sido, es y será para siempre una realidad extra-temporal, es decir, que rebase las lógicas subyacentes de la dimensión espaciotemporal. En este sentido, con respecto a la dimensión científica de la política, Bandalá (2012) afirma que hay un periodo extendido desde los orígenes de la

humanidad hasta finales del siglo XIX, el cual es llamado “la prehistoria de la ciencia política”. En este periodo se conceptualiza con un acercamiento más científico desde diferentes enfoques a la política, optando por una mayor objetividad. Asimismo, como ciencia, la política intenta cubrir el estudio de esos fenómenos propios de las sociedades.

De esa línea del tiempo destaca un sinfín de autores que han marcado la historia en la búsqueda de explicación de la política, entre otros: Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbs, Bodino, Montesquieu, Maquiavelo, Kant, Weber, Foucault, Morghentau... El denominador común de esos autores se refiere a que la política se manifiesta en el ejercicio del poder en las organizaciones sociales. En efecto, desde las hordas, los clanes, las tribus, las comunidades, los Estados o cualquiera que sea alguna estructura social, el hombre siempre actúa de manera política a través de la estructuración del ejercicio del poder.

Para no entrar en los interminables debates sobre los diversos intentos definitorios de la política (etimología, tradición, lexicología, estructura, etc.), en este libro la considero simple y sencillamente como el “arte de gobernar” (Carvajal, 2007; Ávila et al., 2012; Valencia, 2014). Arte como forma de expresión de carácter creativo/estratégico y gobernar como forma de ejercer la dirección, la administración y el control de un Estado o una de cualquier colectividad humana. En este sentido, para mí, la política termina siendo el conjunto de estrategias llevadas a cabo para liderar una colectividad humana. Todas las expresiones, orientaciones, definiciones, todos los adjetivos calificativos que se le cuelgan al sustantivo de *política* giran en torno a ese acercamiento.

Ahora bien, después de los aportes de Platón y Aristóteles (pilares de la conceptualización científica de la política), hay que reconocer que el análisis del fenómeno político se ha focalizado en el dualismo ideológico de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) e Immanuel Kant (1724-1804). Por una parte, a través del imperativo categórico (abundante en la literatura), Kant establece que la acción humana obedece a un conjunto de máximas que son inherentes al desarrollo del ser humano. La máxima kantiana aquí es cualquier regla que sustente o justifique el actuar del hombre. Rivera (2004) establece una larga letanía de máximas para ilustrar la relevancia de esa racionalidad kantiana: la máxima de no trabajar un día a la semana para

recuperar energías; de regresar a tiempo los libros a la biblioteca para evitar sanciones; de cumplir las promesas para mantener una buena reputación; de cumplir las promesas por respeto a los demás, etcétera. Para Kant, la política se perfila primordialmente como el ámbito en el que la voluntad de los hombres hace posibles los pasos jurídico-institucionales para crear las condiciones de convivencia en las que el género humano puede progresar de la brutalidad natural a la humanidad, en la creación de una constitución o estructura social siempre más adecuada a las “leyes de la libertad” (Attili, 2006).

Por otra parte, Maquiavelo es considerado como uno de los teóricos políticos más importantes del Renacimiento.¹ Es más, Sartori (1984) citado por Guzman (2008) afirma que no es Aristóteles el descubridor de la política (en tanto conciencia o reflexión política), sino que fue Maquiavelo, ya que es quien realmente autonomiza la política y la equipara al pensamiento y a la reflexión sobre la misma. Su planteamiento sobre la política abrió camino a la modernidad. Curzio (2004) consideró que las tesis de Maquiavelo descansaban en un supuesto que inquietaba a la Iglesia: la autonomía de la esfera política del ámbito moral individual y que, en síntesis, Maquiavelo planteó que la conducción de los asuntos del Estado no podía ser analizada o valorada a la luz de los principios religiosos individuales; además, el ejercicio del gobierno impide al príncipe o al gobernante limitarse a una esfera moral personal para cumplir con los grandes objetivos del Estado.

Asimismo, la máxima maquiavélica “el fin justifica los medios” resume la visión, el acercamiento o la conceptualización de la política por Maquiavelo. Esta máxima significa que en la vida en general y en la política en particular, solo el resultado justifica la acción; es decir, el logro del objetivo final es lo más importante, independientemente de cualquier medio necesario para lograrlo. A raíz de ese planteamiento de Maquiavelo, varias otras máximas han sido construidas para denotar las lógicas subyacentes en la racionalidad del ser humano en la arena política. Como ejemplos podemos

¹ El Renacimiento fue un movimiento cultural y artístico que surgió en Italia entre los siglos XIV y XVI. Se extendió a toda Europa (especialmente, en países como Alemania, los Países Bajos, Inglaterra, Francia, España y Portugal). Es considerado como un periodo de transición entre la Edad Media y los inicios de la Edad Moderna. Sus características principales fueron: el antropocentrismo, la secularización de la sociedad, la valoración de la antigüedad clásica, la aparición de la idea del gentil-hombre, el racionalismo, cientificismo y el individualismo.

mentar: el oráculo de Baltasar Gracián (1601-1658): “Todo lo dora un buen fin, aunque lo desmientan los desaciertos de los medios”; la Ley de Hermann Busenbaun (1600-1668): “Cuando el fin es lícito, también los medios son lícitos”; la tranza latinoamericana y africana: “Quien no tranza no avanza”, etcétera.

Ese enfoque que puede concebirse como la plataforma de esas máximas fue bautizado razón de Estado² por el propio Maquiavelo. Para ello, Maquiavelo dijo: “si una persona desea fundar un Estado y crear sus leyes, debe comenzar por asumir que todos los hombres son perversos y que están preparados para mostrar su naturaleza, siempre y cuando encuentren la ocasión para ello” (Maquiavelo, 1959). Thomas Hobbes lo dijo de forma mucho más contundente: “El hombre es lobo del hombre”. En efecto, Hobbes destacó que el ser humano es malo por naturaleza y que, por lo tanto, el gobernante ha de ser muy consciente de ello a la hora de hacer las leyes. Porque si una persona puede hacer el mal y beneficiarse de ello, sin ninguna duda lo hará. Si no lo hace, es simplemente por temor (Cisneros, 2011). Esa versión del carácter adverso y perverso de la naturaleza humana sentó las bases para el despliegue del realismo político, cuyo máximo exponente fue Hanz Morgenthau.

El realismo político y la naturaleza humana en los procesos de toma de decisiones en la política

El realismo político es un modelo, una representación simplificada de la realidad que intenta revelar las características esenciales de la política, es

² La razón del Estado es un concepto que articula en un sentido general un conjunto de objetivos superiores y edificantes que legitiman el quehacer del político. Sin objetivos edificantes, el ejercicio del poder se convierte en una mediocre lucha cortesana. El Estado, a través de su gobierno, necesita diseñar y proyectar objetivos superiores para ganar la legitimidad ante los gobernados. Asimismo, según Maquiavelo, el primero de los fines de todo Estado consiste en la garantía de su propia existencia y su conservación. Para conseguir este primordial doble objetivo es necesario neutralizar a todas las fuerzas internas o externas que intenten obstruir su consecución. El segundo objetivo es generar las condiciones para su expansión y crecimiento, y de esta manera elevar la riqueza y el esplendor del Estado que se trate. Por lo tanto, la razón de Estado se vincula entonces con una concepción que plantea que la política es el criterio último, es el fin supremo de la acción política del Estado (Curzio, 2004).

decir, un modelo de explicación racional de la política; plantea como argumento central que el actor principal en la política es el Estado. Desde esta perspectiva, el poder y la lucha por este se vuelven la plataforma analítica de la teoría realista. Asimismo, las aproximaciones realistas tienen fundamento en las concepciones maquiavélica y hobbesiana de las relaciones de poder. En la actualidad, esas acepciones se pueden interpretar a través del egocentrismo, avaricia y corrupción en el comportamiento humano, aunque la sociedad a través de sus instituciones intenta corregir tal comportamiento para favorecer la convivencia. Negarlo es como querer tapar el sol con un dedo.

Maquiavelo a este respecto utilizó ejemplos claros de este carácter adverso de la naturaleza humana como generador de conflictos y de valoraciones que tienen un componente emocional a través del cual se pueden identificar las intenciones malsanas del ser humano, mismas que han generado todo tipo de violencia: guerras, invasiones, genocidios, terrorismo, esclavitud, colonización, racismo, etcétera. Una vez entendido el carácter adverso de la naturaleza humana en el ejercicio del poder, podemos visualizar al realismo político como un modelo fundamental para comprender las lógicas subyacentes en la realidad política.

Hans Morgenthau es el autor más destacado del realismo político. En su planteamiento intenta formular una teoría general de la política con énfasis en la política internacional y también con incidencia en la política interna de los Estados. Su modelo corresponde al periodo de la Guerra Fría. Explorar el planteamiento realista desde la perspectiva de Hanz Morgenthau tiene toda su relevancia en el marco de este libro, debido a que las decisiones de políticas públicas representan un escenario donde el interés y el poder juegan un papel determinante. No se pretende describir cabalmente el realismo político (*realpolitik*), sino a través de los seis principios definidos por Hanz Morgenthau establecer la consubstancialidad del poder e intereses en la formulación e implementación de las políticas públicas y de las políticas sociales.

Asimismo, la intención de Morgenthau en su libro *Política entre las naciones* fue presentar una teoría racional de la política, no a través de conceptos abstractos y preconcebidos ni desligados de la realidad, sino relacionados a un doble sistema de comprobación en términos de la teoría políti-

ca: la razón y la experiencia. A consideraciones del autor, es el Estado a través de sus gobernantes quien marca el punto de referencia final de la política. En consecuencia, la interacción entre los actores de toma de decisiones políticas está inmersa en la contingencia de la naturaleza humana tal como es, y por los procesos históricos, sociológicos, sociopolíticos y económicos, tal como han ocurrido.

Oro (2009) sintetiza de forma puntual ese planteamiento al considerar que al realismo político le interesa conocer una dimensión de la realidad: la del hombre y sus relaciones con los demás seres humanos. Por tanto, es fundamental poner énfasis en ¿qué cosa es el hombre?, ¿cuáles son sus motivaciones básicas, sus instintos fundamentales, sus cualidades específicas y sus aspiraciones permanentes? Esto implica que el realismo político parta del supuesto de que, a pesar de todas las vicisitudes culturales y cambios históricos, hay algo que permanece inmutable en el hombre (supuesto ontológico) y que, además, es posible conocer ese algo (supuesto cognitivo). Ese algo es la naturaleza humana. Su conocimiento es crucial porque la naturaleza humana es el supuesto del cual parte de manera implícita o explícita todo tipo de teoría: teoría política, teoría de toma de decisiones, teoría administrativa, teoría de las relaciones internacionales, entre otras. Por lo tanto, la propuesta del realismo político consiste en propender la autonomía de la política a través del análisis y comprensión de los entrelazos en cualquier proceso de toma de decisiones en los escenarios políticos. Para ir un poco más a fondo de este planteamiento, nos parece oportuno repasar los seis principios del realismo político de Morghentau.

Los seis principios del realismo político: diálogo con la praxis en el quehacer político

Los principios del realismo son un aporte metodológico al momento de analizar los supuestos implícitos en los procesos de toma de decisiones en la política. Estos supuestos, entre otros, pueden ser los siguientes: a) la toma en cuenta de la naturaleza humana, ambivalente e impredecible de los actores de toma de decisión; b) la lucha por la busca del equilibrio de poder; c) el carác-

ter inevitable del conflicto; d) la toma en cuenta de los intereses individuales y colectivos que moldean la acción humana. Estos supuestos se encuentran implícitos en el planteamiento de los seis principios siguientes.

***Racionalidad de los actores
y universalidad de las leyes:
supuesto ontológico y cognitivo***

Este principio parte del supuesto de que “la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas arraigadas en la naturaleza humana” (Morgenthau, 1986: 12). El conocimiento es de naturaleza empírica en cuanto esté fundamentado en una realidad fáctica en la evidencia de los hechos y en la observación de la realidad. A grandes rasgos, este principio sostiene que la teoría es racional desde la óptica de que tanto la política, como la sociedad, están regidas por leyes objetivas que encuentran sus raíces en la naturaleza humana. A partir de los hechos y sus consecuencias puede plantearse una hipótesis racional sobre la actuación política. Morgenthau afirma que la política logra separar la verdad de la opinión y la “teoría consiste en la verificación de los hechos dándoles sentido a través de la razón” (1986: 12-13). Asimismo, es esta comprobación de los hechos reales y sus consecuencias lo que le da sentido a la política. Esto significa que el análisis teórico y metodológico de la política debe ser sometido a la doble prueba de la razón y la experiencia; lo cual implica que un análisis holístico de la política no debe presentar grietas desde el supuesto ontológico para que este mismo análisis pueda ser empíricamente demostrable. En definitiva, la racionalidad de los actores y la universalidad de las leyes (supuesto ontológico y cognitivo) deben dar cuenta de la complejidad que rige la praxis de la política.

***El interés definido en términos de poder
como principio rector del quehacer político***

Bajo este principio que retomaremos más adelante, Morgenthau establece que “el elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el análisis y explicación de la política en todas sus dimensiones, es el concepto de interés definido en términos de poder” (1986: 13). En este

aspecto, Morgenthau (citado en Del Arenal, 1984) expresa que “la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política, el poder es siempre el fin inmediato”. Asimismo, este principio comprende no sólo elementos teóricos, sino también factores normativos, por lo cual “una política racional de toma de decisiones minimiza los riesgos y maximiza los beneficios [...] cumple simultáneamente con el precepto moral de la prudencia y el requerimiento político del éxito” (Morgenthau, 1986: 18-19). Por otro lado, es importante distinguir lo que son las motivaciones personales de los políticos frente al interés común, interés público e interés nacional.

Importancia del contexto en la dimensión espaciotemporal

Este principio, en relación con el anterior, supone que, en los escenarios políticos, el concepto clave de interés definido como *poder* es una categoría objetiva de validez universal pero que siempre está apegado a las dimensiones contextuales y espaciotemporales. En este sentido, “el equilibrio de poder, por ejemplo, es indudablemente un elemento constante en todas las sociedades pluralistas, pero varía en función de los contextos y de las dimensiones espaciotemporales” (1986: 20). Es importante tomar en cuenta que son los mismos intereses concretos y singulares los que propulsan el comportamiento de los actores del gobierno. Oro (2009) asimila el concepto de *interés* a una cajita que se va rellenando con diferentes contenidos específicos.

La cajita es permanente en el tiempo, pero su contenido se va contextualizando en función de las coyunturitas, las necesidades puntuales, los regímenes políticos, la cultura vigente, los cambios generacionales, etcétera; es decir, va cambiando con el tiempo, en función de las diferentes circunstancias históricas concretas. En palabras de Morgenthau: “El tipo de interés determinante de las acciones políticas de un periodo particular de la historia, depende del contexto político y cultural dentro del que se formule la política” (1986: 20). Este principio, igual que los demás, presenta una relevancia trascendental en el análisis y comprensión de los escenarios de toma de decisiones en el ámbito político.

En México, este principio se puede diagnosticar a todos los niveles de gobierno en donde el diseño de las políticas públicas y sociales obedece a una lógica contextual que tiende a sobreponerse a la lógica institucional. En consecuencia, los cambios de gobernantes siempre se darán según la lógica constitucional, pero las relaciones de poder y el comportamiento interesado sobrevivirán y arrojarán nuevas formas políticas. Este argumento, al mismo tiempo, establece la consubstancialidad del interés y poder en cualquier escenario político, superando las posturas de quienes sostienen que el realismo político está obsoleto porque según esas posturas se empequeñeció el paradigma estado-céntrico en las teorías políticas posmodernas.

***Tensión entre los valores morales y
la acción política: ética de los resultados***

El realismo político a través de este principio reconoce la existencia de imperativos morales y éticos con alcances universales. Toma en cuenta la significación de la moralidad en la política y al mismo tiempo reconoce la tensión existente entre los mandamientos morales y las necesidades sociales, para una exitosa acción política. Sin embargo, tanto la moral como la ética no pueden imponerse de forma mecánica en los escenarios políticos de toma de decisiones. Morgenthau ratifica que “el realismo político tiene conciencia de la inevitable tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política, sin embargo, un análisis realista no debe pretender eludir rápidamente ese conflicto” (1986: 21).

Asimismo, para mitigar los efectos colaterales que puede generar la tensión entre los preceptos ético-morales y la acción política, Morgenthau considera a la prudencia como “el valor de suprema virtud política” en tanto que logra diluir esta tensión. Esto significa que, en el ámbito político, esa tensión debe abordarse de manera flexible, teniendo en cuenta las circunstancias específicas en las que los agentes de toma de decisiones actúan.

La prudencia en su calidad de mediadora entre los preceptos morales y la acción política juega un rol de crucial importancia al ajustar la dimensión imperativa de los preceptos morales a la realidad singular de los agentes del gobierno. Es así como Morgenthau afirma que “la prudencia es la suprema

virtud de la política, siempre y cuando se convence de que los principios morales no pueden ser aplicados a las acciones políticas en su formulación universal abstracta, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar” (1986: 21).

Este principio pone en exergo la confrontación teórico-metodológica y bi-paradigmática entre el idealismo y el realismo. Por un lado, el idealismo juzga la acción política y los procesos de toma de decisiones por su reciprocidad con la ley moral universal independientemente de las circunstancias concretas en que se toman esas decisiones y se ejecuta dicha acción política. Por otro lado, el realismo conceptúa los actos y decisiones de los gobernantes en función de sus consecuencias políticas, lo que Morgenthau denomina “ética de los resultados” (1986: 21). Este argumento que ratifica la perspectiva hobbesiana y maquiavélica (el fin justifica los medios) del realismo político es ilustrado en la retórica de Abraham Lincoln citada por Morgenthau: “Si el final me da la razón, lo que se haya dicho contra mí, no tendrá ninguna importancia. Si el final demuestra que estaba equivocado, ni diez ángeles jurando que estaba actuando correctamente me salvarán”; Lincoln también pudo haber afirmado: “Si gano esta guerra, la historia me absolverá”. En definitiva, el juicio respecto al éxito o fracaso de una política pública o social depende de si esta alcanza o no sus objetivos (Oro, 2009).

Objeción al maniqueísmo en política

Este principio profundiza los anteriores al explicar el nexo entre interés y los valores universales. Con ello, se previene sobre la comisión de actos viles del gobierno con la bandera de los valores de paz, libertad, igualdad y otros tantos. La identificación del interés propio con el bien y el del opositor con el mal constituye una visión maniquea de la realidad política y enmascara las verdaderas intenciones de los actores políticos. Es bajo la lógica de este principio que Bernal (2011) considera que paradójicamente los valores morales abstractos ofuscan la visión descarnada de la realidad política y pueden santificar atrocidades que, observadas desveladamente, no serían admisibles desde la moral.

Esto quiere decir que el realismo político admite la ley moral pero no como árbitro del bien y del mal en los escenarios políticos y procesos de

toma de decisiones. Este principio, al igual que el anterior, a final de cuentas representa un legado a la comunidad científica de las ciencias sociales y humanas, a los analistas de las ciencias políticas en general y de la administración y/o gestión pública en particular, en el sentido de que permite cuestionar científicamente hablando los discursos políticos y procesos de toma de decisiones que recubren sus intereses con una retórica demagógica y engañosa basada en valores absolutos, constitucionales e incuestionables.

En materia de ideación de las políticas de los gobiernos en todos sus niveles, este principio exige el establecimiento de acuerdos y visiones compartidos entre los diferentes actores de toma de decisiones, lo cual exige al menos la implementación de tres habilidades: 1) la capacidad de balancear y potencializar diferentes recursos humanos, materiales, ideológicos, económicos, políticos, etcétera, 2) la propensión a ponderar las circunstancias de formulación y ejecución de las políticas públicas; 3) la disposición para eludir a las soluciones que son idealmente perfectas, pero realmente inalcanzables.

La primera habilidad es indispensable para resolver los dilemas que contraponen a aquellas decisiones que son dignas pero que en determinadas circunstancias son incompatibles. La segunda permite discernir cuál es el mejor momento para tomar una decisión de política pública o social y actuar al respecto. La tercera rechaza una perspectiva realmente inalcanzable para propiciar un enfoque integral con base en la complejidad de las necesidades de la sociedad. Estas tres habilidades encuentran su esencia bajo el supuesto de que una fórmula idealmente perfecta no siempre es la más viable ni razonable por los costos que su aplicación conlleva. Esto significa que para la formulación de las políticas públicas y sociales “es indispensable que los polos de toma de decisiones establezcan un entrecruzamiento entre las dimensiones teórica y práctica, para que se diluya la tensión entre convicción e ilusión, entre retórica y realidad, entre lo que son y lo que deben ser las condiciones de vida de los ciudadanos” (Mballa, 2013).

Autonomía y especialidad de la política

Este principio enfatiza la autonomía y especificidad de la política. Sin embargo, no ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensa-

miento distintos a los políticos siempre y cuando la política en su esencia no esté subordinada a esos parámetros. En este sentido, el quehacer político en su inmensa complejidad es sólo uno entre otros tantos tipos de quehaceres que ejecuta el hombre en la sociedad. Lo que le imprime un sello específico a la política es la naturaleza impredecible e interesada del ser humano, debido a que el ser humano es una mezcolanza del ser económico, social, político, moral, religioso, etcétera.

A este respecto, Morgenthau sustenta que “la política es un microcosmo que está regido por su propia racionalidad y que, a pesar de que sea ejecutada por seres humanos, funciona con una lógica que es irreductible a los caprichos de los individuos” (1986: 96). Por tanto, las inclinaciones personales, al igual que las preferencias ideológicas, no tienen la fuerza suficiente para doblegar la racionalidad y autonomía de la política. Así, por ejemplo, las intenciones (buenas o malas) de un político que desconoce la racionalidad y autonomía que rigen el campo de la política pronto colisionan con la realidad sociopolítica y con la racionalidad que está inherente en ella.

En este sentido, este principio invita a analizar el complejo y tumultuoso campo de la política y determinar sus racionalidades. Esto en la esfera de las políticas públicas y sociales implica que los resultados de las acciones políticas no deben evaluarse con criterios y parámetros que provengan de campos ajenos al político (parámetros religiosos y artísticos, entre otros).

Poder e interés: vectores de legitimación de la acción política

El poder es un aspecto potencial en toda relación social y se caracteriza por su condición de asimetría; esto significa que el sujeto que lo posee ejerce mayor control sobre la conducta del sujeto que no lo tiene. Existe una infinidad de definiciones, interpretaciones y enfoques de análisis sobre el concepto de *poder*. Una consideración muy atinada que compartimos ampliamente con Buchheim es que “el quid del poder se encuentra en la ecuación de intereses en la cual quien posee el poder tiene la capacidad de influir sociopolítica y económicamente en los demás, voluntaria o involuntariamente” (Buchheim, 1985). Esto significa que el poder implica la adopción

de decisiones por medio de las cuales quienes las toman tienen la posibilidad de ejercer el control sobre el resto de la sociedad (Carpizo, 1999).

La legitimidad del poder en la realidad política hace referencia a la justificación de la autoridad gubernamental de tomar decisiones para atender las necesidades del pueblo. Por su parte, el pueblo se inscribe en una lógica de convencimiento de que las decisiones de políticas públicas y sociales son tomadas no sólo con el fin de beneficiar a todos, sino también para servir un interés personal del gobernante de favorecerse a sí mismo y favorecer a los demás sectores de la sociedad (compromiso con la ciudadanía). Esta perspectiva le proporciona al gobernante la posibilidad de ejercer legítimamente el poder que le ha sido otorgado según el régimen político vigente.

En esa tónica, Cruz (2001) considera que no obstante, al menos teóricamente hablando, la legitimidad política en un momento y contexto dados puede provenir de dos fuentes: por un lado, puede entenderse como un resultado parcialmente atribuible a la legitimidad del régimen político y del gobierno que la diseña y la pone en marcha; esto, más allá de la legitimidad sistémica o institucional basada en la creencia de que las instituciones políticas operan con base en las leyes de que son democráticas y de que son aptas para el ejercicio del poder político; por otro lado, esa legitimidad puede entenderse como una categoría parcialmente atribuible al proceso de toma de decisiones al cual se haya sometido el escenario político en cuestión y dentro del cual opere su ejecución.

Por su parte, Easton plantea que la legitimidad del gobierno en los procesos de diseño de las políticas de gestión del Estado se ve reforzada con la variable del soporte o apoyo multifactorial: soporte a la vez difuso y específico. En este sentido, el soporte difuso se refiere a la legitimidad que goza el sistema político, sus instituciones y sus gobernantes (actores de toma de decisiones). El soporte específico hace referencia a la dimensión concreta que se manifiesta sobre determinada acción política (Easton, 2007: 221-230).

El concepto de *interés* viene del latín *interesse* que significa “importar”. La noción de interés tiene, entre otras, tres principales acepciones: a) Hace referencia a la afinidad o tendencia de una persona hacia otro sujeto, cosa o situación: “mi principal interés es la música”; b) se denomina interés a la utilidad o conveniencia que se busca a nivel moral o material. En este caso, su acepción puede tener un trasfondo peyorativo al denotar la actitud de

una persona o grupos de personas legalmente establecidas que buscan aprovecharse de otras: “Valentín está contigo sólo por interés”. A esta clase de personas se las nombra como interesadas; c) el interés en economía y finanzas representa el índice que se emplea para indicar la rentabilidad de un ahorro o inversión, o el costo de un crédito: “el último plazo fijo me otorgó un interés del 10.1%”. Esta noción de interés indica qué cantidad de dinero se obtiene (o hay que pagar) en un cierto periodo temporal.

El interés público, interés general o interés nacional es una denominación de un concepto esencial de las ciencias políticas con muy distintas expresiones (res pública, Commonwealth, procomún, etcétera), pero siempre identificable con el bien común de la sociedad en su conjunto. La atención a los intereses públicos a través de la implementación de las políticas públicas es en términos constitucionales el propósito declarado de los gobiernos.

Asimismo, los seis principios del realismo políticos de Morgenthau que acabamos de examinar presentan una doble dimensión para el análisis de la política: una dimensión epistemológica y una existencial. Esas dos dimensiones cristalizan el punto de encuentro entre el poder y el interés en los escenarios políticos. La dimensión epistemológica orienta hacia la comprensión de la lógica subyacente en el ámbito de la política en general y de las políticas públicas en particular. La dimensión existencial induce a los protagonistas del quehacer político, por una parte, a asumir las complejidades de la sociedad y, por otra, a llevar a cabo cierto tipo de acciones para atender las necesidades multidimensionales de esa misma sociedad.

En realidad, el interés en las cúpulas de toma de decisiones políticas siempre ha constituido a la vez un principio integrador y desintegrador de la cohesión social. Desde el utilitarismo de Jeremy Bentham (1780), viene la idea de que la *community*-(interés común) es una ficción y que no hay un interés general, sino la suma de los intereses de los miembros del gobierno, responsables de las decisiones de políticas públicas. Una pregunta interesante aquí es: ¿por qué poder e interés son inseparables y consustanciales en la política? Con base en lo que se ha planteado hasta el momento, la respuesta a esta pregunta es fácil: porque si el primero no está asistido por el segundo y viceversa, ambos resultan indiscutiblemente inoperantes e inútiles. Asimismo, si el interés carece de recursos de poder, no se pueden establecer las reglas del juego en los escenarios de

toma de decisiones políticas y aún menos imponer o implementarlas. Esto significa que la política está conducida por reglas esencialmente interesadas, porque es el interés el que dicta las reglas del juego para proteger y promover las conveniencias particulares.

En realidad, el interés definido en términos de poder articula la relación entre la razón y los hechos, es decir, entre las decisiones políticas que se toman y la ejecución efectiva de esas mismas. Estas dos variables hacen de la política una esfera autónoma de decisiones y acciones con una lógica propia que permite distinguir entre la política y el político (estadista-miembro del gobierno), específicamente en su deber oficial, que consiste en pensar y actuar para el bien de los ciudadanos.

Oro (2009: 26) plantea que el interés, en la medida que se sustente en los recursos de poder, por una parte, puede transgredir las normas impunemente y, por otra, crear reglas que estén orientadas a favorecer unas peculiares utilidades. En el primer caso, el interés se emancipa y obra de manera autónoma, definiendo las orientaciones normativas. En el segundo, el poder crea de manera autónoma las reglas del juego. Este escenario se ha manifestado en los últimos cuatro sexenios de la vida pública en México bajo las administraciones presidenciales respectivas de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, y la Cuarta Transformación encabezada por Andrés Manuel López Obrador.

En definitiva, el interés, en la medida de que dispone de los recursos adecuados de poder, puede obrar de manera autónoma en cuanto tiene la capacidad suficiente para crear normas, aplicarlas, derogarlas y también transgredirlas impunemente. Por eso, primero es el interés y después la racionalidad en el proceso de toma de decisiones en el quehacer político. Estos planteamientos, por un lado, dan pie a considerar al poder y al interés como vectores de legitimación de la acción gubernamental en la gestión política del Estado; por otro, nos llevan a entablar una conceptualización de las políticas públicas y sociales, concibiéndolas como escenarios complejos.

Conclusiones

La exploración teórica realizada en este primer capítulo permite reconocer que las políticas públicas y sociales no son simples dispositivos técnicos, sino sistemas complejos de interacción donde confluyen dimensiones estructurales, simbólicas y éticas. En ellas se entrelazan la racionalidad del Estado, las demandas ciudadanas y los límites institucionales que definen el modo en que las sociedades enfrentan sus problemas públicos.

Asumir la complejidad como marco de análisis significa abandonar las explicaciones lineales y reduccionistas que dominaron buena parte del pensamiento administrativo y económico del siglo xx. Desde esta perspectiva, las políticas deben entenderse como procesos dinámicos de aprendizaje y adaptación, donde los errores, las resistencias y las contradicciones forman parte constitutiva de su evolución.

El capítulo mostró que la acción pública no puede comprenderse sin reconocer las interdependencias entre los distintos sistemas sociales: el político, el económico, el educativo, el cultural y el ambiental. Esta red de relaciones convierte cada política en un fenómeno emergente, cuyas consecuencias no siempre son previsibles ni controlables, pero sí analizable bajo modelos de retroalimentación y complejidad sistémica.

Asimismo, se reafirma que la dimensión social de las políticas públicas no se limita a la gestión de recursos, sino que involucra procesos de legitimación, participación y construcción de sentido. Una política social no solo distribuye bienes materiales, sino también define quiénes son visibles o invisibles para el Estado.

Comprender la complejidad en la conceptualización de las políticas públicas y sociales es condición indispensable para repensar la acción gubernamental contemporánea. Solo a partir de una visión sistémica, crítica y transdisciplinaria será posible construir políticas públicas que respondan efectivamente a la naturaleza multidimensional de los problemas sociales y que fortalezcan la cohesión y el bienestar colectivo.

2. Las políticas públicas como sistema complejo y sus unidades de análisis

Introducción

Este capítulo propone leer las políticas públicas desde la racionalidad de la complejidad. Partimos de la teoría general de sistemas (TGS) de Ludwig Von Bertalanffy (1968) para concebir la acción pública como un todo organizado compuesto por múltiples unidades interrelacionadas, con propósito y totalidad, abierto al entorno y dependiente de sus intercambios. Esa mirada desplaza los enfoques lineales causa-efecto y habilita un análisis holístico donde variaciones en una parte del sistema —como las necesidades sociales, las decisiones políticas o la implementación administrativa— repercuten en el conjunto, generando efectos no previstos o emergentes.

Desde esta óptica, los sistemas públicos deben entenderse como estructuras vivas en constante interacción con su entorno político, social y económico. A diferencia de la visión mecanicista del siglo xx, que concibió la política pública como una secuencia racional de etapas (definición del problema, diseño, implementación, evaluación), el enfoque sistémico reconoce que los actores se influyen mutuamente, que los límites entre fases son difusos y que la retroalimentación es inherente a la vida institucional. Las políticas, por tanto, son sistemas abiertos donde el flujo de información, recursos y valores redefine permanentemente los objetivos iniciales.

Sobre esa base, recuperamos los principios sistémicos, subsistemas anidados, apertura y dependencia estructural de la función y los conectamos con el paradigma de la complejidad: no linealidad, emergencia, retroalimentación y co-determinación entre orden y desorden. La pauta moriniana

(dialógico, recursivo y hologramático) permite pensar políticas que se producen en la tensión entre estabilidad y cambio, y comprender por qué los efectos de una decisión pública rara vez son proporcionales o previsibles a partir de sus causas. En la gestión pública contemporánea, este reconocimiento es crucial: un cambio menor en la asignación de recursos o en la comunicación institucional puede alterar de forma significativa los resultados esperados.

El tránsito hacia el pensamiento complejo no solo constituye un avance epistemológico, sino también un imperativo político y ético. Como advierten Morin (2005) y Romero (2007), la sobreespecialización fragmenta el conocimiento y produce soluciones parciales a problemas estructuralmente interconectados. En materia de políticas públicas, esta fragmentación se traduce en programas inconexos, duplicidad institucional y carencia de articulación intersectorial. En contrapartida, la mirada compleja propicia una comprensión transversal, donde economía, cultura, educación y medio ambiente se entienden como partes de un mismo tejido de interdependencias.

Adoptar una lectura compleja de las políticas públicas implica también reconocer su carácter dinámico y adaptativo. Los sistemas sociales, tal como sostiene Prigogine (1984), no buscan un equilibrio estático, sino un estado de autoorganización constante frente a la incertidumbre. En este sentido, la política pública debe entenderse como un proceso de aprendizaje colectivo más que como un producto terminado. La gestión gubernamental se transforma así en un laboratorio de interacciones donde los errores y retroacciones generan conocimiento institucional.

El capítulo, además, discute las consecuencias epistemológicas y metodológicas de adoptar esta perspectiva: la política pública deja de reducirse a “programas” o “instrumentos” y se entiende como proceso de interacción entre actores, reglas, recursos y contextos. Ello obliga a articular tradiciones analíticas (del positivismo al constructivismo y al postempiricismo) para comprender la política no solo como administración técnica del poder, sino como campo de construcción simbólica y disputa por el sentido de lo público. La complejidad, en consecuencia, no niega la racionalidad, pero la amplía al incorporar incertidumbre, creatividad y conflicto como componentes legítimos de la acción colectiva.

Asimismo, el enfoque sistémico redefine la noción misma de causalidad en la política pública. La relación entre causas y efectos deja de ser lineal para volverse circular y multidireccional. Cada decisión pública genera retroacciones que modifican el entorno del cual surgió, configurando un bucle continuo de coevolución. Por ello, comprender la política pública exige atender tanto a las relaciones estructurales (normas, instituciones) como a las interacciones contingentes (valores, narrativas, coaliciones).

En este marco, se propone un mapa operativo para investigar y gestionar políticas como sistemas complejos: el tetragrama necesidad–conocimiento–contexto–poder. Estas unidades de análisis (y sus interacciones) explican cómo una necesidad social deviene problema público; cómo el conocimiento (técnico, práctico y experiencial) configura alternativas; cómo el contexto permite o constriñe la acción gubernamental; y cómo el poder traduce intereses en decisiones y reglas. Este andamiaje metodológico, de orientación holística, articula los distintos niveles de análisis (estructural, institucional y simbólico) que se desarrollan en los apartados posteriores.

Finalmente, el capítulo sienta las bases para una relectura integral del proceso de políticas públicas, desde la teoría de la complejidad como antídoto al reduccionismo, pasando por la pauta moriniana y su aplicación en la comprensión del orden-desorden, hasta llegar a la estructuración sistémica de las políticas públicas, sus unidades de análisis, su mapa conceptual y el tetragrama final de la complejidad aplicada. Con ello se pretende no solo construir una visión coherente del fenómeno político-administrativo, sino ofrecer un marco epistemológico robusto para repensar la acción pública en contextos de creciente incertidumbre y cambio global.

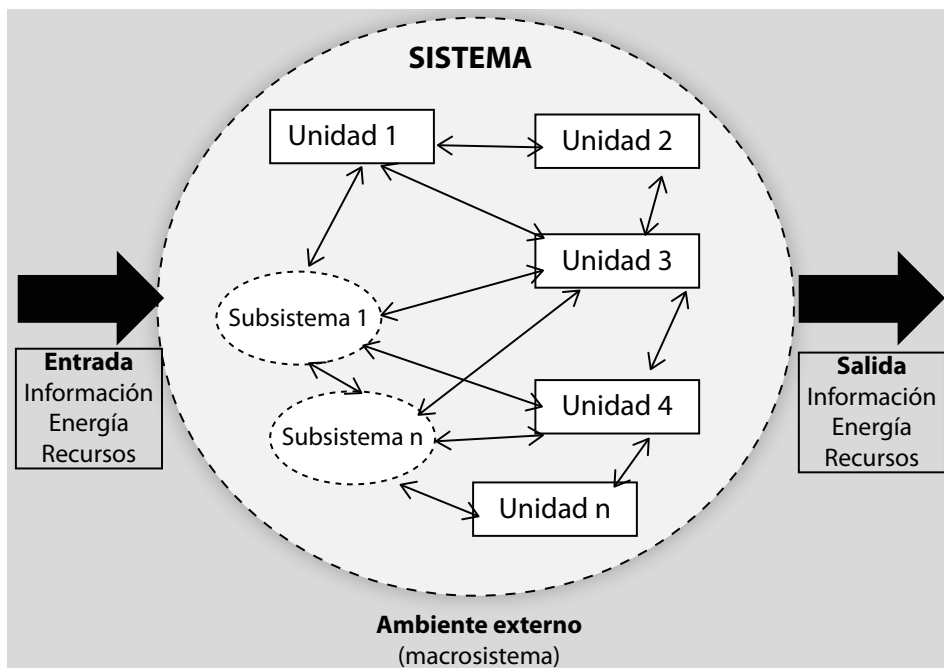
Aproximación sistémica de la complejidad

Durante la segunda mitad del siglo xx, a través de la teoría general de sistemas (TGS), Ludwig Von Bertalanffy (1968) propició herramientas conceptuales y metodológicas apropiadas para generar un conocimiento holístico de la realidad. Este método ha permitido considerar a la realidad como un todo organizado compuesto de múltiples dimensiones y elementos interrelacionados. En general, un sistema se define como un módulo

ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí, lo que Bertalanffy llamó “un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas”.

Este acercamiento deja en claro dos características fundamentales del sistema: el propósito y la totalidad. La primera característica (el propósito) implica que todo sistema tiene un fin, es decir, sus unidades, elementos y eslabones, así como sus interacciones, definen una participación mutua que siempre busca alcanzar una meta. La segunda característica (la totalidad) implica que todo sistema tiene un ecosistema somático, por lo cual, una acción que provoque una variación en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad ocasionará variaciones en todas las otras unidades de este. Esta característica indica claramente la existencia de una relación causa-efecto entre las diferentes unidades del sistema.

Lejos de entrar en un análisis profundo de la TGS, nos limitamos simplemente a recuperar algunos elementos esenciales que permiten una aproximación sistémica de las políticas públicas. Asimismo, Berrien (1968) enunció tres principios básicos que constituyen el núcleo de la teoría: a) Los sistemas existen dentro de sistemas que, a su vez, pueden ser subsistemas de unidades más grandes: las moléculas existen dentro de células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de órganos, los órganos dentro de organismos, los organismos dentro de colonias, las colonias dentro de culturas, las culturas dentro de conjuntos mayores de culturas, y así sucesivamente. En este caso, por ejemplo, las colonias pueden ser consideradas como subsistemas de los sistemas culturales; b) Los sistemas son abiertos. Es una consecuencia de la premisa anterior. Cada sistema que se examine, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en aquellos que le son contiguos. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, es decir, con los demás sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra y pierde sus fuentes de energía; c) Las funciones de un sistema dependen de su estructura. Los tejidos musculares, por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

Figura 2.1. Complejidad de los sistemas

Fuente: elaboración propia.

En esta figura, las unidades representan los elementos constitutivos del sistema, es decir, las variables más significativas que definen el rumbo, propósito y razón de ser del sistema. Las flechas indican el flujo de energías, de recursos, de información, esto es, la retroalimentación y retroacción que existen entre las diferentes unidades y los subsistemas del sistema, mismos que pueden construirse a partir de algunos rasgos socioculturales dominantes (la corrupción, las necesidades, los problemas públicos, la religión, etcétera). Se puede también apreciar que el ambiente externo influye de forma determinante en el sistema.

Interpretar a la realidad desde este método implicó una ruptura epistemológica de enorme relevancia científica. A raíz de la TGS, en los círculos académicos y de investigación, la preponderancia de los paradigmas dominantes (pospositivismo y postempiricismo) cedió el paso a la vocación de una nueva ciencia: la sistémica (Romero, 2007). En efecto, el último tercio del

siglo xx proporcionó nuevos aciertos y modelos científicos de interpretación de la realidad, lo cual llevó al sistemista Lorenzo Ferrer (1998) a afirmar que “por primera vez en la historia de la ciencia, un pensamiento sistémico compacto, heredero de todos se ha consolidado como alternativa al paradigma mecanicista (pospositivista y postempirista)”. Es de esta manera que una vertiente del enfoque sistémico se ha ido consolidando para establecerse recientemente bajo el sustantivo de paradigma de la complejidad.

La complejidad como teoría: el antídoto del reduccionismo

Las teorías de la complejidad (*complexity theories*) conforman un emergente método de conocimiento y análisis científicos de la realidad, que surgen en los años ochenta del siglo xx, construidas en gran medida a partir de la teoría de sistemas y la teoría del caos. Se fundamentan en un enfoque integral, holístico y dinámico, que incluye el análisis para poder exponer las potencialidades, deficiencias y contradicciones de las sociedades. Asimismo, la complejidad como teoría busca explicar la realidad y sus fenómenos como un todo, a través de las interacciones entre sus partes.

Hayles (1998) ha considerado que este esfuerzo por descubrir el orden en un cosmos caótico es lo que se conoce como la nueva ciencia de la complejidad, debido a que representa una nueva forma de pensar sobre el comportamiento colectivo de muchas unidades básicas que interactúan entre sí, sean átomos, moléculas, neuronas, bits de una computadora o grupos humanos. De forma muy atinada, Weisz (2002) estipuló que el conjunto de las teorías de la complejidad es una extensión metafórica que permite trasladar el pensamiento de un horizonte cognoscitivo a otro. En este sentido, autores como Heinz Pagels, Roger Lewin, Edgar Morin, Gaston Bachelard, François Jacob, Michel Serres, Michell Waldrop, Ilya Prigogine y otros pensadores y científicos estadounidenses y europeos han estimado que la complejidad como teoría es la ciencia del siglo xxi.

Desde una perspectiva socioantropológica, Mier (2002) estipula que hablar de la complejidad de los fenómenos ha de rebasar la expresión habitual para calificar lo que se resiste a la comprensión, lo que ofrece dificulta-

des para su aprehensión según los modelos en uso; la complejidad de los fenómenos tampoco puede reducirse a un lugar común en donde la edad se pierde entre los pliegues de las reflexiones filosófico-científicas, ni mucho menos es un calificativo impreciso para afirmar los límites de todo conocimiento u otra fuente de suspicacia, que busca ofrecer unas respuestas confusas a la naturaleza de dichos fenómenos.

Más bien, en las concepciones epistemológicas contemporáneas, la noción de complejidad acota un campo de reflexiones que, aunque difuso, ha logrado identificar problemas y ejes conceptuales particulares para explicar esos problemas. Esta perspectiva le otorga una fisonomía propia a la actual, vasta y dispersa congregación de inquietudes, puntos de vista, invenciones y conjeturas provenientes de diversas disciplinas. Lo más relevante de la complejidad como teoría es que tiende a revelar una convergencia no programática, pero inequívoca entre dominios de conocimiento aparentemente distantes entre sí. En este sentido, la concepción de las sociedades desde el paradigma la complejidad surge de la capacidad de la horda sociocientífica, de realizar un pliegue recursivo sobre sí misma, es decir, de la capacidad de considerar que las sociedades disponen del potencial de combinarse consigo mismas (Mier, 2002: 77-78).

La hipótesis principal de la teoría de la complejidad gira en torno a la no linealidad característica de las dinámicas funcionales de los sistemas o subsistemas sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros. Con base en esta orientación hipotética de la teoría de la complejidad, Cárdenas y Rivera (2004) sostienen que para las teorías positivistas, pospositivistas, empiristas (por lo general reduccionistas), al no estar diseñadas para ver las conexiones propias de los fenómenos, la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad); este enfoque reduccionista que ha producido grandes avances en áreas como la física, la tecnología, la química, la biología y las matemáticas siempre busca explicar los fenómenos a partir de sus partes. Como consecuencia de ello, se ha perdido la visión del mundo y del hombre como un todo integrado e intrínsecamente relacionado con su ecosistema.

En respuesta y como antídoto al reduccionismo dominante en los círculos de investigación sociohumanística, Conveney y Highfield (1995) han estimado que la teoría de la complejidad surge como paradigma científico con el

propósito de analizar y comprender los nexos entre los componentes de la vida en las sociedades. Asimismo, las funciones no lineales de los componentes de los sistemas socioculturales, económicos y políticos justifican los avatares frecuentemente sorprendentes entre la causa y su efecto. Sin embargo, la especialización y la racionalidad incremental de los enfoques tradicionales (paradigmas dominantes) han llevado a la simplificación de los problemas sociales, que, en esencia, tienen un alto grado de complejidad.

En efecto, la mayoría de los problemas y coyunturas que surgen en el mundo real no encuentra soluciones integrales porque estos problemas y coyunturas son encajados en una metodología de la sobreespecialización, caracterizada por la linealidad de los procesos. Esto se observa en todos los círculos de investigación, en donde las fronteras entre las líneas de investigación parecen estar claramente marcadas. En México, por ejemplo, el propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) tiende a fortalecer esta opción de sobreespecialización, propiciando una opción de comunicación aislada entre los expertos de las diferentes áreas de conocimiento. El resultado de ello dificulta el logro de una visión integral y/o sistémica basada en las interrelaciones entre el todo, sus componentes y su medio inmediato, lo cual, sin duda, lleva a la negación o a la simplificación de la complejidad de los fenómenos sociopolíticos, económicos y culturales. Para resolver esta perspectiva reduccionista de la realidad, la teoría de la complejidad plantea la urgencia de establecer nexos de intercomunicación entre las diferentes áreas de investigación con el propósito de trabajar de manera integrada y colaborativa para obtener una explicación de los fenómenos complejos en su totalidad. En este sentido, el sociólogo, antropólogo y filósofo francés Edgar Morin, incansable y pertinaz especialista de la complejidad, plantea que “el mundo como un todo, está cada vez más presente en cada una de sus partes”. Esta afirmación, al consolidar la hipótesis de la no linealidad, finca el argumento central de la teoría de la complejidad; esta afirmación desnuda en toda su infinita profundidad la complejidad de lo real, lo cual permite asociar de forma complementaria elementos antagónicos para comprender la cohabitación del orden y del desorden en todos los fenómenos.

La pauta de Edgar Morin y su relación con las políticas públicas

Gómez *et al.* (2011) consideran que los valores epistemológicos que motivaron la reestructuración del pensamiento para analizar a la realidad desde el paradigma de la complejidad, entre otros, son:

- Conocer para hacer, es decir, combinar los conocimientos teóricos con los de acción.
- Conocer para innovar, es decir, conocer para crear nuevos conocimientos, más allá del saber técnico-aplicacionista.
- Conocer para repensar lo conocido o pensado, es decir, epistemologizar el conocimiento, poner a prueba las categorías conceptuales con las que el científico o el tecnólogo trabajan para hacer inteligible o manipulable la realidad que se desea estudiar o sobre la que se desea intervenir.

Cuando en medio de esta reestructuración del pensamiento Morin (1977) afirma que “todo sistema es uno y múltiple [...] su diversidad es necesaria para su unidad y su unidad es necesaria para su diversidad”, se abre una metodología de comprensión de la realidad que *a priori* se podía pensar inalcanzable para la mente humana; por lo tanto, Morin tuvo el cuidado de precisar que “la idea de unidad compleja va a tomar densidad, si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones del todo, de las partes, del uno y del diverso”. Es la filosofía de la unidad en la diversidad. En este sentido, la noción de complejidad indica que, a pesar de la diversidad constitutiva de un sistema, las partes que lo componen, aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común hacia el mismo sistema porque están sujetas a sus reglas organizacionales.

Esta perspectiva le da todo sentido y significado a la tan debatida y discutida dialógica moriniana orden-desorden-interacción-organización, como esencia de todo sistema y como un tetragrama necesario para enten-

der la noción de complejidad. Reynoso (2007) resume de forma muy atinada ese planteamiento de Morin al hablar de los tres principios fundamentales de inteligibilidad que pueden ayudarnos a pensar la complejidad: a) el principio dialógico que encarna dos lógicas contrapuestas, pero mutuamente necesarias. Por ejemplo, orden y desorden parecen antagónicos, pero en ocasiones colaboran y producen la organización y la complejidad; b) el principio recursivo que rompe con la linealidad de causa-efecto; c) el principio hologramático, mediante el cual no sólo la parte está en el todo, sino el todo está en la parte. Esta idea trasciende al reduccionismo que sólo ve las partes y al holismo que sólo que sirven para reabsorber las fuerzas antiorganizacionales internas y externas.

La implicación que subyace aquí es que los términos *orden/desorden* dejan de ser solamente antagónicos, para convertirse al mismo tiempo en complementarios y antagónicos en la organización del sistema, ya que las tensiones y reacomodamientos generados por la pugna de estos términos, provocan la reestructuración constante del sistema (Collella, 2011).

Asimismo, un análisis de la realidad reduccionista que se limite a las partes queda corto; de igual manera, un punto de vista holístico que se limite al todo presentaría muchas inconsistencias. Por lo cual es necesario considerar al mismo tiempo el todo, las partes de manera aislada y la interrelación entre el todo y las partes.

Con esos antecedentes, el paradigma de la complejidad bajo una caracterización inter y transdisciplinaria obliga a adoptar nuevos modelos teórico-metodológicos, es decir, una nueva epistemología que, a consideraciones de Romero (2007), “permiten a la comunidad científica elaborar teorías más ajustadas y cercanas a la realidad y que permitan al mismo tiempo, diseñar y poner en prácticas modelos de intervención —social, sanitaria, educativa, política, económica, ambiental, cultural, etcétera— más eficaces y que ayuden a regular las acciones individuales y colectivas”. Esta reestructuración del pensamiento ha influido contundentemente en la racionalidad de los actores sociopolíticos y culturales, en la ciencia y en la innovación tecnológica.

Sin lugar a duda, esta reforma epistemológica ha venido mediando imparcialmente tanto a las ciencias empírico-naturales, como a las ciencias políticas, sociales, humanas y, por ende, en lo que Lasswell y Lerner llamaron *The Policy Sciences* (lo retomaremos más adelante) como antesala

de la conceptualización científica de las políticas públicas. La tabla 2.1 condensa algunos paradigmas dominantes, los enfoques de análisis y algunos autores de referencia, consolidándose ese camino hacia el pensamiento complejo. Como muestra la tabla, algunos autores aparecen como referencia en más de un paradigma. Esto denota la ambigüedad y la no marcada frontera entre un paradigma y otro. Esta ambigüedad también se manifiesta en la dimensión espaciotemporal de esos paradigmas. Sin embargo, la esencia multidimensional e integradora del pensamiento complejo construye puentes entre los diferentes niveles espaciotemporales de esos paradigmas (ley sistémica de la totalidad), generando enfoques integrados del conocimiento.

Tabla 2.1. *Paradigmas y enfoques de análisis*

<i>Paradigmas</i>	<i>Enfoques de análisis y teorías relacionadas</i>	<i>Autor (referencia)</i>
Positivismo	Normativo-prescriptivo, sinóptico, empírico, analítico "Conocimiento en" la política Racionalidad en el "Análisis de" la política Tecnocrático, positivismo lógico Conductismo, behaviorismo	Karl Popper Lasswell H. Lerner Khun Parsons W. Cruz C., Petrizzo M. Dryzek, Garsón D.
Sociohistórico	Anti sinóptico, pluralismo "Conocimiento de" la política "Análisis de" la política Burocracia Neopluralismo, humanismo	Izuzquiza Garsón D. Lerner Lasswell H.
Pospositivismo	Racionalismo crítico Constructivismo Neoinstitucionalismo Neoestructuralismo	Torgerson D. Landeau Roth D. Eslava J. Salazar Aguilar Villanueva
Complejidad	Teoría de sistemas Posmodernismo Teoría crítica Posestructuralismo Deconstruccionismo	Rincón Burgos Collella Fontalvo Gödel E. Morín Piaget Lorenzo Ferrer Luhmann Bertalanffy Mballa

Fuente: elaboración propia con base en diferentes referencias.

Analizar la complejidad que gira en torno a las políticas públicas implica indagar las relaciones dinámicas del todo (políticas públicas como sistema) con las partes (elementos constitutivos-unidades de análisis de las políticas públicas). Se trata de alguna manera de concebir las políticas públicas como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía). Esto significa que las políticas públicas dejan de ser sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones, sino que responden a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Esta estructura o sistema está compuesto por elementos interrelacionados que actúan y retroactúan en el interior del sistema en un flujo dinámico, transformándolo por los intercambios con el medio (entorno del sistema). Es lo que a continuación llamamos: estructuración sistémica de las políticas públicas.

Estructuración sistémica de las políticas públicas

En el libro *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Bardach (1998) considera que el análisis de las políticas públicas es más un arte que una ciencia, se basa tanto en la intuición como en el método; es la manera como se utiliza el conocimiento desde una perspectiva multidisciplinaria para descifrar los enigmas de la política pública y para predecir o describir sus impactos sin contar con una alternativa preferida conscientemente preestablecida.

Salazar (2010) puntualiza esa idea al considerar que cuando se habla de análisis de políticas públicas es necesario no sólo mirar el proceso global y dentro de él, sino también indagar la forma singular y característica cómo se involucran todas las unidades de ese sistema con el fin de intentar dar explicación de lo que sucede con la acción del gobierno y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión pública. Esto significa que estructurar las políticas públicas desde sus unidades de análisis no sólo tiene un carácter explicativo y académico, sino que también puede tener implicaciones en la administración de las decisiones del gobierno, lo cual

nos lleva a replantear algunas acepciones sobre las políticas públicas para descifrar sus unidades de análisis (Fischer y Miller, 2006).

A través del pensamiento complejo, nos aproximamos a una nueva forma de pensar las políticas públicas. En realidad, más allá de los debates sobre el surgimiento del Estado como actor de regulación de la vida económica y política de las sociedades, debe reconocerse que varios autores han influido de manera contundente en la investigación actual sobre las políticas públicas; sobre todo en la consideración de la multifactorialidad/multidimensionalidad como germen de la organización social. A principios del siglo xx no se hablaba tanto de políticas públicas debido en parte a la preponderancia de los principios liberales europeo-céntricos y norteamericanos (el occidente) que propendían por Estados no interventores.

La crisis económica de la posguerra obligó a las democracias liberales a adoptar modelos intervencionistas que desarrollaron las políticas públicas como dispositivos de control. Asimismo, la investigación sobre las políticas públicas surgió y se ensanchó formalmente bajo el enfoque positivista con la ambición de fundar una ciencia de la política pública (*Policy Science*), sobre todo en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, se admite que el libro de Lasswell y Lerner: *The Policy Sciences*, constituye la primicia del planteamiento que invita a indagar el papel del conocimiento y racionalidad en el proceso de elaboración de la política pública.

Lasswell empezó a impulsar el estudio de las políticas públicas desde dos enfoques: el primero sobre el conocimiento “en la política”, orientado hacia los métodos y habilidades para la toma de decisiones. Este enfoque, fue consolidado por los Estados intervencionistas que suscitaron la formación conductista de profesionales relacionados con las políticas de gobierno en Estados Unidos principalmente. Se trataba de “adaptar las prácticas de la democracia a la realidad de la sociedad técnico-industrial moderna, en la cual la ciencia de la política debía transmitir los conocimientos científicos necesarios a los tomadores de decisión política, para la resolución de los problemas sociales” (Roth, 2007).

El segundo sobre el conocimiento “de las políticas públicas”, relacionado con la democracia y la resolución de problemas sociales. Este segundo enfoque sobre las políticas públicas, predominantemente sociohistórico, se reforzó con las ideas de Kuhn (1970) en cuanto a la importancia del contexto en la elaboración de las políticas públicas. Estos postulados de Lasswell implican

que la epistemología de los fenómenos políticos requiere de una investigación y análisis de sistemas, estructuras, límites y eficiencias políticas de la sociedad, para que se pueda comprender la razón de ser de las políticas públicas, ya que constituyen el punto de enlace entre el poder del Estado y las necesidades individuales y sociales.

Según Dryzek (1993), esta lógica de investigación corresponde mayoritariamente al desarrollo científico tradicional, incluido el análisis de las políticas públicas. Desde esta perspectiva racional instrumentalista, la conducción de las políticas públicas responde a un modelo normativo de comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Roth (2007) lo enfatiza al plantear que la racionalidad política de los actores de toma de decisiones debe llevar al investigador a asumir una posición de objetividad frente a los hechos de la sociedad (*free of value*) y que las hipótesis sobre las políticas públicas deben ser verificadas empíricamente. De este modo, Roth (2014) identifica cuatro elementos esenciales como fundamento de las políticas públicas: la implicación del gobierno, la percepción de los problemas, la definición de los objetivos y los procesos. Esto significa, según Roth, que una política pública existe siempre y cuando el Estado a través de sus instituciones asume parcial o totalmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de una serie de procesos de cambio.

En este sentido, la afirmación de Landau y Villanueva (2003) encuentra todo su sentido al postular que las políticas públicas son procesos racionales que incorporan datos y evidencia objetiva para predecir cursos de acción y tomar mejores decisiones. Esto indica que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación es o debe ser lo que va a dar sentido a la ontología de las políticas públicas. Por el contrario, es una compleja interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o reinventados.

Rincón y Burgos (2003), por su parte, consideran que, para fincar las bases científicas de las políticas públicas, es imperante considerar la relación sistémica que se da en el contexto en el cual se insertan la preparación, la formulación y la aplicación de una política pública, además de considerar las necesidades y situaciones problemáticas que pueden ser institucionalizadas para que de una manera generalizada pueda considerarse como un

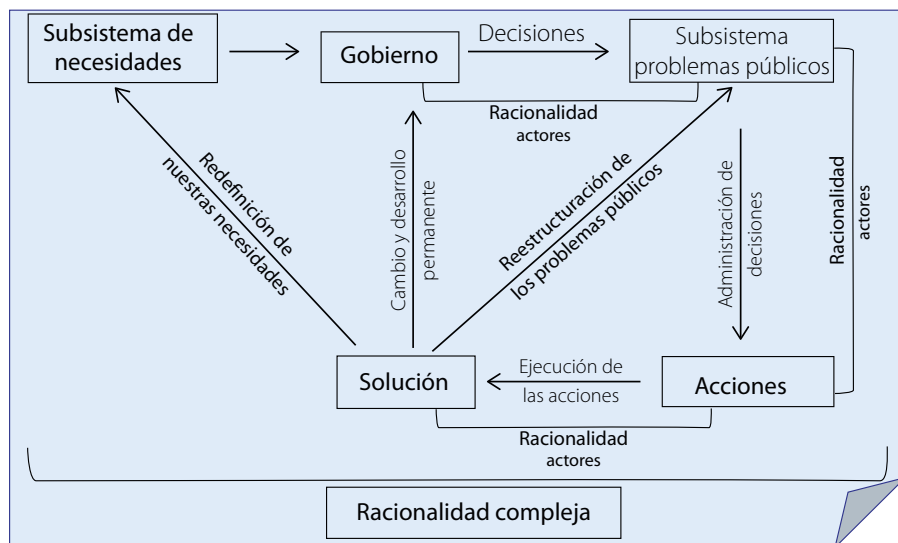
sistema organizacional socialmente diferenciado. En ese contexto, toman lugar las intervenciones gubernamentales, es decir, una postura hacia un cambio social, política o administrativamente planificado, de preferencia de medidas políticas y programas públicos.

A consideración de Salazar (2009), toda política pública involucra tres subsistemas: el político, el administrativo y el social. El político es fundamentalmente en este ámbito donde se toman las decisiones. El social es el subsistema donde se cristalizan problemas, demandas y necesidades de la sociedad, susceptibles a ser considerados por el subsistema político como problemas públicos. El subsistema administrativo es el que ejecuta las decisiones para poner en marcha las posibles soluciones que impactan en los demás subsistemas. Esta consideración plantea y reafirma la complejidad que gira en torno a las políticas públicas, ya que según Bloj (2005), remiten a los mecanismos que institucionalizan el poder de los Estados, para afrontar las cuestiones de orden colectivo y público.

Estas diferentes acepciones nos permiten conjeturar y construir un mapa conceptual de las políticas públicas con base en las ideas centrales propuestas por los autores precedentes.

Mapa conceptual de las políticas públicas

Con base en la anterior estructuración sistémica de las políticas públicas, podemos redefinirlas como el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas. Esto significa que una política pública emana de una decisión del gobierno con la finalidad de atender y solucionar un problema público específico. Elaborado con base en esa definición, la figura 2.2 representa la estructura conceptual de las políticas públicas.

Figura 2.2. Estructuración conceptual de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia.

En este esquema, el subsistema de las necesidades representa el ecosistema en el cual se gestan y articulan las demandas multidimensionales de la sociedad. Las necesidades de la sociedad provienen generalmente de las carencias de las personas en su deseo de elevar su nivel de vida. El estudio de la satisfacción de las necesidades humanas ha dado lugar a la elaboración de diferentes teorías, siendo la más conocida es la teoría de las necesidades humanas, elaborada por el psicólogo estadounidense, doctor Abraham Maslow (Mballa, 2017). La agudización de las necesidades básicas lleva a un grado de pobreza que está relacionado con la falta de capacidad para generar fuentes de empleo, servicios comercializables e infraestructura que permitan a los individuos relacionarse económica y laboralmente con otros sectores.

El gobierno, independientemente del régimen político, es el ente encargado de la conducción política del Estado a través del ejercicio del poder: es el ecosistema de la toma de decisiones. Asimismo, una de las metas, entre otras, de los gobiernos a todos sus niveles, al menos en su retórica, es precisamente tomar decisiones cuya ejecución permite proveer recursos a los individuos para que puedan satisfacer sus necesidades. En este sentido, cuando el gobierno decide tomar en cuenta un determinado problema, este

hecho se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales.

De esta manera, un problema se vuelve público cuando deja de ser particular y afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o inclusive la existencia de la misma comunidad; asimismo, la inclusión de una situación problemática en la agenda del gobierno pone las bases para la formulación de una política pública en pro de solucionar dicha situación. Las acciones son los actos concretos que permiten trascender las decisiones del gobierno y trasladarlas en el diario vivir de la sociedad; es transformar la retórica del gobierno en algo medible, evaluable y aprovechable por la sociedad. Esto implica que si las decisiones son el compromiso político y el ejercicio del poder que tiene el gobierno frente a la ciudadanía, las acciones representan el momento cumbre del contrato sociopolítico y económico entre la ciudadanía y las fuerzas representativas del Estado, es decir, el gobierno. Lo que intentamos decir es que las acciones proceden de un proceso de administración o gestión de las decisiones gubernamentales por parte de un grupo de actores con capacidades y conocimientos técnicos (gestión pública).

Las acciones promovidas por los administradores de las decisiones del gobierno no tendrían sentido ni razón de ser, si no se traducen realmente en soluciones de los problemas públicos. En este aspecto, la solución implica *ipso facto* la satisfacción de una inquietud, una necesidad, un problema, en este caso, un problema público. Este panorama, conformado por distintos actores, con disímiles recursos, distintas posiciones, variadas procedencias, innumerables intencionalidades, desiguales potencialidades y dispares procedimientos, con el fin de dar respuestas a las demandas de la sociedad, alude a que las políticas públicas se puedan concebir, entender y comprender como un escenario de alta complejidad que trasciende el simple hecho de tomar buenas o malas decisiones por parte del gobierno.

Esto significa que las políticas públicas no son herramientas ambiguas, sino que ponen en acto determinadas orientaciones y estilos de gobierno que reflejan: a) qué tipo de problemas se privilegian y cuáles quedan fuera de consideración; b) qué concepción de administración de las decisiones del gobierno subyace; c) qué tipos de intervención y metodologías se proponen para solucionar los problemas públicos y establecer un nuevo con-

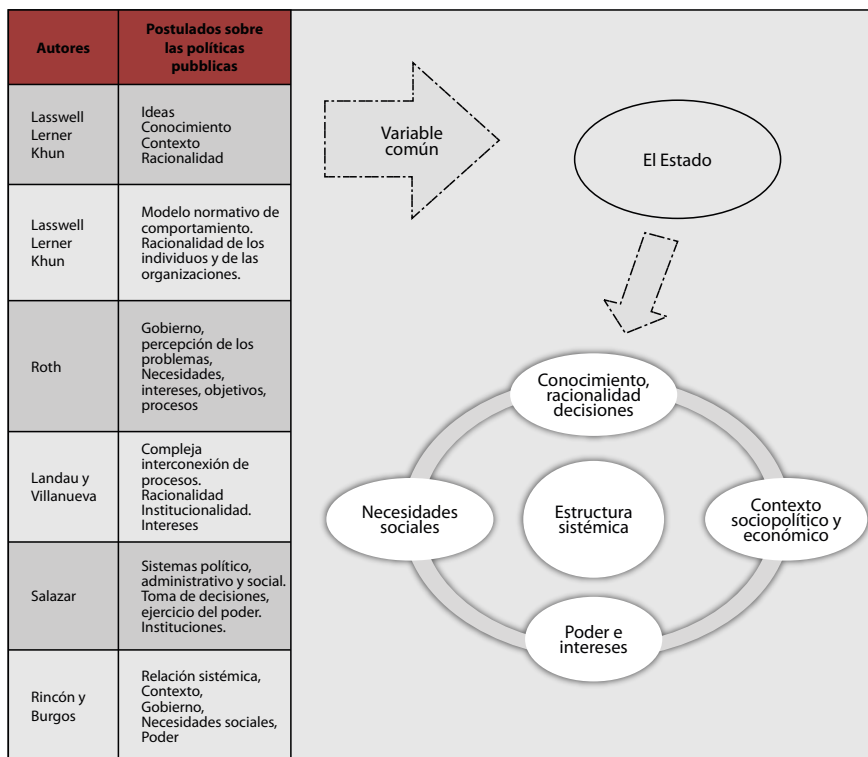
trato entre la ciudadanía y el gobierno. Este planteamiento nos lleva a analizar los avatares de las políticas sociales en México.

Las políticas públicas como sistema complejo y sus unidades de análisis

Para concebir a las políticas públicas desde el paradigma de la complejidad, hace falta un cuerpo conceptual elaborado a partir de las aportaciones anteriores, que permita transformar tal complejidad en algo manejable. Una cosa debería de quedar bien clara y es una postura sistémica que compartimos ampliamente con Rincón y Burgos (2003). La política pública no puede ser reducida y explicada: por la suma de sus propiedades; por la naturaleza de los procesos que se dan en sus componentes tomados de manera aislada; ni tampoco ser vista desde esquemas cerrados de análisis de causalidad de un solo sentido. Su comprensión exige tanto el conocimiento de sus partes, como el de las relaciones que se dan entre ellas.

Para lograrlo se requiere un método analítico distinto que pueda abordar la complejidad de las políticas públicas, a partir de la interrelación entre un número grande, aunque finito, de componentes. Los planteamientos de los autores precedentes nos han llevado a sistematizar los elementos constitutivos de las políticas públicas, como se muestra en la figura 2.3. Este esquema presenta las ideas principales de algunos autores sobre las políticas públicas. Destaca que no se puede hablar de políticas públicas fuera del Estado. Es decir, el Estado es el lugar donde se generan y se aplican las políticas públicas. En este sentido, el Estado es considerado como el macrosistema dentro del cual se formulan y ejecutan las políticas públicas.

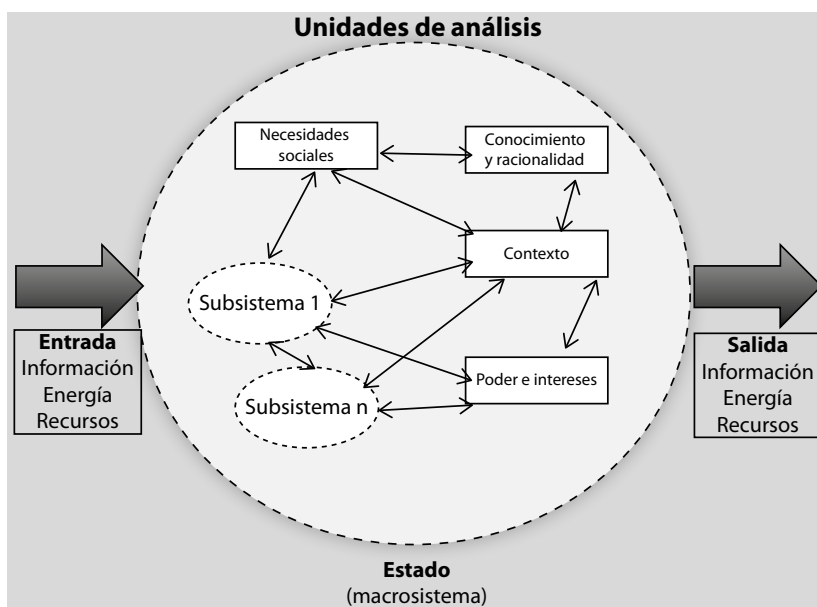
Asimismo, las unidades que permiten analizar las políticas públicas desde el enfoque de la complejidad son las que denominamos estructura sistémica de las políticas públicas en la misma figura 2.3. Se trata de las necesidades sociales, del conocimiento, del contexto y del poder e intereses (unidades de análisis de las políticas públicas, así como las interacciones entre esas unidades).

Figura 2.3. Estructuración sistémica de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia.

La figura 2.4 indica que la construcción de las políticas públicas pasa necesariamente por diferentes momentos (unidades) cuya comprensión es posible mediante un ejercicio de análisis holístico de cada uno de esos momentos, así como el examen de las interacciones entre cada uno de ellos. El análisis de las políticas públicas, desde ese enfoque, permite no solo comprender sus potencialidades y disfunciones, sino también reformular un marco explicativo de la realidad sociopolítica, económica y administrativa con una sólida fundamentación epistemológica.

Figura 2.4. Las unidades de análisis de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

A final de cuentas, concebir las políticas públicas como un sistema complejo implica asumir que su racionalidad no reside en la linealidad de las causas, sino en la interacción dinámica de sus componentes. Cada decisión, cada acción y cada resultado emergen de un entramado de relaciones entre las necesidades sociales, el conocimiento disponible, los contextos institucionales y los intereses de poder que las configuran. Comprenderlas exige pasar del análisis fragmentado al pensamiento relacional, donde las partes solo cobran sentido en función del todo que integran.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas son estructuras vivas dentro del macrosistema estatal, atravesadas por flujos de información, saber y conflicto que les confieren identidad y dirección. Su estudio bajo el paradigma de la complejidad no busca reducir esa multiplicidad, sino transformarla en inteligibilidad operativa, permitiendo descubrir las regularidades que emergen del desorden aparente. Así, el siguiente apartado profundiza en los cuatro ejes que constituyen el tetragrama fundamental de dicha complejidad (necesidad, conocimiento, contexto y poder), cuyas interacciones

revelan la esencia sistémica y evolutiva de toda política pública y social contemporánea.

**Necesidad-conocimiento-contexto-poder:
tetragrama de la complejidad de las políticas
públicas y sociales**

Para cerrar este capítulo, es necesario retomar el argumento utilizado en el análisis de las políticas públicas. En ese apartado, determinamos que la complejidad de las políticas públicas emana, entre otros, de sus unidades subyacentes, como son: las necesidades sociales, el conocimiento, el contexto y del poder. Esto significa que la ideación, implementación, evaluación de las políticas públicas y sociales nacen de las necesidades multidimensionales y multifactoriales de la sociedad y se estructuran a través del conocimiento, del contexto y del interés definido en términos de poder. Es precisamente la interacción entre esas unidades la que edifica la complejidad de las políticas públicas y de las políticas sociales.

En efecto, las políticas públicas y las políticas sociales son las dos caras de una misma moneda, porque su fin último es atender los problemas públicos y sociales. Son la manifestación de la intervención del Estado en la sociedad. Si bien, en términos conceptuales, cada una de esas unidades tiene sus características propias desde un acercamiento sistémico, esas características propias se diluyen en un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas; esto se debe a que se encuentran interrelacionadas e interactuando entre sí, en todo el ciclo de las políticas públicas y de las políticas sociales.

El gran reto para el analista de las políticas públicas y sociales es poseer la capacidad de ampliar la mente lo máximo posible para poder tener una mayor y mejor comprensión holística de éstas. En efecto, se trata de considerar a las interacciones entre necesidades conocimiento-contexto y poder como la culminación de dos características fundamentales de los sistemas complejos: el propósito y la totalidad. El propósito implica que el sistema de las políticas públicas y de las políticas sociales tiene un fin: el de aportar una respuesta a los problemas públicos y sociales. Esto significa que las

necesidades sociales, el conocimiento, el contexto político y el interés definido en términos de poder, así como sus interacciones, definen una participación mutua que siempre busca alcanzar ese fin.

La totalidad implica que el sistema de las políticas públicas y sociales tiene un ecosistema somático, por lo cual una acción que provoque una variación en una de sus unidades con mucha probabilidad ocasionará variaciones en todas las otras unidades de éste. Estos dos principios indican claramente la existencia de una relación causa-efecto entre las necesidades sociales, el conocimiento, el contexto político y el interés definido en términos de poder en el ciclo de las políticas públicas.

Asimismo, el análisis de las políticas públicas y sociales desde el paradigma de la complejidad lleva a la comprensión de éstas como un todo a través de las interacciones entre sus unidades de análisis (principio holístico). Las funciones no lineales de las necesidades, del conocimiento, del contexto y del poder justifican los avatares frecuentemente sorprendentes entre las causas y los efectos de las políticas públicas y de las políticas sociales. Sin embargo, la racionalidad incremental e instrumental de los enfoques tradicionales ha llevado a la simplificación no solamente de los problemas públicos y/o sociales (con un alto grado de complejidad), sino también a la fragmentación de los escenarios subyacentes en los ciclos de las políticas públicas y sociales.

Por lo tanto, la mayoría de los problemas públicos y sociales, así como las coyunturas que surgen en el mundo real, no encuentra soluciones integrales porque estos problemas y esas coyunturas son encajonados en una metodología de la sobreespecialización, caracterizada por la linealidad de los procesos.

En realidad, el ámbito del análisis de las políticas públicas y sociales desde la complejidad de los fenómenos sociopolíticos y económicos nos lleva a comprender que no podemos reducir: a) ni el ciclo de las políticas públicas y sociales a sus unidades, b) ni sus unidades al sistema de las políticas públicas, sino que es preciso que; c) intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones de las políticas públicas, políticas sociales, sus unidades de análisis y las interacciones entre éstas. Esta metodología ratifica la realidad de que políticas públicas y políticas sociales son las dos caras de una misma moneda.

Integrar la complejidad: criterios epistemológicos para articular necesidad, conocimiento, contexto y poder

La complejidad inherente al ciclo de las políticas públicas y sociales indica que a pesar de la diversidad constitutiva de los actores que intervienen en ese ciclo, las unidades que lo componen, aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común hacia el mismo ciclo porque están sujetas a sus reglas sistémicas. Las funciones de retroacción-retroalimentación *feedback* entre las unidades del ciclo de las políticas públicas y sociales en caso de ser canalizadas de manera constructiva por los agentes del gobierno, sin lugar a duda, pueden favorecer la solución de los problemas públicos y sociales, absorbiendo las fuerzas antisistémicas internas y externas a este ciclo.

Para que se logre una integración del tetragrama necesidad-conocimiento-contexto-poder en la ideación, implementación y evaluación de las políticas públicas y de las políticas sociales, es imprescindible apegarse a los ya mencionados criterios epistemológicos del paradigma de la complejidad (Gómez et al., 2011) que vale la pena recordar aquí:

- a) *Conocer para hacer*, es decir, combinar los conocimientos teóricos con los de acción; esto significa que el gobierno, antes de tomar cualquier decisión para atender un problema público y/o social, ha de apoyarse en una sólida visión teórico-conceptual sobre la ontología misma de ese problema público. En la práctica de la acción gubernamental actual se observa un brinco hacia las acciones públicas sin fundamentos teóricos previos (programas sociales sin un sólido soporte teórico conceptual). Esto es una característica de las cúpulas de toma de decisión al no establecer un nexo entre las variables de las necesidades sociales, el conocimiento, el contexto político y el poder que gozan los integrantes de esas cúpulas de toma de decisiones. El cumplimiento con este criterio de la complejidad ha de permitir combinar, fusionar, integrar y potenciar los conocimientos teóricos con los de acción.
- b) *Conocer para innovar*, es decir, conocer para crear nuevos conocimientos, más allá del saber técnico-aplicacionista; este criterio rela-

cionado con el anterior implica refrescar constantemente las perspectivas de abordaje de las políticas públicas y sociales. Es momento de superar los límites conceptuales sobre las políticas públicas y de las políticas sociales para que éstas ya no sean pensadas sólo como una decisión, sino como un sistema complejo que rebase el simple hecho de tomar decisiones por parte del gobierno. Con ese argumento, se entiende mucho mejor la desarticulación que apreciamos en el análisis de los modelos de políticas sociales implementados en los últimos cuatro sexenios.

- c) *Conocer para repensar lo conocido o pensado*, es decir, epistemologizar el conocimiento. Este criterio es muy importante porque pone a prueba las categorías conceptuales con las que el científico o el tecnólogo trabajan para hacer inteligible o manipulable la realidad que se desea estudiar o sobre la que se desea intervenir. Aquí algo interesante con este criterio es la necesidad de repensar las fronteras conceptuales (si es que existen) entre las políticas públicas, las políticas sociales y la gestión pública, ya que cualquier acción pública es precedida por un conjunto de escenarios decisionales (debate que valdría la pena retomar con mayor profundidad argumentativa).

A final de cuentas, este acercamiento nos ha permitido ratificar que las políticas públicas y sociales son procesos racionales que incorporan datos y evidencia objetiva para atender una situación problemática en la sociedad. Además, consideradas como sistema complejo y con base en el criterio de la no linealidad de sus procesos, nos damos cuenta de que las políticas públicas y sociales no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación es o debe ser lo que va a dar sentido a la razón de ser (ontología) de las políticas públicas y/o de las políticas sociales. Por el contrario, es una compleja interconexión de procesos en la cual los problemas públicos y sociales son constantemente redefinidos, reinventados y reorientados hacia su solución.

Conclusiones

El capítulo demostró que comprender las políticas públicas exige pensarlas como sistemas abiertos: su comportamiento depende tanto de la arquitectura institucional como de los flujos de información, recursos y legitimidad que circulan entre subsistemas políticos, administrativos y sociales. Esta apertura explica la sensibilidad al entorno y la naturaleza no lineal de sus resultados.

La adopción del paradigma de la complejidad no es un ornamento teórico, sino una necesidad analítica y práctica. El principio dialógico (orden/desorden), el recursivo (los efectos reingresan como causas) y el hologramático (el todo en las partes y las partes en el todo) ofrecen claves para entender por qué las políticas producen efectos emergentes y por qué la gestión pública debe privilegiar el aprendizaje adaptativo sobre el control mecánico.

El tetragrama necesidad–conocimiento–contexto–poder se consolida como unidad mínima de inteligibilidad del ciclo de políticas. Permite: (i) problematizar cómo se construye públicamente una necesidad; (ii) valorar la calidad, pertinencia y pluralidad del conocimiento utilizado; (iii) situar la acción en restricciones y ventanas de oportunidad del contexto; y (iv) transparentar la gramática del poder que decide prioridades, diseña reglas y asigna recursos. Analizar políticas fuera de estas interacciones conduce a diagnósticos parciales y a soluciones frágiles.

Metodológicamente, el enfoque sistémico integra tradiciones que antes operaban separadas: el análisis normativo-prescriptivo (Lasswell), la mirada sociohistórica y el posempiricismo deliberativo. Ello habilita combinar evidencia cuantitativa con interpretación cualitativa, así como mapear interdependencias entre actores, incentivos e instituciones. En términos de gestión, desplaza la lógica de “programa-isla” hacia ecosistemas de intervención con reglas claras de coordinación, retroalimentación y evaluación.

Una implicación central es que la efectividad de las políticas no depende solo del diseño técnico, sino de la gobernanza: capacidades institucionales, arreglos de cooperación, mecanismos de rendición de cuentas y circuitos de aprendizaje. La política pública eficaz es la que reduce la entropía del sistema sin sofocar su capacidad de adaptación.

Por último, el tránsito hacia los siguientes capítulos se vuelve natural: si las políticas son sistemas complejos, entonces fenómenos como el rezago educativo no pueden abordarse con instrumentos lineales ni con respuestas sectoriales aisladas. Requieren arquitecturas interdependientes que articulen necesidad, conocimiento, contexto y poder. Desde aquí se abre el análisis de las políticas sociales y, más adelante, la exploración del rezago educativo como factor estructurante de la vulnerabilidad en México.

3. Las políticas sociales: metamorfosis de alcance multidimensional

Introducción

El análisis de la política social, como herramienta de vinculación entre el Estado y la sociedad, surge en el siglo XIX como corolario de la Revolución Industrial. Desde entonces, la política social se ha estudiado desde aportes científicos procedentes de la economía, la filosofía, la sociología y la política ya que, teóricamente hablando, no se ha logrado establecer principios científicos autónomos de la política social. Es en este sentido que Molina (2012) considera que, a lo largo del siglo XX, la política social se ha abordado en su singularidad en términos de una acción del poder público, como “actividad eminentemente estatal que, dando carácter a una época histórica, se realiza jurídicamente en un doble sentido: globalmente a través de la socialización del derecho y específicamente a través de su configuración institucional a través del impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo en sus diferentes variantes”.

A finales del siglo XX y principios del XXI, las ciencias políticas, sociales, humanas y jurídicas han pretendido estudiar los cambios y desafíos que se han ido imponiendo a la civilización humana. En efecto, los cambios ocurridos en el mundo, las perturbaciones y coyunturas que han acontecido en los escenarios local, regional, nacional e internacional, han suscitado una revisión constante de los elementos de reflexión, de análisis e indagación sobre la condición humana. Ciertos acontecimientos de trascendencia extra-temporal lo ratifican: la esclavitud, la colonización, los conflictos internacionales, la globalización, la regionalización de los intercambios, la inno-

vacación científica y tecnológica con sus corolarios, las migraciones que generan una interrelación de ideas e idearios, la tecnificación creciente de la vida cotidiana etc. Esos acontecimientos articulan una metamorfosis política y sociocultural de alcance multidimensional.

Con base en esa argumentación, Fernández y Caravaca (2011) afirman que las tradiciones seculares que ligaban al hombre con su entorno material y espiritual parecen haber entrado en trance; sin embargo, las nuevas formas de vivir y de pensar, propias de la modernidad, se suceden, unas a otras, sin solución de continuidad aparente y a una velocidad que apenas deja rastros en los anales contemporáneos. En este marco, nos interesa abordar tres aspectos esenciales de la política social. En primer lugar, establecer una breve reseña sobre la conceptualización de la política social. En segundo lugar, abordar a la política social como una función del Estado, por último, explorar los avatares de la política social en México.

La dimensión polisémica del concepto de política social: problemas de enfoque

Los avatares de la intervención del Estado en el ámbito socioeconómico como garante del equilibrio institucional y del crecimiento económico de un país son resultado de la metamorfosis de la política económica global en el periodo de posguerra, marcado por la crítica a la política social tradicional. En ese contexto, el acercamiento científico y conceptual de la política social empezó a cristalizarse a mediados del siglo XIX. Autores como Montero (2013) atribuyen su autoría a Robert Von Mohl por haber empleado por primera vez la expresión *sozialpolitik* en 1845 para referirse a una especie de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la teoría del Estado. Sin embargo, el mismo autor reconoce que las aproximaciones científicas a la política social más originales han sido de Julien Freund (1921-1993).

En realidad, la política social como realidad científica y realidad institucional emerge del Estado capitalista y constituye, como lo hemos mencionado, un campo de análisis multidisciplinar y principalmente un campo de análisis de la ciencia política. Según Montero (2013), la idea misma de

política social surge de cuatro parámetros principales sin los cuales no podría entenderse su significado. Se trata de: 1) el concepto de Estado social; 2) la idea de Estado de bienestar (*Welfare State*); 3) la concepción liberal del orden socioeconómico; y 4) la concepción socialista y socialdemócrata.

En el modelo de desarrollo capitalista existen diferentes modelos de gestión de la política social. Por lo pronto, Titmus (1981) subraya tres paradigmas esenciales: 1) *El paradigma residual de la política social de bienestar*. Este paradigma parte del principio de la existencia de “senderos naturales” por medio de los cuales los individuos satisfacen sus necesidades: el mercado y la familia. Sin embargo, las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. 2) *El paradigma de la política social basado en el logro personal*. Aquí, las instituciones de bienestar social son consideradas como “auxiliares” del sistema económico. Basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo, este paradigma entiza que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. 3) *El paradigma de política social institucional-redistributivo*. Éste considera al bienestar como algo elemental, esencial y fundamental en el sistema de desarrollo social. Aquí, la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el paradigma considera que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento.

Esos parámetros indican que la política social se ha configurado históricamente como una actividad estatal. Como lo sustenta Molina (2012), bien se trate de la *Socialpolitik* germánica o de la *Social Policy* anglosajona, la política social tiende a responder a los patrones del Estado. Asimismo, Ortiz (2007) afirma que, durante la década de los ochenta, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social (*safety nets*) y servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado. Las teorías socioeconómicas se concentraban en la idea de que el desarrollo económico era prioritario, ya que era el medio para obtener mayor capital, concibiendo a la política social exclusivamente como “apoyo social” (Ziccardi, 2001).

En los círculos académicos y de investigación predominaba una corriente minimalista que consideró a la política social como “residual” o secundaria en términos de importancia debido a una financiación insignificante, a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos. A principios de los noventa emergen nuevos enfoques de análisis de la política social, los cuales incorporan conceptos como: focalización, modelización, privatización y descentralización “como alternativas al déficit de la política social tradicional” (Sottoli, 2002).

Hoy en día, abordar a profundidad la problemática de las políticas sociales obliga a escudriñar sus umbrales histórico-sociales, su evolución multidimensional y su contexto espaciotemporal. Se trata, pues, de un fenómeno de alta complejidad. Posiblemente, esa complejidad se deba a la ambigüedad de los componentes de la política social, además de su carácter fundamentalmente dinámico, multívoco, polisémico y variable. Donati y Lucas (1985), en periodo de posguerra, advirtieron que ya existían tantas definiciones de política social como autores que han escrito sobre ese tema.

Sin muchos rodeos y de la forma más básica, Ceja (2004) conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad. En esa misma perspectiva, Repetto (2016) manifiesta que las políticas sociales y sus expresiones programáticas en un sentido amplio incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza y marginación social.

Por su parte, Rico de Alonso (2005) estima que la política social expresa el contenido específico de los servicios, la financiación, las prestaciones y las protecciones sociales, para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; ello con el objetivo de proteger a individuos, familias y grupos contra determinados riesgos y situaciones de vulnerabilidad específica. Ceja (2004) define a la política social como la forma en que, por medio de estrategias y políticas concretas, el Estado construye una sociedad cohesionada y equitativa con el propósito de facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Maingon (2004), reconociendo la dimensión polisémica de la política social, la considera como un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación socioeconómica determinada, dándole un carácter transitorio; en este sentido, la política social se erige en una especie de salvavidas de una política socioeconómica inoperante en términos de resultados ante la sociedad. Esta apreciación de Maingon quizás se explica por el hecho de que en los años setenta, la distinción entre lo público y privado tuvo un giro derivado de las fallas del Estado y sobre todo del mercado.

Para Rodríguez y Rodríguez (2009), la política social es formulada e implementada desde el gobierno, es decir, como política gubernamental, tiene un carácter limitativo que no fomenta una participación ciudadana real. Este acercamiento sitúa a la ciudadanía en el núcleo de la política social, no solo mediante el suministro de la asistencia social, sino incorporando sus necesidades y su voz en todos los sectores.

En este sentido, al situar al ciudadano en el núcleo de los escenarios de toma de decisiones del gobierno, McClelland (2014) considera que la definición y el análisis de la política social deben incorporar tres consideraciones o enfoques fundamentales:

- 1) *La intención y objetivo del gobierno*; es decir que la política social lleva una carga intencional de voluntad política del gobierno, para alcanzar objetivos de atención a las necesidades sociales de los ciudadanos. En este caso, la política social puede establecerse mediante instrumentos formales, institucionales y también informarles a través de declaraciones de intencionalidad política.
- 2) *El compromiso administrativo y financiero*; aquí, la política social denota la forma en que el gobierno a través de instituciones logra atender las necesidades sociales de la ciudadanía, mediante un financiamiento establecido en el presupuesto público. En este caso, el diseño y gestión del presupuesto del gobierno incluyen sectores de la ciudadanía en desventaja para atender temas de pobreza, marginación social, salud, seguridad social, vivienda, etcétera.
- 3) *El resultado de la acción gubernamental*; en este caso, la política social es un marco de evaluación de la política general del gobierno en materia de atención de las necesidades sociales de la ciudadanía; es decir,

que la política social, a través de indicadores multiniveles, cuali y cuantitativos pone a la luz los impactos de las decisiones del gobierno para mejorar la calidad de vida general de la población.

Obviamente esos acercamientos que usan varios diccionarios, investigadores, académicos, etc., hacen de la política social un verdadero rompecabezas; más que nada, reafirman la complejidad misma que implica acercarse a su definición y comprensión. Complejidad que conlleva a entender varios otros aspectos para así poder comprender su contenido epistemológico. Esto significa que atribuir una definición unívoca de la política social aparece muy riesgoso debido a esa complejidad y, sobre todo, por la pluralidad de variables que habría de tomar en cuenta. El propio Titmuss (1968; 1974), uno de los más prominentes autores que hayan conceptualizado a la política social, afirmó que pretender generar una definición inequívoca de la política social es, en sí mismo, meterse en un callejón sin salida. Esto ratifica la existencia de un reto real al momento de atribuirle un contenido epistemológico consistente a la política social. A final de cuentas, se debe de entender que la realidad científica y/o institucional de la política social es producto esencial del peso de la historia y de los cambios que han experimentado las sociedades.

La política social como una función del Estado

En este apartado no pretendemos entrar en los múltiples debates que existen sobre el Estado. Reconocemos que es uno de los conceptos más estudiados en ciencias sociales y, por ende, sólo nos enfocaremos en la responsabilidad del Estado a través de sus funciones sociales. En efecto, al menos, tres factores definen y determinan las bases fundamentales del Estado. Se trata del espacio territorial o nacional; de la población cuyos rasgos varían según los Estados y que sienta los fundamentos en recursos humanos del Estado; y de los recursos económicos que permiten la sobrevivencia del Estado. La eficiencia o debilidad de los Estados depende en gran medida del control de estos factores (Mballa, 2008). Para poder alcanzar sus metas, el Estado tiene que actuar, a

través de la ideación, implementación y evaluación de un conjunto de actividades desde un marco institucional bien definido. El logro de esas metas depende fundamentalmente de su estructura orgánica adyacente.

Asimismo, de las innumerables definiciones que existen sobre el concepto del Estado, en este marco nos quedamos con el acercamiento de Weber (1978, 1991, 2012...), que lo conceptualiza como un cuerpo autónomo con potestad territorial y monopolio sobre el uso coercitivo de la fuerza dentro de su jurisdicción. Definición que se complementa con la de John Hall y Ikenberry (1993), que consideran que ese cuerpo autónomo no es otra cosa que un conjunto de instituciones enmarcadas dentro de un territorio geográficamente delimitado, para regular el comportamiento de todos los individuos y cualquier otra organización dentro de sus fronteras.

Según Kresalja (1998), la nueva concepción del Estado lo convierte en un garante “responsable” del crecimiento económico y del progreso sociopolítico y cultural; es lo que Becerra (2017) llama “compromiso del gobierno hacia la ciudadanía”. Esto significa que la evolución de los fines históricos del Estado sirve para poner de manifiesto la importancia de la actuación multinivel del Estado para enfrentar retos posmodernos como son: la globalización, la regionalización de los intercambios, los procesos inter y transculturales entre otros. Esa apreciación de finales del siglo xx denota que las funciones del Estado han cambiado en su dimensión espaciotemporal. Para ello, Heller (1998) insistió en que la función/responsabilidad social del Estado, con apoyo a las demás funciones (económicas, políticas, jurídicas etc.) (véase Hall y Ikenberry, 1993), implica *ipso facto*, la organización y activación de la cooperación socio-territorial, fundada en la necesidad de armonizar todos los grupos de interés dentro del Estado.

En los círculos de investigación francés (Leroy, 1900; Perrot, 2002; Chevallier, 2004, Zeng: 2010), la tesis que se maneja es que la función social del Estado es básicamente tridimensional:

La función de delimitación y asignación de recursos

Al producir bienes y servicios, el Estado participa de manera decisiva en la delimitación y asignación de recursos para atender las necesidades sociales de la población. Esta función trasciende la dimensión técnica del gasto pú-

blico y se convierte en una manifestación del contrato social que vincula al gobierno con la ciudadanía. A través de la asignación presupuestal, el Estado no solo financia servicios públicos básicos —como educación, salud, vivienda y seguridad— sino que también determina prioridades políticas y define qué sectores sociales son visibilizados y atendidos, y cuáles permanecen en condición de rezago o exclusión (Oszlak, 2013).

La delimitación de recursos implica establecer marcos normativos, presupuestales e institucionales que definan las áreas prioritarias de intervención social. Este proceso se concreta en los planes nacionales de desarrollo, presupuestos anuales y programas sectoriales, que funcionan como instrumentos de planeación y racionalización de los recursos disponibles. En países en desarrollo como México, donde la presión fiscal es históricamente baja —con una recaudación cercana al 16% del PIB, por debajo del promedio latinoamericano de 22% y muy lejos del 34% de la OCDE (CEPAL, 2023)—, las decisiones de delimitación se tornan especialmente complejas. La restricción de recursos obliga al Estado a priorizar ciertos rubros, con el riesgo de invisibilizar problemáticas estructurales como el rezago educativo o la pobreza multidimensional.

Por su parte, la asignación de recursos se convierte en un proceso profundamente político. No se trata únicamente de cálculos técnicos de costo-beneficio, sino de decisiones que responden a correlaciones de poder, intereses partidistas y presiones sociales. De hecho, la política social ha sido históricamente utilizada como un instrumento de legitimación política. En México, desde los programas asistenciales del PRI en el siglo xx (ej. Solidaridad en los años noventa) hasta las transferencias monetarias condicionadas como Progresá/Oportunidades y, más recientemente, los programas sociales universales de la llamada Cuarta Transformación (Becas Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro, Pensión para Adultos Mayores), la asignación de recursos ha sido también un mecanismo para consolidar bases de apoyo político-electoral (Yaschine y Orozco, 2020).

Díaz (1997) ya había señalado que la delimitación y asignación de recursos cristalizan la responsabilidad del gobierno frente a la ciudadanía, al mitigar necesidades sociales y al mismo tiempo consolidar la legitimidad del Estado. En la actualidad, esta afirmación cobra mayor vigencia si consideramos que las políticas sociales se ejecutan en un entorno de crecientes

demandas ciudadanas, desigualdades persistentes y crisis recurrentes (sanitarias, económicas y climáticas). Así, la función de asignación de recursos funge como un esquema de mediación entre Estado y ciudadanía, donde las decisiones presupuestales no solo reflejan la capacidad técnica de gestión, sino también la voluntad política de garantizar derechos.

La evidencia empírica muestra que la efectividad de la política social no depende exclusivamente del monto asignado, sino de la calidad y pertinencia en el uso de los recursos. Países con presupuestos sociales relativamente altos pueden mostrar bajos impactos si los recursos se canalizan de forma fragmentada, clientelar o sin mecanismos adecuados de evaluación. En contraste, una asignación transparente, participativa y basada en evidencia puede multiplicar los efectos redistributivos y fortalecer la cohesión social (Cejudo y Michel, 2020).

Finalmente, la delimitación y asignación de recursos no debe entenderse como un proceso estático, sino como un campo de disputa en el que confluyen múltiples actores: el Poder Legislativo, los organismos internacionales, los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado. Cada uno incide en la definición de prioridades y en la distribución de los recursos, configurando un espacio de negociación permanente. En este sentido, la política social no solo refleja la estructura de poder vigente, sino también la capacidad de los ciudadanos para incidir en ella a través de la participación y la rendición de cuentas (Grindle, 2019).

La función de redistribución

El objetivo último de la política económica y social del Estado, al menos en la retórica, es elevar el bienestar de la ciudadanía, no solo para reducir las desigualdades, sino también para proteger a las personas contra una serie de riesgos sociales (Ospina, 1975). En este sentido, la función redistributiva constituye uno de los pilares fundamentales del Estado moderno, ya que busca corregir las fallas inherentes al mercado y garantizar un piso mínimo de equidad para toda la población.

La redistribución puede entenderse como el conjunto de medidas orientadas a reconfigurar la distribución del ingreso, el acceso a oportunidades y el goce de derechos sociales, con el propósito de avanzar hacia la justicia

social. El mecanismo central consiste en la recaudación de impuestos y contribuciones de los actores socioeconómicos con mayor capacidad de pago y su posterior reasignación mediante: a) transferencias monetarias (condicionadas o universales), b) inversión en infraestructura social (escuelas, hospitales, vivienda, agua potable), y c) provisión de bienes y servicios públicos esenciales. De este modo, la redistribución no es solo financiera, sino también institucional, territorial y simbólica (Barr, 2020).

Como señalan Pateiro y Rodríguez (2017), la redistribución es un fenómeno multifactorial y multidimensional. No basta con atender el ingreso monetario: deben considerarse también la concentración geográfica de la población, la capacidad adquisitiva de los hogares y la vulnerabilidad de ciertos segmentos en momentos específicos de su ciclo vital. Esto significa que el Estado no solo redistribuye riqueza, sino también riesgos y oportunidades, compensando a quienes enfrentan desventajas estructurales o contingentes.

En el caso mexicano, esta función se vuelve particularmente compleja. La estructura tributaria del país presenta un carácter regresivo: la recaudación de impuestos sobre la renta y la propiedad es baja, mientras que una parte considerable proviene de impuestos indirectos como el IVA, que afectan proporcionalmente más a los sectores de menores ingresos (CEPAL, 2023). Esta debilidad fiscal limita la capacidad redistributiva del Estado, obligándolo a depender de rentas petroleras o deuda pública en diversos periodos históricos (Moreno-Brid y Ros, 2019).

Los programas sociales han sido el principal vehículo redistributivo en México desde finales del siglo xx. Experiencias como Progresas/Oportunidades/Prospera buscaban redistribuir ingresos a través de transferencias condicionadas ligadas a salud y educación. Actualmente, con la Cuarta Transformación, se ha impulsado un modelo de transferencias universales (Becas Benito Juárez, Pensión para Adultos Mayores, Sembrando Vida) con un discurso de justicia social y derechos. Sin embargo, críticos señalan que aunque estos programas han ampliado la cobertura, presentan riesgos de clientelismo y no siempre logran romper los ciclos intergeneracionales de pobreza (Yaschine y Orozco, 2020; Levy, 2022).

La redistribución también enfrenta el dilema de su sostenibilidad a largo plazo. Si bien las transferencias directas alivian la pobreza inmediata, su impacto estructural es limitado si no se acompañan de políticas que forta-

lezcan capacidades productivas, amplíen la base tributaria y reduzcan las brechas regionales. En este sentido, organismos internacionales como la OCDE (2022) han advertido que México debe combinar la política redistributiva con reformas fiscales progresivas y con inversiones en capital humano, especialmente en educación, ciencia y tecnología.

En un plano más amplio, la redistribución debe concebirse como una función de cohesión social. No se trata únicamente de transferir recursos, sino de generar las condiciones para que la ciudadanía perciba que la política pública contribuye a construir un horizonte de equidad y solidaridad. Esto implica que la redistribución actúa como un mecanismo de legitimación del Estado y como un canal para fortalecer el pacto social. En sociedades altamente desiguales, como las latinoamericanas, la redistribución es condición indispensable no solo para el desarrollo, sino también para la estabilidad democrática (Lustig, 2018).

El mayor reto para los gobiernos, en cualquier caso, es diseñar políticas públicas capaces de redistribuir de manera racional, eficiente y justa los activos del Estado. Esto requiere transparencia en la gestión, evaluación constante de resultados y la incorporación de criterios de equidad interseccional (género, etnia, territorio) en la asignación de beneficios. Solo así la función redistributiva dejará de ser un discurso retórico para convertirse en un eje estructural de la política social.

La función de regulación

La función de regulación constituye una de las formas más visibles y permanentes de la intervención del Estado en la economía y en la vida social. Mientras que la redistribución busca corregir desigualdades mediante transferencias y gasto social, la regulación establece un marco institucional y normativo que orienta el comportamiento de actores públicos y privados, con el fin de garantizar tanto el crecimiento económico como la elevación del bienestar colectivo. Como advierte Flores (2009), esta función puede desglosarse en seis dimensiones fundamentales:

- 1) Establecimiento de una estructura legal básica para la definición y protección de los derechos de propiedad. El reconocimiento y garan-

tía de los derechos de propiedad es una condición indispensable para el funcionamiento de una economía moderna. Sin un marco jurídico claro, los individuos carecen de certidumbre para invertir y producir. En México, reformas constitucionales y legales en torno a la propiedad social y privada (ej. la reforma al artículo 27 de 1992) ilustran cómo la regulación estatal redefine la relación entre territorio, recursos naturales y mercado. La falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, sin embargo, sigue siendo un obstáculo para miles de comunidades rurales e indígenas, lo que limita su acceso a crédito, inversión y oportunidades productivas (Deininger, 2020).

- 2) Regulación de la actividad económica mediante reglas, premios y castigos. La economía de mercado requiere de la intervención estatal para corregir fallas estructurales como los monopolios, la especulación o las externalidades negativas. En este sentido, las comisiones reguladoras (ej. Comisión Federal de Competencia Económica en México) juegan un papel crucial para promover la competencia y sancionar prácticas anticompetitivas. La regulación incluye también incentivos (subsidios, apoyos fiscales) para sectores estratégicos, y sanciones (multas, restricciones legales) para actividades dañinas como la contaminación ambiental o la evasión fiscal. La pandemia de covid-19 reveló la importancia de reglas claras para regular el comercio electrónico, los servicios digitales y el acceso equitativo a medicamentos y vacunas (OCDE, 2021).
- 3) Vigilancia de la calidad de los bienes y de la información brindada a la ciudadanía. El Estado también regula garantizando estándares de calidad y transparencia informativa. Instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) o la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) vigilan que los bienes y servicios cumplan con estándares mínimos y que la información no induzca a error a los consumidores. En la era digital, esta función se ha ampliado hacia la regulación de la protección de datos personales y la ciberseguridad, ámbitos en los que México enfrenta rezagos importantes respecto a estándares internacionales (OCDE, 2022).
- 4) Financiamiento: impuestos y subvenciones. El financiamiento constituye otra dimensión central de la regulación. A través de impuestos,

el Estado asegura ingresos para financiar sus funciones; mientras que mediante subvenciones, incentiva o corrige comportamientos económicos. En México, los estímulos fiscales a sectores como el energético o la agricultura han tenido impactos desiguales, beneficiando en ocasiones a grandes corporaciones más que a pequeños productores. En contraste, la ausencia de una reforma fiscal progresiva limita la capacidad regulatoria del Estado para enfrentar los retos de pobreza y desigualdad (Moreno-Brid y Ros, 2019; CEPAL, 2023).

- 5) Producción pública de bienes y servicios. El Estado no se limita a regular al sector privado: también produce directamente bienes y servicios estratégicos. Áreas como la educación, la salud, la seguridad o la infraestructura básica son ejemplos claros de producción pública. En México, la presencia estatal en sectores estratégicos como la energía (Pemex, CFE) refleja la tensión entre la lógica de mercado y la defensa de la soberanía nacional. El debate reciente sobre la reforma eléctrica (2021-2022) muestra cómo la función reguladora del Estado se redefine frente a los retos de transición energética y sostenibilidad ambiental (Maldonado, 2022).
- 6) Transferencias de renta como forma indirecta de redistribución. Finalmente, la regulación incluye mecanismos de transferencia indirecta de ingresos, que funcionan como herramientas de cohesión social. Estas pueden tomar la forma de subsidios cruzados (ej. tarifas diferenciadas de electricidad o transporte público) o de apoyos focalizados a sectores vulnerables. Aunque no constituyen una redistribución directa del ingreso vía gasto social, sí inciden en el acceso desigual a bienes y servicios, y forman parte del entramado regulatorio del Estado.

Estas seis funciones permiten entender que la regulación no es un proceso neutral ni meramente técnico, sino un campo de disputa política y social. Como advierte Rosenzweig (2010), la regulación depende de las circunstancias históricas, de los objetivos de modernización económica del Estado y de las correlaciones de poder entre actores sociales. En sociedades desiguales como la mexicana, el desafío es diseñar marcos regulatorios que equilibren eficiencia económica con justicia social, evitando que la regulación se convierta en un instrumento de captura por parte de élites económicas o políticas.

Los avatares (*up and down*) de la política social en México

En México, la política social ha buscado alcanzar tres objetivos interrelacionados: la mejora en las condiciones de vida de la población, la legitimación del régimen político y la legitimación del modelo económico vigente. La vinculación de estos tres objetivos se ha expresado de manera diferente en los grandes periodos recientes de la vida nacional: el periodo sustitutivo (de los años cuarenta a los ochenta), el periodo de las reformas liberales (los años noventa), además del periodo de la alternancia democrática (a partir del año 2000) (Valencia, 2008). Según Moyado (1996), el proyecto de nación delineado en la Constitución de 1917 dio origen a un nuevo estilo en la gestión de la política social en México; aquí, las arcaicas ideas de asistencia y beneficencia se transformaron dando paso a la seguridad social como síntesis de las aspiraciones del Estado posrevolucionario. La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental. Cabe mencionar que la política social en México se ha cristalizado en la creación y gestión de diferentes programas sociales (Pronasol, Progres, Oportunidades etcétera).

Resumiendo la línea de tiempo sobre la instrumentalización de la política social en México, podemos destacar que, si bien la Revolución de 1910 hizo posible que la “administración de la vida social” fuese la característica principal del Estado mexicano entre 1917 y 1940, fue efectivamente a partir de 1934 que surge adecuadamente la administración del bienestar social en México. Después de la Revolución Mexicana de 1910 y la catálisis del descontento social a través de la Constitución de 1917, la mayoría de la población permaneció pobre en las décadas de los veinte y treinta. Los primeros indicios de seguridad social fueron para funcionarios públicos, militares y maestros. En 1933 se fija el salario mínimo y se fueron creando instituciones tales como la Secretaría de Asistencia Pública, además de la adscripción de materias como la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial en el Departamento del Trabajo, dependencia responsable de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo (Guerrero, 1989).

De forma muy sintética y sustancial, Moyado (1996: 135-146) establece los momentos esenciales de la institucionalización de la política social en México:

- 1) *Institucionalización de la política social, 1917-1940*: La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental (González y Cordera; 1992). Asimismo, la institucionalización de la política social en México se estableció desde tres bases fundamentales: 1) la constitucionalización del derecho social; 2) la regulación del derecho social a través de leyes y códigos detallados; 3) la creación de una estructura institucional dependiente directa e indirectamente del Poder Ejecutivo; y 4) la corporativización de los integrantes del sector social. Asimismo, la institucionalización de los derechos sociales avanzó a través de: a) la constitucionalización del derecho social; b) la regulación del derecho social mediante leyes y códigos detallados; c) la creación de una estructura institucional dependiente directa e indirectamente del Poder Ejecutivo y c) la corporativización de los integrantes del sector social. Hasta el final de la década de los treinta el Estado en materia de política social se dedicó a definir las bases legales de su operación en función de las necesidades de seguridad que fue demandando la clase trabajadora y el incipiente desarrollo industrial.
- 2) *La política social ligada al desarrollo industrial 1940-1959*: A partir de 1940, la política y la seguridad sociales fueron ligadas estrechamente al desarrollo industrial y su instrumentación acorde con el tipo de intervención del Estado en la economía. Con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, las acciones en materia de bienestar social dejaron sentir sus efectos en el ámbito laboral y las prestaciones sociales. La inclusión en las leyes orgánicas de estas dos instituciones, de la necesidad de otorgar atención médica en el primero y segundo nivel de atención, prestaciones sociales, así como organizar actividades recreativas para los trabajadores y sus familias, representaron por mucho tiempo una importante base del bienestar social en México. En tanto el crecimiento económico y el desarrollo industrial permitieron mayores empleos,

amplios grupos sociales resultaron beneficiados de este patrón por la implementación de esquemas institucionalizados de seguridad social.

- 3) *La política social base de legitimación del Estado, 1959-1982*: Los problemas sociales que surgieron en 1958 obligaron al gobierno a efectuar un cambio en la política laboral, con el fin de extender la seguridad y las prestaciones sociales; como parte de este cambio, se incrementaron los ingresos de los sectores medios. Asimismo, entre 1950 y 1963 el nivel absoluto del ingreso familiar pasó de 928 pesos a 1821 mensuales y el número de derechohabientes del IMSS, pasó de 899 504 en 1958 a 2 191 160 en 1965. Sin duda, la ampliación de los beneficios sociales redituó a un régimen urgido de apoyo social ante la represión de los conflictos recientes. En ese contexto, la política social dejó sentir sus beneficios en favor de la clase trabajadora a condición de participar en las organizaciones sindicales oficiales. Asimismo, la política social se constituyó en pilar de la legitimidad del Estado, manifestándose a través del corporativismo mismo. A partir de los años setenta, el desarrollo institucional en materia de bienestar social creció de manera importante. La enorme cantidad de instituciones reflejaba la intención del gobierno en tumo por atender a todos los sectores sociales a través de políticas y programas de bienestar, las cuales respondían a la necesidad de recuperar el apoyo social que se había perdido hacia finales de la década anterior. Ciertamente, cada vez más ciudadanos accedían a los beneficios de la política social, pero al mismo tiempo, la gestión del bienestar social se desvinculaba de los ámbitos económico-productivos para responder a principios políticos relacionados con la legitimidad del régimen.
- 4) *La modernización de la política social en los años ochenta*: El gobierno de Miguel de la Madrid, con el afán de lograr una sociedad más igualitaria, elevó a rango constitucional el derecho a la salud; a través de una nueva ley de salud, se diseñó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Deporte, Recreación, Salud y Alimentación. Asimismo, se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud hacia 14 entidades federativas. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se propuso, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el incremento del nivel de vida por medio de la creación de

empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales con base en el aumento de la demanda de trabajo, la productividad y el equilibrio de los factores de la producción. Dentro de las prioridades de la política social, se planteó el combate a la pobreza, para lo cual se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad con los objetivos de: mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; promover el desarrollo regional y equilibrado; crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

- 5) *La focalización de la política social mediante los programas sociales:* Durante los años ochenta las tradicionales políticas de bienestar social empezaron a dar muestras de un profundo deterioro, inadaptación a la realidad socioeconómica y agotamiento. Con el golpeteo de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) implementados por las Instituciones de Breton Woods, los signos de ese agotamiento se expresaron en la disminución de empleos, la reducción del gasto social y una pérdida creciente del poder adquisitivo desde 1982. En consecuencia, los paradigmas universalista y corporativista de gestión de las políticas sociales mostraron durante los años ochenta y principios de los noventa importantes signos de transformación, lo que dio paso a la focalización de la política social. En efecto, el crecimiento del desempleo, de las actividades informales y de los grupos sociales, urbanos y rurales, al margen de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas sociales, así como la reducción de los recursos gubernamentales para atender estas políticas, dieron como resultado el diseño de una serie de programas emergentes y focalizados enmarcados en las diferentes áreas del bienestar social durante la década de 1980-1990. Entre estos programas se pueden citar los siguientes: el Programa Rural de Abasto; el Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas; el Programa de Abasto Social de Leche; el Programa Maíz-tortilla; el Programa de Asistencia Alimentaria Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; el Programa de Orientación Alimentaria del Instituto Nacional del Consumidor; el Programa IMSS-Solidaridad; los Programas de Vivienda; el Programa Nacional de Solidaridad. El funcionamiento de estos programas puso en

tela de juicio los temas de efectividad, de participación social, de consolidación de las bases productivas, de eficacia y de eficiencia de la política social; la vía para lograr esas variables de la nueva gestión pública pasó indudablemente por la descentralización, la regionalización, la sub-regionalización y la localización de la política social.

- 6) *La descentralización de la política social en los noventa*: Como puede observarse en ese recorrido, la política social había sido tradicionalmente centralizada, con intervención directa de la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados de forma homogénea y con pretensiones universalistas. Sin embargo, la década de los noventa marcó un punto de quiebre en la conceptualización de la política social en México. Al tanto quizás de esta situación y como producto de un reclamo constante de los gobiernos estatales y municipales, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno federal propuso la descentralización de las políticas sociales para combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación social. En este sentido, los escenarios inmediatos de descentralización llevaron a la política de combate a la pobreza manejada a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)¹ a transformarse en la Alianza para el Bienestar, con el propósito de concentrar la política social en regiones prioritarias, y en los grupos más pobres, a través de un esquema descentralizado (Acosta, 2010). La descentralización político-administrativa de la política social le dio un nuevo impulso en el marco de la reforma del Estado, a ser el instrumento más apropiado para la revitalización del federalismo frente a los rendimientos decrecientes de la centralización enraizada en la cultura política para hacer frente a las necesidades del desarrollo social. Asimismo, la descentralización de la política social como detonante del desarrollo regional

¹ Con la llegada de Ernesto Zedillo en 1995, se termina Pronasol bajo el argumento de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad. En su lugar se crea el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997, con la finalidad de contribuir a la formación de capital humano, mediante acciones en materia de alimentación, educación y salud.

requirió de una serie de lineamientos orientados a la participación de estados y municipios, en forma coordinada, en la formulación e implementación de los programas específicos a nivel regional y local, en un marco de prioridades y competencias claramente delimitados.

En fin, las políticas sociales siempre han generado un gran debate en México debido a su enorme importancia como instrumento para garantizar un nivel de vida adecuado para la población, en especial la más desprotegida. Como lo acabamos de ver en esta línea de tiempo, gran parte de dichos debates se ha centrado en el universalismo y la focalización.

Conclusiones

La revisión histórica y conceptual mostró que las políticas sociales en México y América Latina han transitado de esquemas asistenciales y compensatorios hacia aproximaciones que, al menos en el plano normativo, aspiran a la universalidad de derechos y a la integralidad de las intervenciones. Este tránsito no ha sido lineal: coexisten dispositivos focalizados, programas de transferencia condicionada y marcos de derechos sociales, lo que configura un campo híbrido donde el discurso de la inclusión convive con prácticas de gestión fragmentadas y con capacidad estatal desigual.

La metamorfosis “multidimensional” no consiste solo en aumentar el catálogo de beneficios, sino en reconocer la complejidad del bienestar: ingreso, educación, salud, vivienda, seguridad social, cuidados, tiempo y participación. Esa comprensión amplía el horizonte de la política social, pero también eleva sus exigencias de coordinación intersectorial y de gobernanza multinivel. Cuando estas condiciones no están presentes, la multidimensionalidad se vuelve una sumatoria de programas que no modifica los determinantes estructurales de la desigualdad.

El capítulo evidenció que la focalización —útil para aliviar privaciones inmediatas— no sustituye una estrategia de universalización progresiva de derechos. Sin un piso común de protección social y sin servicios públicos de calidad, la política social se vuelve paliativa y reproduce dependencias.

La clave no es oponer focalización y universalidad, sino articularlas: focalizar para llegar, universalizar para permanecer.

Se mostró, además, que una política social contemporánea debe incorporar de manera sustantiva la perspectiva de género y de cuidados, así como la interseccionalidad (territorio, etnicidad, ciclo de vida). Sin un sistema nacional de cuidados y sin medidas de corresponsabilidad, las mujeres continúan asumiendo costos desproporcionados que limitan su educación, su empleabilidad y su bienestar. La multidimensionalidad, en términos prácticos, exige redistribuir tiempo, poder y recursos.

Desde el punto de vista institucional, la metamorfosis demanda capacidad de Estado: reglas claras, profesionalización, sistemas de información interoperables y evaluación de resultados e impactos que vaya más allá de la cobertura. La política social efectiva es aquella que genera integraciones: conecta educación con empleo, salud con cuidados, transferencias con movilidad, y lo hace con métricas comparables y mecanismos de aprendizaje continuo.

Territorialmente, la multidimensionalidad obliga a diferenciar estrategias. No es viable el mismo paquete de intervención para una metrópoli con alta informalidad que para una comunidad indígena con rezago de infraestructura. La política social debe “pensar desde el territorio” y construir alianzas con actores locales, evitando la lógica de programas “isla” y avanzando hacia ecosistemas de intervención con liderazgo municipal y estatal.

Finalmente, el capítulo preparó el terreno para los análisis posteriores: si la política social es, por naturaleza, multidimensional y sistémica, entonces el rezago educativo, abordado en los capítulos 6 a 9, no puede tratarse como una falla escolar aislada. Es un núcleo estructurante de vulnerabilidad cognitiva, laboral y de bienestar. La metamorfosis de la política social será creíble en la medida en que coloque a la educación de calidad, los puentes educación-empleo y los cuidados en el centro de su arquitectura, con vocación universalista, enfoque de derechos y capacidad de transformar trayectorias de vida.

4. Cuatro sexenios, cuatro visiones por un mismo destino: la política social en el amanecer del siglo XXI en México

Introducción

La promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004 constituye un hito en la política social del México contemporáneo por al menos dos razones fundamentales: en primer lugar, porque definió de manera analítica las características y alcances de la política social, y en segundo, porque estableció un marco institucional para la sistematización de la acción pública, orientada explícitamente a la resolución de problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social (Acosta, 2010).

En términos sustantivos, la LGDS dio origen al Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), concebido como un mecanismo de concurrencia permanente en el que se delimitan las obligaciones y responsabilidades de los distintos actores públicos y sociales en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la política social. El SNDS integró instituciones con atribuciones específicas, entre las que destacan: la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Particular relevancia adquirió el Coneval, que desde 2006 se consolidó como un organismo autónomo encargado de medir la pobreza multidimensional y evaluar programas sociales bajo criterios técnicos y metodológicos rigurosos. Este diseño institucional buscaba garantizar una política social basada en evidencia, con mecanismos de rendición de cuentas y participación

ciudadana, rasgos que en el papel representaban un giro paradigmático frente a los esquemas asistenciales y clientelares del pasado (Coneval, 2021).

La promulgación de la LGDS coincidió con la alternancia política que puso fin a más de 70 años de hegemonía de un solo partido en la Presidencia. La llegada de Vicente Fox (2000-2006) y, posteriormente, de Felipe Calderón (2006-2012), generó expectativas de que la economía mexicana ingresaría en una fase de crecimiento sostenido y que, con ello, se lograría reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad. No obstante, dichas expectativas no se materializaron plenamente.

Según López (2014), los resultados económicos y sociales de ambas administraciones no fueron sustancialmente mejores que los de sus predecesores. Durante los dos sexenios panistas, la tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) se mantuvo cercana al 2.5% anual, un nivel insuficiente para absorber al aproximadamente un millón de personas que se incorporaba cada año a la población económicamente activa (PEA). Esta debilidad estructural del crecimiento económico limitó el impacto potencial de la política social, la cual operaba en un entorno caracterizado por el estancamiento productivo, la persistencia de la informalidad laboral y la baja capacidad recaudatoria del Estado.

A ello se sumaron otros factores coyunturales. Durante el sexenio de Vicente Fox, el programa Oportunidades se consolidó como el eje de la política social, centrado en transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y médica. Aunque fue reconocido internacionalmente como una innovación en el combate a la pobreza, también fue criticado por su alcance limitado en términos de movilidad social estructural. Por su parte, el sexenio de Felipe Calderón se vio marcado por la crisis financiera global de 2008-2009, que provocó una caída del PIB de casi 6% en 2009, lo que deterioró los indicadores sociales y neutralizó en gran medida los avances logrados en materia de reducción de pobreza (Esquivel, 2015; Coneval, 2020).

En síntesis, aunque la LGDS y el SNDS marcaron un antes y un después en el marco institucional de la política social en México, su efectividad práctica se vio condicionada por factores económicos, políticos y estructurales que limitaron su alcance. La política social se convirtió en un componente fundamental del discurso gubernamental, pero sus resultados estuvieron

lejos de responder a la magnitud de los desafíos de pobreza y desigualdad que arrastraba el país.

Vicente Fox frente a la complejidad de los problemas sociales (2000-2006)

La llegada de Vicente Fox a la Presidencia en el año 2000 fue vista como un parteaguas en la historia política de México. Tras más de siete décadas de hegemonía priista, el cambio de gobierno despertó expectativas sobre un viraje sustantivo en la política social. El discurso del “cambio” no solo implicaba un relevo partidista, sino también la promesa de atacar de raíz los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y marginación que aquejaban al país. En este contexto, la política social se convirtió en un eje central del proyecto foxista, tanto para legitimar su gobierno como para responder a las demandas ciudadanas de inclusión y bienestar.

Sin embargo, las limitaciones políticas y administrativas pronto marcaron el rumbo de la estrategia social de Fox. Lejos de abandonar los esquemas heredados, su administración optó por reconfigurarlos: Progresas se transformó en Oportunidades, reforzando la lógica de transferencias condicionadas, mientras que el Seguro Popular emergió como la innovación más significativa en materia de salud. Paralelamente, se impulsó la estrategia “Contigo”, presentada como un intento de articular más de 200 programas federales alrededor de ejes como ampliación de capacidades, protección social y formación de patrimonio. En la práctica, no obstante, las inercias institucionales, la falta de mayoría legislativa y la débil coordinación intergubernamental impidieron consolidar un modelo integral.

En síntesis, la política social de Fox se caracterizó por un doble movimiento: por un lado, logró avances en institucionalización de programas y en la expansión de coberturas; por el otro, dejó en evidencia la incapacidad del Estado para articular de manera consistente la lucha contra la pobreza con una estrategia de desarrollo económico incluyente. Esta tensión entre expectativas de transformación y realidades estructurales se convirtió en la huella distintiva de su sexenio en materia social.

Entre la expansión de programas y las limitaciones estructurales del cambio

El triunfo en 2000 de Vicente Fox Quesada, candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN), significó una ruptura histórica con más de siete décadas de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y abrió un horizonte de expectativas sobre la transformación institucional y social del país. En el centro del debate estuvo la continuidad del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), creado en 1997. Aunque diversos sectores académicos exigían una reforma más profunda del andamiaje de la política social, la correlación de fuerzas en el Congreso y las inercias administrativas colocaron rápidamente al nuevo gobierno ante el dilema entre la retórica del “cambio” y las restricciones estructurales de gobernabilidad (Coneval, 2019).

Ante ese escenario, el gobierno optó por reconfigurar sin dismantelar: en 2002 Progresa cambió de nombre y ciertos mecanismos operativos para convertirse en Oportunidades, reforzando las corresponsabilidades en educación, salud y nutrición, y ampliando gradualmente su presencia urbana. Hacia 2004, el programa alcanzó el umbral simbólico de cinco millones de familias atendidas, consolidándose como el eje de la política social del sexenio. La reconversión y su masificación respondieron a la lógica de proteger el capital humano de los hogares pobres y atenuar la transmisión intergeneracional de la pobreza, manteniendo la arquitectura de transferencias condicionadas (Levy y Rodríguez, 2005; Coneval, 2019).

En paralelo, se impulsó una segunda palanca institucional: el Seguro Popular, lanzado en 2003, con el objetivo de expandir la cobertura financiera en salud a la población sin seguridad social, mediante un paquete explícito de servicios y un esquema de financiamiento compartido. Esta iniciativa, coherente con la narrativa de universalismo gradual, fue uno de los cambios estructurales más relevantes del periodo en materia de protección social, aunque su diseño y progresividad fueron objeto de debates posteriores respecto a su sostenibilidad financiera y calidad de los servicios ofrecidos (Frenk et al., 2003; Nigenda y González, 2009).

El gobierno presentó su narrativa integradora bajo la estrategia “Contigo”, articulada en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 y

difundida políticamente con el eslogan “Fox está contigo”. La promesa consistía en coordinar más de dos centenares de programas alrededor de ejes como ampliación de capacidades, protección social, generación de ingresos y formación de patrimonio, y en mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y dependencias federales. En la práctica, “Contigo” funcionó como un marco paraguas para ordenar esfuerzos preexistentes y legitimar la expansión de Oportunidades y de intervenciones focalizadas como Hábitat, Microrregiones y Desarrollo de Comunidades Indígenas, con resultados desiguales en integración territorial y multisectorialidad (Gobierno de México, 2001; Cámara de Diputados, 2006).

Los límites de implementación fueron notorios. La minoría legislativa del Ejecutivo, las capacidades administrativas heterogéneas entre estados y municipios, y la coordinación interinstitucional incompleta mermaron la promesa de integralidad. Aunque la expansión de Oportunidades dejó evidencia de efectos positivos en asistencia escolar y uso de servicios de salud, la reducción sostenida de la pobreza fue más acotada de lo esperado, en parte por choques macroeconómicos y por la débil creación de empleo formal (Coneval, 2019; Cortés y Rubalcava, 2004). La literatura y las evaluaciones coinciden en que las transferencias condicionadas, por sí solas, no sustituyen políticas del lado de la oferta (productividad, empleo, desarrollo regional) ni resuelven desigualdades estructurales (Levy, 2006; Székely, 2005).

Desde una lectura de complejidad, el sexenio de Fox enfrentó la tensión entre programas de alto rendimiento medible (focalización, corresponsabilidades, cobertura) y la insuficiente articulación con estrategias de desarrollo económico incluyente. El énfasis en capital humano individual convivió con rezagos en capacidades institucionales locales y en políticas de empleo y productividad, por lo que la intervención quedó sesgada hacia la demanda y con integración sectorial parcial. En suma, Fox avanzó en institucionalización (Oportunidades, Seguro Popular; narrativa de “Contigo”), pero no logró “descifrar” plenamente la trama multidimensional de la pobreza: la combinación de restricciones políticas, capacidad estatal desigual y choques externos terminó moderando el alcance transformador de su política social (Cámara de Diputados, 2006; Cortés y Rubalcava, 2004).

Fox y la política social: logros puntuales, rezagos estructurales

La política social del sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se configuró en un momento de transición política que generó altas expectativas de cambio. Sin embargo, la administración optó por reforzar y expandir programas heredados como Progresá (rebautizado como Oportunidades), lanzar el Seguro Popular como un esquema de protección en salud y promover la estrategia “Contigo” como paraguas de coordinación interinstitucional. Con ello, Fox buscó legitimar su gobierno mediante logros visibles en cobertura y focalización, aunque los resultados estructurales fueron más limitados de lo esperado.

Principales hitos

- 2000: Inicio de sexenio con debate sobre continuidad de Progresá.
- 2002: Progresá cambia de nombre a Oportunidades, ampliando cobertura urbana.
- 2003: Lanzamiento del Seguro Popular como esquema de protección en salud para población sin seguridad social.
- 2003: Presentación oficial de la estrategia integral “Contigo”, con el eslogan “Fox está contigo”, agrupando más de 200 programas sociales.
- 2004: Oportunidades alcanza la meta de cinco millones de familias beneficiadas.
- 2004: Creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), antecedente del Coneval.
- 2006: Se estima que más de 25 millones de personas eran beneficiarias de Oportunidades.

Métricas y resultados

- Presupuesto de Oportunidades: de 9 518 millones de pesos en 2000 a más de 33 500 millones en 2006.
- Cobertura: más del 25% de los hogares mexicanos recibió transferencias de Oportunidades hacia 2006.

- Seguro Popular: cerró el sexenio con más de cinco millones de familias afiliadas, sentando las bases de expansión posterior.
- Gasto social federal: creció alrededor de un 30% en términos reales en comparación con 1994-2000, aunque con concentración en transferencias y patrimonialización.

Impactos medidos: mejoras en nutrición infantil y asistencia escolar; reducción más limitada en indicadores de pobreza por ingresos, debido al bajo crecimiento económico (2.2% promedio anual).

Limitaciones: baja articulación interinstitucional, dispersión de programas y débil creación de empleos formales que sostuvieran la movilidad social.

El sexenio de Fox consolidó programas de transferencias condicionadas y abrió el camino hacia la cobertura universal en salud. No obstante, la política social mostró alta dependencia de programas asistenciales, con avances puntuales en capital humano, pero sin resolver desigualdades estructurales ni articular una política integral de desarrollo social. En definitiva, la administración foxista sentó bases institucionales, pero dejó pendiente el desafío de integrar bienestar social con desarrollo económico incluyente.

Especificidad del paradigma foxista

El llamado paradigma foxista de política social buscó diferenciarse de sus predecesores al apostar por la integración programática como mecanismo de eficiencia gubernamental. Por primera vez se planteó la idea de articular en una sola estrategia nacional las acciones de 15 dependencias de la administración pública federal. El objetivo era reorganizar los 223 programas federales existentes, agrupándolos en cuatro grandes vertientes: ampliación de capacidades (educación, salud, nutrición y capacitación; 123 programas), protección social (previsión social y riesgos; nueve programas), generación de ingresos (desarrollo local, acceso al crédito y empleo; 38 programas) y formación de patrimonio (ahorro, vivienda, derechos de propiedad; 53 programas). La lógica de esta arquitectura era clara: atender las causas estructurales de la pobreza a lo largo del ciclo de vida de los individuos y las familias, desde la atención prenatal hasta la vejez (Franco y Canela, 2016).

En la práctica, esta integración se materializó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), que adquirió carácter emblemático. Dicho programa contenía dos componentes centrales: (1) la provisión de beneficios sociales esenciales (transferencias monetarias, educación, salud, nutrición), y (2) la activación de palancas de desarrollo humano concebidas como detonadores del crecimiento económico. Aunque esta bi-dimensionalidad se enunciaba con fuerza retórica, su implementación mostró tensiones entre la visión integral y la fragmentación operativa, debido a las dificultades de coordinación entre los tres niveles de gobierno. No obstante, Oportunidades marcó un nuevo tipo de relación entre Estado y ciudadanía, centrada en la corresponsabilidad y en la focalización de beneficios (Rodríguez y Rodríguez, 2007).

La estrategia se sustentó en cinco líneas de acción: (1) ampliación de capacidades (educación, salud y capacitación laboral); (2) generación de empleo y acceso al crédito; (3) promoción de la protección y los derechos sociales; (4) formación de patrimonio mediante inversión en vivienda, ahorro e infraestructura social; y (5) equidad, garantizando igualdad de trato y oportunidades sin distinción de raza, sexo, origen étnico o condición social (Valencia, 2008). Estas líneas buscaban ofrecer un marco normativo y operativo amplio, en el que la política social se integrara con objetivos de desarrollo económico y cohesión social.

Desde el plano discursivo, el paradigma foxista insistió en dotar a la política social de calidad, eficiencia y productividad, alejándose de modelos previos como Pronasol, que privilegiaban la construcción de capital social comunitario, para centrarse en la formación de capital humano individual. Este énfasis respondía al paradigma del Banco Mundial y de organismos internacionales, que desde la década de los noventa promovían programas focalizados con transferencias condicionadas como herramienta de reducción de pobreza (Moreno et al., 2004; Acosta, 2010; Tetreault, 2012; López, 2014).

En términos cuantitativos, el paradigma mostró un crecimiento acelerado. Para 2004, el número de familias incorporadas a Oportunidades alcanzó la meta de cinco millones, consolidando la narrativa del éxito gubernamental. El presupuesto pasó de 9 518.2 millones de pesos en 2000 a 33 532.7 millones en 2006, convirtiéndose en uno de los rubros de gasto social de mayor expan-

sión del periodo. Este crecimiento reflejaba tanto la prioridad política que el gobierno otorgó al programa como la presión social por resultados tangibles en la reducción de la pobreza.

Un elemento clave de institucionalización fue la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), conformado por siete expertos independientes y supervisado por autoridades gubernamentales. Su mandato consistía en diseñar un método oficial para medir la pobreza, con el fin de evaluar objetivamente los avances de la estrategia social. Esta medida buscó otorgar legitimidad técnica y transparencia al discurso gubernamental de “guerra contra la pobreza”. Más adelante, este Comité dio paso al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que consolidó la evaluación basada en evidencia como práctica institucional del Estado mexicano.

Tabla 4.1. *Especificidad del paradigma foxista de política social (2000-2006)*

Ejes / Acciones	Resultados clave
Integración programática	Articulación de 15 dependencias federales y 223 programas sociales bajo una estrategia nacional.
Vertientes principales	1. Ampliación de capacidades (123 programas: educación, salud, nutrición, capacitación). 2. Protección social (9 programas: previsión social y riesgos). 3. Generación de ingresos (38 programas: desarrollo local, crédito, empleo). 4. Formación de patrimonio (53 programas: vivienda, ahorro, propiedad).
Cinco líneas de acción	1. Ampliación de capacidades. 2. Generación de empleo y acceso a crédito. 3. Promoción de protección y derechos sociales. 4. Formación de patrimonio. 5. Equidad y no discriminación.
Programa emblemático	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO): transferencias monetarias condicionadas y corresponsabilidades en salud y educación.
Cobertura	Meta alcanzada de 5 millones de familias beneficiadas en 2004 (más de 25 millones de personas).
Presupuesto	Creció de 9,518 millones de pesos en 2000 a 33,532 millones en 2006.
Institucionalización	Creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), antecedente directo del Coneval.

Fuente: elaboración propia.

Fox y un modelo carente de visión integral

Un análisis profundo de la estrategia social implementada durante el sexenio de Vicente Fox evidencia la existencia de un modelo fragmentado, asistencialista y carente de visión integral. Aunque el discurso oficial hablaba de una política social “de nueva generación” y de una coordinación interinstitucional inédita, la realidad mostró que el 85% del presupuesto social se concentró en solo dos ejes: las transferencias monetarias condicionadas (Oportunidades) y la formación de patrimonio (particularmente a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS). En 2003, ambos rubros representaban más de 45 000 millones de pesos, más de la mitad del gasto federal en política social, mientras que las iniciativas orientadas a la generación de empleo absorbían apenas el 12.5% de los recursos (Tetreault, 2006). Esta desproporción revela una política de corto plazo, enfocada en aliviar carencias inmediatas sin incidir en los detonadores estructurales de la pobreza: empleo, productividad, educación de calidad e innovación regional.

Como señalan Rodríguez y Rodríguez (2007), el gobierno foxista no logró descifrar la complejidad de los problemas sociales. El aumento en la asignación presupuestal, 25 000 millones de pesos en 2004 y 33 000 millones en 2005, más un financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo por 1 200 millones de dólares, no se tradujo en mejoras sustantivas en los sistemas de salud, educación o seguridad social. De hecho, múltiples indicadores muestran que las desigualdades estructurales permanecieron prácticamente inalteradas, lo cual puso en entredicho la eficacia de la estrategia. Cortés Banegas y Solís (2007) lo resumieron de manera contundente: la política social de Fox no tuvo efectos estadísticamente significativos en la reducción de la pobreza.

La focalización extrema del gasto, a menudo presentada como sinónimo de eficiencia, terminó consolidando un sesgo distributivo. Investigaciones como las de Ordóñez y Ortega (2006) evidencian que la distribución territorial de los programas sociales durante el foxismo reflejaba y reproducía las desigualdades regionales ya existentes, con recursos desproporcionados entre entidades federativas y entre programas supuestamente orientados al mismo perfil de beneficiarios. En consecuencia, la política social se convirtió en un

instrumento que, lejos de equilibrar, contribuyó a profundizar las asimetrías entre regiones, municipios e incluso comunidades dentro de un mismo estado.

Otro problema estructural fue la ausencia de articulación sectorial. Como advierten Franco y Canela (2016), la estrategia Contigo, presentada como un modelo integral de combate a la pobreza, careció de mecanismos claros de vinculación entre programas, aun aquellos pertenecientes al mismo sector. Las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social no establecían criterios de coordinación ni lineamientos para atender de forma integral a las familias beneficiarias de Oportunidades junto con otros programas. Este vacío normativo y operativo debilitó cualquier intento de generar sinergias y terminó produciendo un mosaico de acciones aisladas, redundantes y con escasa capacidad transformadora.

La paradoja del foxismo radica en que, mientras se consolidaron instituciones clave como el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (antecedente del Coneval), el modelo careció de un proyecto de desarrollo social de largo aliento. Su política social descansó en buena medida en la inercia del programa Oportunidades, incrementando cobertura y presupuesto, pero sin replantear sus límites estructurales ni complementarla con estrategias robustas de empleo, innovación productiva o desarrollo regional. En otras palabras, se administró la pobreza, pero no se combatieron sus causas profundas.

Quizás el error más evidente fue asumir que la retórica del cambio y el carisma presidencial podían sustituir la ausencia de estrategias políticas sólidas. La visión de Fox privilegió la visibilidad mediática de sus programas (como el eslogan “Fox está contigo”) sobre la construcción de un modelo integral de política social. Al final del sexenio, la percepción pública fue de desencanto: se ampliaron transferencias y se crearon instituciones técnicas, pero la paz social, el bienestar y la equidad permanecieron en niveles críticos. En este sentido, el sexenio de Fox dejó más lecciones de lo que no debe repetirse en política social que avances sustantivos en la construcción de un sistema nacional de desarrollo humano.

Promesas y resultados del modelo “Contigo” (2000-2006)

El modelo “Contigo”, impulsado durante el sexenio de Vicente Fox, fue presentado como una estrategia integral para articular más de dos centenares

de programas sociales bajo un mismo paradigma. Su objetivo central era atender la pobreza desde una perspectiva multidimensional, cubriendo todo el ciclo de vida de los ciudadanos y garantizando coordinación interinstitucional, equidad territorial y sostenibilidad en la política social. Sin embargo, la implementación mostró una distancia considerable entre la retórica de las promesas y los resultados observados. La siguiente tabla sintetiza esta brecha entre el discurso y la práctica, evidenciando tanto los avances institucionales como las limitaciones estructurales del paradigma foxista.

Tabla 4.2. Promesas y resultados del modelo “Contigo”

<i>Promesas del modelo “Contigo”</i>	<i>Resultados observados</i>
Integrar más de 200 programas federales en una estrategia coordinada e integral.	Persistió la fragmentación programática y la duplicidad de acciones; ausencia de articulación entre sectores y niveles de gobierno.
Priorizar el combate estructural a la pobreza mediante acciones a lo largo del ciclo de vida (desde la infancia hasta la vejez).	La estrategia se redujo principalmente a transferencias monetarias condicionadas (Oportunidades) y a inversiones en infraestructura básica (FAIS).
Generar sinergia entre dependencias y fomentar coordinación interinstitucional.	Falta de mecanismos de vinculación entre programas; cada dependencia operó con criterios propios sin atender integralmente a los beneficiarios.
Promover equidad territorial y social con un enfoque de inclusión.	Recursos distribuidos de forma desigual entre regiones y entidades, reproduciendo brechas ya existentes (Ordóñez y Ortega, 2006).
Impulsar empleo, desarrollo local y acceso al crédito como detonadores del crecimiento.	El gasto en generación de empleo representó apenas 12.5% del presupuesto social en 2003; empleo precario e informalidad se mantuvieron.
Elevar la eficiencia y productividad de la política social mediante innovación institucional.	Se creó el CTMP (antecedente del Coneval), pero la evaluación basada en evidencia no corrigió los sesgos estructurales ni modificó las prioridades presupuestales.
Garantizar una política social de largo plazo, sostenible y con resultados visibles.	A pesar del aumento del presupuesto (de 9 518 mdp en 2000 a 33 532 mdp en 2006), la pobreza no disminuyó significativamente y las desigualdades persistieron.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 4.2 muestra que el paradigma “Contigo” funcionó más como un marco discursivo que como un instrumento de cambio estructural. Aunque se avanzó en institucionalización y cobertura de programas, la falta de coordinación efectiva, la concentración presupuestal en transferencias y la escasa atención a la generación de empleo limitaron su impacto en la reducción de la pobreza y en la construcción de un modelo sostenible de política social.

Conclusiones generales del modelo de política social foxista

El sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) significó una ruptura política histórica al inaugurar la alternancia partidista en México, pero en el terreno de la política social sus resultados estuvieron lejos de corresponder a las expectativas generadas. Si bien se impulsaron innovaciones relevantes (como la consolidación de Oportunidades, el lanzamiento del Seguro Popular y la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, antecedente del Coneval), estas medidas no lograron articularse en un verdadero paradigma integral de desarrollo social.

El modelo “Contigo” buscó proyectarse como una estrategia incluyente y estructural, pero en la práctica funcionó como un marco discursivo que agrupó programas preexistentes sin generar sinergias efectivas entre dependencias ni niveles de gobierno. La fragmentación institucional, la falta de coordinación intersectorial y la ausencia de una estrategia territorial clara limitaron la capacidad del Estado para enfrentar los problemas estructurales de pobreza y desigualdad.

Las transferencias condicionadas lograron impactos positivos en dimensiones específicas como la asistencia escolar, la nutrición infantil y el acceso a servicios de salud, pero estas mejoras no se tradujeron en reducciones significativas y sostenidas de la pobreza por ingresos, debido a la persistente informalidad laboral, la baja creación de empleos formales y un crecimiento económico insuficiente (2.2% promedio anual). El modelo foxista, centrado en la construcción de capital humano individual, careció de políticas complementarias orientadas al fortalecimiento de capacidades productivas, el desarrollo regional y la movilidad social ascendente.

Desde un enfoque de complejidad, la política social de Fox adoleció de una visión sistémica capaz de articular el corto plazo de los programas asistenciales con el largo plazo de las transformaciones estructurales. La dependencia en subsidios focalizados y en esquemas de corresponsabilidad individual reforzó la lógica de contención social, pero no transformó los determinantes de la desigualdad ni del rezago educativo y laboral. La tabla siguiente ilustra un balance general del paradigma foxista.

Tabla 4.3. *Balance del modelo de política social foxista (2000-2006)*

Dimensión	Avances	Limitaciones	Legado
Programas	Consolidación de Oportunidades como eje de transferencias condicionadas.	Alta concentración del presupuesto en transferencias; descuido de políticas de empleo y productividad.	Oportunidades se mantuvo y evolucionó en sexenios posteriores (Prospera, Becas Benito Juárez).
Salud	Creación del Seguro Popular para población sin seguridad social.	Cobertura inicial limitada; problemas de financiamiento y calidad en los servicios de salud.	Antecedente directo del debate sobre cobertura universal en salud en México.
Institucionalidad	Creación del CTMP como antecedente del Coneval.	Débil coordinación interinstitucional y fragmentación programática.	Coneval se consolidó como referente en medición y evaluación de la política social.
Estrategia integral	Lanzamiento del marco "Contigo" con narrativa de integralidad.	Persistió la dispersión de más de 200 programas; falta de articulación territorial y multisectorial.	Quedó como precedente discursivo de la necesidad de coordinar políticas sociales.
Impactos	Mejoras en asistencia escolar, nutrición y acceso a servicios de salud.	Crecimiento económico insuficiente (2.2% anual) y baja creación de empleos formales limitaron reducción de pobreza.	Se instaló la discusión sobre la necesidad de vincular política social con política económica.

Fuente: elaboración propia.

El legado del foxismo en política social se ubica en una paradoja: consolidó instrumentos institucionales que perduraron y fueron retomados por administraciones posteriores, pero no descifró la complejidad de los problemas sociales ni construyó un modelo integral capaz de reducir de manera sostenida la pobreza y la marginación. Su sexenio representa el tránsito de la esperanza de cambio hacia la constatación de los límites de un enfoque fragmentado y asistencialista, que sentó las bases de las tensiones que marcarían la política social en los sexenios subsecuentes.

Las inconsistencias de la intencionalidad en la política social de Felipe Calderón 2006-2012

El cierre del sexenio de Vicente Fox dejó un sabor agridulce: por un lado, avances significativos en institucionalización de programas sociales como Oportunidades y el Seguro Popular, y por otro, un rezago persistente en la reducción estructural de la pobreza. Con este escenario, México entró al periodo 2006-2012 bajo el liderazgo de Felipe Calderón Hinojosa. Su llegada al poder estuvo marcada por la conflictividad poselectoral y la necesidad urgente de legitimación política, lo que convirtió a la política social en una herramienta clave para reconstruir confianza y gobernabilidad. Sin embargo, las promesas de continuidad y ampliación de programas heredados coexistieron con un nuevo discurso de integralidad, cristalizado en la estrategia “Vivir Mejor” que, en la práctica, enfrentó límites estructurales, tensiones de implementación y una creciente subordinación frente a las políticas de seguridad y combate al crimen organizado que caracterizaron el sexenio.

Felipe Calderón: del discurso del empleo a la dependencia de las transferencias

El arribo de Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de México en 2006 se produjo en un contexto político altamente polarizado. La elección fue una de las más cerradas en la historia moderna del país y estuvo marcada por acusaciones de fraude electoral, plantones multitudinarios y un ambiente de desgaste institucional. Las descalificaciones de sus opositores, que lo llamaron “presidente espurio” y lo vincularon con el polémico rescate bancario del Fobaproa, evidenciaron una crisis de legitimidad que lo acompañaría durante todo su sexenio (Mballa, 2014). Frente a este panorama, Calderón buscó reposicionarse como el “presidente del empleo”, presentando un discurso de esperanza orientado a mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos.

Desde sus primeros meses de gobierno, Calderón enfrentó dos desafíos adicionales: la crisis alimentaria internacional de 2007-2008 y la crisis fi-

nanciera global de 2008-2009, que provocó una caída histórica del PIB mexicano de casi 6% en 2009. Estas coyunturas limitaron el margen de maniobra de su política económica y social, forzando a su gobierno a incrementar la focalización de los programas de transferencias y a reforzar las medidas asistenciales para mitigar los efectos inmediatos del deterioro económico en la población más vulnerable.

En el terreno de la política social, Calderón optó por la continuidad con el modelo foxista, manteniendo a Oportunidades como eje articulador. Más aún, lo utilizó como una herramienta de legitimación política: la expansión del programa y el aumento en los montos de apoyo eran presentados como evidencia de compromiso con los más pobres, en un contexto de cuestionamientos a su victoria electoral (López, 2014). El monto promedio mensual de los apoyos pasó de 529 pesos en 2007 a 830 pesos en 2012, mientras que el presupuesto asignado a Oportunidades creció en casi 60% en términos reales, alcanzando los 65 141 millones de pesos en 2011 (Ramírez, 2011; Gutiérrez, 2012).

No obstante, este fortalecimiento de Oportunidades mostró rápidamente sus contradicciones estructurales. Por un lado, permitió una mayor cobertura y mejoró ciertos indicadores en asistencia escolar y acceso a servicios de salud. Por otro, evidenció la dependencia excesiva del gasto social en transferencias monetarias, sin generar paralelamente estrategias robustas de empleo formal, productividad e inclusión laboral. La paradoja era clara: un presidente que se autoproclamaba como “del empleo” terminó subordinando la política social a un esquema asistencialista que paliaba carencias inmediatas, pero no transformaba las condiciones estructurales de desigualdad y pobreza.

Además, la política social calderonista se desarrolló en medio de la militarización de la seguridad pública y la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que absorbió gran parte de los recursos y la atención del gobierno. Esto generó un contexto de violencia generalizada que no solo deterioró el tejido social, sino que también redujo la eficacia de los programas sociales: en muchas regiones, la inseguridad limitaba la operación de programas y desincentivaba la participación comunitaria. En ese sentido, la política social de Calderón se vio subordinada a la estrategia de seguridad, con un impacto menor al esperado en términos de cohesión y bienestar social.

En suma, el sexenio de Calderón heredó y profundizó las limitaciones de la política social focalizada en transferencias monetarias condicionadas. Si bien amplió la cobertura y el presupuesto, no logró articular una visión integral de desarrollo social que conectara la asistencia con la creación de empleo, la reducción de desigualdades regionales y el fortalecimiento de la seguridad social. Por ello, los avances en indicadores puntuales de bienestar quedaron eclipsados por el aumento de la pobreza patrimonial, la precariedad laboral y la crisis de violencia, configurando un sexenio marcado por las inconsistencias entre discurso e intencionalidad política.

Estructuración programática de la política social de Calderón

Felipe Calderón heredó de Vicente Fox un entramado institucional y programático centrado en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Su decisión inicial fue mantener esa estructura como columna vertebral de la política social, lo que implicó continuidad en el modelo de transferencias monetarias condicionadas, pero también un cierto empobrecimiento de la visión integral de la política social. A partir de 2008, su gobierno buscó diferenciarse a través de una estrategia llamada “Vivir Mejor” (VM), concebida como un paraguas programático y de comunicación política que integraba acciones de desarrollo social, económico y ambiental, con un fuerte énfasis mediático (Ordóñez, 2012).

Vivir Mejor, que abarcaba una gama de programas (Oportunidades, FAIS, Acciones de Apoyo a la Economía Familiar, Seguro Popular (SP) entre otros), se construyó alrededor de cinco objetivos principales:

1. Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa a través del acceso a la alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica.
2. Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, las condiciones de vulnerabilidad, los gastos catastróficos, las fluctuaciones económicas, los desastres naturales y ambientales.

3. Cuidar y mejorar el entorno, propiciando la cohesión del tejido social a través del fortalecimiento del tejido social, del ordenamiento del territorio y de un desarrollo regional equilibrado.
4. Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza mediante el desarrollo de capacidades productivas, la dotación de elementos complementarios a estas capacidades básicas y productivas de los individuos, la facilidad de acceso a los mercados laborales y la garantía de tener certeza jurídica.

Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social buscando la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de: la asignación de un verdadero valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres del país y el aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales (Franco y Canela, 2016).

En el plano discursivo, Vivir Mejor pretendía articular la política social con la política económica, superando la visión asistencialista. Para ello se plantearon cinco grandes objetivos: garantizar el acceso a servicios básicos (educación, salud, vivienda, alimentación), proteger a la población de riesgos sociales y económicos, mejorar el entorno y la cohesión territorial, elevar la productividad mediante el desarrollo de capacidades y empleo, e incorporar criterios de sustentabilidad en la gestión de los recursos naturales (Franco y Canela, 2016). En teoría, esta estrategia respondía a un planteamiento integral del desarrollo humano, donde la protección social debía combinarse con el impulso al empleo y la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, en la práctica, “Vivir Mejor” se convirtió en una marca política más que en un rediseño institucional profundo. Los programas incluidos bajo este paraguas —entre ellos Oportunidades, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Seguro Popular, las Acciones de Apoyo a la Economía Familiar y el Programa de Empleo Temporal— no fueron reestructurados de manera significativa, sino reagrupados bajo un discurso de integralidad que pocas veces se materializó en la operación cotidiana. En otras palabras, el gobierno de Calderón buscó proyectar una imagen de modernización y coherencia, pero sin modificar sustantivamente las reglas

de operación, la lógica de focalización ni la fragmentación administrativa heredada (Cejudo y Michel, 2011).

Un rasgo relevante de Vivir Mejor fue su intento de enfatizar la dimensión productiva de la política social, planteando la necesidad de articular programas de empleo, crédito y capacitación con las transferencias condicionadas. No obstante, los recursos destinados a este componente fueron marginales frente al gasto en subsidios directos, lo que provocó que los efectos en la generación de empleos formales y productivos fueran prácticamente nulos (Coneval, 2012). Así, mientras se buscaba dar un salto hacia la política social promotora del desarrollo, se terminó consolidando un modelo asistencialista dependiente del presupuesto público y vulnerable a los ciclos económicos y políticos.

Además, la estrategia no logró reducir las desigualdades regionales que se planteó atender. Estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero continuaron registrando los mayores niveles de pobreza y rezago social, lo que demuestra que el discurso de cohesión territorial no se tradujo en políticas efectivas de redistribución ni en una planeación territorial diferenciada (Esquivel, 2015). A ello se sumó el impacto de la violencia generalizada derivada de la guerra contra el narcotráfico, que debilitó la cohesión comunitaria y limitó la capacidad de los programas sociales para generar confianza y capital social.

En términos de institucionalización, “Vivir Mejor” no generó una nueva arquitectura ni consolidó organismos con mayor capacidad técnica. A diferencia de la creación del Coneval durante el foxismo, el calderonismo se centró más en la mercadotecnia política que en el fortalecimiento institucional. La marca Vivir Mejor fue un intento de legitimación frente a un sexenio cuestionado por su origen electoral y su violencia creciente. Pero como política pública, representó un catálogo de buenas intenciones con escasa innovación programática y sin capacidad de resolver los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad.

Deficiencias de mecanismos de implementación del paradigma de Calderón

Desde su lanzamiento, la estrategia Vivir Mejor fue percibida como un catálogo de buenas intenciones más que como un rediseño sustantivo de la

política social. Sus ejes centrales eran loables en términos discursivos, pero carecieron de mecanismos claros de implementación, coordinación y evaluación. En la práctica, el paradigma calderonista se configuró como una reagrupación de programas ya existentes bajo una nueva marca publicitaria, sin introducir reformas estructurales que fortalecieran la capacidad institucional del Estado para combatir la pobreza de manera integral. En este sentido, Serdán (2008) señalaba que Vivir Mejor se caracterizó por una sobredimensión mediática y propagandística, mientras sus vacíos técnicos impedían que las dependencias federales logaran articular experiencias previas en diagnóstico, diseño y evaluación de política social.

Uno de los principales problemas fue la fragmentación programática. Aunque Calderón prometió integrar los programas en una estrategia coherente, en la práctica cada secretaría operaba con criterios propios, generando duplicidades, sobreposiciones y falta de coordinación territorial. La ausencia de mecanismos de articulación intergubernamental entre federación, estados y municipios debilitó la capacidad de los programas para generar impactos sinérgicos en las comunidades beneficiarias (Cejudo y Michel, 2011). Esto significó que, mientras algunos programas como Oportunidades ampliaban su cobertura, otros permanecían aislados o mal diseñados, reproduciendo la dispersión que ya se había criticado en administraciones anteriores.

En materia de empleo, la situación fue aún más crítica. A pesar de que Calderón se autoproclamó “el presidente del empleo”, los programas destinados a este rubro representaron un porcentaje ínfimo del presupuesto total para combate a la pobreza. Según Tetreault (2012), los cuatro proyectos principales de creación de empleo (Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad, Programa Opciones Productivas y Programa de Empleo Temporal) apenas alcanzaron el 1.99% del gasto social en 2010. Esta marginalidad presupuestal reflejó la falta de una estrategia robusta para articular asistencia social con inclusión laboral, lo que derivó en la proliferación de empleos precarios y un incremento de la informalidad.

Las cifras oficiales muestran la magnitud del fracaso. Entre 2006 y 2010, la pobreza patrimonial aumentó 7.4%, alcanzando a más del 51% de la población (Enciso, 2012). Aún más contundente, los datos del Coneval revelaron

que para 2010 más del 80% de los mexicanos se encontraba en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social bajo la metodología de medición multidimensional. Es decir, pese al incremento del presupuesto social (que alcanzó cifras históricas), no se lograron avances sustantivos en la reducción de la pobreza ni en la disminución de las desigualdades estructurales.

Otra de las grandes deficiencias de la estrategia calderonista fue la ausencia de cambios institucionales que acompañaran la narrativa de vinculación entre política social y política económica. Franco y Canela (2016) han señalado que, aunque Vivir Mejor planteaba la construcción de puentes entre ambas dimensiones, la realidad fue que no se impulsaron reformas consistentes en materia laboral, fiscal o de seguridad social que permitieran sostener el combate a la pobreza en el mediano plazo. En lugar de un rediseño integral, se reforzó un esquema asistencialista, vulnerable a los vaivenes del ciclo económico y de la política electoral.

Finalmente, las deficiencias en la implementación de la política social de Calderón estuvieron acompañadas de un contexto de violencia sin precedentes derivado de la militarización de la seguridad pública. Como señala Jusidman (2009), la pobreza y la desigualdad social convivieron con balaceras, secuestros y desplazamientos forzados, generando la percepción de que México había transitado de un Estado con debilidad institucional a un “estado de pánico”. En este escenario, los programas sociales no solo resultaron insuficientes, sino también ineficaces para reconstruir el tejido social.

Indicadores sociales y tensiones estructurales durante el sexenio de Calderón

Los indicadores sociales durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) reflejan con claridad la paradoja de su política social: un aumento considerable del presupuesto y de la cobertura de programas focalizados coexistió con un deterioro del bienestar estructural y del entorno social. Mientras que se lograron ciertos avances en afiliación al empleo formal y en la reducción marginal de algunas carencias sociales, la pobreza patrimonial creció, la desigualdad apenas se modificó y la violencia alcanzó niveles históricos.

La tabla 4.4 y la gráfica 4.1 resumen los principales resultados del sexenio en materia de desarrollo social, mostrando cómo la expansión de programas

como Oportunidades no fue suficiente para contrarrestar el impacto de la crisis económica internacional ni la escalada de la violencia interna.

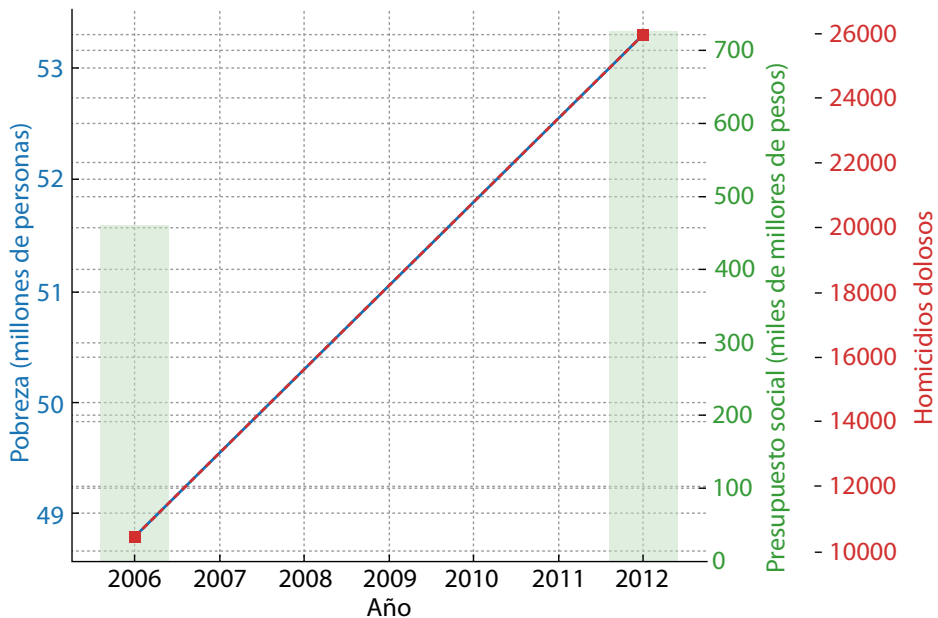
Tabla 4.4. Indicadores sociales durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

<i>Indicador</i>	<i>2006</i>	<i>2012</i>	<i>Variación / Observaciones</i>
Pobreza multidimensional (Coneval)	44.5% (≈48.8 millones)	45.5% (≈53.3 millones)	Aumentó en número absoluto; reducción marginal en pobreza extrema.
Pobreza patrimonial	43.7%	51.3%	Crecimiento de 7.4 pp.
Población vulnerable por carencias sociales	34.8%	33.5%	Ligerísima reducción, persisten carencias en educación y salud.
Empleo formal (IMSS, afiliados)	13.7 millones	16.0 millones	Se crearon 2.3 millones; la mayoría precarios/ informales.
Presupuesto en desarrollo social	460 mil mdp	720 mil mdp	Incremento de 56%, concentrado en Oportunidades.
Índice Gini	0.49	0.48	Cambio marginal, desigualdad estructural se mantiene.
Homicidios dolosos	10,452	25,967	Incremento del 148%, deterioro del tejido social.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y Coneval.

Estos datos permiten comprender por qué, pese al discurso oficial del “presidente del empleo”, la administración de Calderón quedó marcada más por la precarización laboral y la inseguridad que por avances sustantivos en inclusión social.

La tabla 4.4 y la gráfica 4.1 muestran la paradoja del sexenio de Felipe Calderón: mientras el presupuesto social creció de manera histórica (más de 250 000 millones de pesos adicionales), la pobreza en número absoluto aumentó, la desigualdad no mejoró significativamente y la violencia se disparó. Esto refleja que la estrategia Vivir Mejor careció de mecanismos integrales de implementación y coordinación. El énfasis en transferencias monetarias condicionadas no logró articularse con políticas productivas y laborales, lo que mantuvo a millones de mexicanos en condiciones de vulnerabilidad. La violencia generalizada deterioró aún más el tejido social, convirtiéndose en un factor adicional de exclusión y fragilidad comunitaria.

Gráfica 4.1. *Presupuesto social, pobreza y violencia en el sexenio de Calderón*

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y Coneval.

La gráfica muestra con claridad la paradoja del sexenio de Felipe Calderón: mientras el presupuesto destinado al desarrollo social creció de manera histórica —más de 250 000 millones de pesos adicionales en seis años—, los indicadores de pobreza y desigualdad no experimentaron mejoras significativas. Al contrario, en términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza pasó de 48.8 a 53.3 millones, lo que refleja que el modelo asistencialista de transferencias monetarias no logró atacar las causas estructurales de la marginación.

En materia laboral, aunque se reportó la creación de 2.3 millones de empleos formales, la mayoría de los nuevos puestos fueron precarios o informales, sin acceso a seguridad social ni estabilidad, lo que limitó su impacto en la reducción de la pobreza. Esto confirma la falta de conexión real entre la política social (centrada en programas como Oportunidades) y la política económica (orientada a la liberalización y la desregulación).

Otro aspecto crítico es el de la violencia generalizada. El número de homicidios dolosos se duplicó en el periodo, lo que deterioró la cohesión comu-

nitaria y redujo la capacidad de los programas sociales para generar capital social. La violencia no solo representó un problema de seguridad, sino también un factor de vulnerabilidad social, ya que afectó la movilidad, la inversión local, el acceso a servicios y la confianza en las instituciones.

En realidad, la gráfica evidencia que las deficiencias de implementación del paradigma calderonista no fueron meramente técnicas, sino estructurales: el incremento presupuestal no se tradujo en resultados palpables porque los recursos se concentraron en programas asistenciales, sin articulación con políticas productivas, laborales o de seguridad. Así, al cierre del sexenio, México enfrentaba un panorama de mayor pobreza, desigualdad y violencia, lo que debilitó aún más la legitimidad del gobierno y preparó el terreno para el regreso del PRI en 2012.

El sexenio de Felipe Calderón dejó una política social marcada por la continuidad asistencialista, la fragmentación institucional y la subordinación del gasto social a fines de legitimación política. Aunque se incrementaron los recursos y se amplió la cobertura de programas como Oportunidades, los resultados en términos de reducción de pobreza y desigualdad fueron limitados, mientras que la violencia generalizada debilitó el tejido comunitario y multiplicó las condiciones de vulnerabilidad. La estrategia Vivir Mejor, concebida como un puente entre política social y económica, terminó reducida a un discurso mediático sin capacidad transformadora, incapaz de enfrentar la complejidad de los problemas estructurales del país.

Al cierre de su administración, Calderón entregó un país con más pobres en números absolutos, un mercado laboral debilitado y un entorno social desgarrado por la violencia, lo que erosionó aún más la legitimidad del Partido Acción Nacional. Este escenario abrió la puerta al retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con Enrique Peña Nieto en 2012, bajo la promesa de restaurar la paz social, modernizar las instituciones y relanzar la política social con una visión más integral. No obstante, como veremos en el siguiente apartado, las expectativas depositadas en el nuevo gobierno pronto se enfrentarían a los dilemas de la continuidad y las limitaciones estructurales de la política social mexicana.

Los avatares del paradigma de política social de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

La política social: complemento de las reformas estructurales

Después de las inconsistencias en materia de política social de los dos sexenios panistas, Enrique Peña Nieto retomó la fórmula del retorno priista al poder desde el arranque de su campaña presidencial en abril de 2012. Con un método proselitista basado en la disciplina, la planeación y la ausencia de improvisación, Peña Nieto logró consolidar su marca política a través del lema “Compromiso por México” y la promesa “Te lo firmo y te lo cumplo”, que se convirtieron en sellos propagandísticos de su candidatura. Estas expresiones, minuciosamente instrumentadas por la maquinaria electoral del PRI y el PVEM constituyeron no solo un eslogan, sino una estrategia de comunicación política que proyectó orden, certidumbre y eficacia en contraste con la percepción de desgaste que arrastraban los gobiernos del PAN.

El uso eficaz de la publicidad y la mercadotecnia política fue un rasgo característico de la campaña peñista. Los spots impecablemente producidos, la narrativa del candidato joven y moderno, y la proyección de un PRI renovado contribuyeron a devolver al partido hegemónico de antaño al poder presidencial. Con ello, Peña Nieto no solo capitalizó el desencanto con la violencia y las carencias sociales del calderonismo, sino que también reposicionó al PRI como un actor capaz de encabezar una nueva etapa de modernización institucional en México.

El sexenio de Enrique Peña Nieto inició con un gesto político inédito: la firma del Pacto por México en diciembre de 2012, suscrito por las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD). Este acuerdo planteaba un ambicioso programa de reformas estructurales en diversos ámbitos: energético, educativo, político-electoral, de telecomunicaciones, financiero, hacendario y laboral. El alegato central del presidente Peña Nieto y de sus aliados fue que dichas reformas sentarían las bases para resolver los problemas nodales de la vida pública mexicana, modernizar la economía e impulsar la competitividad global del país.

Las modificaciones al marco normativo generaron un entusiasmo inicial tanto en la esfera nacional como en la internacional. Diversos organismos financieros y gobiernos extranjeros aplaudieron el nuevo impulso reformista de México, al punto de que en febrero de 2014 la revista *Time* dedicó su portada a Enrique Peña Nieto con el título “Saving Mexico”, presentándolo como el político capaz de transformar al país (Rocha, 2016). Esta narrativa, sin embargo, pronto sería cuestionada por la brecha entre la promesa reformista y los efectos reales de dichas reformas en la vida cotidiana de los mexicanos.

En ese marco, la política social de Peña Nieto se concibió como complemento y legitimación de las reformas estructurales: mientras el discurso de cambio giraba en torno a la modernización económica, la política social debía sostener el piso mínimo de bienestar para enfrentar la desigualdad persistente y contener las tensiones derivadas de la liberalización económica. Esta doble función —instrumento de apoyo político y herramienta de gestión social— marcó el rumbo de los programas sociales durante su administración.

El hambre como plataforma del paradigma de política social de Peña Nieto

Más allá de su desarticulada y frenética carrera hacia las reformas estructurales, Enrique Peña Nieto buscó legitimar su proyecto político a través de un emblema social: la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). Bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), esta estrategia fue presentada como la punta de lanza de su modelo de política social, con el propósito de atacar de manera frontal uno de los rezagos más persistentes de México: la inseguridad alimentaria. La CNCH se institucionalizó mediante un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en enero de 2013 bajo la nomenclatura Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sinhambre). En dicho decreto se establecía que la Cruzada sería “una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementaría a partir de un proceso participativo de amplio alcance, cuyo propósito era conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales” (DOF, 2013).

La estrategia planteó cinco objetivos específicos que pretendían articular la política alimentaria con el desarrollo social:

1. Eliminar el hambre mediante la garantía de alimentación y nutrición de las personas en situación de pobreza extrema.
2. Erradicar la desnutrición infantil, considerada una de las formas más graves de vulneración de derechos sociales.
3. Aumentar la producción alimentaria y los ingresos de campesinos y agricultores, reconociendo la centralidad del sector rural en la seguridad alimentaria.
4. Reducir las pérdidas poscosecha que impactaban negativamente la disponibilidad de alimentos en comunidades rurales y semiurbanas.
5. Promover la participación activa de las comunidades y de los propios beneficiarios como sujetos de derecho y no solo receptores pasivos de apoyos.

Para su implementación, la CNCH se sustentó en cuatro componentes institucionales:

1. La creación de una Comisión Intersecretarial que integraba a 19 dependencias federales para coordinar acciones.
2. La firma de acuerdos con entidades federativas y municipios con el fin de ampliar la corresponsabilidad y descentralizar los esfuerzos.
3. La instauración de un Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, con participación de actores públicos, privados y sociales.
4. La formación de Comités Comunitarios, integrados por los propios beneficiarios, como mecanismo de participación social y contraloría ciudadana (Huesca, López y Palacios, 2016; de la Cruz, 2013; Garza et al., 2018).

Un rasgo distintivo de la CNCH frente a los programas de sexenios anteriores fue su fundamentación en el marco de derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esto supuso un viraje discursivo: ya no se trataba solo de combatir la pobreza con transferencias, sino de garantizar derechos humanos básicos, como la alimentación, a los

grupos más vulnerables. En este sentido, la estrategia priorizó a la población en pobreza extrema, definida como aquellos mexicanos con tres o más carencias sociales (una de ellas, el derecho a la alimentación) y con ingresos inferiores a la línea de bienestar (Franco y Canela, 2016).

No obstante, aunque el diseño normativo parecía sólido, la CNCH enfrentó retos significativos desde su concepción. En primer lugar, el énfasis en la articulación intersectorial se topó con la rigidez de las dependencias federales y las resistencias locales. En segundo lugar, el objetivo de incrementar la producción agrícola y reducir las pérdidas poscosecha chocó con problemas históricos del campo mexicano, como la falta de infraestructura, la desigualdad en el acceso al crédito y la dependencia de importaciones. Finalmente, la participación comunitaria, aunque innovadora en el discurso, se tradujo en muchos casos en mecanismos de legitimación política más que en auténticos procesos de empoderamiento social (Boltvinik, 2014).

A pesar de ello, la CNCH se convirtió en el emblema social del sexenio de Peña Nieto, presentándose como una respuesta integral al hambre y la desnutrición. Su narrativa de inclusión y bienestar reforzaba el discurso de modernización asociado al Pacto por México y pretendía mostrar un rostro sensible y cercano de un gobierno concentrado en reformas estructurales de corte económico. Sin embargo, como veremos en los apartados posteriores, la distancia entre los ambiciosos objetivos declarados y los resultados tangibles de la Cruzada terminó por evidenciar las tensiones entre retórica y realidad que caracterizaron la política social peñista.

Crítica generalizada a la política social de Peña Nieto

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se caracterizó por un fuerte desgaste político e institucional que se tradujo en una reprobación generalizada no solo en materia de gobernabilidad, corrupción e inseguridad, sino también en el terreno de la política social. La percepción negativa se extendió desde la ciudadanía hasta los círculos académicos, de investigación e incluso entre dirigentes de la propia coalición que lo llevó al poder. En este sentido, Rocha (2016) sostuvo que, a medio camino de su gestión, el balance en materia social era claramente adverso, pues no se resolvió ningún tema

sustantivo de la agenda nacional y lo que quedó de manifiesto fue un país en crisis económica, con altos niveles de violencia, promesas incumplidas y un nivel de aprobación presidencial históricamente bajo.

Como ejemplo de esos fracasos, Gutiérrez (2016) documentó el caso del Programa para la Formalización del Empleo 2013, cuya meta inicial era incorporar a 200 000 trabajadores por año al sector formal. En teoría, ello significaría 480 000 empleos en un bienio. Sin embargo, la realidad fue opuesta: la informalidad siguió creciendo al mismo ritmo, dejando millones de trabajadores sin seguridad social, prestaciones ni acceso a servicios básicos. La promesa de combatir la precariedad laboral quedó en mera retórica.

El mismo destino tuvo la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la estrategia no cumplió con sus objetivos de manera alguna. Se criticó la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de un plan estratégico, y la inexistencia de un marco legal que reglamentara de manera efectiva el derecho a la alimentación. Vega (2018) señaló que, en 2017, la CNCH apenas logró atender al 0.1% de la población en pobreza extrema alimentaria (8 696 personas de un universo de 7.4 millones). La ASF concluyó que la estrategia se ejecutó sin indicadores claros de desempeño, sin transparencia presupuestaria y sin resultados tangibles.

La evidencia empírica mostró un panorama alarmante: entre 2013 y 2017 la población en pobreza alimentaria creció en 7.1%, pasando de 6.9 a 7.4 millones de personas, mientras que los recursos asignados disminuyeron en 14.8%, al pasar de 55 094 millones a 46 964 millones de pesos. Esta contradicción expuso la brecha entre discurso y acción gubernamental: se prometió “cero hambre” pero se terminó debilitando la inversión social en los grupos más vulnerables (Vega, 2018).

En este contexto, es pertinente señalar que no existió un verdadero modelo de política social en el sexenio de Peña Nieto. La noción de desarrollo endógeno, capaz de detonar cambios estructurales en la calidad de vida, nunca fue incorporada a la lógica gubernamental. Más bien, las acciones sociales se subsumieron a la narrativa de reformas estructurales, dejando en segundo plano los derechos sociales básicos. El medio *Sin Embargo* (2018) destacó que, de los 266 compromisos firmados ante notario, Peña Nieto dejó

132 sin cumplir, lo que lo colocó como el presidente con peor evaluación en materia social desde Salinas de Gortari.

La década 2008-2018, que abarca el final de Calderón y todo el sexenio de Peña Nieto, fue calificada por Infobae (2019) como una “década de fracaso en programas sociales”. Según datos del Coneval (2018), el número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 millones en 2008 a 52.4 millones en 2018, lo que mostró que los programas sociales, lejos de revertir el fenómeno, fueron incapaces de contenerlo. No sorprende, entonces, que en campaña Andrés Manuel López Obrador afirmara que en México “no existe un sistema de protección social articulado y consolidado” como en Chile o Brasil, prometiendo construir uno desde un enfoque territorial y participativo.

CNCH: la brecha entre diseño institucional y resultados sociales (2013-2017)

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), presentada como la estrategia insignia de política social durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, terminó evidenciando severas limitaciones en diseño, financiamiento y ejecución. A continuación se resumen las principales discrepancias entre los objetivos planteados y los resultados alcanzados:

Tabla 4.5. *Balance de la CNCH*

<i>Indicador</i>	<i>Meta oficial</i>	<i>Resultado real</i>	<i>Balance</i>
Población objetivo	7.4 millones en pobreza extrema alimentaria	8 696 atendidas	Apenas 0.1%
Recursos asignados	55 094 mdp (2014)	46 964 mdp (2017)	-14.8%
Coordinación interinstitucional	10 dependencias y 16 entidades	Ninguna reportó recursos claros	Fracaso total
Impacto esperado	“Cero hambre”	Aumento del 7.1% en pobreza alimentaria	Meta incumplida

Fuente: Vega (2018), ASF, Coneval.

La gráfica 4.2 resume las principales fallas estructurales de la política social de Peña Nieto:

La Cruzada Nacional contra el Hambre careció de planeación estratégica, coordinación interinstitucional y recursos transparentes. Aunque se proclamaba como un esfuerzo nacional, apenas benefició al 0.1% de la población en pobreza extrema alimentaria, mostrando su ineficacia. El presupuesto disminuyó (-14.8%) mientras la población en pobreza alimentaria aumentó (+7.1%). En síntesis, la política social del sexenio quedó marcada por la desarticulación, la ineficiencia y la falta de visión de largo plazo, lo que generó un fuerte rechazo ciudadano y académico. La gráfica 4.2 muestra la evolución de la pobreza en México (2008-2018).

Gráfica 4.2. *Evolución de la pobreza en México (2008-2018)*



Fuente: Coneval, 2018.

El análisis de la política social en el sexenio de Enrique Peña Nieto evidencia una profunda desconexión entre discurso y resultados. La llamada Cruzada Nacional contra el Hambre se presentó como la gran estrategia de inclusión y bienestar, pero en los hechos careció de planeación estratégica, coordinación interinstitucional y asignación transparente de recursos. La Auditoría Superior de la Federación concluyó que, tras cinco años de operación, apenas benefició al 0.1% de la población en pobreza extrema alimentaria, al tiempo que el presupuesto disminuyó en casi 15% y la pobreza alimentaria aumentó más de 7%. Esta contradicción entre metas y resultados

reflejó una política social desarticulada, ineficaz y sin visión de largo plazo, lo que reforzó la percepción ciudadana y académica de fracaso.

La gráfica del Coneval (2008-2018) confirma esta tendencia: lejos de disminuir, el número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 a 52.4 millones, es decir, casi tres millones más de pobres en una década. Ello muestra que ni los programas de Fox, ni los de Calderón, ni los de Peña Nieto lograron revertir estructuralmente las condiciones de vulnerabilidad social. En conjunto, estas cifras revelan una década perdida en materia de política social, donde los programas se multiplicaron sin articularse ni responder a las causas estructurales de la pobreza. Tal vez sea la razón por la que en una entrevista preelectoral, el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador (AMLO) de la coalición Juntos Haremos Historia, conformada por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) para la elección de 2018, consideró que “En México no existe un sistema de protección social articulado y consolidado como sí, existe en países de similares condiciones de desarrollo como Chile y Brasil [...] por ello construiremos las bases para que de manera progresiva se edifiquen mecanismos de protección social, priorizando a los grupos poblacionales en mayores condiciones de pobreza y marginación desde un enfoque territorial y participativo” (S.A, 2018). Esto nos lleva a acercarnos al modelo de política social implementado por AMLO.

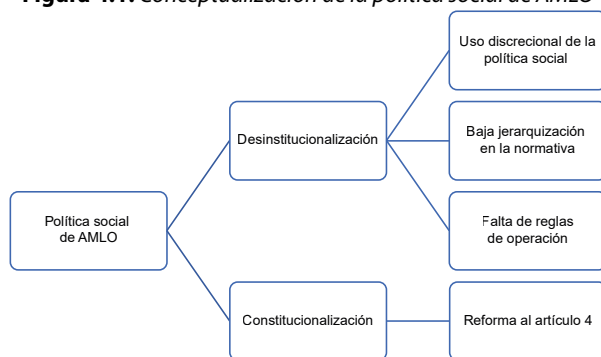
Andrés Manuel López Obrador: constitucionalización y desinstitucionalización de la política social (2018-2014)

Andrés Manuel López Obrador, el primer presidente de izquierda en la historia reciente de México, tomó posesión de su cargo el 1.º de diciembre de 2018, dando pie a un reacomodo de la esfera política de una nación que, durante casi un siglo, había sido gobernada por el PRI y de manera esporádica por el PAN. AMLO llegó a la magistratura suprema de México con un amplio capital social, que acompaña su trayectoria política desde hace más de dos décadas y con ello inició oficialmente la llamada Cuarta Transfor-

mación¹ (4T) de México. El gobierno de AMLO empezó tambor batiente, favorecido por el vacío de poder que propició EPN después de la proclamación de los resultados de la elección presidencial en julio de 2018. Una vez elegido aún en calidad de candidato electo, AMLO tomó las riendas del país, influyendo de manera contundente en decisiones fundamentales como la negociación del actual Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-Mec) y la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México con sede en Texcoco.

El documento “Proyecto de Nación 2018-2024” destaca que uno de los mayores flagelos de la sociedad mexicana es, sin duda, la corrupción; de ella se desprenden los principales problemas sociales. La política social de AMLO puede resumirse en la figura siguiente:

Figura 4.1. *Conceptualización de la política social de AMLO*



Fuente: elaboración propia.

¹ La llamada Cuarta Transformación (4T) ha sido un término recurrente en la retórica pre y poselectoral de AMLO. El término se refiere a la visión que tiene López Obrador sobre su modelo de gobernanza, para eliminar los abusivos privilegios de los gobiernos anteriores en México. Asimismo, la 4T sería la manifestación de un cuarto hecho histórico en México. Los tres anteriores siendo: 1) La Independencia: el movimiento armado para liberarse de los 300 años de dominio español y que tuvo lugar de 1810 a 1821. 2) La Reforma: la guerra entre liberales y conservadores de 1858 a 1861. Tras este conflicto surgieron las Leyes de Reforma, entre las que destaca la separación de la Iglesia y el Estado. Benito Juárez, el personaje que más admira López Obrador, fue el protagonista central de este momento; 3) La Revolución: conflicto armado contra el régimen de Porfirio Díaz entre 1910 y 1917. Al final de la Revolución se promulgó la Constitución que rige actualmente en México. Al igual que estos eventos históricos, a través de la 4T AMLO visualiza que su presidencia conlleve un cambio profundo para México (Fuentes, 2018).

La apuesta inicial: constitucionalizar el bienestar como derecho

Uno de los movimientos políticos más trascendentes del sexenio de Andrés Manuel López Obrador fue su decisión de elevar a rango constitucional los programas sociales prioritarios. Desde el inicio de su gobierno quedó claro que la estrategia no se limitaba a diseñar políticas públicas, sino a blindarlas legalmente, de modo que ni sus sucesores ni los vaivenes políticos pudieran desmantelarlas. Esta apuesta se tradujo en la reforma al artículo 4º constitucional, aprobada por el Congreso en 2020, que estableció la obligatoriedad del Estado para garantizar la pensión universal para adultos mayores, la pensión para personas con discapacidad permanente, las becas para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad y la gratuidad de los servicios de salud y medicamentos para quienes carecen de seguridad social (DOF, 2020).

Con esta reforma, AMLO buscó cimentar un nuevo pacto social, donde el acceso a la protección social no dependiera de la voluntad política o de las prioridades presupuestales de cada gobierno, sino que se reconociera como un derecho humano fundamental. La lógica detrás de esta decisión partió del diagnóstico de que, durante tres décadas, los programas sociales habían sido utilizados como herramientas clientelares, sujetos a recortes y rediseños sexenales (Levy, 2020). Al constitucionalizarlos, se pretendió romper con esa fragilidad y garantizar certidumbre a millones de beneficiarios.

El propio presidente López Obrador presentó esta reforma como un “blindaje social”, afirmando que con ella se impedía que “los programas del Bienestar fueran cancelados por los tecnócratas neoliberales del futuro” (Presidencia de la República, 2020). De este modo, el discurso presidencial vinculó la reforma constitucional no solo con un acto de justicia social, sino también con una narrativa política de ruptura con el pasado neoliberal. Así, la Constitución se convirtió en el espacio privilegiado para anclar el paradigma de la Cuarta Transformación (4T).

Analistas críticos, sin embargo, han señalado que esta estrategia supuso una constitucionalización expansiva, es decir, el uso de la Constitución no como un marco normativo de principios generales, sino como un catálogo de programas específicos. Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM, 2021), ello representa un riesgo de “programatización

constitucional”, que reduce la flexibilidad del Estado para adaptar sus políticas sociales a nuevas necesidades, además de generar tensiones fiscales para garantizar derechos de carácter progresivo.

A nivel internacional, organismos como la CEPAL celebraron la reforma, subrayando que México se alineaba con la tendencia de reconocer derechos sociales exigibles como la pensión universal y el acceso gratuito a la salud (CEPAL, 2021). Alicia Bárcena, entonces secretaria ejecutiva, señaló que el modelo mexicano significaba un avance hacia un Estado de bienestar transversal, en contraste con el modelo focalizado heredado de Progres- Oportunidades-Prospera (Rivera, 2019). Sin embargo, otros estudios, como los del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2022), advirtieron que si bien la reforma ofrecía estabilidad jurídica, carecía de un diseño financiero sostenible, ya que los programas absorbían entre 3 y 4 puntos del PIB sin estar acompañados de una estrategia fiscal de largo plazo.

La constitucionalización, entonces, puede interpretarse como un movimiento doblemente político: por un lado, fue un acto de justicia redistributiva al reconocer como derechos universales lo que antes eran concesiones discrecionales; por otro, funcionó como estrategia de legitimación y permanencia del proyecto obradorista más allá de su sexenio. En palabras de De la Cruz (2022), “la 4T hizo de la Constitución no solo un instrumento normativo, sino el vehículo de continuidad de su narrativa social”.

En síntesis, la primera mitad del sexenio de AMLO se caracterizó por esta apuesta constitucional, que convirtió en letra constitucional los programas del Bienestar y con ello transformó la relación entre ciudadanía y Estado. No obstante, esta decisión también abrió un debate mayor: ¿es suficiente constitucionalizar derechos sociales sin fortalecer las instituciones encargadas de implementarlos? Esta tensión entre constitucionalización y desinstitucionalización será clave para evaluar el legado social del lopezobradorismo, y servirá de puente para el siguiente subapartado.

Resultados, tensiones y límites de la constitucionalización extrema del bienestar

La constitucionalización de la política social bajo López Obrador tuvo efectos inmediatos en términos de legitimidad política y aceptación ciudadana.

Millones de beneficiarios percibieron los programas del Bienestar como una conquista irreversible, un blindaje jurídico que garantizaba seguridad en el acceso a transferencias y apoyos básicos. No obstante, esta apuesta extrema por inscribir en la Constitución programas específicos generó tensiones profundas tanto en el diseño institucional como en la sostenibilidad del Estado social mexicano.

En primer lugar, si bien el Coneval (2022, 2023) reportó una disminución de la pobreza multidimensional de 41.9% en 2018 a 36.3% en 2022, estudios como los del CIEP (2023) advirtieron que dicha reducción se debió más al aumento sostenido del salario mínimo y al flujo histórico de remesas que a la eficacia estructural de los programas sociales. La constitucionalización, por sí misma, no garantizó mejores resultados en materia de inclusión social, sino que consolidó un esquema de transferencias universales sin atender los factores de desigualdad en educación, salud y empleo.

En segundo lugar, el costo fiscal de blindar estos programas como derechos universales fue significativo. Entre 2019 y 2023, los programas sociales representaron entre 3 y 4 puntos del PIB, cifra inédita en México para este rubro (CIEP, 2022). Este gasto creciente no estuvo acompañado por una reforma fiscal progresiva, lo que generó presiones presupuestales en sectores como infraestructura, salud pública y educación, los cuales mostraron rezagos en indicadores de cobertura y calidad. Así, la constitucionalización extrema creó una asimetría: se garantizaban transferencias monetarias, pero sin fortalecer los sistemas públicos que deberían acompañarlas.

Un tercer límite fue de carácter institucional. Al blindar constitucionalmente programas sociales, se redujo la capacidad de rediseño, evaluación y adaptación de políticas públicas. La ASF (2022) documentó deficiencias en padrones de beneficiarios, duplicidades e inconsistencias operativas, problemas que, al estar constitucionalmente blindados, se volvieron más difíciles de corregir. En la práctica, esto significó una especie de rigidez institucional, donde el derecho garantizado no necesariamente implicaba eficiencia ni calidad en su ejecución.

En cuarto lugar, surgieron tensiones en el ámbito político-electoral. El hecho de que los programas sociales se convirtieran en derechos universales amplificó la percepción de que se trataba de mecanismos de legitimación política más que de políticas redistributivas con efectos estructurales. Di-

versos críticos, como Levy (2020), advirtieron que esta estrategia corría el riesgo de consolidar un Estado clientelar constitucionalizado, donde la redistribución se vuelve menos progresiva y más uniforme, beneficiando incluso a grupos que no se encuentran en situación de pobreza.

Además, la pandemia de covid-19 expuso otro límite de la constitucionalización extrema. El gobierno se aferró a los programas ya establecidos como única respuesta social, sin desplegar medidas contracíclicas más amplias para apoyar al empleo formal o a las pequeñas empresas (Esquivel, 2021). Esto provocó pérdidas laborales y un repunte de la informalidad, evidenciando que la rigidez de los programas constitucionalizados no era suficiente para enfrentar crisis extraordinarias.

En síntesis, la constitucionalización del bienestar en México bajo López Obrador representó un avance jurídico de gran calado, pero su aplicación mostró tres límites principales:

- Sostenibilidad fiscal frágil, sin una base tributaria que asegure la continuidad de los derechos.
- Rigidez institucional, que reduce la capacidad de rediseñar y evaluar los programas.
- Resultados sociales limitados, pues las transferencias monetarias no lograron transformar estructuralmente las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad.

El gran dilema que deja este modelo es si la constitucionalización extrema puede sostenerse como un sistema de protección social real o si quedará como una conquista simbólica y electoral, incapaz de resolver las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad en México.

Desinstitucionalización de la política social

La política social de Andrés Manuel López Obrador se distinguió por un movimiento contradictorio y, en muchos sentidos, paradójico. Por un lado, el presidente logró blindar constitucionalmente un conjunto de programas sociales prioritarios, dotándolos de un carácter de derecho universal. Este hecho fue celebrado en múltiples espacios académicos y políticos como un

avance histórico. Sin embargo, de manera simultánea, su administración emprendió un proceso de desinstitucionalización, debilitando las estructuras técnicas, normativas y evaluativas que dan sustento y viabilidad a cualquier política pública. Dicho contraste, entre la fuerza jurídica de la constitucionalización y la fragilidad institucional de la implementación, define uno de los aspectos más polémicos de su sexenio.

En este subapartado se analizan seis dimensiones de esta contradicción:

- los programas sociales sin instituciones sólidas, bajo un modelo territorial y directo;
- los problemas de financiamiento y ausencia de marcos jurídicos secundarios;
- el desmantelamiento de instituciones preexistentes como Prospera y Seguro Popular;
- la opacidad y debilitamiento de los mecanismos de evaluación;
- el dilema político del legado de AMLO;
- un balance crítico que sintetiza los alcances y límites de esta estrategia.

a) Programas sin instituciones sólidas: la fragilidad del modelo territorial.

Desde el arranque de la administración, López Obrador enfatizó que los programas sociales se entregarían “sin intermediarios”, privilegiando la operación directa desde el territorio. La intención era cortar cadenas de corrupción y clientelismo que, históricamente, se habían asociado a operadores políticos y a organizaciones intermediarias. Sin embargo, esta narrativa escondía un problema mayor: la ausencia de instituciones sólidas que aseguraran la correcta aplicación de los recursos.

En 2019, organismos como México Evalúa y Animal Político documentaron que más de 119 500 millones de pesos se destinaron a programas prioritarios sin reglas de operación claras ni criterios de elegibilidad transparentes. Sin manuales, lineamientos o metodologías estandarizadas, los programas se convirtieron en ejercicios de discrecionalidad. La falta de marcos normativos generó un vacío en la planeación, seguimiento y evaluación de impactos, lo que debilitó la rendición de cuentas.

El modelo territorial, que apostaba por la cercanía entre el Estado y la ciudadanía, trasladó el poder de gestión a los llamados “servidores de la nación”, figuras sin carrera profesional ni mecanismos institucionales de control. Lejos de reducir el clientelismo, este esquema generó dudas sobre su papel político-electoral, pues en muchos casos se les vinculó directamente con tareas de promoción del gobierno y de su partido. Así, el modelo que buscaba desburocratizar terminó creando una nueva burocracia paralela sin legitimidad técnica ni independencia.

La fragilidad del modelo territorial se hizo evidente durante la pandemia de covid-19. Sin una infraestructura institucional sólida, la entrega directa de apoyos se retrasó o se dispersó sin criterios de focalización, dejando fuera a comunidades que enfrentaban múltiples carencias. El resultado fue un modelo eficaz para construir lealtades políticas, pero limitado para transformar estructuralmente la pobreza y la desigualdad.

b) Financiamiento incierto y ausencia de marcos jurídicos secundarios.

Aunque el blindaje constitucional de los programas sociales fue presentado como una victoria histórica, el financiamiento de estos derechos universales nunca quedó asegurado. La reforma al artículo 4º estableció la obligación del Estado de garantizar pensiones, becas y gratuidad en salud, pero no se acompañó de una reforma fiscal progresiva que asegurara fuentes permanentes de ingreso.

En promedio, entre 2019 y 2023, los programas sociales absorbieron entre 3 y 4 puntos del PIB (CIEP, 2023). Este nivel de gasto es alto para un país con baja recaudación tributaria como México. El problema se agravó por la ausencia de legislación secundaria que estableciera metodologías de diseño, evaluación y fiscalización de cada programa. En la práctica, se constitucionalizó el gasto sin construir los instrumentos legales que garantizaran su sostenibilidad.

Durante la pandemia, esta debilidad se hizo evidente. Con la caída de la recaudación y los mayores gastos en salud, el gobierno se vio obligado a recortar recursos a otros rubros —como infraestructura o educación— para mantener el financiamiento de los programas sociales. El modelo, entonces,

descansó más en la voluntad política del presidente que en una estrategia institucional de largo plazo.

Además, la ausencia de marcos jurídicos secundarios provocó incertidumbre en la aplicación de los programas. Como advirtió Ramírez (2019, 2020), la baja jerarquía normativa de los documentos rectores de los programas contraviene el principio de institucionalización de los derechos humanos, que exige reglas claras y permanentes. Sin ellas, el blindaje constitucional corre el riesgo de quedarse en un reconocimiento formal sin garantías efectivas de operación.

c) El desmantelamiento institucional: Prospera y Seguro Popular como ejemplos. La estrategia de AMLO no solo implicó crear nuevos programas, sino también eliminar instituciones preexistentes. Dos casos son paradigmáticos: Prospera y el Seguro Popular.

Prospera, heredero de Progres y Oportunidades, era considerado uno de los programas más evaluados de América Latina. Su transformación en un esquema limitado a becas educativas implicó la desaparición de sus componentes de nutrición infantil y salud preventiva, pilares para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (Vega, 2019). Esta decisión redujo un programa integral a una transferencia parcial sin enfoque multidimensional.

El Seguro Popular, aunque imperfecto, daba cobertura a más de 50 millones de mexicanos sin seguridad social. Su sustitución por el Insabi (y luego por la reciente transición hacia el IMSS-Bienestar) generó una crisis en la atención médica. La falta de planeación, los vacíos en la transición y la recentralización de la gestión se tradujeron en desabasto de medicamentos, reducción de consultas y mayor desigualdad regional en acceso a servicios de salud (Gutiérrez y Martínez, 2022).

En ambos casos, la narrativa presidencial fue que se combatía la corrupción y el despilfarro. Sin embargo, el costo social fue alto: millones de familias perdieron acceso a servicios integrales. La eliminación de instituciones sin construir marcos sustitutos sólidos fue un claro ejemplo de desinstitucionalización, en el que la recentralización política debilitó la capacidad técnica del Estado.

d) *Opacidad y debilitamiento de mecanismos de evaluación.* Uno de los pilares de cualquier política social efectiva es la evaluación independiente. En México, el Coneval jugó ese papel, midiendo pobreza y evaluando programas. Bajo el sexenio de AMLO, sin embargo, esta institución sufrió recortes presupuestales y presiones políticas que limitaron su autonomía.

La ASF (2022) también reportó deficiencias en padrones, duplicidades y ausencia de transparencia en el ejercicio de recursos de programas prioritarios. Sin reglas de operación claras, la evaluación de impacto se volvió casi imposible. La narrativa presidencial, que privilegiaba la confianza en la entrega directa, desplazó la importancia de los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.

La opacidad alcanzó incluso a la Secretaría de Bienestar, donde diversas auditorías revelaron que los padrones de beneficiarios contenían errores significativos. En lugar de fortalecer los sistemas de información y control, se consolidó un modelo dependiente de la discrecionalidad política. Este debilitamiento de los mecanismos de evaluación impidió responder a preguntas esenciales: ¿los programas redujeron la pobreza de manera estructural? ¿Cuál fue su impacto real en desigualdad, salud o educación? La ausencia de datos confiables alimentó la percepción de que los programas sociales de la 4T se concibieron más como instrumentos de legitimidad política que como políticas públicas basadas en evidencia.

e) *El dilema del legado de AMLO.* La contradicción entre constitucionalización y desinstitucionalización configura un dilema central del legado de López Obrador. Por un lado, el presidente pasará a la historia como quien convirtió en derechos constitucionales pensiones, becas y gratuidad en salud, un acto con fuerte legitimidad simbólica. Por otro, el debilitamiento de las instituciones que debían implementar esos derechos plantea dudas sobre la sostenibilidad y efectividad del modelo.

Desde la perspectiva política, esta estrategia fue exitosa: permitió a AMLO consolidar una base electoral amplia y fidelizada. Sin embargo, des-

de la perspectiva de la política pública, creó un Estado de bienestar frágil, dependiente de recursos fiscales inestables y de una operación centralizada.

Este dilema plantea interrogantes para el futuro. ¿Podrá el próximo gobierno mantener los programas sociales sin una reforma fiscal que asegure su financiamiento? ¿Será posible reconstituir las instituciones debilitadas durante la 4T? ¿Cómo garantizar que los derechos sociales reconocidos constitucionalmente se traduzcan en mejoras efectivas en salud, educación y bienestar?

La respuesta a estas preguntas determinará si el legado de AMLO se recuerda como un parteaguas histórico en la ampliación de derechos sociales o como una oportunidad desperdiciada por la falta de institucionalidad.

f) Balance crítico. En conclusión, la política social del sexenio de López Obrador se mueve entre dos polos: un avance jurídico innegable con la constitucionalización de los programas sociales, y una desinstitucionalización operativa que minó su efectividad.

Los puntos analizados muestran tres grandes límites:

- Fragilidad técnica y normativa, con programas sin reglas claras de operación.
- Incertidumbre fiscal, al no acompañar el gasto con una reforma tributaria progresiva.
- Debilitamiento institucional, con la eliminación de programas integrales y el retroceso en mecanismos de evaluación.

La 4T apostó por blindar jurídicamente los derechos, pero sin consolidar los instrumentos que los hicieran viables. Así, la constitucionalización extrema puede convertirse en una victoria simbólica y política, pero insuficiente para transformar de raíz las condiciones de pobreza y desigualdad que persisten en México.

Tabla 4.6. *Programas emblemáticos del sexenio de AMLO y evidencias de desinstitucionalización*

<i>Programa</i>	<i>Objetivo declarado</i>	<i>Cambios/Acciones</i>	<i>Resultados / Críticas</i>	<i>Evidencia de desinstitucionalización</i>
Prospera (eliminado)	Combate multidimensional a la pobreza (salud, nutrición, educación).	Eliminado en 2019 y sustituido por becas educativas.	Se perdió el componente integral; retroceso en nutrición y salud preventiva.	Se eliminó un marco intersectorial consolidado.
Seguro Popular → Insabi → IMSS-Bienestar	Acceso universal a la salud para población sin seguridad social.	Eliminación del Seguro Popular (2020), creación de Insabi y posterior reemplazo por IMSS-Bienestar (2023).	Número de personas sin acceso a salud se duplicó (20.1 a 39.1 millones entre 2018-2022).	Improvisación, sin reglas claras, con vaivén institucional.
Jóvenes Construyendo el Futuro	Capacitación laboral para jóvenes que no estudian ni trabajan.	Becas directas de capacitación en empresas.	Solo 25-30% logró empleo formal; detectados beneficiarios fantasma (ASF, 2021).	Sin mecanismos sólidos de seguimiento laboral.
Sembrando Vida	Reforestación y empleo rural.	Apoyo directo a campesinos para siembra de árboles.	Generó ingresos, pero incentivó deforestación y tuvo escaso control ambiental.	Débil articulación con políticas ambientales.
Becas Benito Juárez	Reducir abandono escolar y garantizar apoyo universal.	Becas masivas en todos los niveles (12 millones de estudiantes).	Cobertura amplia, pero sin evidencia clara de impacto en deserción escolar (Coneval, 2021).	Padrón centralizado, sin indicadores de impacto.

Fuente: elaboración propia.

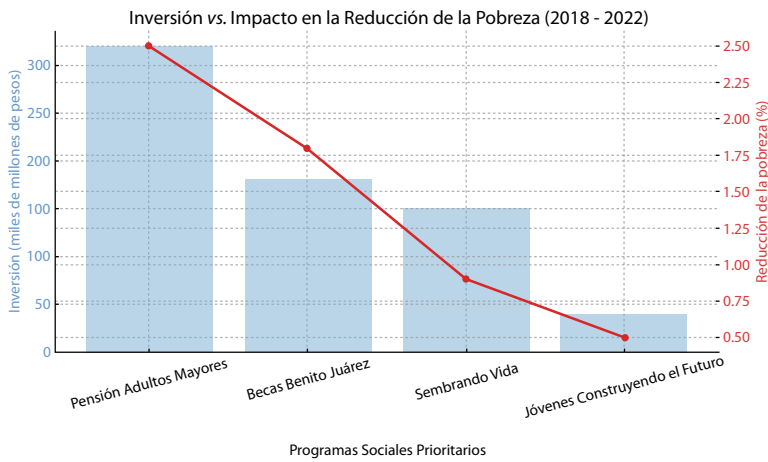
La tabla 4.6 sintetiza cómo los programas sociales de AMLO, aunque ambiciosos en cobertura y rentables políticamente, muestran un patrón común: se blindaron en la Constitución, pero se operaron debilitando marcos institucionales previos. En cada caso, se sustituyó la planeación técnica y la articulación intersectorial por entrega directa y control centralizado, lo que generó resultados ambiguos: ampliación de cobertura en el corto plazo, pero con limitaciones estructurales, falta de evaluación e impactos de dudosa sostenibilidad.

Impacto de los programas sociales de AMLO

El análisis del impacto de los programas sociales implementados durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) muestra una

paradoja importante: mientras la inversión alcanzó cifras históricas, los resultados en términos de reducción de la pobreza fueron modestos. La gráfica 4.3 ilustra la diferencia entre los recursos asignados y el impacto medido en la disminución de la pobreza.

Gráfica 4.3. Diferencia entre los recursos asignados y el impacto medido en la disminución de la pobreza



Fuente: elaboración propia con base en ASF, 2022.

El análisis del impacto de los programas sociales implementados durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) exige ir más allá del volumen de recursos destinados y revisar los resultados obtenidos en términos de reducción de la pobreza, movilidad social y bienestar integral de la población. La evidencia muestra que, si bien la inversión en política social alcanzó montos históricos, los efectos sobre la pobreza fueron limitados y, en algunos casos, inconsistentes.

La gráfica 4.3 resume esta paradoja. En el eje azul se observa la inversión aproximada destinada a programas prioritarios como la Pensión para Adultos Mayores, Becas Benito Juárez, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, con montos que superaron los 300 000 millones de pesos anuales hacia el final del sexenio. Sin embargo, el eje rojo muestra la variación en la reducción de la pobreza (en puntos porcentuales), la cual fue mucho menor en comparación con el esfuerzo financiero realizado. En otras palabras, los

programas absorbieron un gasto social sin precedentes, pero los resultados en términos de movilidad social fueron modestos, lo que refleja la falta de capacidad estructural para traducir inversión en transformación duradera.

Un fenómeno similar se observa en los programas de Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. Aunque estos absorbieron recursos considerables, los indicadores de empleo formal y productividad agrícola apenas mostraron mejoras marginales. En el primer caso, se cuestiona la sostenibilidad laboral de los jóvenes al concluir su capacitación; en el segundo, se señala la falta de evidencia sobre incrementos sustantivos en la producción agrícola o mejoras ambientales duraderas.

En términos agregados, los datos del Coneval muestran que entre 2018 y 2022 la población en situación de pobreza pasó de 41.9 a 36.3% de los mexicanos. Si bien esta disminución representa a más de cinco millones de personas que salieron de la pobreza, el indicador de pobreza extrema prácticamente no varió, y las brechas en acceso a salud, educación y seguridad social incluso se ensancharon en algunos rubros. Esto sugiere que las transferencias directas tuvieron un efecto paliativo inmediato, pero no modificaron de manera estructural los determinantes de la pobreza (Coneval, 2023).

Un aspecto clave del impacto es la concentración del gasto: de acuerdo con México Evalúa (2022), más del 70% del presupuesto social se destinó a tres programas (Pensión Adultos Mayores, Becas Benito Juárez y Sembrando Vida), lo que redujo el margen de acción para políticas públicas complementarias como la salud preventiva, la mejora de infraestructura básica o el fortalecimiento de capacidades institucionales. Este sesgo presupuestal refuerza el carácter asistencialista y electoral de la política social, en detrimento de un enfoque integral de derechos.

El impacto de los programas sociales de AMLO puede calificarse como alto en inversión, pero bajo en transformación estructural. Si bien millones de mexicanos recibieron apoyos económicos que contribuyeron a amortiguar los efectos de la pandemia y la inflación, las condiciones estructurales de vulnerabilidad —como la informalidad laboral, la desigualdad regional y la debilidad institucional— permanecieron prácticamente intactas. La gráfica sintetiza esta contradicción: recursos crecientes no se tradujeron en reducciones equivalentes de la pobreza. Esto refuerza la necesidad de re-

plantear el modelo de política social en México, transitando del asistencialismo electoral hacia un enfoque institucional, integral y sostenible.

Conclusiones

El análisis comparativo de los cuatro sexenios que marcaron el amanecer del siglo **xxi** en México revela una constante: la política social ha oscilado entre la promesa de transformación estructural y la realidad de una gestión fragmentada, asistencialista y dependiente de los ciclos políticos. A lo largo de los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, la acción social del Estado mexicano se ha presentado como emblema de legitimidad política más que como una verdadera estrategia de desarrollo sostenible.

La promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (2004) fue un punto de inflexión, pues institucionalizó un marco jurídico e intersectorial para la política social y dio origen al Sistema Nacional de Desarrollo Social y al Coneval. No obstante, esta arquitectura no logró trascender la lógica de programas sexenales y la falta de articulación entre política económica y social. Desde Fox hasta AMLO, los intentos por articular bienestar con productividad quedaron atrapados entre la retórica y la fragmentación institucional.

El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) inauguró la alternancia política con grandes expectativas. Logró consolidar Oportunidades y el Seguro Popular, y sentó bases para la medición técnica de la pobreza. Sin embargo, su modelo careció de una visión integral: priorizó la focalización sobre la universalidad, el capital humano sobre el desarrollo productivo y la expansión de programas sobre la transformación estructural. El foxismo institucionalizó la pobreza sin erradicarla, administrando la desigualdad bajo la promesa de un cambio que nunca se materializó plenamente.

Felipe Calderón (2006-2012) profundizó el modelo foxista con la estrategia “Vivir Mejor”, pretendiendo vincular política social y económica. En los hechos, reforzó el asistencialismo y subordinó la política social a la crisis de seguridad y al combate al crimen organizado. El aumento del gasto y de la cobertura convivió con un deterioro del bienestar estructural y con el crecimiento de la pobreza patrimonial. Su sexenio evidenció que sin coor-

dinación territorial ni institucional, el incremento presupuestal no se traduce en movilidad social ni en cohesión comunitaria.

Con Enrique Peña Nieto (2012-2018), la política social se convirtió en un dispositivo de legitimación de las reformas estructurales. La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) simbolizó esa contradicción: prometió inclusión y bienestar, pero su ejecución fue deficiente, sin articulación intersecretarial ni impacto tangible. La Auditoría Superior de la Federación documentó que apenas benefició al 0.1% de su población objetivo. En ese sentido, la política social peñista representó la continuidad del fracaso: un discurso de modernización sustentado en marketing político y en la inercia de la focalización.

El ciclo se completa con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), quien propuso una ruptura al elevar los programas sociales a rango constitucional. La reforma al artículo 4º transformó las transferencias en derechos exigibles, un hito jurídico de alcance histórico. Sin embargo, la llamada “constitucionalización del bienestar” vino acompañada de un proceso paralelo de desinstitucionalización: se eliminaron programas y estructuras técnicas consolidadas (Prospera, Seguro Popular) sin construir sustitutos sólidos. Así, la expansión del gasto social coexistió con rigidez institucional, opacidad y sostenibilidad fiscal incierta.

Desde una mirada de complejidad, los cuatro modelos de política social estudiados revelan un patrón sistémico de desajuste entre diseño, implementación y resultados. Cada administración redefinió los símbolos y las narrativas de la política social —Contigo, Vivir Mejor, Cruzada contra el Hambre, Bienestar—, pero mantuvo intactos los nudos estructurales: desigualdad regional, informalidad laboral, debilidad fiscal y escasa articulación intergubernamental. El Estado mexicano ha privilegiado la visibilidad política sobre la integralidad del desarrollo humano.

El Coneval se erige como uno de los pocos legados institucionales duraderos de este periodo. Su papel en la medición de la pobreza y evaluación de programas consolidó una cultura de política pública basada en evidencia. Sin embargo, su autonomía ha sido recurrentemente tensionada por los gobiernos en turno, lo que demuestra la fragilidad de los mecanismos de rendición de cuentas frente al poder político.

La secuencia histórica analizada permite distinguir tres grandes etapas de la política social contemporánea:

- La institucionalización asistencialista (2000-2006), centrada en transferencias condicionadas.
- La expansión y dispersión presupuestal (2006-2018), donde el gasto crece sin mejorar resultados estructurales.
- La constitucionalización populista (2018-2024), que transforma derechos en anclajes políticos sin base institucional sólida.

En todas ellas, el dilema central persiste: el bienestar se ha tratado como política compensatoria, no como eje estructural del desarrollo nacional. Sin políticas de empleo, educación de calidad, salud universal y cuidados, las transferencias se vuelven paliativos sin capacidad transformadora.

El capítulo muestra que la evolución de la política social mexicana es también una historia de tensiones entre legitimidad y efectividad. Cada sexenio ha buscado legitimarse mediante programas emblemáticos, pero la falta de continuidad técnica, la escasa coordinación y la captura política del gasto social impiden construir un sistema sostenible. En ese sentido, la vulnerabilidad social sigue siendo el reflejo de un Estado que ha confundido protección con subsidio y equidad con distribución electoral.

El balance general indica que el Estado mexicano necesita transitar de un modelo de programas sexenales hacia un sistema nacional de bienestar universal, articulado, evaluable y financieramente sostenible. Tal sistema deberá combinar la protección social con la promoción de capacidades productivas, articulando educación, empleo y cuidados bajo un marco fiscal progresivo. Solo así será posible romper el círculo vicioso entre rezago educativo, informalidad laboral y vulnerabilidad social que ha marcado las últimas dos décadas.

Los cuatro sexenios analizados constituyen un espejo de la modernidad inacabada de México. El país ha logrado construir instituciones, pero no sistemas; ha expandido derechos, pero sin garantizar su cumplimiento; ha elevado el gasto social, pero sin reducir la desigualdad. La política social mexicana, en su metamorfosis de las últimas décadas, revela una constante lección: sin articulación estructural, sin gobernanza y sin visión de largo plazo, ningún modelo podrá convertir la asistencia en bienestar ni la transferencia en justicia social.

5. Los avatares de la vulnerabilidad social en México

Introducción

La vulnerabilidad social en México constituye una de las expresiones más complejas de las desigualdades estructurales acumuladas a lo largo de las últimas décadas. Su análisis implica comprender las múltiples intersecciones entre pobreza, rezago educativo, precariedad laboral, exclusión territorial y fragilidad institucional. En este marco, la vulnerabilidad no puede reducirse a una condición temporal o coyuntural, sino que representa una dimensión estructural de la desigualdad social, donde los individuos y grupos se encuentran expuestos a riesgos constantes que afectan su bienestar, su seguridad y su capacidad de desarrollo humano (Pizarro, 2001; Cortés y Rubalcava, 2019).

A lo largo de los últimos sexenios, las transformaciones económicas y políticas en México (marcadas por la apertura comercial, la flexibilización laboral y las limitaciones del Estado social) han generado un escenario donde amplios sectores de la población enfrentan precarización sistemática. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2023), más del 36% de los mexicanos vive en situación de pobreza multidimensional y alrededor del 27% presenta al menos una carencia social severa. Estas cifras evidencian la persistencia de un patrón estructural de desigualdad que, pese a la expansión de programas asistenciales, no ha logrado modificar las bases que reproducen la exclusión.

La vulnerabilidad social en México es, por tanto, el resultado de un entramado de factores históricos, económicos, políticos y culturales que impactan directamente en las oportunidades de vida de las personas. Desde

la perspectiva de la teoría de la complejidad social (Morin, 2008; Kliksberg, 2016), esta vulnerabilidad no debe entenderse como un fenómeno aislado, sino como una configuración multidimensional donde interactúan distintos tipos de desprotección: la económica (bajos ingresos), la educativa (rezago escolar), la sanitaria (carencia de servicios de salud), la laboral (empleo precario o informal) y la territorial (marginación regional).

Además, la vulnerabilidad social se intensifica con fenómenos contemporáneos como la violencia estructural, el cambio climático, las migraciones internas y transfronterizas, y la creciente brecha digital. Estos factores amplifican la exposición de millones de personas a situaciones de riesgo y dependencia, configurando un mosaico de exclusión que se perpetúa intergeneracionalmente (CEPAL, 2022).

En este capítulo se propone analizar los avatares de la vulnerabilidad social en México, entendidos como los distintos rostros, transformaciones y contradicciones que adopta este fenómeno en la realidad nacional. Se abordará la evolución de la política social mexicana, sus aciertos y limitaciones frente a la complejidad de la pobreza; se examinarán las dimensiones del rezago educativo, laboral y cognitivo como núcleos de vulnerabilidad; y se evaluarán las implicaciones éticas e institucionales de los programas sociales en la búsqueda de un Estado garante de derechos.

Así, el objetivo central del capítulo es comprender cómo las distintas expresiones de la vulnerabilidad social se entrelazan en un ciclo que combina exclusión, dependencia y fragilidad institucional, afectando la capacidad de agencia de los individuos y la cohesión del tejido social. De esta forma, se busca aportar elementos para repensar la política social mexicana desde una perspectiva integral, humanista y de derechos.

Un acercamiento teórico-conceptual a la vulnerabilidad social

La delimitación y definición de los ejes paradigmáticos de las ciencias políticas, sociales y humanidades están en continuo debate teórico, ideológico y metodológico. Tal es el caso, entre otros, de los conceptos de *pobreza*, *marginación*, *exclusión* y *vulnerabilidad social*. La vulnerabilidad surge como

un concepto analítico en las ciencias ambientales para el estudio de la población afectada por los riesgos naturales (Prowse, 2003). Los estudios sobre la vulnerabilidad han adquirido una dimensión multidisciplinar, lo que ha propiciado que se identifiquen e investiguen grupos vulnerables desde diferentes perspectivas metodológicas y a distintas escalas, apareciendo así numerosas líneas de investigación (Sánchez y Egea, 2011). En términos genéricos, la vulnerabilidad hace referencia a la potencialidad de sufrir daños a raíz de fenómenos o acontecimientos de orden ajeno, es decir, se enmarca esencialmente a la situación de riesgo a la que se ven expuestas comunidades, familias y personas ante cambios en las condiciones del entorno (Labrunée y Gallo, 2005).

Sin embargo, Bell y Morce (2000) advierten que a principios del siglo XXI el concepto de *vulnerabilidad* mostró una marcada carencia de una teoría desarrollada, de métodos de medición (procedimientos metodológicos) y, sobre todo, de indicadores aceptados y avalados por la comunidad científica. De Oliveira et al. (2017) consideran que más allá de los esfuerzos académicos realizados desde diferentes áreas, la vulnerabilidad como categoría analítica aún se encuentra en debate; definirla teóricamente y pensar su abordaje metodológico es todavía una tarea en construcción. Asimismo, resulta muy complejo comprender y determinar los factores que explican el hecho de que personas, comunidades y grupos tengan mayor capacidad que otros, para enfrentar situaciones de desventaja social.

En el ámbito teórico-conceptual, varios autores latinoamericanos destacan la importancia de las investigaciones sobre la vulnerabilidad social y coinciden en que los enfoques teóricos centrados en el concepto de vulnerabilidad social desde el inicio del siglo XXI, constituyen la base de un cuerpo teórico emergente que aspira a generar una interpretación sintética, multidimensional y de pretensiones integradoras sobre los fenómenos de la desigualdad y la pobreza en América Latina (González, 2009; Kaztman, 1999b; Rodríguez, 2000; Moreno Crossley, 2008).

En el ámbito social, la delimitación precisa de la vulnerabilidad resulta más compleja, aunque en algunas disciplinas es posible especificar los riesgos de manera relativamente uniforme, toda vez que el aspecto (dimensión) al que afectan esté claramente identificado. No obstante, la vulnerabilidad social es un componente esencial del riesgo que se manifiesta de forma diferenciada

entre los actores que componen un escenario adverso, por lo que en general se aborda de manera segmentada, ya sea por tipos o por grupos; es decir, enmarca una condición de padecer la incertidumbre, el riesgo, la indefensión o la susceptibilidad a sufrir algún tipo de daño o perjuicio (Rubio, 2012; Moreno, 2008). Ya que la literatura sobre la vulnerabilidad social hoy en día es abundante, presentamos en la tabla 5.1 los postulados de algunos enfoques teóricos.

Tabla 5.1. Enunciados de algunos enfoques teóricos sobre la vulnerabilidad

Enfoques teóricos	Enunciados/supuestos
El estructuralismo	Este enfoque establece que la vulnerabilidad es un atributo de individuos, hogares o comunidades, que están vinculados a procesos estructurales que configuran situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre. Se trata de condiciones dinámicas que afectan las posibilidades de integración, movilidad social ascendente o desarrollo, mismas que están correlacionadas con procesos de exclusión social, que se traducen en trayectorias sociales irregulares y fluctuantes (González, 2009).
La teoría social	Los protagonistas de la teoría social plantean que la vulnerabilidad social es producto de los procesos sociales que generan una exposición desigual frente a riesgos, situaciones de crisis y estrés donde determinados individuos y grupos, como los adultos mayores, los niños y las personas con discapacidad son más propensos a sufrir los efectos de dichos riesgos. Esto significa que la vulnerabilidad social es producto de la combinación de características e interacciones entre los riesgos sociales (amenazas y exposiciones) y los activos/potencialidades (capacidades de afrontamiento) en contextos socioculturales específicos. Por la relevancia social de la vulnerabilidad, la teoría social la relaciona con la pobreza, marginación, exclusión social para expresar una condición de ausencia o limitación de recursos personales, familiares, comunitarios y socioeconómicos (Delor y Hubert, 2000; Schröder y Mariani, 2006; Hilhorst y Bankoff, 2004).
La teoría de riesgo	Ese enfoque teórico establece que la especificación del riesgo o de los riesgos es fundamental para entender la vulnerabilidad social; dependiendo del tipo de riesgo, la vulnerabilidad se establece como el diferencial de capacidades de las entidades sociales involucradas en un escenario de riesgo; por ejemplo, se puede ser vulnerable a una epidemia sin serlo a un deslizamiento. Asimismo, la posibilidad de que una contingencia implique efectos adversos para alguna unidad de referencia (comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema, etc.) es característica esencial de dicha contingencia. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad no alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo, sino a uno que puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias concretas pueden ser ambiguas o mixtas, combinando adversidad y oportunidad (Rubio, 2012; Díaz, 2018; Ocampo, 2001; Andrade y Laporta, 2009).
Las teorías ambientales	Este enfoque sostiene que los grupos sociales en desventaja se encuentran más expuestos a cualquier riesgo ambiental o medioambiental (terremotos, sequía, huracanes, erupciones volcánicas etc.), en tanto sus capacidades de respuesta sean limitadas, sus potenciales pérdidas relativas serán más importantes y sus efectos son más duraderos. Esos acontecimientos que se generan de forma natural o provocada en la dimensión espaciotemporal tendrán efectos diferenciados y marcarán esquemas de vulnerabilidad (con sus derivados) en particular, en zonas desfavorecidas (zonas pobres, desérticas, inseguras, etc.). Además, las condiciones ambientales y medioambientales tienden a ser preestablecidas y el proceso de exposición de diferentes tipos de actores (personas, familias, comunidades, hogares, empresas, ecosistemas etc.) a sus amenazas las reconstituyen en unidades vulnerables (Bocco, 2019; Lavell, 2004).

El liberalismo	El liberalismo plantea la importancia del individuo y su capacidad de trascender al grupo o la identidad colectiva. En este sentido, este enfoque pone énfasis en los mecanismos susceptibles de mitigar los efectos de la vulnerabilidad social a través de la promoción del individuo emprendedor y flexible: una persona que desde sí misma, desde su fuerza, se construye sin exigirle demasiado a las instituciones públicas ni a la sociedad. Aquí, la vulnerabilidad social emerge la relación de interdependencia entre los actores de toma de decisión y el resto de la ciudadanía; las instituciones y regímenes constitucionales se encargan de regular las modalidades de estas relaciones, para que sean beneficiosas a todos los actores involucrados en la dinámica funcional de la sociedad. En este marco de regulación institucional, la mejor posibilidad de sobrevivencia del individuo para mitigar los efectos de la vulnerabilidad social consiste en autoemprenderse, desarrollando iniciativas propias (Rojas, 2010; Smith y Baylis, 2014).
El realismo	El realismo parte del supuesto de que la naturaleza humana es conflictiva en esencia, por lo tanto, el individuo y sus grupos de intereses están en permanente la lucha por el poder. Asimismo, la vulnerabilidad social se torna más un resultado que un hecho casual o natural; más bien, es resultado de la pugna permanente por el poder entre diferentes tipos de actores, pugna que permite a algunos actores mantener el dominio sobre otros. Desde este enfoque, la vulnerabilidad social se concibe en términos utilitarios y obedece al segundo principio del realismo político "el interés definido en términos de poder". En función de sus diferentes lógicas, intereses y sistemas de creencias, los actores del gobierno, responsables de la gobernanza, justifican los métodos de mitigación de la vulnerabilidad social a través de su legitimidad constitucional, como muestra del ejercicio de su poder. En este sentido, la vulnerabilidad social se nutre de <i>outputs</i> orgánicos, de la evidencia empírica y de su transformación en juicios e interpretaciones tanto por el gobierno como por el resto de la sociedad. Eso es lo que explica los paradigmas desarticulados de políticas sociales de combate a la pobreza y marginación social en América Latina (Smith y Baylis, 2014; Oro, 2009; Herbert, 1994; Morgenthau, 1986).
El constructivismo	Este enfoque considera que las dimensiones estructurales de la vulnerabilidad sociodemográfica y ambiental son producto de una construcción social generada a partir de desigualdades sociales, falta de oportunidades y acceso a la protección social. En este sentido, la percepción social de la vulnerabilidad como constructo social, tiene como origen concepciones e interpretaciones que derivan de la sociedad y, como tal, resulta ser independiente del porvenir de individuos, grupos y sociedades diferentes que generan múltiples interpretaciones a partir de sus variadas percepciones. Desde esta perspectiva teórica, la vulnerabilidad social relacionada al riesgo no es un ente material objetivo, sino una elaboración, una construcción intelectual de los miembros de la sociedad que se presta particularmente para llevar a cabo evaluaciones sociales de probabilidades y de valores (Hilhorst y Bankoff, 2004; Douglas, 1987; García, 2005).
Teorías de la justicia distributiva	Según este enfoque, si bien los factores que generan la vulnerabilidad social están asociados a la distribución desigual de bienes y recursos, el foco está puesto en la forma que se distribuyen los factores de riesgo en una sociedad. Se trata de factores dinámicos que afectan el derecho a la emancipación y al desarrollo individual y/o colectivo. En este sentido, la vulnerabilidad social está relacionada con procesos de exclusión, que se traducen en trayectorias sociales irregulares y fluctuantes. Ese enfoque puntualiza la estructura básica de la sociedad y en ello, especialmente el modo en que las instituciones sociales distribuyen deberes y derechos al interior de la sociedad. Ese modo de redistribución en sí, se vuelve un barómetro de medición del auge o no, de la vulnerabilidad social. Esto significa que, a través de las instituciones, se puede favorecer ciertos posicionamientos de los sujetos en la sociedad, y generar, asimismo, desigualdades entre las personas que indudablemente influirán en sus expectativas de vida (Moreno, 2008; Pizarro, 2001; Vidal, 2009).

La síntesis (debate neo-neo) neorrealismo neoliberalismo neoestructuralismo neorpublicanismo	Estos enfoques, siendo racionalista por esencia, admiten que la vulnerabilidad social emerge, por cuestiones de intereses y estrategias de negociación e intercambios. Ven a la vulnerabilidad social en términos utilitarios. Es decir, plantean la problemática de como las condiciones estructurales del poder y de la autoridad dentro de unidades territoriales soberanas, pueden emplearse para fortalecer la posición de algún grupo de actores frente a otros. En este caso, el gobierno vs. ciudadanía (Smith y Baylis, 2014; Rojas 2010)
La teoría de la complejidad	Este enfoque expresa la compleja interacción de los diferentes factores que configuran la vulnerabilidad social y sus impactos. Concibe a la vulnerabilidad social como un proceso integral, holístico y dinámico desde el supuesto de que “todo fenómeno social es uno y múltiple [...] su diversidad es necesaria para su unidad y su unidad es necesaria para su diversidad”. Asimismo, expone las potencialidades, deficiencias y contradicciones de los actores que confluyen en la dinámica funcional de vulnerabilidad social. Por lo tanto, la teoría de la complejidad, indica que, a pesar de los avatares constitutivos de la vulnerabilidad social, los factores que la generan aun teniendo identidad propia cada uno, también tienen una identidad común porque están sujetas a sus reglas sustantivas (Fritzsche <i>et al</i> , 2016; Mballa, 2017).
El pluralismo	Según este enfoque, un individuo, hogar o una comunidad es vulnerable como resultado del efecto conjugado de múltiples factores de riesgo; esto configura el síndrome de vulnerabilidad social. En este sentido, en la compleja configuración de la vulnerabilidad social, el pluralismo enfatiza la diversidad de actores (Estados, empresas transnacionales, instituciones, individuos, influencia de las élites, etc.). Una ampliación de los patrones de comunicación y de intercambio entre estos diferentes actores, puede reforzar el grado de desarrollo de la vulnerabilidad social. Asimismo, el nivel de vulnerabilidad de un hogar por ejemplo depende de la posesión o control de activos, es decir, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve. En este sentido, la vulnerabilidad social se vuelve resultado de una coparticipación entre varios actores (Butler, 2017; Sanches, 2018).

Fuente: elaboración propia con base en diferentes autores.

Los supuestos vertidos en esta tabla instituyen el campo ya explorado en el análisis de la vulnerabilidad social, poniendo en exergo las áreas de oportunidad por explorar.

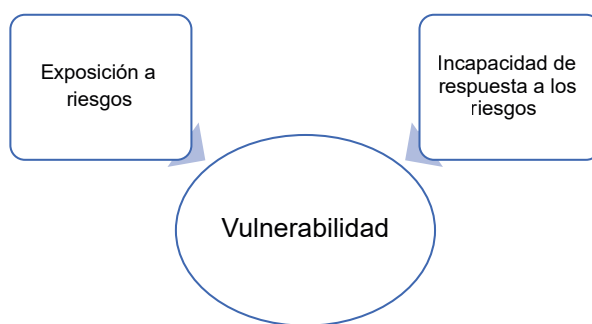
Caracterización de la vulnerabilidad social

El denominador común de todas las acepciones precedentes puede identificarse en el enfoque cepalino¹ de la vulnerabilidad social. En efecto, al conceptualizar la vulnerabilidad social como el resultado de la suma entre los riesgos y los mecanismos para enfrentarlos, la CEPAL pone a la luz dos va-

¹ Desde la teoría de riesgos, la CEPAL plantea que la relevancia del concepto de riesgo para la noción de vulnerabilidad exige una acotación. Aquí, el riesgo hace referencia a la posibilidad de que una contingencia implique efectos adversos para una unidad de referencia (comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema, etc.). Es decir, como lo vimos en el postulado de la teoría de riesgo, el riesgo puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias concretas pueden vulnerar a la unidad de referencia en cuestión.

riables fundamentales para analizar y, en su caso, cuantificar la vulnerabilidad social; se trata de la exposición a un riesgo, así como la capacidad de cada actor para enfrentarlo. Con ese planteamiento, la CEPAL estableció, entre otras, la ecuación siguiente: Vulnerabilidad social = exposición a riesgos + incapacidad de respuesta (CEPAL, 2002). Esa visión cepalina nos ha permitido concebir la vulnerabilidad según la formulación: Vulnerabilidad social = carencias sociales + ineficiencia de las políticas públicas y sociales.

Figura 5.1. *Concepción cepalina de la vulnerabilidad*



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, 2002.

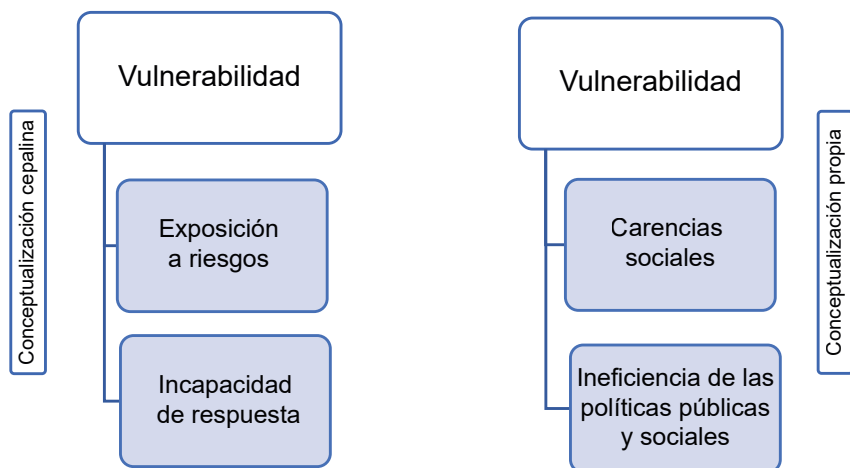
En el marco de este libro, la caracterización de la visión cepalina nos lleva a establecer que Vulnerabilidad social = exposición a riesgos + incapacidad de respuesta. En efecto, en este marco, la exposición a riesgos² es determinada por el índice de carencia social definido por el Coneval en el estudio “Medición de la pobreza en México 2008-2018”.³ El objetivo de este estudio fue proporcionar elementos para mejorar las políticas públicas y sociales tendien-

² En este contexto, consideramos a la carencia social como un factor de riesgo, es decir, un vestíbulo para que las personas sean vulnerables. Esto significa que la población en situación de carencia social en México es propensa a la vulnerabilidad para alcanzar el bienestar social.

³ Según el Coneval, ese estudio se realizó en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) con la finalidad de proporcionar elementos para mejorar las políticas públicas tendientes a la superación de la pobreza en México. En este sentido, las estimaciones de la pobreza en México 2018 se calcularon a partir de las bases de datos del Modelo Estadístico para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (MEC del MCS-ENIGH 2018) que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre agosto y noviembre de 2018, y que fueron publicadas el 31 de julio 2019 (Coneval, 2018).

tes a la superación de la pobreza en México. En dicho estudio, el Coneval realizó una medición de la pobreza en la década 2008-2018, considerando los cuatro indicadores siguientes: 1) *la pobreza* con las dimensiones: población en situación de pobreza, población en situación de pobreza moderada, población en situación de pobreza extrema, población en situación vulnerable por carencias sociales, población vulnerable por ingresos, población no pobre y no vulnerable; 2) *la privación social* con las dimensiones: población con al menos una carencia social, población con al menos tres carencias sociales; 3) *los indicadores de carencia social* con las dimensiones: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda; carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda, carencia por acceso a la alimentación; 4) *el bienestar* con las dimensiones: población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso al conceptualizar a la vulnerabilidad social como el resultado de la suma de los riesgos con los mecanismos, capacidades y recursos

Figura 5.2. *Concepción propia de la vulnerabilidad*



Fuente: elaboración propia.

para enfrentarlos. Eso nos lleva a las carencias sociales como campo de análisis para este libro.

Las carencias sociales como antesala para la vulnerabilidad social

La sociedad moderna se caracteriza por los numerosos y crecientes signos de riesgos, inseguridad, incertidumbre y desprotección que se manifiestan en las esferas políticas, económicas, ambientales y socioculturales, entre otras. Dichos riesgos se relacionan estrechamente con algunos rasgos centrales de la sociedad, como la globalización, la complejidad inherente a la diferenciación institucional, la revolución tecnológica, la pobreza, la marginación social y la aplicación de la reflexividad en todos los campos de la vida humana. Ulrich Beck sintetizó esos riesgos en su libro *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad* (1986). En este sentido, la pobreza, siendo un foco central de esos riesgos, y más allá de sus innumerables definiciones y acercamientos teórico-conceptuales, es considerada como una condición socioeconómica y política en la cual las personas viven con muy bajos niveles de bienestar (Mballa, 2013); por lo cual un ambiente de pobreza conlleva notables diferencias históricas entre distintas sociedades y países (Alonso, 2008).

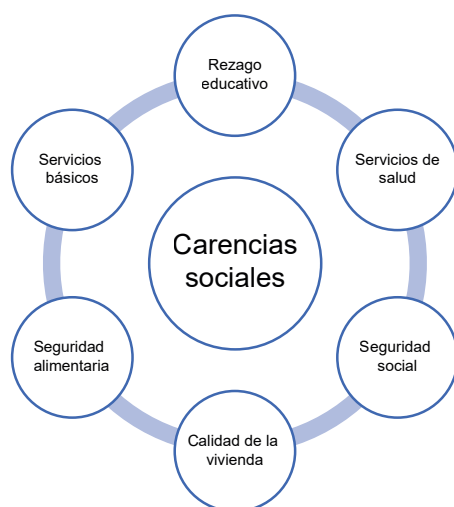
Desde la economía convencional, el ingreso y los valores materiales configuran el modo de conceptualización y medición de la pobreza al integrar variables sociales como la educación, alimentación, salud, entre otras; es decir, la pobreza se entiende como la falta de capacidades y oportunidades en la sociedad para el alcance de mejores condiciones de vida (Márquez y Ramírez, 2020). Un acercamiento holístico o multidimensional de la pobreza engloba conceptos de bienestar económico y de derechos sociales, concentrados en el concepto de carencias sociales (Huerta, 2016).

En la literatura especializada sobre el tema de la pobreza, se rescatan aquellas características estructurales que impiden el desarrollo individual y grupal y que, por extrapolación, disminuyen las posibilidades de alcanzar el bienestar. Se trata principalmente de características relacionadas con la acumulación diferencial de capacidades de desarrollo integral de las perso-

nas. El supuesto aquí es que un ciudadano requiere como condición necesaria —mas no suficiente para su desarrollo— de un adecuado entorno familiar y social, un ingreso mínimo, una atención sanitaria temprana, una alimentación sana, adecuadas condiciones sanitarias en la vivienda, un ambiente seguro y limpio en la comunidad, buena educación y crucialmente un mercado laboral con oportunidades (Sales, 2012). La falta de esas condiciones básicas enmarca la plataforma de las carencias sociales.

En este sentido, el término *carencia* se refiere a la falta o privación de algo a una unidad de referencia (seres humanos, vegetales, animales, comunidades etc.). En el ámbito social, la carencia implica la privación de una o múltiples variables sociales, susceptibles de determinar el grado de desenvolvimiento de alguna unidad de referencia (individuo, familia, grupo, comunidad...) dentro de la sociedad. En el contexto mexicano, Cano y Fuentes (2019) estiman que la carencia social se determina cuando una persona se ve restringida para ejercer uno o más derechos definidos por los seis indicadores señalados en el artículo 35 de la Ley General de Desarrollo Social: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguri-

Figura 5.3. Dimensiones del indicador de carencias sociales



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2018.

dad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación.

Asimismo, el Coneval, como ya se ha mencionado, congrega seis factores o dimensiones que componen el indicador de carencia social como lo indica la figura siguiente:

Como lo indica este esquema, los factores que componen el indicador de carencias sociales son: el rezago educativo, la carencia por acceso a los servicios de salud, la carencia por acceso a la seguridad social, la carencia por calidad y espacios de la vivienda, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y la carencia por acceso a la alimentación. Estas dimensiones conforman el contenido factorial para que se pueda medir la carencia social, bajo la hipótesis⁴ de que la medición del pleno ejercicio de un derecho tiene limitaciones metodológicas, en aspectos observables y no observables.

En este sentido, el Coneval considera que los componentes del indicador de carencia social deben llevar a la identificación de elementos mínimos o esenciales del derecho social de las personas definidos en el artículo 36 de la LGDS. Si bien este criterio permite disponer de una aproximación operativa para la identificación de las carencias, implica por necesidad que aun si una persona no presenta una carencia determinada, no podrá suponerse que tiene asegurado el ejercicio pleno del derecho correspondiente (Coneval, 2010, p. 51).

Con fundamento en esos antecedentes, el Coneval a partir de los siguientes criterios generales definió el marco factorial del indicador de carencia social:

- *Unidad de análisis:* son las personas; cuando no es posible hacer una medición a nivel individual, se hace a nivel del hogar o de la vivienda y se asigna el valor correspondiente a todas las personas dentro de una misma unidad doméstica o vivienda.

⁴ Para construir esta hipótesis, el Coneval toma el ejemplo del caso del derecho a la educación. A ese respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Si bien es posible identificar el nivel educativo alcanzado por una persona, es difícil obtener información acerca de si la educación recibida le ha permitido desarrollar armónicamente todas sus facultades, así como los otros elementos mencionados (Coneval, 2010).

- *Pertinencia conceptual*: los componentes del indicador de carencia social deben expresar aspectos fundamentales del ejercicio de cada derecho social.
- *Factibilidad empírica*: los componentes del indicador de carencia social deben estimarse de manera confiable, válida y precisa a nivel estatal y municipal, con información generada por el INEGI.
- *Especificidad*: los componentes del indicador de carencia social deben identificar claramente a la población con carencia, a fin de construir indicadores dicotómicos.
- *Utilidad para las políticas públicas*: debe ser posible la reducción del nivel de carencia, incluso a cero, lo que implica que debe ser factible superar la carencia asociada.

Indicadores de las carencias sociales y el énfasis en el rezago educativo

El estudio de las carencias sociales en México requiere comprender la articulación entre los distintos componentes que integran el sistema de medición de la pobreza multidimensional propuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Dicho sistema reconoce que la pobreza no puede ser entendida exclusivamente desde la insuficiencia de ingresos, sino como un fenómeno estructural que implica la privación del ejercicio efectivo de los derechos sociales fundamentales (Coneval, 2023). En este marco, los indicadores de carencias sociales constituyen una herramienta clave para diagnosticar las desigualdades y orientar las políticas públicas hacia la equidad y la inclusión social (Cano y Fuentes, 2019).

De acuerdo con el Coneval como se muestra en la figura 5.3, los indicadores que conforman las carencias sociales son seis:

- Rezago educativo,
- Carencia por acceso a servicios de salud,
- Carencia por acceso a la seguridad social,
- Carencia por calidad y espacios en la vivienda,
- Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda, y

- Carencia por acceso a la alimentación (Coneval, 2020).

Cada uno de estos componentes refleja una dimensión específica del bienestar humano y social. En conjunto, proporcionan un retrato amplio de las limitaciones estructurales que impiden a millones de mexicanos ejercer sus derechos en condiciones de dignidad. Por ejemplo, la carencia por acceso a servicios de salud no sólo implica la falta de cobertura médica, sino también la imposibilidad de garantizar una vida saludable y productiva. Del mismo modo, la falta de seguridad social se traduce en precariedad laboral, desprotección ante riesgos y ausencia de una red institucional de apoyo ante contingencias.

En el caso de las carencias relacionadas con la vivienda, el acceso limitado a espacios dignos y servicios básicos como agua potable, electricidad y drenaje sigue siendo un factor crítico de desigualdad territorial. Estas condiciones inciden directamente en la calidad de vida y en el desarrollo cognitivo y emocional de las personas, especialmente en los hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes (Pérez y Hernández, 2021). La carencia alimentaria, por su parte, constituye un obstáculo para el desarrollo físico y mental adecuado, afectando las capacidades de aprendizaje, productividad y participación social de los individuos (FAO, 2022).

La siguiente tabla presenta los seis indicadores de carencia social definidos por el Coneval, los cuales constituyen una base esencial para el análisis de la pobreza multidimensional en México. Estos indicadores permiten evaluar el grado de privación en el ejercicio de los derechos sociales fundamentales, así como las desigualdades estructurales que configuran la vulnerabilidad social en distintos contextos territoriales y poblacionales.

La tabla 5.2 sintetiza los principales indicadores de carencia social utilizados por el Coneval. Cada uno de estos indicadores refleja una dimensión del bienestar humano, y en conjunto, conforman una visión integral del grado de vulnerabilidad en México. De todas ellas, el rezago educativo destaca como la carencia más transversal, ya que afecta directamente la posibilidad de acceder a los demás derechos, condicionando la movilidad social y la equidad. Este enfoque justifica que el presente libro profundice en el

Tabla 5.2. *Indicadores de las carencias sociales en México*

<i>Indicador de carencia social</i>	<i>Definición operativa</i>	<i>Impacto en la vulnerabilidad social</i>
Rezago educativo	Personas que no han concluido la educación básica obligatoria (primaria y secundaria) según su edad.	Limita el acceso a empleos formales, ingresos dignos y participación ciudadana plena.
Acceso a servicios de salud	Personas sin afiliación o cobertura médica en instituciones públicas o privadas.	Aumenta la exposición a enfermedades y reduce la estabilidad económica de los hogares.
Acceso a seguridad social	Personas sin acceso a prestaciones laborales o mecanismos de protección social ante riesgos laborales, enfermedad o vejez.	Propicia dependencia económica y precariedad intergeneracional.
Calidad y espacios de la vivienda	Hogares con materiales precarios, hacinamiento o sin condiciones adecuadas de habitabilidad.	Impacta negativamente en la salud, el desarrollo infantil y el bienestar psicológico.
Acceso a servicios básicos en la vivienda	Hogares sin agua potable, electricidad o drenaje adecuados.	Aumenta los riesgos sanitarios y limita las oportunidades de desarrollo humano.
Acceso a la alimentación	Personas con inseguridad alimentaria moderada o severa, según la Ensanut.	Afecta el crecimiento físico y cognitivo, perpetuando los ciclos de pobreza.

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2022).

estudio del rezago educativo como núcleo de la vulnerabilidad estructural mexicana.

Sin embargo, dentro de este conjunto de carencias, el rezago educativo emerge como la más transversal y determinante. A diferencia de las demás dimensiones, el rezago educativo no sólo limita el acceso a otros derechos, sino que condiciona la posibilidad misma de romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y vulnerabilidad. El acceso, permanencia y aprovechamiento educativo son el punto de partida para el ejercicio de la ciudadanía plena, la empleabilidad, la movilidad social y el fortalecimiento del capital humano.

Por esta razón, el presente libro centra su análisis en el rezago educativo como núcleo estructural de la vulnerabilidad social en México. A través de este eje, se busca comprender cómo las deficiencias en el acceso, la calidad y la equidad educativa generan brechas cognitivas, laborales y sociales que perpetúan la exclusión. Asimismo, se analizarán las políticas públicas, los programas institucionales y los marcos normativos que han intentado abordar esta problemática, valorando su impacto real en la reducción de las desigualdades y en la construcción de una ciudadanía más justa e inclusiva.

Conclusiones

El análisis realizado en este capítulo ha permitido establecer que la vulnerabilidad social en México es una realidad estructural, sostenida por un entramado de desigualdades históricas y por un modelo económico que ha limitado la capacidad redistributiva del Estado. Los avatares de la vulnerabilidad se expresan en múltiples planos —económico, educativo, sanitario y territorial—, configurando un escenario donde amplios sectores [de la población permanecen expuestos a condiciones de precariedad y exclusión.

Las carencias sociales representan la manifestación empírica de esa vulnerabilidad. Cada dimensión —educación, salud, vivienda, seguridad social, alimentación y servicios básicos— constituye tanto un indicador como una expresión de la desigualdad estructural. Su persistencia evidencia que las políticas públicas, aunque bien intencionadas, han resultado insuficientes para revertir los mecanismos que reproducen la pobreza y la exclusión.

El rezago educativo se perfila como la carencia más estratégica y transversal. No sólo incide directamente en las demás dimensiones del bienestar, sino que actúa como un factor multiplicador de la vulnerabilidad social. La falta de acceso a una educación equitativa y de calidad limita la empleabilidad, reduce las oportunidades de participación ciudadana y deteriora las capacidades cognitivas necesarias para el desarrollo humano.

Asimismo, el rezago educativo reproduce de manera intergeneracional las brechas de desigualdad. Las familias con bajos niveles de instrucción enfrentan mayores dificultades para acceder a empleos formales, garantizar la salud y el bienestar de sus hijos o participar activamente en la vida pública. En este sentido, el rezago educativo no sólo es un problema individual o sectorial, sino un desafío estructural que compromete la cohesión social y el desarrollo sostenible del país (UNESCO, 2023).

Por lo tanto, el paso hacia el siguiente capítulo representa un tránsito analítico necesario: del estudio de las carencias sociales como expresión de la vulnerabilidad, al examen del rezago educativo como su causa y multiplicador más profundo. En el capítulo 6 se explorará cómo el déficit educativo constituye una forma de vulnerabilidad acumulada que impacta en la productividad, la ciudadanía y la estabilidad social.

6. El rezago educativo como factor de riesgo a la vulnerabilidad

Introducción

El rezago educativo constituye uno de los problemas estructurales más persistentes en México y, al mismo tiempo, un factor determinante en la reproducción de la vulnerabilidad social. A diferencia de otras carencias que pueden mitigarse con intervenciones de corto plazo, la insuficiencia en los niveles de escolaridad, las brechas en el acceso a la educación de calidad y la deserción escolar generan impactos de largo alcance en la vida de las personas y en el desarrollo de las comunidades. La educación, entendida no solo como acceso a la escuela sino como un proceso de formación integral y de adquisición de capacidades, se convierte en la puerta de entrada o de exclusión frente a oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales.

En México, el rezago educativo se manifiesta en múltiples dimensiones: analfabetismo persistente en zonas rurales e indígenas, baja conclusión de la educación básica y media superior, desigual acceso a la educación superior, y fuertes disparidades regionales y de género. Estas condiciones refuerzan un círculo vicioso en el que la falta de escolaridad limita el acceso a empleos formales, disminuye el ingreso familiar, restringe la movilidad social y reduce la capacidad de los hogares para enfrentar riesgos y contingencias.

Desde una perspectiva de política social, el rezago educativo no puede entenderse como un problema aislado, sino como un factor estructurante de la vulnerabilidad social. A mayor déficit educativo, mayor exposición a condiciones de pobreza, marginación laboral y exclusión del bienestar socioeconómico. De ahí que este capítulo busque demostrar cómo la educa-

ción, además de ser un derecho humano fundamental, constituye un bien estratégico para la cohesión social, la productividad y la competitividad de la nación.

El análisis se enfocará en tres dimensiones clave:

- El sistema educativo mexicano y las causas del rezago: incluyendo factores institucionales, económicos y socioculturales.
- El impacto del rezago en la ciudadanía: desde la marginación cognitiva hasta la exclusión del mercado laboral y del bienestar socioeconómico.
- Retos y alternativas institucionales: hacia una política pública capaz de enfrentar esta problemática desde un enfoque de complejidad y de derechos humanos.

Este capítulo plantea que atender el rezago educativo no es únicamente un desafío pedagógico, sino un imperativo político y social de primer orden. Mientras no se logre reducir de manera significativa esta condición estructural, las políticas públicas y sociales estarán condenadas a enfrentar, una y otra vez, los mismos problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad que caracterizan a la sociedad mexicana.

Para comprender al rezago educativo como componente del indicador de carencia social, es indispensable conocer la visión constitucional e institucional de la estructura del sistema educativo mexicano.

Delimitación del campo de análisis del rezago educativo por el Coneval

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha establecido parámetros claros para delimitar el rezago educativo en México. De acuerdo con la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), una persona se considera en rezago educativo si tiene al menos 15 años y no ha concluido la secundaria, o si no cumple con los niveles de escolaridad obligatoria correspondientes a su generación (Coneval, 2019). Los criterios específicos son:

1. Tener entre tres y 15 años, sin haber completado la educación básica obligatoria y sin asistir a un centro educativo formal.
2. Haber nacido antes de 1982 y no contar con primaria completa.
3. Haber nacido a partir de 1982 y no haber concluido la secundaria.

En síntesis, el rezago educativo implica que las personas no logran alcanzar el nivel de escolaridad correspondiente a su edad, lo que las coloca en condiciones de desventaja social y limita su inserción laboral, cultural y ciudadana (DOF, 2013; Muñoz, 2009).

Los datos disponibles de 2008 a 2018 muestran una reducción moderada del rezago educativo en México, pasando de 21.9% en 2008 a 16.9% en 2018, lo que equivale a una disminución de 24.5 a 21.1 millones de personas (Coneval, 2019). Sin embargo, el avance no ha sido uniforme entre grupos de edad ni entre entidades federativas.

La población de tres a 15 años redujo significativamente su rezago, de 10.6% (3.2 millones) en 2008 a 8% (2.3 millones) en 2018, reflejando los esfuerzos de universalización de la educación básica. En contraste, la población de 16 años o más nacida después de 1982 mostró un estancamiento, al pasar de 5.1 millones en 2008 a 6.3 millones en 2018, evidenciando dificultades para garantizar la conclusión de la secundaria y el tránsito hacia la media superior.

Por su parte, el análisis territorial evidencia fuertes disparidades. Mientras Chiapas (29.2%), Oaxaca (27.1%), Veracruz (25%) y Michoacán (24.2%) registraron los niveles más altos de rezago educativo en 2018, entidades como la Ciudad de México (8.1%), Nuevo León (10.1%) y Sonora (11.4%) se ubicaron en el extremo opuesto (Coneval, 2019). Esto revela que la desigualdad estructural entre regiones sigue siendo un factor determinante.

La OCDE (2021) refuerza esta perspectiva al señalar que solo el 23% de los mexicanos de entre 25 y 64 años cuenta con estudios universitarios, cifra muy por debajo del promedio de 39% de los países miembros. Además, persisten brechas de género y edad: cerca del 18% de los adultos mayores son analfabetas, y dos de cada tres en esta condición son mujeres (INEGI, 2020).

En conjunto, estos datos muestran que, aunque se ha logrado cierta reducción en el rezago educativo en la última década, el fenómeno permanece como un problema estructural que afecta principalmente a poblaciones

rurales, indígenas y en situación de pobreza. La política educativa, en consecuencia, debe atender no solo la cobertura, sino también la calidad de los aprendizajes y la reducción de brechas regionales y de género para cumplir con la promesa de universalización de la educación obligatoria.

El sistema educativo mexicano para la comprensión del rezago educativo

En las últimas décadas, la disminución del rezago educativo en México se ha constituido como una meta central de las políticas públicas, dado que la educación es reconocida como un factor estratégico para el desarrollo social y económico (Alcántara, 2008; Latapí, 2009). Desde la promulgación de la Ley General de Educación de 1993 y, posteriormente, su actualización en 2019, se estableció la responsabilidad del Estado no solo de garantizar el acceso universal a la educación, sino de ejercer una función compensatoria encaminada a eliminar las carencias que afectan con mayor gravedad a determinadas regiones y grupos sociales (Pérez, 2017; SEP, 2019).

El sistema educativo mexicano, bajo la conducción de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se estructura en diversos niveles y modalidades que reflejan tanto la aspiración de universalidad como las tensiones históricas de desigualdad, cobertura y calidad. A continuación se presenta la estructura general del sistema, acompañada de un análisis sobre su papel en la comprensión del rezago educativo.

a) Educación preescolar en México: avances, retos y perspectivas

La educación preescolar se ha consolidado en México como un nivel fundamental para el desarrollo de habilidades cognitivas, socioemocionales y lingüísticas en la infancia temprana. Desde la reforma de 2002, que estableció su obligatoriedad en la Constitución, se reconoció que el acceso a este nivel debía ser universal, como un paso estratégico para reducir desigualdades futuras (DOF, 2002). Según la UNESCO (2021), la educación inicial y preescolar es determinante en la preparación escolar, pues mejora la capacidad de aprendizaje y contribuye a romper los ciclos intergeneracionales

de pobreza. No obstante, la calidad y cobertura de este servicio aún enfrentan desigualdades significativas entre áreas urbanas y rurales, así como entre sectores indígenas y no indígenas (INEE, 2019).

Uno de los principales avances ha sido la expansión de la matrícula: de acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2022), más del 70% de los niños de tres a cinco años están inscritos en instituciones de preescolar. Sin embargo, esta cifra oculta disparidades, ya que la cobertura en comunidades rurales y en estados con mayor marginación, como Oaxaca y Chiapas, se mantiene por debajo del promedio nacional (INEGI, 2020). En este sentido, Pérez y Valdez (2014) señalan que el acceso por sí solo no garantiza igualdad de oportunidades, puesto que los beneficios dependen en gran medida de la calidad pedagógica y de los recursos materiales disponibles.

En términos de calidad, los retos son múltiples. Estudios recientes del Banco Mundial (2021) destacan que en México la proporción alumno-docente es elevada, lo cual limita la atención personalizada y la detección temprana de problemas de aprendizaje. Asimismo, la falta de infraestructura adecuada, la escasa disponibilidad de materiales didácticos y la insuficiente formación continua de los docentes reducen el potencial del preescolar como herramienta de equidad social. Tal como afirman Berlinski y Schady (2015), la inversión en educación temprana es la más costo-efectiva en comparación con otras etapas educativas, pero requiere planeación estratégica y financiamiento sostenido.

Otro aspecto crucial es el enfoque intercultural y bilingüe. México, al ser un país pluricultural, enfrenta la necesidad de desarrollar currículos pertinentes para niños indígenas que fortalezcan su lengua y cultura. De acuerdo con Skrobot (2014), la ausencia de programas bilingües efectivos en la primera infancia contribuye al rezago educativo y a la pérdida de lenguas originarias. En este sentido, los esfuerzos por implementar modelos interculturales aún son fragmentarios y dependen de iniciativas locales más que de una política nacional sólida (INEE, 2019).

Por último, es importante señalar que el impacto del rezago en la educación preescolar se refleja directamente en los niveles posteriores. Investigaciones de Heckman (2006) muestran que los déficits de la primera infancia difícilmente se compensan en etapas posteriores. Por lo tanto, la atención integral al preescolar en México no solo implica garantizar cobertura uni-

versal, sino también mejorar la calidad pedagógica, promover la inclusión cultural y lingüística, y diseñar políticas con perspectiva territorial que atiendan a la población más vulnerable. La falta de atención en este nivel constituye uno de los factores estructurales que perpetúan la desigualdad social y educativa en el país.

b) Educación primaria: el pilar del sistema educativo mexicano

La educación primaria es considerada la columna vertebral del sistema educativo mexicano. Desde la promulgación de la Ley General de Educación de 1993, este nivel ha sido obligatorio y constituye el punto de partida para la formación de capital humano básico (Pérez, 2017). Su importancia radica en que garantiza el dominio de competencias esenciales como la lectura, la escritura, el cálculo matemático elemental y la comprensión del entorno social. Sin embargo, los avances logrados en cobertura y permanencia contrastan con los desafíos en calidad, equidad y aprendizajes efectivos.

En términos de cobertura, la educación primaria en México ha alcanzado niveles cercanos a la universalización. Según el INEGI (2020), la tasa neta de escolarización en primaria supera el 95%, lo que refleja un logro histórico en acceso. No obstante, este indicador debe analizarse junto con las tasas de eficiencia terminal y de abandono escolar. El INEE (2019) reporta que cerca del 10% de los estudiantes no concluye este nivel en el tiempo establecido, y que la repetición de grado sigue siendo un problema recurrente en contextos rurales y marginados. Estos datos evidencian que la universalización del acceso no equivale a garantizar aprendizajes plenos.

En materia de calidad, las evaluaciones nacionales e internacionales han mostrado resultados preocupantes. El Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS, 2016) y el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, 2018) sitúan a México por debajo del promedio de la OCDE en competencias básicas de lectura y matemáticas. Estos resultados ponen de relieve que, aunque la cobertura es amplia, los aprendizajes adquiridos son insuficientes para enfrentar los retos de la sociedad del conocimiento. De acuerdo con Latapí (2009), la educación primaria en México se ha caracterizado por una tensión constante entre cantidad y ca-

lidad, privilegiando la expansión de matrícula sobre la mejora de contenidos y métodos.

Un aspecto clave del rezago en primaria está asociado a las desigualdades regionales y socioeconómicas. Estudios del Coneval (2022) confirman que los niños de hogares en situación de pobreza extrema tienen menor probabilidad de concluir la primaria en comparación con aquellos de hogares no pobres. La falta de infraestructura escolar adecuada, la escasez de materiales didácticos y las carencias en capacitación docente afectan principalmente a comunidades rurales e indígenas, perpetuando brechas que se reflejan en la educación secundaria y media superior. Así, la primaria, en lugar de ser un espacio compensatorio, reproduce las desigualdades estructurales de la sociedad mexicana (Martínez, 2012).

Asimismo, la calidad docente sigue siendo un tema de debate. A pesar de la reforma educativa de 2013 y los esfuerzos posteriores por mejorar la formación inicial y continua de los maestros, persisten deficiencias en actualización pedagógica, métodos de enseñanza y dominio de contenidos (Ornelas, 2015). La dependencia de un currículum homogéneo a nivel nacional ha limitado la posibilidad de atender las necesidades locales, lo que reduce la pertinencia educativa y el impacto en comunidades diversas.

Finalmente, la educación primaria enfrenta el reto de preparar a los estudiantes para la transición a la secundaria. Según la SEP (2022), el rezago en comprensión lectora y matemáticas en sexto grado es uno de los factores que explican el fracaso escolar en la secundaria. Por ello, fortalecer este nivel implica no solo garantizar la cobertura, sino también mejorar la pertinencia de los contenidos, la calidad de la enseñanza y la equidad en la asignación de recursos. La primaria, como nivel fundacional, es decisiva para romper o perpetuar los ciclos de vulnerabilidad educativa en México.

c) Educación secundaria: entre la obligatoriedad y el rezago persistente

Desde 1993, la educación secundaria en México se estableció como obligatoria, representando un paso crucial para consolidar la educación básica (DOF, 1993). Se imparte en distintas modalidades: general, técnica, telesecundaria y secundaria para trabajadores o adultos. En la práctica, constituye un nivel puente entre la educación primaria y la media superior, pero

también uno de los eslabones más frágiles del sistema educativo mexicano. De acuerdo con el INEE (2019), aunque la tasa neta de escolarización alcanza alrededor del 88%, el abandono escolar en este nivel ronda el 5%, con mayor incidencia en zonas rurales e indígenas.

Uno de los principales problemas radica en la calidad del aprendizaje. Según datos de Planea (2017), más del 60% de los estudiantes de secundaria obtuvo resultados insuficientes en matemáticas y comprensión lectora. Esto refleja que el rezago educativo se acumula desde primaria y se agrava en secundaria. Martínez Rizo (2012) advierte que este nivel se convierte en un filtro social: mientras los jóvenes de sectores urbanos y con mayores ingresos tienden a continuar hacia la media superior, los de zonas marginadas enfrentan barreras que los conducen al abandono escolar y al empleo informal.

La telesecundaria, diseñada para atender comunidades rurales y dispersas, ha sido clave en la expansión de cobertura. No obstante, diversos estudios revelan que esta modalidad presenta limitaciones en infraestructura, capacitación docente y acceso a tecnologías (INEGI, 2020). Ornelas (2015) señala que aunque la telesecundaria cumple una función compensatoria, en realidad refleja un modelo educativo de segunda categoría, con programas y recursos insuficientes para garantizar aprendizajes equivalentes a los de la secundaria general.

Otro aspecto relevante es el papel de la secundaria como nivel propedéutico. Se espera que al concluir este ciclo los estudiantes cuenten con competencias básicas para ingresar al bachillerato, sin embargo, los altos índices de reprobación y abandono limitan esa transición. De acuerdo con la SEP (2022), uno de cada cinco jóvenes no logra concluir este nivel en la edad normativa. Esta situación coloca a miles de adolescentes en riesgo de exclusión educativa y laboral temprana, lo cual contribuye al círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad social.

Finalmente, la educación secundaria en México enfrenta el reto de reinventarse en el marco de la globalización y la sociedad digital. El acceso desigual a internet y dispositivos electrónicos se hizo evidente durante la pandemia de covid-19, cuando millones de estudiantes quedaron excluidos del modelo de educación a distancia (CEPAL-UNESCO, 2020). Este episodio puso de relieve la urgencia de fortalecer competencias digitales, actualizar los planes de estudio y garantizar la equidad en el acceso a recursos tecno-

lógicos. Sin una transformación profunda, la secundaria seguirá siendo un punto crítico del rezago educativo nacional.

d) Educación indígena: pluriculturalidad, rezago y resistencia

México es un país pluricultural que alberga más de 68 pueblos indígenas y 364 variantes lingüísticas, organizadas en 11 familias lingüísticas indoamericanas (Skrobot, 2014). En este contexto, la educación indígena constituye uno de los mayores desafíos del sistema educativo nacional. Aunque desde 1992 la Constitución reconoció el carácter pluricultural del país, los avances en políticas educativas para los pueblos originarios han sido limitados y fragmentarios. De acuerdo con el Coneval (2022), los indígenas son el grupo poblacional con mayores rezagos en todos los indicadores sociales, incluida la educación.

Uno de los principales problemas es la cobertura insuficiente y desigual. La dispersión geográfica de las comunidades indígenas dificulta la instalación de escuelas completas, lo que genera planteles multigrado con un solo docente para varios niveles (INEE, 2019). Esta situación impacta la calidad del aprendizaje, ya que los profesores enfrentan condiciones precarias de trabajo, falta de materiales didácticos pertinentes y carencia de formación en educación intercultural bilingüe. Como advierte Muñoz Izquierdo (2008), la ausencia de un modelo pedagógico robusto perpetúa la marginación educativa de estos pueblos.

En cuanto a los aprendizajes, la situación es aún más crítica. Evaluaciones nacionales muestran que los niños indígenas obtienen resultados significativamente más bajos que sus pares no indígenas en matemáticas y comprensión lectora (INEE, 2019). Esto se explica en parte por el uso de programas escolares diseñados desde una perspectiva homogénea y urbana, que no consideran las lenguas, cosmovisiones ni los contextos comunitarios de los pueblos indígenas (Dietz y Mateos, 2011). Como resultado, la escuela se convierte en un espacio de asimilación cultural más que de fortalecimiento identitario.

Un aspecto positivo ha sido el desarrollo gradual de modelos de educación intercultural y bilingüe. La SEP ha impulsado programas de educación inicial y básica en lenguas originarias, aunque con avances desiguales entre

estados. Investigaciones de Hamel (2016) sostienen que la educación bilingüe puede fortalecer la identidad cultural y mejorar los aprendizajes, siempre que se implementen con pertinencia pedagógica y recursos suficientes. Sin embargo, la falta de continuidad presupuestal y la débil capacitación docente han limitado el alcance de estas iniciativas.

Por último, es importante señalar que la educación indígena está ligada al ejercicio de derechos humanos fundamentales. La UNESCO (2021) subraya que garantizar educación pertinente para pueblos indígenas no solo es una cuestión de justicia social, sino también un requisito para cumplir con la Agenda 2030 en su objetivo de “no dejar a nadie atrás”. En México, la deuda histórica con las comunidades originarias se refleja en los rezagos educativos persistentes, que son tanto una expresión como un motor de desigualdad estructural. Mientras no se consolide un modelo intercultural robusto, la educación indígena seguirá siendo un ámbito de exclusión y resistencia.

e) Educación para adultos: rezago acumulado y políticas compensatorias

La educación para adultos en México ha sido históricamente un terreno de compensación frente al rezago acumulado en los niveles básicos. Desde la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en 1981, el objetivo ha sido ofrecer alternativas flexibles para jóvenes y adultos que no concluyeron su educación básica (Latapí, 2009). Según datos del INEGI (2020), cerca de 4.4 millones de personas mayores de 15 años son analfabetas, y más de 30 millones no han concluido la educación básica, lo que evidencia la magnitud del desafío.

Uno de los pilares de esta modalidad ha sido el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), implementado desde 2001, que incorpora contenidos vinculados a la vida cotidiana y la inserción laboral. Sin embargo, investigadores como Muñoz Izquierdo (2008) destacan que los programas del INEA enfrentan altos índices de deserción, debido a la falta de incentivos económicos, limitaciones de tiempo por parte de los adultos y condiciones socioeconómicas adversas. La flexibilidad de horarios y modalidades (presencial, semipresencial y en línea) no siempre logra compensar estas barreras estructurales.

Además, la calidad de los servicios educativos para adultos ha sido objeto de críticas. Rodríguez Gómez (2015) señala que la dependencia excesiva de figuras solidarias (alfabetizadores voluntarios) genera precariedad laboral y afecta la continuidad de los programas. A ello se suma la insuficiencia de materiales didácticos adaptados a las realidades socioculturales de las comunidades, lo que limita la apropiación del aprendizaje. Como afirma Rivera (2019), la educación de adultos requiere más que alfabetización: implica un proceso de formación integral que fortalezca la ciudadanía y la participación social.

En el marco de la pandemia de covid-19, el rezago educativo de los adultos se profundizó. La UNESCO (2021) advirtió que los programas de alfabetización y educación para adultos en México sufrieron recortes presupuestales y dificultades de continuidad, dejando a miles de personas sin acceso a oportunidades de aprendizaje. Este retroceso demuestra que la educación de adultos no ha sido priorizada dentro de la política educativa nacional, pese a su relevancia en la construcción de una sociedad más equitativa.

En conclusión, la educación para adultos en México se mantiene como un espacio compensatorio y fragmentado, insuficiente para revertir el rezago estructural acumulado. Su fortalecimiento requiere una política pública con financiamiento estable, formación docente especializada y articulación con programas de empleo, desarrollo comunitario y bienestar social. De lo contrario, seguirá siendo un mecanismo paliativo y no una estrategia de transformación social.

f) Educación media superior: expansión, desigualdad y nuevos retos

La educación media superior (EMS) se consolidó como obligatoria en 2012, mediante la reforma al artículo 3° constitucional (DOF, 2012). Este nivel representa un punto de inflexión en la trayectoria educativa, pues su conclusión es determinante para el acceso al empleo formal y la continuidad hacia la educación superior. En México, la EMS se ofrece en tres grandes modalidades: bachillerato general, bachillerato tecnológico y educación profesional técnica (ANUIES, 2021).

A pesar de la expansión de la cobertura, persisten grandes desigualdades. De acuerdo con la SEP (2022), la tasa neta de escolarización en este

nivel alcanzó 63% en 2020, con brechas significativas entre entidades federativas y estratos socioeconómicos. La deserción escolar es particularmente crítica: más del 13% de los jóvenes abandona sus estudios en este nivel, siendo la pobreza y la necesidad de incorporarse al mercado laboral las principales causas (Coneval, 2022).

Los resultados en aprendizajes también reflejan grandes retos. Evaluaciones internacionales como PISA (OCDE, 2019) muestran que más del 40% de los jóvenes mexicanos de 15 años no alcanza niveles básicos en matemáticas y lectura, lo que limita su inserción en el mundo laboral y académico. Según Backhoff (2018), la EMS en México se ha expandido cuantitativamente, pero sin asegurar calidad ni pertinencia en los programas de estudio.

Otro desafío radica en la desconexión entre la EMS y el mercado laboral. Aunque el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica buscan formar competencias específicas, muchos egresados enfrentan desempleo o subempleo. Rodríguez (2016) advierte que el modelo educativo no está alineado con las necesidades productivas regionales, lo que deriva en una sobreoferta de egresados en áreas poco demandadas y una carencia en sectores estratégicos como ciencia, tecnología e innovación. Finalmente, la pandemia de covid-19 intensificó las desigualdades en este nivel. Miles de jóvenes abandonaron sus estudios por falta de conectividad y recursos tecnológicos (CEPAL-UNESCO, 2020). Este retroceso amenaza con incrementar el rezago educativo y perpetuar el ciclo de pobreza intergeneracional. En este sentido, fortalecer la EMS no es solo un compromiso educativo, sino una condición indispensable para la competitividad económica y la cohesión social del país.

g) Educación superior: expansión, desigualdad y retos de calidad

La educación superior en México ha experimentado un proceso de expansión sin precedentes en las últimas tres décadas. De acuerdo con la ANUIES (2022), la matrícula de educación superior pasó de 2.2 millones de estudiantes en el año 2000 a más de 4.9 millones en 2021, lo que refleja una ampliación sustancial de la cobertura. Sin embargo, este crecimiento no se ha distribuido de manera equitativa: mientras que entidades como Ciudad de México y Nuevo León alcanzan tasas de cobertura cercanas al 50%, es-

tados como Chiapas y Oaxaca apenas superan el 25% (SEP, 2022). Esta disparidad territorial constituye una manifestación del rezago educativo que contribuye a la reproducción de la desigualdad social.

La calidad de los aprendizajes es otro desafío central. Según la OCDE (2021), la educación superior mexicana presenta una baja productividad científica en comparación con países de la región como Brasil o Chile. El número de investigadores por cada 1 000 integrantes de la PEA es de apenas 1.2, muy por debajo del promedio regional. Además, aunque el país ha incrementado la generación de patentes y publicaciones indexadas, la mayoría se concentra en unas pocas universidades públicas y privadas de élite, dejando a la mayoría de las instituciones en rezago.

Las políticas públicas recientes han buscado ampliar el acceso mediante programas como la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG). No obstante, especialistas como Gil Antón (2020) cuestionan su viabilidad a largo plazo, señalando problemas en financiamiento, infraestructura, personal académico y pertinencia curricular. La fragmentación institucional, sumada a presupuestos insuficientes, limita la capacidad de este nivel educativo para responder a los retos de la globalización y la digitalización.

Un reto adicional es la vinculación entre educación superior y mercado laboral. El Observatorio Laboral de México (STPS, 2022) muestra que más del 40% de los egresados universitarios trabaja en áreas distintas a las que estudiaron, lo que refleja una desconexión entre la formación académica y las demandas del aparato productivo. La sobreoferta de profesionales en áreas saturadas contrasta con la escasez de especialistas en ingeniería, tecnologías digitales y energías renovables.

En síntesis, aunque la educación superior mexicana se ha democratizado en términos de acceso, enfrenta retos de calidad, pertinencia y equidad. Superar el rezago educativo en este nivel implica fortalecer la investigación, profesionalizar al personal docente, invertir en innovación tecnológica y mejorar la vinculación con sectores estratégicos de desarrollo económico y social.

h) Educación tecnológica: pertinencia y vinculación productiva

La educación tecnológica en México ha sido reconocida como una herramienta clave para impulsar el desarrollo regional y atender las demandas del mercado laboral. Según datos del Tecnológico Nacional de México (TecNM, 2022), actualmente más de 600 000 estudiantes cursan carreras de ingeniería y tecnología en 254 campus del sistema, lo que convierte al TecNM en el principal formador de ingenieros en América Latina. Este esfuerzo busca responder al rezago histórico de capital humano especializado que limita la competitividad del país.

Sin embargo, la pertinencia de los programas aún es un desafío. Rodríguez y Mendoza (2021) señalan que los planes de estudio de muchas instituciones tecnológicas permanecen desactualizados frente a los cambios acelerados de la cuarta revolución industrial, donde competencias digitales, inteligencia artificial y sostenibilidad energética se vuelven esenciales. La falta de actualización curricular genera un desajuste entre la formación de los estudiantes y las necesidades del sector productivo.

Además, persisten brechas de equidad en el acceso a la educación tecnológica. Mientras en regiones industriales como el Bajío la oferta educativa está orientada a la manufactura avanzada y la ingeniería automotriz, en zonas rurales y del sur del país la cobertura es menor y las carreras están menos diversificadas (INEE, 2020). Esto amplía las desigualdades regionales y limita la posibilidad de que la educación tecnológica funcione como un verdadero mecanismo de movilidad social.

La vinculación con empresas e industrias representa un área de oportunidad. La UNESCO (2021) recomienda fortalecer los programas de educación dual y prácticas profesionales para garantizar que los egresados adquieran experiencia en entornos reales de trabajo. Aunque algunos institutos tecnológicos en México ya han adoptado este modelo, su alcance sigue siendo limitado y poco homogéneo. En conclusión, la educación tecnológica mexicana tiene un enorme potencial para combatir el rezago educativo y generar movilidad social, pero requiere mayor inversión en innovación, actualización curricular y vinculación empresarial. Sin estas condiciones, su impacto seguirá fragmentado y desigual.

i) Educación normal y especial: profesionalización docente e inclusión pendiente

La educación normal en México tiene como misión principal la formación de docentes para la educación básica. Desde la reforma constitucional de 2013 y su posterior reversión parcial en 2019, el debate se ha centrado en la calidad y profesionalización de los futuros maestros. De acuerdo con la SEP (2021), existen 264 escuelas normales públicas y 131 privadas en el país, que atienden a más de 120 000 estudiantes. Sin embargo, la ANUIES (2020) señala que muchas normales enfrentan carencias en infraestructura, actualización académica y profesionalización de su planta docente.

La profesionalización docente se ha vuelto un reto clave. Tras la creación de la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Usicamm) en 2019 se establecieron mecanismos de ingreso y promoción más transparentes, aunque persisten críticas sobre la burocratización del proceso (Maldonado, 2021). Para mejorar la calidad de la educación básica, resulta indispensable elevar los estándares de las escuelas normales y garantizar que sus egresados cuenten con competencias pedagógicas, digitales e inclusivas.

En paralelo, la educación especial ha ganado relevancia bajo el paradigma de la inclusión educativa. El INEGI (2020) reporta que en México hay alrededor de dos millones de personas en edad escolar con alguna discapacidad, pero solo el 60% tiene acceso efectivo a servicios educativos adaptados. La Ley General de Educación (2019) obliga al Estado a garantizar condiciones de inclusión, sin embargo, la insuficiencia de personal especializado, materiales didácticos adaptados y políticas claras de integración limitan el cumplimiento de este mandato (DOF, 2019).

En este contexto, la UNESCO (2020) subraya que la educación inclusiva debe ser vista como un derecho humano y no como un servicio complementario. Ello implica pasar de modelos segregados a estrategias de integración plena, con apoyo de tecnologías asistivas, capacitación docente y adecuaciones curriculares. En México, aunque existen avances normativos, la práctica cotidiana sigue marcada por rezagos estructurales.

En síntesis, la educación normal y la educación especial son pilares para garantizar el derecho a una educación inclusiva y de calidad. El fortaleci-

miento de las normales permitirá contar con docentes preparados para enfrentar los retos del siglo XXI, mientras que la consolidación de un sistema de educación especial inclusivo será crucial para reducir las brechas de desigualdad que afectan a millones de niños y jóvenes con discapacidad.

Contenido epistemológico del rezago educativo en México

El rezago educativo en México constituye una problemática compleja y multicausal que rebasa los límites de los sistemas escolares y se enraíza en las condiciones sociales, económicas, culturales e institucionales en que éstos operan. Como bien señalan Muñoz (2009) y Schmelkes (2010), el desempeño educativo no puede comprenderse únicamente desde la escuela, sino que está atravesado por inequidades estructurales que reproducen la exclusión social. Así, el rezago educativo refleja tanto la pauperización de la educación formal —marcada por limitaciones presupuestales, infraestructura deficiente y baja calidad de los procesos de enseñanza— como la persistencia de estratos sociales vulnerables en los que los estudiantes enfrentan barreras insalvables para acceder, permanecer y concluir sus estudios.

Los primeros enfoques teóricos (Mosteller, 1972; Bowles y Gintis, 1976) subrayaron la colinealidad entre factores exógenos al sistema escolar —como el nivel socioeconómico, la condición laboral de los padres o el capital cultural familiar— y los endógenos —como los currículos, la organización escolar o la formación docente—. Posteriormente, investigaciones mexicanas (Ezpeleta, 1989; Ávalos, 1986; Schmelkes, 2004) confirmaron que las trayectorias educativas están profundamente condicionadas por la interacción de esas variables, generando círculos viciosos que perpetúan la desigualdad educativa.

En la actualidad, organismos como el Coneval (2020) y la OCDE (2022) ratifican que México sigue enfrentando rezagos estructurales persistentes, donde la calidad del aprendizaje, la desigualdad territorial y la exclusión de grupos indígenas y rurales constituyen los principales núcleos de reproducción del problema. A pesar de los avances en cobertura, la tasa de abandono escolar en media superior aún supera el 10% y cerca del 20% de la po-

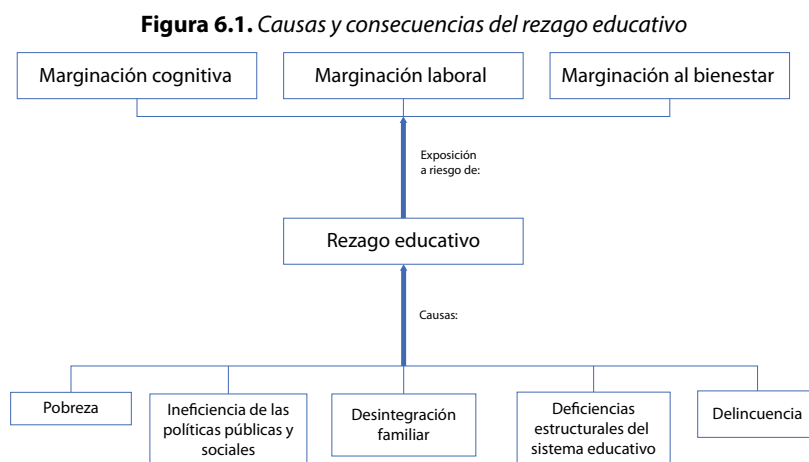
blación adulta mayor de 25 años no cuenta con la secundaria concluida (INEGI, 2022).

Por lo tanto, el rezago educativo en México debe entenderse no como una deficiencia individual atribuible al estudiante, sino como una expresión de vulnerabilidad estructural, resultado de la convergencia de múltiples factores. Los factores más contundentes que se vinculan con otros se ilustran en la figura siguiente:

- socioeconómicos (pobreza y desigualdad),
- estructurales (infraestructura y financiamiento),
- culturales (lengua, identidad y pertinencia),
- sistémicos (modelo educativo, gestión e innovación),
- familiares (capital cultural y apoyo escolar), y
- docentes (formación, condiciones laborales y prácticas pedagógicas).

Causas y consecuencias del rezago educativo

La figura 6.1 ilustra las causas y consecuencias del rezago educativo en México.



Fuente: elaboración propia.

A continuación analizamos a detalle el contenido epistemológico de cada una de esas causas.

La pobreza y la marginación socioeconómica

El vínculo entre rezago educativo y pobreza constituye uno de los círculos viciosos más persistentes en la sociedad mexicana. Las necesidades educativas están íntimamente relacionadas con la capacidad adquisitiva de las familias, quienes deben cubrir no solo los costos directos de la escolaridad (uniformes, transporte, materiales), sino también los costos de oportunidad que implica enviar a un hijo a la escuela en lugar de incorporarlo al trabajo informal o doméstico. De esta manera, la pobreza y la marginación socioeconómica funcionan como causa y consecuencia del rezago educativo: las familias con bajos ingresos tienen mayores probabilidades de que sus hijos no ingresen al sistema escolar, lo abandonen prematuramente o permanezcan con bajos logros de aprendizaje (Bazdresch, 2001; Martell, 2015).

El rezago educativo afecta particularmente a grupos históricamente vulnerables como los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los adultos mayores. En las comunidades indígenas, la falta de pertinencia cultural y lingüística de la enseñanza genera condiciones de desigualdad que se suman a la pobreza estructural. Según Lenin y Delfín (2017), la brecha se manifiesta en indicadores como la tasa de analfabetismo: en 2020 alcanzaba el 12.4% en la población indígena, frente al 4.7% en la población general (INEGI, 2021). En el caso de las personas con discapacidad, los problemas de accesibilidad física y pedagógica limitan su inclusión escolar y perpetúan su marginación.

Datos recientes del Coneval (2022) muestran que el 20.4% de la población mexicana se encuentra en rezago educativo, y esta proporción se eleva en los deciles de menor ingreso. El abandono escolar en educación media superior alcanza el 10.2%, y la asistencia escolar entre adolescentes de 15 a 17 años es de apenas 77%, frente al 97% de los niños de seis a 11 años. Estas cifras revelan cómo las presiones económicas obligan a los jóvenes a incorporarse tempranamente al trabajo informal o a tareas de subsistencia, sacrificando la continuidad educativa. Así, la marginación socioeconómica amplifica la desigualdad intergeneracional: quienes provienen de hogares pobres tienen menos probabilidades de acumular capital humano y, en

consecuencia, menos posibilidades de salir de la pobreza (Coneval, 2022; OECD, 2021).

Al mismo tiempo, la pobreza se alimenta del rezago educativo. Un adulto sin secundaria concluida enfrenta ingresos laborales hasta 40% menores que quienes poseen educación media superior o superior (INEGI, 2022). De este modo, las carencias educativas se convierten en un factor estructural de reproducción de la desigualdad. Estudios de la UNESCO (2021) destacan que los países que no logran universalizar la educación básica enfrentan brechas persistentes de productividad y movilidad social, lo que restringe las posibilidades de desarrollo nacional. En México, esta relación es evidente en las regiones con mayores niveles de rezago educativo (Chiapas, Oaxaca y Guerrero), que son también las de mayor pobreza multidimensional.

En conclusión, la pobreza y la marginación socioeconómica no son únicamente variables explicativas del rezago educativo, sino componentes de un ciclo de exclusión que se retroalimenta. La falta de ingresos familiares limita el acceso y permanencia escolar; a su vez, el bajo nivel educativo reduce las oportunidades laborales y perpetúa la pobreza. Romper este círculo requiere políticas integrales que vinculen los programas de combate a la pobreza con estrategias educativas de calidad, con pertinencia cultural y territorial, así como con mecanismos de apoyo directo a las familias para disminuir los costos de oportunidad de la escolarización (Coneval, 2022; OCDE, 2021).

La desintegración familiar como causa del rezago educativo

La desintegración familiar es un factor que incide de manera significativa en el rezago educativo, ya que afecta tanto la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar como su rendimiento académico. Estudios han mostrado que los hogares monoparentales, marcados por separaciones, divorcios o abandono, tienden a tener menores niveles de apoyo escolar y mayores dificultades para cubrir los gastos educativos, lo cual se traduce en trayectorias escolares interrumpidas (García y Vargas, 2018). En México, el INEGI (2021) reportó que cerca del 30% de los hogares está encabezado por una sola persona adulta, lo que implica que las responsabilidades económi-

cas y de cuidado recaen en un solo miembro, reduciendo las posibilidades de acompañamiento escolar.

Los niños, las niñas y adolescentes de las familias disfuncionales y desintegradas representan un grupo significativo en la medición del rezago educativo en México. La desintegración familiar tiene varias consecuencias en la vida de los jóvenes al causar que las personas pierdan sus roles esenciales en la sociedad. Los padres en esas condiciones tienden a desresponsabilizarse de su rol de procreadores y asumir los imperativos que ello implica. Por su parte, los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes tienden a perder el rumbo para preparar su futuro a través de los estudios. En esos casos, gran parte de la responsabilidad educativa de ese grupo recae en el propio sistema educativo a través del magisterio. Este factor genera varias otras causas del rezago educativo como el embarazo precoz, el trabajo infantil y la deserción escolar (Peña, Soto y Calderón, 2016; Bringas y García, 2013).

En este sentido, la desintegración familiar genera vulnerabilidades múltiples: falta de supervisión en las tareas escolares, mayor propensión al trabajo infantil y exposición a contextos de violencia. Según datos de la UNICEF (2020), los niños y adolescentes que viven en familias desintegradas tienen 1.7 veces más probabilidades de abandonar la escuela antes de concluir la secundaria, en comparación con aquellos que habitan en familias nucleares estables. Esta situación se agrava en comunidades rurales e indígenas, donde la pobreza se combina con dinámicas familiares frágiles, dificultando el acceso y continuidad en la educación formal.

Otro aspecto relevante es el impacto emocional y psicológico de la desintegración familiar. La ruptura de vínculos parentales puede producir sentimientos de inseguridad, ansiedad y desmotivación, lo que repercute en la asistencia y el aprovechamiento escolar (Rojas y Valdez, 2021). Desde la perspectiva de la psicología educativa, el entorno familiar constituye un espacio de socialización primaria; cuando éste se ve debilitado, la escuela recibe estudiantes con mayores necesidades de apoyo socioemocional, pero sin contar siempre con los recursos para atenderlos. En este marco, el rezago educativo no solo se entiende como una falla estructural del sistema educativo, sino también como la consecuencia de la ausencia de entornos familiares estables que refuercen la importancia del aprendizaje.

Asimismo, la corresponsabilidad de género se convierte en un elemento crítico en la explicación de este fenómeno. En hogares desintegrados, las mujeres suelen asumir la doble carga de jefas de hogar y cuidadoras, lo que reduce las posibilidades de invertir tiempo y recursos en la educación de los hijos. Investigaciones de la CEPAL (2019) muestran que los hogares con jefatura femenina tienen menores ingresos promedio, lo que incrementa las probabilidades de que los hijos abandonen la escuela para integrarse tempranamente al mercado laboral informal. La falta de políticas integrales de apoyo a estos hogares refuerza el ciclo intergeneracional de pobreza y rezago educativo.

Finalmente, la desintegración familiar debe entenderse como un fenómeno interconectado con otros factores estructurales como la pobreza, la violencia social y la migración. En regiones expuestas a altos niveles de violencia delictiva, el debilitamiento de los hogares no solo afecta la estabilidad emocional de los menores, sino que también limita la movilidad escolar segura, aumentando los niveles de inasistencia (Martínez, 2022). Esto evidencia que el rezago educativo no puede analizarse únicamente desde las condiciones del sistema educativo, sino también desde la vulnerabilidad de los entornos familiares, donde la cohesión social y el apoyo parental resultan determinantes para el éxito escolar.

La delincuencia organizada y su impacto en el rezago educativo

La delincuencia organizada se ha convertido en un factor determinante en el rezago educativo en México. La creciente violencia vinculada al narcotráfico y a las economías criminales no solo deteriora la seguridad pública, sino que afecta directamente las trayectorias escolares de niños, niñas y adolescentes. Diversos estudios han señalado que las comunidades con mayores índices de criminalidad presentan tasas más altas de deserción escolar, debido a que la inseguridad limita la movilidad, genera miedo en los hogares y obliga a los estudiantes a priorizar su seguridad sobre la continuidad de sus estudios (Infante, Alvarado y Vera, 2010; Millán y Pérez, 2019).

En muchas regiones, la violencia ha transformado a las escuelas en territorios vulnerables, donde los alumnos no solo enfrentan el riesgo de la

violencia externa, sino también la presión de grupos delictivos que los reclutan como mano de obra. La UNESCO (2020) documenta que, en contextos de violencia extrema, los jóvenes suelen ser presionados para abandonar la escuela e integrarse a actividades ilícitas, como el narcotráfico, la extorsión o el sicariato. Este fenómeno es especialmente grave en estados como Guerrero, Michoacán o Tamaulipas, donde la falta de oportunidades laborales convierte a los adolescentes en blancos fáciles del crimen organizado (Nateras y Zaragoza, 2017).

La relación entre delincuencia y rezago educativo se explica también a través de la falta de expectativas de movilidad social. Cuando los jóvenes perciben que el esfuerzo escolar no les garantiza mejores condiciones de vida ni acceso a empleos formales, optan por abandonar sus estudios y buscar ingresos inmediatos en actividades ilícitas. De acuerdo con el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia (2021), más del 40% de los adolescentes entrevistados en zonas de riesgo consideró que la escuela no era útil para mejorar sus condiciones económicas, mientras que la delincuencia representaba una salida rápida, aunque peligrosa, de la pobreza.

Otro aspecto crítico es el impacto psicológico y emocional que la violencia del crimen organizado genera en los estudiantes. El Banco Mundial (2022) advierte que la exposición recurrente a balaceras, secuestros o amenazas afecta la asistencia regular, disminuye la concentración y limita el desempeño académico. La violencia no solo expulsa a los jóvenes del sistema escolar, sino que también deteriora la calidad del aprendizaje de quienes logran permanecer en él. Así, el rezago educativo se entiende no solo en términos de cobertura y permanencia, sino también de aprendizajes truncados por la violencia estructural.

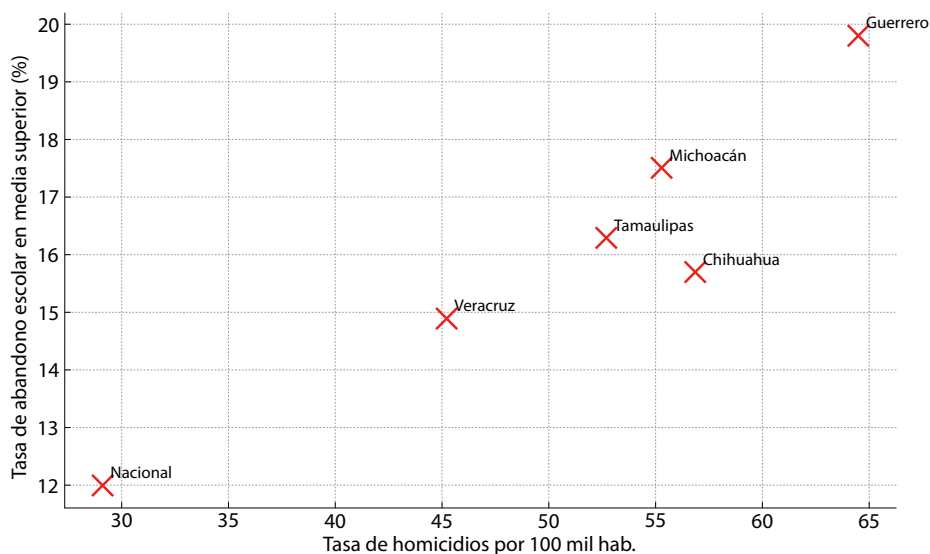
La violencia y la delincuencia organizada representan uno de los principales factores estructurales que agravan el rezago educativo en México. Más allá de ser un problema de seguridad pública, la violencia impacta directamente en la permanencia escolar, obligando a niños, niñas y jóvenes a abandonar la escuela por miedo, desplazamiento forzado o cooptación del crimen organizado. En este sentido, los datos muestran una correlación preocupante entre las tasas de homicidios dolosos y el abandono escolar en diversos estados del país.

Tabla 6.1. *Violencia y abandono escolar en México (2018)*

Estado	Tasa de homicidios (por 100 000 hab.)	Tasa de abandono escolar (%)
Guerrero	63.3	6.2
Michoacán	47.5	5.9
Chihuahua	61.2	5.7
Baja California	80.0	6.5
Promedio nacional	29.1	4.4

Fuente: elaboración propia.

La tabla 6.1 evidencia cómo las entidades con mayor tasa de homicidios registran también mayores niveles de abandono escolar. Esto confirma la hipótesis de que la violencia incide directamente en el rezago educativo, al limitar el acceso seguro a las escuelas y al generar condiciones de vulnerabilidad entre los jóvenes.

Gráfica 6.1. *Relación entre violencia y abandono escolar en México (2020)*

Fuente: elaboración propia.

La gráfica 6.1 muestra la correlación entre la violencia homicida y el abandono escolar en cinco entidades clave. Se aprecia una tendencia positiva: a mayor número de homicidios, mayor es también la proporción de estudiantes

que deserta del sistema educativo, reforzando la idea de que la inseguridad es una causa estructural del rezago educativo en México.

Finalmente, la ausencia de políticas públicas integrales que vinculen la seguridad con la educación ha permitido que la delincuencia organizada continúe afectando las trayectorias educativas. Aunque existen programas como Jóvenes Construyendo el Futuro, estos han sido insuficientes para contrarrestar la magnitud del problema, pues no logran atender las causas estructurales que convierten a los jóvenes en población de riesgo. La CNDH (2020) ha señalado que el abandono escolar asociado a la violencia y al crimen organizado reproduce un círculo vicioso: la falta de escolaridad aumenta la vulnerabilidad frente al reclutamiento criminal, y la criminalidad incrementa el rezago educativo.

Las deficiencias estructurales del sistema educativo mexicano

El rezago educativo en México no puede entenderse sin atender las deficiencias históricas y estructurales del propio sistema educativo. Aunque el Estado mexicano ha realizado esfuerzos importantes de inversión, estos no siempre han estado acompañados de una visión sistémica e integral que garantice resultados sostenibles. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019), entre 2013 y 2017 México destinó alrededor del 5.2% de su PIB a educación, una cifra comparable con países de ingreso medio, pero con un retorno limitado en términos de calidad educativa. Este fenómeno refleja una paradoja: aunque los recursos existen, los aprendizajes fundamentales siguen sin consolidarse.

Uno de los principales indicadores de estas deficiencias es el bajo desempeño en pruebas internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA). Los resultados de la prueba PISA 2018 mostraron que más del 50% de los estudiantes mexicanos de 15 años no alcanzó el nivel mínimo de competencias en lectura, matemáticas y ciencias (OCDE, 2019). Estos resultados no solo exhiben debilidades académicas, sino también inequidades estructurales: estudiantes de zonas rurales, indígenas o con menor nivel socioeconómico presentan un rezago aún mayor frente a sus pares urbanos y con mejores condiciones socioeconómicas (INEE, 2018).

El propio Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, antes de su desaparición en 2019) advirtió que “el Sistema Educativo Nacional sigue en deuda con las niñas, niños y jóvenes, pues la mayoría de los alumnos no logra los aprendizajes esenciales para su desarrollo académico y personal” (INEE, 2018, p. 34). Este señalamiento expone que, más allá de la cobertura, persiste una profunda crisis en la calidad y pertinencia de los aprendizajes. Dichas deficiencias derivan, en buena medida, de una visión fragmentada y lineal de la educación, centrada en indicadores de acceso o permanencia, pero débil en enfoques de inclusión, equidad y evaluación formativa.

Además, las brechas educativas evidencian que los esfuerzos no han sido homogéneos en el territorio nacional. Según datos de la SEP (2020), de cada 100 niños y niñas que ingresan a la primaria, solo 57 logran cursar el bachillerato y apenas 23 alcanzan estudios universitarios. Estas cifras se agravan en estados del sur y sureste del país, donde el abandono escolar es más elevado debido a factores de pobreza, falta de infraestructura y ausencia de modelos pedagógicos adecuados a la diversidad cultural (Velasco, Guillén y Galindo, 2018). Dicho fenómeno alimenta un círculo vicioso: el rezago educativo limita las oportunidades de empleo y movilidad social, lo que a su vez perpetúa la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, es necesario reconocer que las deficiencias estructurales no solo son pedagógicas o presupuestales, sino también institucionales. La ausencia de continuidad en las reformas educativas y la frecuente politización del sector han generado inestabilidad en la implementación de políticas públicas. La reforma educativa de 2013, por ejemplo, centrada en la evaluación docente, y la contrarreforma de 2019, con énfasis en la revalorización magisterial, reflejan cambios de enfoque más motivados por coyunturas políticas que por diagnósticos técnicos (Latapí, 2019). Esta volatilidad institucional ha obstaculizado la construcción de un sistema educativo sólido, integral y con visión de largo plazo.

En conclusión, las deficiencias estructurales del sistema educativo mexicano explican en gran medida la persistencia del rezago educativo. Se trata de un problema complejo en el que convergen factores de calidad, equidad, continuidad institucional y pertinencia pedagógica. Superar estos retos exige un rediseño profundo de las políticas educativas que no se limite a in-

crementar el gasto, sino que busque articular calidad, inclusión y equidad como ejes rectores del desarrollo nacional.

La ineficiencia de las políticas públicas y sociales

El rezago educativo en México no puede explicarse únicamente a partir de limitaciones internas de las escuelas o de factores familiares y comunitarios. Una de sus causas más persistentes es la ineficiencia de las políticas públicas y sociales que, en lugar de convertirse en palancas de transformación, se han quedado atrapadas en inercias asistenciales, clientelares y de corto plazo.

En las últimas décadas, la formulación de políticas sociales en México ha estado marcada por un enfoque (neo)positivista que privilegia la cuantificación de coberturas, insumos y recursos ejercidos, pero sin construir diagnósticos integrales que orienten estrategias de largo plazo (Mballa, 2018). Esta visión incrementalista —descrita por Lindblom (1959) como la ciencia de *muddling through*— se traduce en políticas que ajustan lo existente en lugar de replantear de raíz los problemas estructurales del rezago educativo.

Las consecuencias de esta lógica se observan en la repetida tendencia de los gobiernos a crear programas bandera como Contigo (Fox), Vivir Mejor (Calderón), la Cruzada Nacional contra el Hambre (Peña Nieto) o los Programas del Bienestar (AMLO). Todos prometieron combatir de manera integral la pobreza y, dentro de ella, el rezago educativo. Sin embargo, como han documentado Muñoz (2009) y Santizo (2019), en la práctica estas políticas se quedaron en la enunciación de objetivos generales, con poca articulación interinstitucional y sin mecanismos de evaluación que permitieran corregir el rumbo.

Un rasgo central de esta ineficiencia es la desarticulación intersectorial. El combate al rezago educativo requiere la convergencia de acciones en salud, empleo, desarrollo regional e inclusión social. Sin embargo, los programas suelen operar de manera fragmentada, cada uno bajo sus propias reglas de operación, sin un marco común de planeación ni de evaluación (Coneval, 2020). El resultado es que millones de pesos se destinan a inter-

venciones duplicadas o mal focalizadas, mientras que las carencias estructurales permanecen intactas.

Además, la ausencia de evaluación rigurosa sigue siendo un obstáculo recurrente. Muchos programas carecen de indicadores de impacto más allá de la matrícula atendida o los apoyos entregados. Esta falta de evidencia sobre resultados reales ha permitido que políticas de bajo rendimiento se reproduzcan sexenio tras sexenio, legitimadas más por su potencial clientelar que por su efectividad transformadora (Van Dijk, 2012).

Finalmente, los efectos sociales de esta ineficiencia son palpables: de cada 100 niños y niñas que ingresan a primaria, apenas 23 llegan a la universidad (Gómez, 2017; INEE, 2019). La cifra refleja cómo, más allá de las transferencias monetarias o las becas focalizadas, las políticas públicas no han logrado incidir en la calidad de los aprendizajes ni en la generación de oportunidades sostenibles de movilidad social.

En suma, la ineficiencia de las políticas públicas y sociales se traduce en un círculo vicioso donde los recursos se ejercen, pero los resultados permanecen estancados. México requiere de un cambio de paradigma, en el que la educación y el combate al rezago se conviertan en políticas de Estado, con continuidad, intersectorialidad y rendición de cuentas.

La siguiente tabla sintetiza los principales programas sociales y educativos implementados en México durante los últimos cuatro sexenios. A pesar de los recursos invertidos, persisten problemas de fragmentación, falta de evaluación rigurosa y desarticulación intersectorial. El cuadro permite visualizar las intenciones declaradas, los resultados reales y los aprendizajes institucionales que pueden orientar una política social más efectiva y sostenible.

La tabla 6.2 muestra cómo cada sexenio presentó un programa insignia con objetivos ambiciosos, pero con resultados limitados frente a la magnitud del rezago educativo y social. Los aprendizajes institucionales acumulados (como la creación del Coneval o la constitucionalización de derechos sociales) constituyen avances, aunque aún insuficientes para transformar las condiciones estructurales.

Tabla 6.2. *Programas sociales y educativos: entre la ineficiencia y los aprendizajes institucionales (2000-2024)*

<i>Sexenio</i>	<i>Programa emblema</i>	<i>Objetivo declarado</i>	<i>Resultados observados</i>	<i>Aprendizajes institucionales</i>
Fox (2000-2006)	Contigo / Oportunidades	Combatir pobreza estructural y rezago educativo mediante transferencias condicionadas	Expansión de cobertura (cinco millones de familias) pero sin articular políticas de empleo y desarrollo regional	Institucionalización de la medición de pobreza (CTMP → Coneval)
Calderón (2006-2012)	Vivir Mejor	Integrar programas sociales y vincular política social con la económica	Fragmentación persistente, pobreza patrimonial aumentó, programas de empleo con bajo presupuesto	Necesidad de coordinación intersectorial y de indicadores claros
Peña Nieto (2012-2018)	CNCH	Erradicar hambre y reducir pobreza extrema	Benefició apenas al 0.1% de la población objetivo; sin recursos claros ni planeación estratégica	Importancia de reglas de operación y evaluación con impacto verificable
López Obrador (2018-2024)	Programas del Bienestar	Blindar derechos sociales vía constitucionalización (pensiones, becas, apoyos)	Expansión de cobertura sin marcos institucionales sólidos; riesgo de clientelismo	Relevancia de articular derechos sociales con financiamiento sostenible y políticas complementarias

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El análisis presentado en este capítulo permite comprender que el rezago educativo en México no puede interpretarse únicamente como un déficit escolar individual, sino como un fenómeno estructural que refleja las profundas desigualdades sociales, económicas y territoriales que atraviesan al país. A lo largo del examen de las políticas educativas, de los indicadores del Coneval y de los factores externos como la pobreza, la marginación, la desintegración familiar o la violencia, se ha evidenciado que el rezago educativo constituye un determinante clave de la vulnerabilidad social.

Si bien las últimas décadas han mostrado avances cuantitativos en cobertura y acceso, los datos actualizados revelan que persisten brechas críticas entre entidades federativas, entre población indígena y no indígena, y entre zonas rurales y urbanas. Estas brechas confirman que las estrategias

implementadas han sido insuficientes para generar igualdad de oportunidades educativas sostenibles, y que el rezago educativo continúa reproduciendo ciclos de exclusión y pobreza intergeneracional.

En suma, el rezago educativo no solo limita el acceso a mejores condiciones de vida, sino que afecta de manera directa la capacidad de inserción social, económica y política de amplios sectores de la población. De esta manera, se convierte en un factor de riesgo estructural de vulnerabilidad social, cuyo impacto se amplifica en contextos de precariedad laboral, violencia e inequidad territorial.

No obstante, para comprender a cabalidad las implicaciones del rezago educativo, es necesario ampliar el análisis hacia dimensiones menos visibles, pero igualmente determinantes: las capacidades cognitivas, emocionales y culturales que se ven afectadas cuando los individuos y comunidades permanecen fuera del circuito educativo formal.

En este sentido, el siguiente capítulo profundizará en el rezago educativo como factor de vulnerabilidad cognitiva, abordando cómo la falta de formación académica incide en la construcción de habilidades críticas, en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en la posibilidad de enfrentar de manera autónoma los retos de un mundo globalizado y digital. Este tránsito permite reconocer que la exclusión educativa no solo condena a la pobreza material, sino también a la pobreza cognitiva, ampliando las desigualdades en la sociedad mexicana contemporánea.

7. El rezago educativo como factor de vulnerabilidad cognitiva

Introducción

El rezago educativo suele medirse como el incumplimiento de la escolaridad obligatoria por edad o cohorte. Sin embargo, su significado social rebasa el conteo de años de estudio: implica déficits en la adquisición, actualización y uso social del conocimiento, es decir, en las capacidades cognitivas que permiten comprender el entorno, deliberar con evidencia y ejercer derechos. Desde el enfoque de las capacidades (*capability approach*), la educación expande libertades reales al habilitar funcionamientos valiosos; cuando ese proceso se interrumpe o se vuelve de baja calidad, se estrecha la agencia de las personas y se amplían sus vulnerabilidades (Sen, 1999; Nussbaum, 2011). En clave sociológica, la escuela también distribuye capital cultural —disposiciones, lenguajes y repertorios— que condiciona oportunidades; la ausencia o precariedad de dicho capital profundiza la exclusión (Bourdieu, 1986). Por ello, en este libro entendemos el rezago como un factor estructurante de vulnerabilidad cognitiva.

Llamamos vulnerabilidad cognitiva a la condición en la que individuos y comunidades ven reducida su posibilidad de acceder, interpretar y producir conocimiento con criterios de validez y relevancia pública. No es solo “saber menos”, sino poder menos a la hora de razonar, contrastar evidencias y tomar decisiones en contextos de incertidumbre. La literatura de justicia epistémica muestra que las asimetrías de conocimiento generan formas de injusticia —por ejemplo, desacreditar testimonios o negar marcos explicativos— que terminan restando voz política y autonomía (Fricker, 2007).

Visto así, el rezago educativo no es únicamente un problema escolar: es también un problema democrático y de ciudadanía epistémica (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2021).

En México, la delimitación oficial del rezago ha privilegiado criterios de escolaridad obligatoria por edad (Coneval, 2019). Esos parámetros son necesarios, pero insuficientes para captar la complejidad de los aprendizajes. La evidencia de evaluaciones nacionales e internacionales muestra que una fracción importante del alumnado asiste sin aprender lo esencial en comprensión lectora y matemáticas; después de la pandemia, múltiples estudios registran pérdidas de aprendizaje y ampliación de brechas por nivel socioeconómico, ruralidad y lengua indígena (INEE, 2019; OECD, 2023; World Bank, UNESCO y UNICEF, 2022). En términos de política, esto obliga a leer el rezago no solo como cobertura o permanencia, sino como carencia de resultados de aprendizaje significativos.

La vulnerabilidad cognitiva opera por canales acumulativos. Primero, por la calidad y continuidad de la experiencia escolar: aulas multigrado sin apoyos, alta rotación docente, materiales insuficientes y currículos desconectados del contexto dificultan la construcción de esquemas cognitivos profundos y transferibles (Bransford, Brown y Cocking, 2000). Segundo, por la desigualdad territorial y cultural: la distancia geográfica, la lengua de instrucción y la pobreza de tiempo y recursos en los hogares configuran entornos de aprendizaje con menores oportunidades (UNESCO, 2020). Tercero, por la brecha digital: la exclusión de conectividad significativa y de alfabetización informacional expone a estudiantes y familias a la desinformación y limita el uso productivo de tecnologías (UNESCO, 2021).

La aceleración tecnológica, incluida la inteligencia artificial generativa, convierte a la alfabetización digital y mediática en una condición cívica: no basta con “estar conectado”, es imprescindible evaluar fuentes, comprender sesgos, citar y contrastar. Sin guía pedagógica y criterios éticos, las tecnologías pueden amplificar desigualdades y dependencia acrítica; con acompañamiento y diseño curricular, pueden personalizar práctica, expandir retroalimentación y abrir rutas de aprendizaje a quienes quedaron atrás (UNESCO, 2023). Este doble filo confirma la tesis: el rezago educativo deriva en marginación cognitiva cuando el sistema no garantiza acceso, calidad y uso crítico del conocimiento.

En coherencia con el enfoque de derechos (artículo 3º constitucional) y con los compromisos de aprendizaje a lo largo de la vida, este capítulo sostiene que el rezago educativo expone a la ciudadanía a tres familias de riesgos: (1) marginación cognitiva —déficits en alfabetizaciones fundamentales y pensamiento crítico—; (2) marginación laboral-cognitiva —dificultad para adquirir y actualizar habilidades demandadas por el trabajo formal y de calidad—; y (3) vulnerabilidad del bienestar socioeconómico y digital —limitaciones para navegar trámites, finanzas, salud y servicios públicos en ecosistemas crecientemente informatizados—. En las secciones siguientes desarrollamos la primera familia de riesgos, iniciando con “El conocimiento como modalidad de interiorización de múltiples datos interrelacionados”, y proponemos indicadores e intervenciones para mitigar esta vulnerabilidad.

El conocimiento como modalidad de interiorización de múltiples datos interrelacionados

El conocimiento es mucho más que acumulación de información: implica un proceso dinámico de interiorización, estructuración y aplicación de datos interrelacionados que moldean la manera en que los individuos entienden y actúan en el mundo. Como plantean Davenport y Prusak (1999), el conocimiento resulta de la combinación de experiencias, valores, información y marcos interpretativos que guían la acción. En este sentido, la educación formal opera como el mecanismo social privilegiado para facilitar esta interiorización, convirtiendo la información fragmentaria en un sistema coherente de significados. No obstante, cuando existe rezago educativo, este proceso se interrumpe, generando lo que denominamos marginación cognitiva, es decir, la exclusión sistemática de amplios sectores de la población de la posibilidad de construir repertorios cognitivos sólidos.

Desde la perspectiva de Henao y Arango (2006), el conocimiento posee características particulares: es intangible, depende del aprendizaje, se transforma en acción por la motivación, se reproduce sin consumirse, y orienta la toma de decisiones. Cada una de estas dimensiones se ve comprometida por el rezago educativo. Un niño que no concluye la primaria, por ejemplo, no logra consolidar competencias básicas en lectura y matemáticas, lo que

afecta su capacidad de interpretar información, de comunicarla y de emplearla en contextos cotidianos. Estudios recientes muestran que los estudiantes con carencias educativas persistentes tienen menor probabilidad de desarrollar habilidades de pensamiento crítico y de participar en procesos deliberativos o de innovación (OECD, 2023; INEE, 2019).

El riesgo cognitivo asociado al rezago educativo no solo se expresa en limitaciones individuales, sino también en consecuencias sociales más amplias. Al restringirse la capacidad de interpretar información compleja, amplios sectores de la ciudadanía se vuelven más vulnerables a la desinformación y a narrativas manipuladoras en la esfera pública (Fricker, 2007; National Academies, 2021). En este punto, la marginación cognitiva se traduce en vulnerabilidad epistémica, una forma de exclusión que reduce la posibilidad de ejercer derechos de manera informada y deliberativa. Por ello, el conocimiento entendido como interiorización de datos interrelacionados no solo es un bien individual, sino también un activo democrático.

En México, la Ley General de Educación (DOF, 2019c) establece objetivos claros de desarrollo cognitivo en cada nivel educativo, desde la estimulación temprana hasta la educación media superior. Sin embargo, la distancia entre los objetivos normativos y los resultados efectivos es amplia. De acuerdo con el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea), cerca del 50% de los estudiantes de primaria y secundaria presenta niveles insuficientes en lectura y matemáticas (INEE, 2018). Esto significa que, aun asistiendo a la escuela, millones de alumnos no logran transformar la instrucción recibida en aprendizajes significativos, consolidando una brecha entre escolaridad formal y apropiación real del conocimiento.

A nivel internacional, los resultados de la prueba PISA 2022 confirman esta tendencia: México se ubica por debajo del promedio de la OCDE en las tres áreas evaluadas —lectura, matemáticas y ciencias— con puntuaciones de 407, 409 y 419 respectivamente, frente a los promedios de 487, 489 y 489 (OCDE, 2023). Estos datos reflejan que el país no logra garantizar la interiorización del conocimiento necesario para participar competitivamente en la sociedad global del conocimiento. Además, la pandemia de covid-19 amplió las pérdidas de aprendizaje, particularmente en contextos rurales e indígenas, donde la falta de conectividad y materiales adecuados limitó

gravemente la transmisión de datos estructurados en aprendizajes útiles (World Bank, UNESCO y UNICEF, 2022).

La marginación cognitiva tiene también implicaciones directas para la productividad y la economía. Como plantea Villegas (2017), el rezago en matemáticas repercute negativamente en la capacidad de los jóvenes para integrarse en sectores productivos de alto valor agregado. La carencia de competencias básicas limita las oportunidades laborales, reduce la innovación y perpetúa la dependencia tecnológica de México (Rodríguez, 2011; González, 2017). Así, el rezago educativo no es únicamente un déficit escolar: es un freno estructural al desarrollo nacional.

En suma, el conocimiento como modalidad de interiorización de datos interrelacionados requiere un sistema educativo capaz de transformar información en aprendizajes significativos. Cuando este proceso falla, los estudiantes no solo dejan de adquirir conocimientos, sino que también ven restringida su capacidad de agencia, su participación democrática y sus oportunidades económicas. Por ello, el rezago educativo debe analizarse como un factor de vulnerabilidad cognitiva multidimensional, cuyos efectos atraviesan tanto el desarrollo individual como la cohesión social.

Brecha digital, alfabetización informacional e inteligencia artificial: hacia una ciudadanía epistémica en la esfera pública

La consolidación de sociedades del conocimiento en el siglo XXI exige que los individuos no solo tengan acceso a la educación formal, sino también a las competencias digitales e informacionales necesarias para desenvolverse en entornos crecientemente mediados por tecnologías digitales. La brecha digital, entendida como la desigualdad en el acceso, uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), constituye una prolongación del rezago educativo, pues amplifica la marginación cognitiva y dificulta la apropiación del conocimiento. De acuerdo con la UNESCO (2023), la brecha digital en América Latina no es únicamente de infraestructura, sino también de capacidades, lo que significa que aun teniendo

acceso a internet, millones de estudiantes carecen de las habilidades para usarlo de manera crítica y productiva.

En México, estas desigualdades son notorias. Según datos del INEGI (2022), solo el 75.6% de los hogares cuenta con acceso a internet, pero esta cifra cae por debajo del 50% en comunidades rurales e indígenas. Ello implica que una parte significativa de la población estudiantil no tiene las mismas oportunidades de aprender, acceder a recursos digitales o participar en plataformas de aprendizaje en línea. La pandemia de covid-19 evidenció con crudeza esta brecha: el Banco Mundial (2022) estima que las pérdidas de aprendizaje en la región se ampliaron hasta en 1.3 años escolares promedio, afectando con mayor intensidad a los sectores más pobres y marginados.

En este contexto, la alfabetización informacional se vuelve un eje central. La UNESCO (2021) define la alfabetización informacional como la capacidad de identificar necesidades de información, localizarla, evaluarla críticamente y utilizarla de manera ética y eficaz. En sociedades sobresaturadas de datos, estas habilidades son indispensables para discernir entre fuentes confiables y contenidos engañosos. La ausencia de alfabetización informacional refuerza la vulnerabilidad epistémica: los estudiantes con rezago educativo y brecha digital son más propensos a reproducir información sin validación, lo que incide negativamente en su capacidad de agencia y participación ciudadana.

Un nuevo componente en esta ecuación es la irrupción de la inteligencia artificial (IA) como mediadora del acceso y procesamiento de información. Si bien la IA ofrece oportunidades inéditas para personalizar procesos de aprendizaje y ampliar el acceso a recursos educativos, también puede profundizar desigualdades si su uso queda restringido a quienes tienen capital digital y cognitivo suficiente. La OECD (2021) advierte que la falta de regulación y la escasa preparación docente frente a la IA pueden convertirla en un factor de exclusión educativa, consolidando un “rezago digital-cognitivo” en amplias poblaciones que no logran incorporarla críticamente en sus trayectorias educativas.

En este sentido, el concepto de ciudadanía epistémica adquiere relevancia. Según Medina (2020), ser ciudadano epistémico significa tener las competencias cognitivas, digitales e informacionales necesarias para participar activamente en la construcción de conocimiento colectivo y en la delibera-

ción pública. El rezago educativo, en interacción con la brecha digital, priva a millones de mexicanos de esta posibilidad, reduciendo su capacidad de intervenir en la esfera pública de manera informada. Esto se traduce en una exclusión múltiple: económica, política y cognitiva.

La relación entre esfera pública y alfabetización digital es particularmente crítica en democracias frágiles. La circulación masiva de noticias falsas, teorías conspirativas y discursos polarizantes encuentra terreno fértil en contextos donde el rezago educativo limita la capacidad crítica de la ciudadanía. De acuerdo con el Reuters Institute (2022), México es uno de los países con mayores niveles de exposición a la desinformación digital, lo que se conecta directamente con la baja alfabetización mediática de la población y su limitada apropiación del conocimiento. Así, el déficit cognitivo-educativo se traduce en vulnerabilidad política, afectando la calidad de la democracia.

En síntesis, la brecha digital y la falta de alfabetización informacional refuerzan la vulnerabilidad cognitiva originada por el rezago educativo. En la era de la inteligencia artificial, no basta con garantizar acceso a dispositivos o internet; es indispensable formar ciudadanos epistémicamente competentes, capaces de filtrar información, de comprender los sesgos de los algoritmos y de participar en debates públicos con base en conocimiento validado. Sin esta formación integral, México corre el riesgo de consolidar una ciudadanía de “segunda categoría”, marginada de los procesos de producción de conocimiento y del ejercicio pleno de sus derechos democráticos.

Evaluación de la apropiación del conocimiento en México

La evaluación de la apropiación del conocimiento en México es un punto nodal para comprender la profundidad del rezago educativo y sus consecuencias en la construcción de ciudadanía, en la competitividad laboral y en la cohesión social. Si bien el Coneval ha delimitado el rezago educativo en términos de la edad y los grados escolares alcanzados, este enfoque resulta insuficiente para captar la complejidad del fenómeno, ya que deja de lado el componente cualitativo: la capacidad de los estudiantes de interior-

rizar, procesar y aplicar el conocimiento adquirido. En este sentido, las evaluaciones nacionales e internacionales constituyen un insumo indispensable para conocer los niveles reales de aprendizaje, así como las brechas cognitivas que separan a México de otros países de la región y del mundo.

En el plano nacional, el Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (Planea) ha evidenciado consistentemente bajos resultados. En 2018, por ejemplo, el 49.1% de los estudiantes de primaria obtuvo un nivel insuficiente en lenguaje y comunicación, y el 59.1% en matemáticas; en secundaria, la cifra ascendió a 33.8 y 64.5%, respectivamente; mientras que en educación media superior, 33.9% de los jóvenes mostró deficiencias en lenguaje y comunicación y 66.2% en matemáticas (INEE, 2018). Estas cifras revelan que el problema no es solamente de acceso o permanencia, sino de la calidad de los aprendizajes adquiridos, confirmando que millones de estudiantes completan ciclos escolares sin alcanzar las competencias cognitivas esperadas.

En el plano internacional, los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, 2022) muestran que México se ubica sistemáticamente en los últimos lugares entre los países de la OCDE. Solo 1% de los estudiantes alcanzó niveles de competencia elevados en al menos un área de conocimiento, mientras que 35% no logró siquiera el nivel mínimo en lectura, matemáticas o ciencias (OCDE, 2023). En lectura, México obtuvo 407 puntos frente al promedio OCDE de 487; en matemáticas, 409 contra 489; y en ciencias, 419 contra 489. Estos resultados no solo reflejan una brecha de aprendizaje, sino también una brecha cognitiva que condiciona la capacidad del país para generar capital humano competitivo en un entorno global.

La tabla 7.1 sintetiza los resultados de las evaluaciones nacionales (Planea) y las internacionales (PISA) para evidenciar las deficiencias estructurales en la apropiación del conocimiento en México. Se muestran los porcentajes de estudiantes con resultados insuficientes en lenguaje y comunicación, matemáticas, así como los puntajes obtenidos en la prueba PISA 2022 comparados con el promedio de la OCDE.

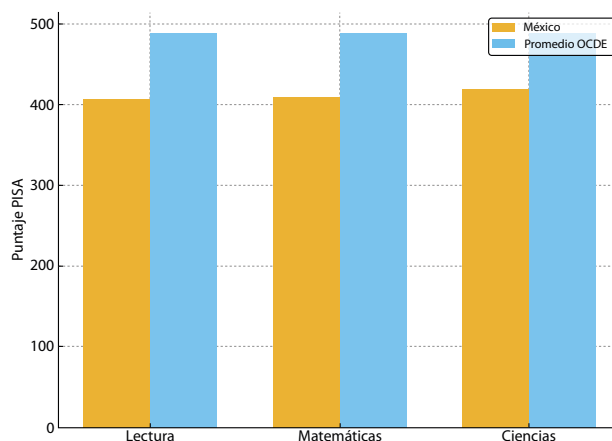
Tabla 7.1. Resultados de aprendizaje en México (2017-2022)

Nivel educativo / Evaluación	Lenguaje y comunicación (% insuficiente)	Matemáticas (% insuficiente)	Resultado PISA México	Promedio OCDE
Primaria (Planea 2018)	49.1%	59.1%	-	-
Secundaria (Planea 2017)	33.8%	64.5%	-	-
Media superior (Planea 2017)	33.9%	66.2%	-	-
PISA 2022 – Lectura	-	-	407	487
PISA 2022 – Matemáticas	-	-	409	489
PISA 2022 – Ciencias	-	-	419	489

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2018) y OCDE (2023).

La tabla 7.1 muestra que, mientras los resultados de Planea reflejan altos niveles de insuficiencia en matemáticas y lenguaje, los resultados de PISA revelan una brecha de entre 70 y 80 puntos respecto al promedio de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencias. Esta diferencia equivale aproximadamente a dos años de escolaridad, lo que evidencia la magnitud del rezago cognitivo en México.

La gráfica 7.1 muestra de manera comparativa el desempeño de los estudiantes mexicanos en la prueba PISA 2022 frente al promedio de los países de la OCDE.

Gráfica 7.1. Brecha de desempeño cognitivo en México (PISA 2022)

Fuente: OCDE, 2022.

La gráfica 7.1 evidencia un rezago de entre 70 y 80 puntos en cada área, lo que equivale aproximadamente a dos años de escolaridad de diferencia respecto al promedio de la OCDE (Schleicher, 2019). Este dato es especialmente preocupante, ya que revela la incapacidad del sistema educativo mexicano para garantizar aprendizajes esenciales, incluso en estudiantes que logran mantenerse dentro del sistema escolar.

Estos hallazgos confirman que el rezago educativo no se limita a la falta de escolaridad formal, sino que se extiende a los aprendizajes adquiridos en cada nivel. En otras palabras, México enfrenta un “rezago cognitivo” que limita las oportunidades de movilidad social, incrementa la vulnerabilidad de amplios sectores de la población y perpetúa la dependencia del país en materia de ciencia y tecnología. Como han señalado Martínez (2019) y Andere (2017), la baja apropiación del conocimiento en México se traduce en una menor competitividad internacional y en la imposibilidad de construir una ciudadanía crítica y participativa.

Las cifras de Planea y PISA muestran una educación atrapada en la paradoja de la cobertura sin calidad. Millones de estudiantes logran acceder y permanecer en las escuelas, pero sin desarrollar las competencias básicas necesarias para comprender su entorno, participar activamente en la sociedad y contribuir al desarrollo económico y cultural del país. Por ello, el rezago educativo debe entenderse no solo como un fenómeno de deserción o de falta de grados escolares concluidos, sino como una profunda crisis de apropiación del conocimiento que condiciona el futuro de México en el concierto internacional.

Efectos de los riesgos de marginación cognitiva: los avatares de la dependencia

El rezago educativo, cuando se traduce en marginación cognitiva, no solo limita el desarrollo individual de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sino que condiciona las posibilidades de un país entero para integrarse en los circuitos de innovación, ciencia y tecnología. En este sentido, se configuran los avatares de la dependencia: una dinámica en la cual la falta de apropiación sólida del conocimiento reproduce un modelo de subordinación frente a economías centrales. Tal como lo planteamos en un trabajo previo (Mballa, 2022),

el déficit cognitivo acumulado en amplias capas de la población mexicana no es únicamente una carencia educativa, sino un obstáculo estructural para la autonomía científica y tecnológica del país.

Un ejemplo ilustrativo lo ofrece el campo de las matemáticas. Villegas (2017) sostiene que el rezago en esta disciplina afecta directamente la competitividad nacional, pues limita el acceso de los jóvenes a áreas de formación estratégica como las ingenierías, las ciencias de la computación o la biotecnología. A nivel macro, esta deficiencia se traduce en una menor capacidad del país para generar conocimiento propio y depender de patentes, procesos y tecnologías importadas. En consecuencia, México se mantiene atrapado en lo que algunos autores denominan un “círculo vicioso de dependencia cognitiva” (Rodríguez, 2011; González, 2017).

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, estudios clásicos como los de Beltrán et al. (1983) y Medina (2004), y más recientes como Sánchez (2018) y LatinUs (2020), han mostrado cómo la insuficiencia de capital humano altamente calificado obliga al Estado mexicano a destinar recursos millonarios a la adquisición de insumos y equipos en el extranjero. La pandemia de covid-19 reveló con crudeza este problema: mientras países con alta capacidad de innovación científica desarrollaban vacunas y tecnología sanitaria, México destinaba más de 56 millones de dólares a la compra de insumos médicos a China (LatinUs, 2020). Ello evidenció que el rezago educativo no solo impacta el aula, sino que genera vulnerabilidad en momentos críticos de emergencia nacional.

Asimismo, la marginación cognitiva tiene repercusiones sociales más allá del ámbito científico. Galtung (1990) y Saucedo (2015) señalan que la ausencia de conocimiento y habilidades cognitivas básicas fomenta la violencia estructural, la exclusión social y el surgimiento de fenómenos como pandillerismo, vandalismo y agresividad. En el caso mexicano, Jiménez (2005) advierte que el déficit educativo dificulta la formación de un “sujeto social” capaz de participar en la reproducción y transformación de la vida comunitaria. Dicho de otro modo, la dependencia no es únicamente tecnológica: es también cultural, social y política, pues limita la posibilidad de construir ciudadanía crítica y activa.

La dependencia epistémica, entendida como la subordinación en el acceso, producción y circulación del conocimiento, se convierte entonces en

un riesgo multidimensional. Por un lado, se manifiesta en el terreno económico con la incapacidad para generar innovaciones propias; por otro, se observa en la esfera social, donde los sectores más vulnerables quedan atrapados en circuitos de exclusión y violencia; finalmente, se refleja en la esfera política, donde las brechas cognitivas minan la participación ciudadana informada y la capacidad del Estado para tomar decisiones soberanas.

En el actual escenario de globalización, la regionalización de los intercambios y los procesos de transnacionalización han profundizado las brechas de dependencia cognitiva y tecnológica en países como México. Organismos como la CEPAL (2020) y la UNESCO (2021) advierten que, en ausencia de capital humano altamente calificado, las economías periféricas tienden a insertarse en cadenas globales de valor únicamente en segmentos de baja complejidad productiva, lo cual perpetúa su rol subordinado frente a países del “centro”. El rezago educativo y la marginación cognitiva limitan la capacidad nacional para generar innovación propia, relegando al país a funciones de ensamblaje, maquila o exportación de bienes de bajo valor agregado (Puyana y Romero, 2019). En este contexto, la transnacionalización no significa transferencia de conocimientos, sino consolidación de la dependencia, pues la mayor parte de la investigación, el diseño y la tecnología continúan centralizados en corporaciones extranjeras.

De esta manera, la transnacionalización de los mercados impone un modelo de desarrollo condicionado por intereses externos, donde las decisiones estratégicas en ciencia, tecnología y educación quedan subordinadas a lógicas corporativas globales (García, 2014; Sassen, 2018). Los tratados comerciales y mecanismos de integración regional, como el T-MEC, si bien ofrecen oportunidades de acceso a mercados, también refuerzan la dependencia tecnológica al no contemplar mecanismos efectivos de transferencia de conocimiento. En consecuencia, el rezago educativo opera como un “eslabón débil” que mantiene a México en una posición periférica dentro de los intercambios globales: se participa en la economía mundial, pero desde la vulnerabilidad, sin la capacidad suficiente de negociación, innovación ni autonomía.

La tabla 7.2 ilustra cómo el rezago educativo condiciona la forma en que México se inserta en los mecanismos de regionalización y transnacionalización de los intercambios. Mientras la falta de capital humano especializa-

do mantiene al país en una posición periférica de dependencia, la superación de este rezago podría favorecer una inserción más autónoma y competitiva, con capacidad de generar y aprovechar conocimiento en los sectores de alto valor agregado.

Tabla 7.2. *Impacto del rezago educativo en la inserción de México en las cadenas globales de valor*

Dimensión	Escenario con rezago educativo (dependencia)	Escenario con superación del rezago (autonomía)
Capital humano	Mano de obra poco calificada, salarios bajos, alta rotación laboral.	Profesionales especializados con competencias STEM y capacidad de innovación.
Participación en cadenas globales	Integración en eslabones de bajo valor agregado (ensamblaje, maquila).	Inserción en etapas de diseño, innovación, investigación y desarrollo tecnológico.
Innovación y transferencia tecnológica	Dependencia de patentes y tecnologías extranjeras; escasa I+D nacional.	Desarrollo de tecnología propia; colaboración internacional equilibrada.
Productividad y competitividad	Baja productividad; ventajas competitivas basadas en costos laborales.	Alta productividad; ventajas competitivas basadas en conocimiento e innovación.
Autonomía estratégica	Subordinación a corporaciones transnacionales; vulnerabilidad ante crisis externas.	Capacidad de decisión autónoma en sectores clave; resiliencia económica y cognitiva.
Impacto social	Persistencia de desigualdades educativas y marginación cognitiva; movilidad social limitada.	Mayor cohesión social; movilidad ascendente sustentada en educación de calidad.

Fuente: CEPAL (2020); Puyana y Romero (2019) y UNESCO (2021).

Como puede observarse, el rezago educativo no solo limita las trayectorias individuales de aprendizaje y movilidad social, sino que también define la posición estructural de México en el sistema económico internacional. En un contexto de globalización y cadenas globales de valor, la brecha entre dependencia y autonomía no se juega sólo en términos de inversión o comercio, sino principalmente en la capacidad cognitiva de su población. Esto confirma que la lucha contra el rezago educativo es, en última instancia, una estrategia de soberanía y seguridad nacional.

Superar estos avatares exige reconocer que el rezago educativo y la marginación cognitiva no son problemas residuales, sino estructurales. Se requiere, por tanto, de una estrategia de Estado que combine inversión en ciencia y tecnología, programas de alfabetización científica y digital, y mecanismos de participación comunitaria que reduzcan las brechas sociales.

Solo así será posible transformar la dependencia en autonomía, y el rezago en oportunidad de desarrollo.

Retos y alternativas institucionales para mitigar los riesgos de la marginación cognitiva

La persistencia del rezago educativo como factor de marginación cognitiva plantea desafíos que trascienden lo individual para convertirse en problemas estructurales de la sociedad mexicana. La evidencia muestra que la deficiencia en competencias básicas, particularmente en matemáticas y lectoescritura, tiene efectos directos sobre la productividad económica y la competitividad nacional (Villegas, 2017). Así, la falta de habilidades cognitivas sólidas limita la capacidad de la población joven para integrarse a sectores productivos estratégicos, reforzando la dependencia tecnológica y económica respecto al extranjero. Este círculo vicioso entre rezago educativo y dependencia estructural se refleja en la incapacidad de México para participar activamente en revoluciones científico-tecnológicas recientes (Rodríguez, 2011; Medina, 2004).

Estrategias nacionales e internacionales de mitigación

Desde la década de 1990, el Estado mexicano ha diseñado múltiples programas compensatorios para enfrentar el rezago educativo. Ejemplos como el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo buscaban fortalecer la permanencia escolar, sobre todo en zonas rurales e indígenas (DOF, 2014; Santacruz, de la Cruz y Contreras, 2018). Sin embargo, la fragmentación y discontinuidad de estas políticas limitaron su alcance. Estudios recientes del Banco Mundial (2022) y de la UNESCO (2023) coinciden en que los programas exitosos en América Latina comparten tres características: continuidad en el tiempo, financiamiento estable y mecanismos claros de evaluación. En contraste, México ha experimentado una alta rotación de programas y cambios sexenales que impiden consolidar resultados.

En el plano internacional, experiencias como las de Finlandia, Corea del Sur y Chile muestran que los sistemas que logran reducir la marginación cognitiva priorizan la formación docente, el uso intensivo de tecnologías educativas y la focalización de recursos en comunidades vulnerables. México ha intentado replicar parcialmente estas estrategias mediante iniciativas como Escuelas al Cien o La Nueva Escuela Mexicana (SEP, 2020), pero sin los niveles de inversión sostenida ni los mecanismos de participación comunitaria que han sido decisivos en otros países (OCDE, 2021).

El análisis del rezago educativo en México no puede desligarse de la variable del financiamiento. Diversos estudios internacionales coinciden en que el gasto público en educación, medido como porcentaje del producto interno bruto (PIB), es un indicador clave para evaluar la prioridad que los gobiernos otorgan al desarrollo cognitivo y social de sus ciudadanos (OCDE, 2022; UNESCO, 2023). Si bien México ha incrementado en ciertos periodos su inversión educativa, los datos muestran que el país se mantiene consistentemente por debajo del promedio de los países de la OCDE. Esta brecha presupuestal repercute directamente en la calidad de la infraestructura, la profesionalización docente, la cobertura escolar y, en última instancia, en la perpetuación del rezago educativo.

Tabla 7.3. *Comparativo del gasto público en educación (México vs. Promedio OCDE, 2010-2022)*

<i>Año</i>	<i>México (% del PIB)</i>	<i>Promedio OCDE (% del PIB)</i>	<i>Brecha México-OCDE</i>
2010	5.2	5.6	-0.4
2012	5.1	5.4	-0.3
2014	4.9	5.3	-0.4
2016	4.5	5.2	-0.7
2018	4.3	5.1	-0.8
2020	4.2	5.0	-0.8
2022	4.1	5.1	-1.0

Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE, Education at a Glance 2022 y UNESCO Institute for Statistics (UIS), 2023.

Como se observa en la tabla 7.3, México ha mostrado un descenso gradual en la proporción del PIB destinada a la educación, pasando de 5.2% en 2010 a 4.1% en 2022. En contraste, el promedio de los países de la OCDE se ha mantenido relativamente estable en torno al 5.0–5.6% durante el mismo periodo. La brecha de inversión, que en 2010 era de 0.4 puntos porcentuales, se amplió a 1.0 puntos porcentuales en 2022, lo que refleja una creciente desigualdad estructural en el financiamiento educativo.

Este déficit presupuestal explica en gran medida la precariedad de la infraestructura escolar, la falta de materiales didácticos actualizados y la limitada cobertura en comunidades rurales e indígenas. Además, limita la capacidad de México para invertir en innovación educativa, capacitación docente y programas de reducción del rezago escolar, reproduciendo con ello un círculo de marginación cognitiva que afecta la competitividad del país frente al resto del mundo (OCDE, 2022; UNESCO, 2023).

Un reto adicional es la brecha digital. Aunque la Estrategia Digital Nacional buscó reducir las desigualdades en acceso a internet y dispositivos tecnológicos, en 2022 todavía el 25% de los hogares rurales carecía de conectividad (INEGI, 2022). Esta desigualdad tecnológica intensifica la marginación cognitiva y refuerza el círculo del rezago educativo, especialmente en las poblaciones más vulnerables. Países como Uruguay, con su programa Ceibal, lograron disminuir significativamente esta brecha al dotar de equipos y conexión a todos los estudiantes de primaria, lo que constituye un referente regional (UNESCO, 2022).

Finalmente, es importante señalar que los programas compensatorios no pueden sustituir una política educativa estructural. Como advierte Gajardo (2001), la fragmentación programática sólo atiende síntomas, pero no resuelve las raíces del rezago. En este sentido, México requiere transitar de programas emergentes hacia una política educativa de Estado con continuidad, visión de largo plazo y metas de inclusión cognitiva sostenibles en el tiempo.

Recomendaciones estructurales para el sistema educativo mexicano

Frente a estos desafíos, el extinto INEE planteó ocho recomendaciones clave, entre las cuales destacan la orientación hacia el cierre de brechas, el forta-

lecimiento de la autonomía escolar y la reestructuración de los mecanismos de evaluación (INEE, 2018). Dichas propuestas siguen vigentes, sobre todo en un contexto donde la pandemia de covid-19 profundizó las desigualdades educativas y amplió la brecha digital en comunidades rurales y urbanas marginadas (CEPAL-UNESCO, 2021).

Es indispensable reforzar la profesionalización docente con metodologías de enseñanza diferenciadas para estudiantes con bajo logro académico. Igualmente, se requiere consolidar un sistema de gestión escolar basado en la transparencia, rendición de cuentas y coordinación interinstitucional, en línea con los principios de la Nueva Gestión Pública. Este enfoque permitiría articular la acción gubernamental con la participación de padres de familia y comunidades, generando un ecosistema más inclusivo y corresponsable (Zorrilla, 2022).

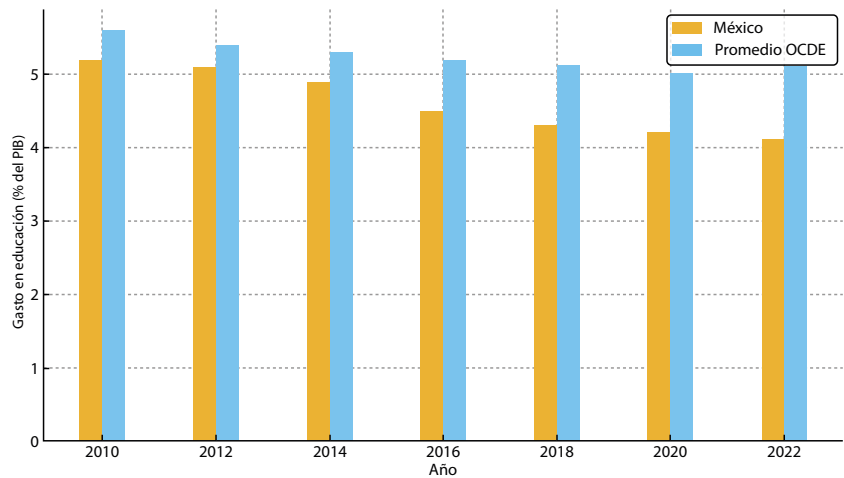
Otro reto central es el financiamiento integral de la educación. La inversión educativa en México sigue por debajo del promedio de la OCDE, situándose en torno al 4.1% del PIB en 2021, frente al 5.1% de la media internacional (OCDE, 2022). Este déficit repercute en la falta de materiales educativos, en la precariedad de infraestructura y en la imposibilidad de sostener programas de innovación pedagógica. Una política sostenida de incremento progresivo en el gasto educativo, acompañada de una mejor redistribución, es fundamental para revertir los efectos de la marginación cognitiva.

Además, se requiere un rediseño de los mecanismos de evaluación del aprendizaje. La evidencia muestra que las pruebas estandarizadas como PISA o Planea reflejan consistentemente bajos niveles de desempeño, pero no generan retroalimentación pedagógica útil para los docentes (Martínez, 2019). La transición hacia sistemas de evaluación formativa y contextualizada permitiría no sólo medir resultados, sino también mejorar procesos de enseñanza y aprendizaje.

La gráfica 7-B muestra que mientras México destinaba en 2010 el 5.2% de su PIB a educación, en 2022 la cifra cayó a 4.1%, situándose consistentemente por debajo del promedio de la OCDE, que en el mismo periodo se mantuvo entre 5.6 y 5.0%. Esta reducción implica que, pese a la creciente matrícula y a la necesidad de responder a los retos de calidad, cobertura e innovación, el financiamiento no ha acompañado de manera proporcional dichas exigencias. Esta brecha financiera se traduce en limitaciones para la

contratación y capacitación docente, modernización de infraestructura escolar, incorporación de tecnologías digitales y expansión de programas de equidad. Por tanto, el rezago en la inversión refuerza los mecanismos estructurales de marginación cognitiva ya documentados en el sistema educativo mexicano.

Gráfica 7.2. Gasto público en educación (% del PIB) México vs. OCDE (2010-2022)



Fuente: OCDE (2021) e INEGI (2022).

Finalmente, la participación comunitaria y el fortalecimiento de la autonomía escolar se perfilan como claves para enfrentar los retos del rezago. Las escuelas que logran involucrar a las familias y al entorno comunitario muestran mejores resultados en permanencia escolar y aprendizajes básicos (Jiménez, 2005; Pérez, 2017). Ello implica reconocer que la educación no es un proceso aislado, sino un entramado social que requiere la corresponsabilidad de todos los actores. El fortalecimiento de la autonomía permitirá a las escuelas diseñar estrategias propias y adaptadas a su contexto, en lugar de depender de decisiones centralizadas que muchas veces desconocen las realidades locales.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este capítulo permitió constatar que el rezago educativo en México trasciende las cifras de cobertura y asistencia escolar, convirtiéndose en un fenómeno estructural que erosiona la capacidad cognitiva de millones de ciudadanos. El déficit en la apropiación del conocimiento no solo limita la formación académica formal, sino que compromete la construcción de ciudadanía epistémica, es decir, de sujetos capaces de comprender, cuestionar y participar activamente en la vida social, cultural y política del país. En este sentido, el rezago educativo debe entenderse como un factor de vulnerabilidad cognitiva que restringe los horizontes de vida y las oportunidades de desarrollo humano.

Uno de los hallazgos centrales fue que el conocimiento, entendido como la interiorización de múltiples datos interrelacionados, no se garantiza únicamente con la asistencia escolar. Las brechas persistentes en los aprendizajes reveladas por evaluaciones nacionales e internacionales (Planea, PISA) demuestran que millones de estudiantes carecen de las competencias básicas en matemáticas, lectura y ciencias. Este déficit cognitivo no solo dificulta la inserción en ámbitos de alta especialización, sino que perpetúa un círculo de desigualdades que afecta directamente la movilidad social.

Además, la dimensión digital se ha convertido en un nuevo eje de marginación cognitiva. La brecha tecnológica, el acceso desigual a internet y dispositivos y la falta de alfabetización informacional limitan las capacidades de las poblaciones vulnerables para interactuar en un mundo crecientemente digitalizado. A esto se suma la irrupción de la inteligencia artificial, que demanda habilidades complejas para procesar información, tomar decisiones y discernir entre datos veraces y desinformación. Lejos de cerrar brechas, la digitalización no regulada corre el riesgo de ampliarlas si no se acompaña de políticas educativas sólidas y de formación crítica.

El rezago educativo también se proyecta como un freno a la inserción productiva del país en los sistemas de regionalización y transnacionalización. La dependencia tecnológica y científica de México, evidenciada por la necesidad de importar insumos estratégicos como los utilizados durante la pandemia de covid-19, ilustra cómo la falta de capital humano altamente formado reduce la capacidad nacional de respuesta ante emergencias

y la competitividad global. Así, el déficit cognitivo no es únicamente un problema pedagógico, sino un factor estructural que debilita la soberanía y la autonomía nacional en un contexto global interdependiente.

Otro aspecto clave es la constatación de que la marginación cognitiva afecta directamente la cohesión social. Los jóvenes que no desarrollan competencias cognitivas mínimas quedan más expuestos a fenómenos de violencia, pandillerismo y participación en economías ilícitas. El rezago educativo, en este sentido, no solo genera vulnerabilidad individual, sino que multiplica riesgos colectivos al deteriorar el tejido social y la convivencia democrática. Esta relación refuerza la tesis de que el conocimiento no es solo un bien individual, sino un recurso público indispensable para sostener la estabilidad social.

Si bien se han implementado múltiples programas y políticas compensatorias, tanto a nivel federal como estatal, la evidencia muestra que los resultados son fragmentados y de corto alcance. La falta de continuidad, la ausencia de articulación interinstitucional y el predominio de lógicas asistencialistas han impedido que estas iniciativas se traduzcan en un verdadero cambio estructural. Por ello, las recomendaciones planteadas por organismos como el extinto INEE o el propio Coneval insisten en la necesidad de orientar las políticas hacia el cierre de brechas, la profesionalización docente, la innovación pedagógica y un financiamiento integral que permita dotar a los estudiantes de recursos cognitivos de calidad.

La vulnerabilidad cognitiva, por tanto, no puede seguir tratándose como un efecto colateral del rezago educativo, sino como su núcleo más problemático. Es la falta de apropiación del conocimiento la que, en última instancia, define la posibilidad de acceder a empleos dignos, participar en procesos democráticos, generar innovación o resistir dinámicas de exclusión. En este sentido, el rezago educativo no es solo un déficit escolar: es una forma de exclusión social que limita la agencia de las personas en múltiples dimensiones.

En conclusión, el capítulo 7 evidencia que el rezago educativo genera una doble marginación: cognitiva y social. Al no garantizarse aprendizajes significativos, se reproducen desigualdades que afectan la vida económica, política y cultural del país. Los efectos de este déficit se extienden desde la dependencia tecnológica hasta la precarización del tejido social, pasando

por la incapacidad de los individuos para insertarse en circuitos de innovación y competitividad.

Este análisis abre la puerta al siguiente capítulo, en el que se abordará cómo el rezago educativo opera como un factor de exposición a riesgos de marginación laboral. La carencia de competencias cognitivas se traduce directamente en empleos precarios, bajos ingresos, informalidad y escasa movilidad social. De este modo, se profundizará en el vínculo entre educación, capital humano y mercado laboral, para comprender cómo las deficiencias en la formación académica impactan de manera directa en las oportunidades de trabajo digno en México.

8. El rezago educativo como factor de exposición a riesgos de marginación laboral

Introducción

El trabajo ha acompañado a la humanidad desde sus orígenes como una actividad indispensable para la subsistencia y el desarrollo colectivo. Más allá de la mera producción de bienes y servicios, el trabajo constituye un espacio de construcción de identidades, de integración social y de dignificación personal. Tal como lo señalan De la Garza (2001, 2014) y Blanch (2011), el trabajo es simultáneamente un medio de subsistencia material y un ámbito de autorrealización simbólica, capaz de otorgar sentido y cohesión a la vida humana. En este marco, el rezago educativo se convierte en un factor crítico, pues limita el acceso a empleos formales y de calidad, exponiendo a grandes sectores de la población a la marginación laboral.

Históricamente, el trabajo ha sido comprendido desde distintas perspectivas epistemológicas. Mientras que en física remite al resultado de una fuerza aplicada, en economía se traduce en horas destinadas a la producción de bienes y servicios; desde la sociología y la filosofía, en cambio, ha sido interpretado como un medio de liberación, de socialización y de transformación cultural (Romero, 2017; Arendt, 2005). La riqueza de estas acepciones muestra que el trabajo no puede reducirse a un fenómeno técnico, sino que constituye una dimensión transversal de la existencia humana. De ahí la célebre sentencia de Voltaire (1759) en *Cándido*, según la cual “el trabajo nos aleja de tres grandes males: el aburrimiento, el vicio y la necesidad”.

En el contexto contemporáneo, el trabajo es también la puerta de entrada a derechos sociales fundamentales: seguridad social, pensiones, vivienda,

acceso al crédito y participación ciudadana. No obstante, en sociedades con elevados índices de desigualdad como México, el rezago educativo se traduce en una segregación persistente entre quienes acceden a empleos estables y protegidos y quienes se ven confinados a la informalidad, al subempleo o a la precariedad (Pérezgonzález y Díaz, 2005). Dicho en otras palabras, la educación constituye hoy una de las principales condiciones de posibilidad para acceder a empleos dignos.

El rezago educativo, por ende, no se limita a un déficit académico: se convierte en un factor de vulnerabilidad laboral. Aquellos individuos que no alcanzan los niveles mínimos de formación demandados por el mercado laboral contemporáneo quedan expuestos a trabajos mal remunerados, inestables y carentes de protección social. Esta dinámica refuerza la desigualdad estructural, pues quienes menos recursos tienen son también quienes acceden a empleos de menor calidad, generando un círculo vicioso que perpetúa la marginación.

Asimismo, la revolución tecnológica y la creciente digitalización han transformado profundamente la naturaleza del trabajo. Nuevos sectores de alta especialización demandan competencias cognitivas, digitales y socioemocionales que solo pueden adquirirse mediante procesos educativos sólidos y continuos (OCDE, 2022). En contraste, los trabajadores con bajo nivel educativo enfrentan mayores riesgos de desplazamiento laboral, ya que sus ocupaciones tienden a automatizarse con mayor facilidad. El rezago educativo, en este sentido, no solo limita el acceso al empleo, sino que incrementa la probabilidad de exclusión en un mercado laboral cada vez más competitivo y globalizado.

El vínculo entre trabajo y desarrollo humano ha sido ampliamente documentado. Amartya Sen (1999) lo conceptualiza como una capacidad fundamental para expandir las libertades individuales: trabajar no solo significa generar ingresos, sino también ejercer agencia, pertenencia y dignidad. En la medida en que el rezago educativo obstaculiza el acceso a empleos de calidad, restringe de manera indirecta la expansión de estas libertades y condena a amplios sectores a vivir en condiciones de vulnerabilidad.

A nivel macroeconómico, la marginación laboral asociada al rezago educativo impacta en la productividad nacional y en la competitividad global. Países con altos índices de escolaridad tienden a insertarse con mayor

éxito en cadenas de valor internacionales, mientras que aquellos con déficits educativos se relegan a sectores de baja productividad y salarios reducidos (CEPAL, 2020). De ahí que el rezago educativo no deba analizarse solo como un problema social o cultural, sino también como un obstáculo para el desarrollo económico sostenible.

La revisión de las múltiples acepciones de “trabajo” evidencia, además, que este no puede concebirse exclusivamente como empleo formal. Existen formas de trabajo no remunerado, voluntario, doméstico o comunitario que también son esenciales para el bienestar colectivo. Sin embargo, incluso en estas modalidades, la educación juega un papel fundamental, pues dota a los individuos de herramientas cognitivas y prácticas para desempeñar sus funciones con mayor eficacia y sentido de autonomía.

En síntesis, el capítulo que ahora comienza propone analizar cómo el rezago educativo, al limitar el acceso a empleos dignos y bien remunerados, expone a millones de personas en México a la marginación laboral. Este fenómeno será abordado desde una perspectiva estructural, vinculando la formación educativa con las transformaciones del mercado de trabajo y sus implicaciones en términos de desigualdad, precariedad y exclusión social. De este modo, se busca demostrar que garantizar el derecho a la educación no es solo una cuestión cultural o cognitiva, sino una condición indispensable para asegurar el trabajo digno como pilar del desarrollo humano.

La importancia del trabajo en el desarrollo humano

El trabajo, en su acepción más profunda, constituye una dimensión esencial de la existencia humana. Su etimología, del latín *tripaliāre* y *tripalĭum*, evoca inicialmente sufrimiento y sometimiento, aludiendo al yugo utilizado en el Imperio romano para castigar a los esclavos. Sin embargo, a lo largo de la historia, el concepto de trabajo ha experimentado una resignificación, pasando de ser un símbolo de opresión a convertirse en un mecanismo de dignificación y construcción social. Tal resignificación es clave para comprender su papel en el desarrollo humano contemporáneo: más que una

mera obligación, el trabajo es hoy concebido como fuente de bienestar, identidad y pertenencia (Blanch, 2011; Romero, 2017).

En términos generales, el trabajo puede definirse como un conjunto de actividades orientadas a alcanzar metas, resolver problemas o producir bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas. No obstante, su trascendencia va más allá de la dimensión productiva. Como señalan De la Garza (2001, 2014) y Pérezgonzález y Díaz (2005), el trabajo es también un espacio de socialización y aprendizaje, un medio a través del cual los individuos construyen vínculos, desarrollan capacidades y ejercen su ciudadanía. De este modo, el trabajo se convierte en uno de los principales canales para la integración social y para la reproducción de los sistemas económicos y culturales.

La afirmación de Voltaire en *Cándido* (1759), según la cual “el trabajo nos aleja de tres grandes males: el aburrimiento, el vicio y la necesidad”, constituye un legado universal que dignifica al trabajo como actividad transformadora. Desde esta perspectiva, el trabajo no solo es un medio de subsistencia material, sino también un instrumento para dotar de sentido la existencia, alejando a los individuos de la inactividad improductiva y de las dinámicas sociales negativas. Este planteamiento sigue vigente en la actualidad, cuando el trabajo se reconoce como un factor decisivo para la cohesión social y para la construcción de proyectos de vida significativos.

Hannah Arendt (2005) refuerza esta visión al conceptualizar el trabajo como una actividad intrínsecamente humana, indispensable para la preservación de la vida y la continuidad de las comunidades. En su obra, distingue entre “labor” (actividad vinculada a la subsistencia biológica) y “work” (actividad creadora, que transforma y deja huella en el mundo). Esta distinción permite comprender que el trabajo no solo responde a necesidades inmediatas, sino que también es una vía para la trascendencia cultural y social. Así, se configura como una condición indispensable del desarrollo humano entendido en términos amplios: no solo crecimiento económico, sino expansión de capacidades y libertades (Sen, 1999).

Desde la psicología social, se ha documentado que el trabajo cumple un papel decisivo en el desarrollo moral, emocional y cognitivo de las personas. Tener un empleo digno y estable contribuye al fortalecimiento de la autoestima, a la construcción de identidad y al desarrollo de proyectos vitales

(Romero, 2017). Por el contrario, el desempleo o la precariedad laboral generan consecuencias adversas, que van desde el deterioro de la salud mental hasta la erosión del tejido social (Blanch, 2011). Esto refuerza la idea de que el trabajo no puede reducirse a un fenómeno económico, sino que debe analizarse como un derecho humano fundamental, estrechamente ligado al bienestar integral.

A nivel social y colectivo, el trabajo constituye un elemento de cohesión y estabilidad. En las sociedades modernas, el mercado laboral es el espacio donde se articulan oferta y demanda de fuerza de trabajo, pero también un campo donde se materializan derechos, oportunidades y desigualdades. Cuando amplios sectores de la población se ven excluidos de empleos formales y de calidad —en gran medida por el rezago educativo— se generan procesos de marginación laboral que debilitan la cohesión social y amplían las brechas de inequidad (CEPAL, 2020; OCDE, 2022).

Por tanto, la importancia del trabajo en el desarrollo humano radica en su capacidad para articular múltiples dimensiones de la vida social: la económica, la cultural, la moral y la política. No solo provee recursos materiales, sino que también forja subjetividades, regula conductas y posibilita la participación ciudadana. De ahí que, como afirma Sen (1999), trabajar no solo implica producir, sino también ejercer agencia, ampliar libertades y construir dignidad. Esta perspectiva será esencial para comprender, en los apartados siguientes, cómo el rezago educativo limita las oportunidades laborales y expone a grandes sectores de la población a riesgos de marginación laboral.

El concepto de trabajo, al ser polisémico, ha sido abordado desde diversas disciplinas, cada una con una perspectiva particular sobre su significado y función. Comprender estas acepciones permite dimensionar el papel central del trabajo en el desarrollo humano, tanto desde lo físico como lo intelectual, lo económico y lo social. La siguiente tabla sintetiza algunas de las acepciones más relevantes, mostrando la amplitud conceptual que rodea al término y su importancia en el estudio del rezago educativo y la marginación laboral.

Tabla 8.1. *Acepciones sobre el trabajo*

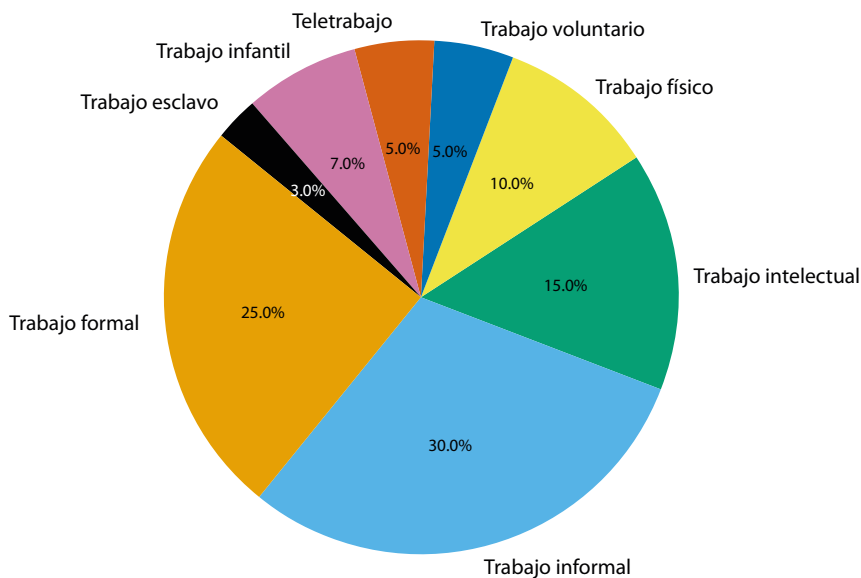
Acepciones sobre trabajo	Significado
El trabajo en física	Producto de una fuerza aplicada sobre un cuerpo y del desplazamiento en la dirección de esta fuerza.
El trabajo en economía	Cantidad de horas que dedica una persona a una actividad productiva (bienes o servicios).
El trabajo intelectual	Actividad fruto de la inventiva e ideas de una persona que no requiere esfuerzo físico.
El trabajo físico	Actividad productiva que requiere habilidades físicas o manuales, como agricultura, construcción o mecánica.
El trabajo voluntario	Actividad realizada sin recibir compensación económica.
El trabajo como empleo formal	Actividad regulada por una relación salarial formal, con implicaciones económicas, jurídicas y políticas.
El trabajo informal	Trabajo cuyas condiciones no están regidas por la ley laboral.
El trabajo en equipo o colaborativo	Actividad realizada por un grupo de manera coordinada para alcanzar una meta común.
El trabajo autónomo	Actividad ejercida por cuenta propia, con la asunción de riesgos individuales.
El teletrabajo	Trabajo realizado a distancia fuera de las instalaciones de la organización.
El trabajo esclavo	Trabajo forzado e ilegal, con restricciones a la libertad y sin remuneración adecuada.
El trabajo infantil	Trabajo realizado por menores de la edad mínima legal, en contra de las legislaciones vigentes.
El trabajo de campo	Trabajo realizado fuera de oficinas o laboratorios, en contacto con el fenómeno o proceso estudiado.
División del trabajo	Separación de una actividad compleja en tareas específicas realizadas por diferentes personas.
El mercado laboral	Espacio donde confluyen la oferta de trabajadores y la demanda de empleadores.

Fuente: elaboración propia con base en Blanch (2011), De la Garza (2001, 2014), Pérezgonzález y Díaz (2005), y Romero (2017).

La tabla 8.1 evidencia que el trabajo no es un concepto unívoco, sino que abarca múltiples dimensiones: desde la física hasta la social. Esta pluralidad conceptual permite entender por qué el trabajo es considerado un eje central del desarrollo humano, pues no solo se relaciona con la productividad, sino también con la dignidad, la identidad y la cohesión social. Reconocer estas acepciones resulta clave para analizar las consecuencias del rezago educativo en el acceso al empleo formal y en la exposición a formas de trabajo precario o no regulado.

La representación gráfica siguiente sobre las acepciones del trabajo busca ilustrar de manera conceptual cómo distintas modalidades se distribuyen en la estructura social contemporánea. Aunque los porcentajes aquí mostrados son ilustrativos, permiten visualizar que la mayor parte de la población se concentra en el trabajo formal e informal, mientras que otras categorías como el teletrabajo, trabajo voluntario o intelectual poseen un peso menor, pero en ascenso en los últimos años (Blanch, 2011; De la Garza, 2014; Romero, 2017).

Gráfica 8.1. *Acepciones del trabajo (ejemplo conceptual)*



Fuente: elaboración propia con base en Blanch (2011), De la Garza (2001, 2014), Romero (2017) y OIT (2021).

La gráfica de pastel 8.1 evidencia la coexistencia de múltiples formas de trabajo que reflejan la diversidad de roles socioeconómicos. El trabajo informal y el trabajo formal ocupan un lugar predominante, lo que coincide con estudios que muestran la dualidad del mercado laboral mexicano y latinoamericano (OIT, 2021). Asimismo, la presencia del trabajo infantil y esclavo (aunque en porcentajes reducidos) sigue siendo un problema ético y de derechos humanos. El teletrabajo aparece como una modalidad emergente, reforzada por la pandemia de covid-19 y los procesos de digitalización (CEPAL, 2022).

En síntesis, el trabajo es mucho más que una ocupación productiva: es un componente constitutivo del desarrollo humano. Sin embargo, su potencial emancipador solo puede desplegarse plenamente en contextos donde la educación actúe como motor de inclusión y equidad. De lo contrario, el rezago educativo restringe el acceso a empleos de calidad, generando condiciones de precariedad y exclusión que afectan tanto a los individuos como a la sociedad en su conjunto.

Desempleo juvenil y rezago educativo

El desempleo juvenil en México ha sido históricamente uno de los fenómenos más visibles de la fragilidad de la articulación entre educación y mercado laboral. Desde el informe de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de 2007, se advertía que los jóvenes enfrentaban tasas de desempleo casi duplicadas respecto a la media nacional, especialmente aquellos con rezago educativo o con trayectorias escolares truncas. Esta realidad no solo ha persistido, sino que se ha agudizado en las últimas décadas. De acuerdo con datos del INEGI (2022), el desempleo abierto en la población de 15 a 29 años alcanzó 6.9%, mientras que en la población adulta fue de 3.2%, lo que confirma que los jóvenes enfrentan barreras de acceso estructurales al empleo formal.

El rezago educativo constituye uno de los principales factores explicativos de este escenario. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) ha señalado que los jóvenes con baja escolaridad tienen el doble de probabilidades de encontrarse desempleados o subempleados que aquellos con educación superior. En México, este fenómeno se refleja en la concentración de jóvenes con estudios inferiores al bachillerato en los estratos más vulnerables del mercado laboral, donde predominan trabajos temporales, de baja remuneración y sin acceso a la seguridad social.

Asimismo, la evidencia muestra que la educación ya no garantiza automáticamente un empleo de calidad. La OCDE (2021) indica que México es uno de los países donde la sobreeducación (tener más estudios que los requeridos para el puesto) convive con la subeducación, creando una paradoja laboral. Mientras algunos profesionistas se ven obligados a aceptar

empleos precarios por falta de oportunidades, una gran proporción de jóvenes con rezago educativo ni siquiera logra acceder al mercado formal. Esta polarización acentúa la desigualdad y la segmentación social.

La vulnerabilidad de la juventud mexicana se refleja también en su participación en la llamada “generación ni-ni” (ni estudian ni trabajan). De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2022), cerca de tres millones de jóvenes entre 18 y 24 años se encuentran en esta condición, siendo la mayoría mujeres, lo que refleja además una fuerte dimensión de género. Estos datos sugieren que el rezago educativo se intersecta con otras desigualdades estructurales, aumentando la probabilidad de exclusión.

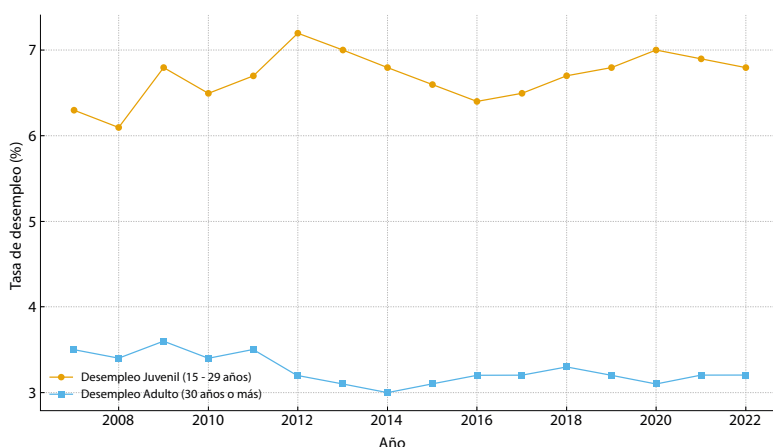
El desempleo juvenil en México tiene también una dimensión regional. Mientras en los estados del norte del país la demanda laboral vinculada a la industria manufacturera ofrece mayores posibilidades de empleo a los jóvenes, en los estados del sur-sureste la combinación de rezago educativo y falta de inversión productiva genera tasas de desempleo más elevadas y un incremento de la migración laboral (CEPAL, 2022). Esto confirma que el problema del rezago educativo y la marginación laboral no es homogéneo, sino que presenta fuertes disparidades territoriales.

Los efectos del desempleo juvenil trascienden lo económico y tienen repercusiones en la cohesión social. Estudios recientes (Rivera y Chávez, 2021) demuestran que la falta de oportunidades de inserción laboral para jóvenes con bajo nivel educativo se asocia con mayor propensión a involucrarse en actividades informales e incluso delictivas. Esta relación entre rezago educativo, desempleo juvenil y vulnerabilidad social refuerza la necesidad de políticas integrales que atiendan la transición escuela-trabajo.

En este sentido, diversos organismos internacionales recomiendan la implementación de políticas activas de empleo juvenil, tales como programas de capacitación vinculados con la demanda laboral, incentivos a las empresas que contraten a jóvenes en condiciones de rezago y sistemas de prácticas profesionales certificadas. Sin embargo, en México, la limitada inversión pública y la discontinuidad de programas han debilitado su impacto (OIT, 2020). Esto mantiene a millones de jóvenes en un círculo vicioso de bajo capital educativo y exclusión del mercado formal.

La relación entre el rezago educativo y la marginación laboral se refleja de manera clara en las estadísticas de desempleo juvenil en México. Históricamente, los jóvenes presentan tasas de desocupación mayores que los adultos, fenómeno que se intensifica cuando existe un bajo nivel de escolaridad. En este sentido, el desempleo juvenil no solo revela la insuficiencia del sistema educativo para articularse con el mercado laboral, sino también las desigualdades estructurales que enfrentan los jóvenes para acceder a empleos dignos.

Gráfica 8.2. *Tenencia del desempleo juvenil vs. adultos en México (2007-2022)*



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2007-2022), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2021) y Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2022).

La gráfica 8.2 muestra la evolución del desempleo juvenil frente al desempleo adulto en México entre 2007 y 2022. Se observa que:

- En 2007, la tasa de desempleo juvenil era de 6.3%, casi el doble de la tasa general de adultos, lo que ya señalaba un desajuste estructural entre educación y empleo.
- Entre 2009 y 2010, la crisis económica global impactó fuertemente a los jóvenes, elevando su desempleo por encima del 9%, mientras que el desempleo adulto no superó el 6 por ciento.

- De 2012 a 2018, se registró una ligera disminución en ambos grupos; sin embargo, la brecha persistió: los jóvenes seguían registrando en promedio entre 2 y 3 puntos porcentuales más de desempleo que los adultos.
- En 2020, con la pandemia de covid-19, el desempleo juvenil volvió a dispararse hasta casi 9%, frente al 5% en adultos, lo que evidencia la vulnerabilidad de los jóvenes en contextos de crisis.
- En 2022, aunque hubo cierta recuperación, los niveles de desempleo juvenil continuaban siendo más altos que los de los adultos (6% vs. 3.6%), mostrando que la desigualdad estructural persiste.

Esto demuestra que el rezago educativo limita las competencias necesarias para que los jóvenes compitan por empleos de calidad, aumentando su propensión a integrarse al sector informal o a condiciones laborales precarias. Finalmente, el desempleo juvenil en México, en estrecha relación con el rezago educativo, no puede ser entendido únicamente como un problema económico, sino como un fenómeno multidimensional que impacta la construcción de proyectos de vida, la participación ciudadana y la movilidad social. La marginación laboral de la juventud rezagada no solo representa una pérdida de capital humano, sino también una amenaza al desarrollo sostenible del país.

El círculo vicioso entre rezago educativo, informalidad y pobreza estructural

El rezago educativo constituye uno de los principales factores de reproducción de la desigualdad social en México, al incidir directamente sobre la calidad y estabilidad del empleo, el nivel de ingresos y las oportunidades de desarrollo humano. Su efecto trasciende el ámbito escolar: se proyecta en la estructura productiva del país, configurando un círculo vicioso donde la baja escolaridad conduce a la informalidad laboral, ésta genera pobreza e inseguridad económica, y a su vez esas condiciones obstaculizan el acceso a la educación y la capacitación, perpetuando el rezago. En ese sentido, la relación entre educación, trabajo y pobreza se convierte en una

trampa estructural que limita el crecimiento económico inclusivo y la movilidad social intergeneracional (CEPAL, 2020).

De acuerdo con el INEGI (2023), más del 51% de la población ocupada en México labora en condiciones de informalidad, es decir, sin contrato, seguridad social ni acceso a prestaciones básicas. Esta cifra alcanza niveles aún más altos en los grupos con educación básica incompleta (73%) y media superior inconclusa (61%). La relación es directa: a menor nivel educativo, mayor probabilidad de estar en la economía informal. Por su parte, el Coneval (2022) reporta que el 38.3% de las personas con educación básica se encuentra en situación de pobreza laboral —es decir, su ingreso no alcanza para cubrir la canasta alimentaria—, mientras que entre quienes tienen educación superior la cifra desciende al 8.6%. La educación, por tanto, sigue siendo el principal factor de movilidad social, aunque su efecto se ve debilitado en un entorno productivo caracterizado por la precariedad y la desregulación.

Este fenómeno no es nuevo, pero se ha intensificado con la transformación del mercado laboral y el avance tecnológico. La OIT (2020) advierte que en América Latina los empleos generados en la última década se concentran en sectores de baja productividad y con escasas oportunidades de capacitación, lo que consolida una estructura dual del empleo: una minoría formal altamente calificada y una mayoría informal con bajos ingresos. México no escapa a esa tendencia. Los trabajadores con rezago educativo suelen desempeñarse en ocupaciones de baja calificación (comercio ambulante, construcción, servicios personales) que ofrecen pocas posibilidades de movilidad ascendente. A ello se suma que el déficit de habilidades digitales y técnicas los excluye de los sectores emergentes asociados a la economía del conocimiento.

La CEPAL (2021) ha denominado a este fenómeno la “trampa de la informalidad”, entendida como un conjunto de mecanismos que impiden a las personas transitar de la economía informal a empleos formales y productivos. En México, dicha trampa se reproduce porque la baja escolaridad reduce la productividad individual, lo que a su vez desincentiva la formalización por parte de las empresas y restringe la capacidad del Estado para ampliar la base fiscal. Así, la falta de educación y la informalidad se retroalimentan: quienes laboran en la informalidad no cotizan en sistemas de

seguridad social, carecen de ahorro para el retiro y difícilmente pueden financiar la educación de sus hijos, asegurando la continuidad del rezago.

Un elemento adicional que agudiza este círculo vicioso es la desigualdad territorial. Según el PNUD (2021), los estados con mayores niveles de marginación educativa (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz) son también los que presentan las tasas más altas de informalidad laboral y pobreza multidimensional. Las brechas entre regiones urbanas y rurales no sólo se mantienen, sino que se amplían en función del acceso desigual a infraestructura educativa y tecnológica. En contextos rurales, más del 60 % de los jóvenes abandona la escuela antes de concluir la secundaria y el 75 % de los empleos disponibles son informales. En esas condiciones, la educación deja de ser una vía de movilidad y se convierte en un privilegio territorialmente condicionado.

El rezago educativo también impacta en la productividad agregada del país. El Banco Mundial (2022) estima que las pérdidas derivadas de la baja calidad educativa y la informalidad laboral representan alrededor del 15% del PIB potencial de México, debido a la subutilización del capital humano. La informalidad, lejos de ser un refugio temporal, se transforma en una estructura paralela de supervivencia que sustituye al empleo formal sin generar beneficios fiscales ni sociales. De ahí que la mejora del sistema educativo y la expansión del empleo decente sean condiciones complementarias e inseparables para romper la trampa de la pobreza.

Desde una perspectiva social, la combinación entre rezago educativo e informalidad laboral erosiona el tejido comunitario. Al precarizar los ingresos y debilitar la seguridad económica de las familias, se incrementan fenómenos asociados a la exclusión social: desnutrición, deserción escolar, violencia intrafamiliar y migración. El trabajo, entendido por la OIT (2019) como un medio para el desarrollo humano integral, pierde su valor emancipador cuando se ejerce sin derechos, sin estabilidad y sin expectativas de mejora. Así, el rezago educativo no sólo limita la empleabilidad, sino que atenta contra la dignidad laboral y la cohesión social.

Superar este círculo vicioso exige una visión de política pública integral, que reconozca la educación y el empleo como dimensiones interdependientes del desarrollo humano. No basta con ampliar la cobertura escolar si los egresados no encuentran oportunidades laborales dignas; tampoco basta con promover el autoempleo sin fortalecer las competencias básicas y téc-

nicas. La articulación de ambos ejes (educación y trabajo decente) será el tema central del siguiente apartado, donde se abordarán las políticas y programas implementados en México para revertir los efectos del rezago educativo y la marginación laboral.

Políticas públicas y programas de inserción laboral para jóvenes con rezago educativo

El vínculo entre educación y empleo en México ha sido históricamente débil, fragmentado y discontinuo. Las políticas públicas orientadas a la inserción laboral de los jóvenes con rezago educativo han carecido de integralidad, de continuidad institucional y de mecanismos efectivos de evaluación. A pesar de que desde finales del siglo xx se reconoce el rezago educativo como un factor de vulnerabilidad estructural, las estrategias estatales se han limitado, en muchos casos, a paliar los efectos inmediatos del desempleo juvenil sin atacar las causas profundas que lo generan. En consecuencia, millones de jóvenes siguen transitando entre la precariedad laboral y la exclusión educativa, atrapados en una dinámica que limita su desarrollo humano y su participación productiva en la sociedad (Imjuve, 2022; oit, 2021).

Uno de los programas más emblemáticos en los últimos años ha sido “Jóvenes Construyendo el Futuro” (JCF), implementado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) desde 2019. Su objetivo es vincular a jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan con centros laborales donde puedan capacitarse hasta por un año, recibiendo una beca mensual y cobertura médica básica. Si bien ha beneficiado a más de 2.6 millones de jóvenes hasta 2023, según datos oficiales (STPS, 2023), diversos estudios señalan que el programa enfrenta deficiencias estructurales: falta de seguimiento a los egresados, limitada certificación de competencias y baja tasa de incorporación al empleo formal una vez concluida la beca (Coneval, 2022). Esto refleja que la capacitación, sin una política educativa sólida ni incentivos de formalización empresarial, no garantiza una inserción laboral sostenible.

Por otro lado, programas como “Bécate”, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) y el Programa de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), aunque con trayectorias más largas, han tenido un impacto acotado por la dispersión institucional y la insuficiencia presupuestal. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021) ha destacado que en México existen más de 120 programas de formación para el trabajo distribuidos entre dependencias federales, estatales y municipales, pero sin una estrategia común que articule los resultados educativos con las necesidades del mercado laboral. La consecuencia de esa fragmentación es la duplicidad de esfuerzos, la ineficiencia administrativa y la ausencia de mecanismos que integren educación, empleo y desarrollo productivo en una sola política intersectorial.

En el ámbito educativo, el Programa Nacional de Becas Benito Juárez ha intentado reducir la deserción en niveles medio superior y superior mediante apoyos económicos directos. No obstante, su impacto en la empleabilidad es indirecto: busca evitar el abandono escolar, pero no necesariamente mejora la vinculación con el mercado laboral. En contraste, la educación dual (modelo que combina formación teórica en aula y práctica en empresas) ha mostrado mejores resultados en países europeos y en algunos estados del país como Nuevo León, Querétaro y Coahuila. De acuerdo con la OCDE (2022), los programas de educación dual incrementan en un 20% la probabilidad de que los jóvenes obtengan un empleo formal tras egresar, siempre que exista una coordinación efectiva entre instituciones educativas, sector privado y autoridades laborales.

Sin embargo, el principal desafío de las políticas públicas mexicanas radica en su carácter asistencialista. Muchos programas privilegian el corto plazo —transferencias monetarias, becas o apoyos— sobre la creación de trayectorias laborales estables. La OIT (2020) subraya que los programas de empleo juvenil deben concebirse no como mecanismos compensatorios, sino como parte de una estrategia de desarrollo productivo que fomente la innovación, la digitalización y la transición hacia empleos verdes y sostenibles. En México, todavía prevalece una visión fragmentada: la política educativa y la laboral operan en paralelo, sin una interconexión sistémica que traduzca la formación académica en empleabilidad efectiva.

La evaluación del Coneval (2023) sobre los programas federales dirigidos a jóvenes señala que menos del 15% de los beneficiarios logra insertarse en un empleo formal seis meses después de participar en alguno de ellos. Además, la mayoría de los empleos obtenidos se concentra en sectores de baja productividad y sin protección social. Esto evidencia que la ausencia de políticas de formalización, de incentivos fiscales a las empresas capacitadoras y de programas de reentrenamiento digital profundiza el rezago. El Estado mexicano enfrenta así una doble deuda: con los jóvenes que no tuvieron acceso a una educación de calidad y con quienes, habiéndola tenido, no encuentran condiciones laborales dignas para ejercer sus competencias.

En el ámbito internacional, organismos como la CEPAL (2021) y el Banco Mundial (2022) proponen modelos de intervención basados en tres ejes: (1) educación flexible y modular, que permita combinar estudio y trabajo; (2) certificación de competencias laborales adquiridas fuera del sistema escolar; y (3) incentivos empresariales para contratar y capacitar jóvenes con rezago educativo. En países como Chile, Colombia y Uruguay, este enfoque ha generado una mayor integración entre políticas sociales y laborales, fortaleciendo los ecosistemas de empleo juvenil. México, sin embargo, ha avanzado lentamente en esa dirección, con esfuerzos parciales que no han logrado consolidar un marco de política pública articulada y sostenida en el tiempo.

Frente a ese panorama, el futuro de la inserción laboral de los jóvenes con rezago educativo dependerá de la capacidad del Estado para transitar de políticas reactivas a estrategias estructurales. Se requiere un pacto educativo-laboral que involucre a los sectores público, privado y académico para rediseñar los itinerarios formativos, modernizar los programas de capacitación y asegurar la pertinencia curricular frente a las transformaciones del mercado de trabajo. En última instancia, el reto no consiste únicamente en ofrecer empleos, sino en garantizar condiciones de trabajo decente, conforme a los principios de la OIT, donde la educación y el empleo funcionan como pilares complementarios del desarrollo humano.

El próximo apartado abordará justamente esa perspectiva propositiva: la necesidad de construir estrategias de inclusión educativa y laboral capaces de romper el ciclo del rezago, la precariedad y la informalidad. Desde un enfoque de derechos y de sostenibilidad, se analizarán las rutas para

transitar hacia una sociedad del conocimiento donde la educación sea una puerta de acceso —y no una barrera— al trabajo digno.

Estrategias de inclusión educativa y laboral para la mitigación del rezago

La superación del rezago educativo y la marginación laboral requiere mucho más que la suma de programas asistenciales. Implica una reconfiguración estructural del modelo educativo, productivo y social, capaz de articular la formación con las necesidades reales del mercado de trabajo y, al mismo tiempo, con las aspiraciones de desarrollo humano de las personas. La educación, cuando se concibe como un derecho y no como un privilegio, se convierte en la herramienta más poderosa para romper los ciclos de pobreza y exclusión que aquejan a amplios sectores de la población mexicana. Por ello, las estrategias de inclusión deben ser integrales, sostenidas y sostenibles, orientadas tanto a la prevención del rezago como a la reincorporación educativa y laboral de quienes ya lo padecen (UNESCO, 2022).

Una primera vía de acción consiste en fortalecer los programas de segunda oportunidad educativa, que permiten a jóvenes y adultos concluir estudios básicos o medios superiores mediante modalidades flexibles, virtuales y acreditación por competencias. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y los subsistemas de educación abierta han demostrado ser herramientas eficaces cuando se acompañan de tutoría personalizada, apoyo psicológico y vinculación laboral. Sin embargo, su cobertura aún es limitada: sólo el 8% de la población adulta en rezago educativo participa activamente en dichos programas (INEGI, 2023). Expandir estos modelos bajo esquemas comunitarios y con alianzas público-privadas podría incrementar sustancialmente su impacto, especialmente en zonas rurales e indígenas donde el abandono escolar es mayor.

Otro componente clave es la educación técnico-profesional y la formación dual. La experiencia de países como Alemania, Suiza o Canadá demuestra que los sistemas de aprendizaje basados en la alternancia entre aula y empresa generan mayores tasas de empleabilidad, productividad y cohesión social. En México, el Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD),

implementado desde 2013 por la SEP y la Coparmex, ha vinculado a más de 6 000 empresas y 15 000 estudiantes de nivel medio superior técnico (SEP, 2022). No obstante, su cobertura sigue siendo marginal frente al universo de jóvenes que egresan cada año sin experiencia laboral. Escalar este modelo, diversificar sus sectores de aplicación (tecnología, energía, servicios) y asegurar la certificación oficial de competencias son pasos imprescindibles para transformar la relación entre educación y trabajo.

La alfabetización digital y la reconversión de competencias constituyen otra línea prioritaria. La acelerada digitalización del trabajo tras la pandemia de covid-19 ha profundizado las brechas entre quienes dominan habilidades tecnológicas y quienes quedaron excluidos por su bajo nivel educativo o acceso limitado a internet. Según la OCDE (2023), en México el 54% de los adultos carece de habilidades digitales básicas, lo que reduce su empleabilidad en sectores emergentes. Iniciativas como el Programa Capacítate para el Empleo de la Fundación Carlos Slim o las Aulas del Futuro de la SEP deben ser ampliadas y articuladas con una estrategia nacional de competencias digitales, que permita al país transitar hacia una economía del conocimiento más inclusiva y productiva.

Asimismo, resulta esencial promover políticas activas de empleo orientadas a la formalización y al emprendimiento social. Los incentivos fiscales para empresas que contraten jóvenes con rezago educativo, junto con programas de microcréditos productivos y capacitación empresarial, pueden favorecer la creación de microemprendimientos sostenibles. De acuerdo con la OIT (2021), los programas de autoempleo que combinan capacitación técnica, mentoría y acceso al crédito tienen una tasa de éxito del 65% a tres años, frente al 30% de aquellos que se limitan a subsidios monetarios. En este sentido, las políticas deben apostar por la empleabilidad sostenible, no por el asistencialismo coyuntural.

Una estrategia de inclusión efectiva debe también incorporar la perspectiva de género y la interculturalidad. Las mujeres jóvenes y las poblaciones indígenas presentan mayores tasas de rezago educativo y desempleo. La CEPAL (2022) advierte que el 60% de las mujeres con baja escolaridad en México se desempeña en el trabajo doméstico no remunerado o en la economía informal, sin acceso a seguridad social ni protección legal. Implementar programas de formación con enfoque de género, guar-

derías comunitarias y horarios flexibles podría facilitar su reinserción educativa y laboral, promoviendo la igualdad de oportunidades y la autonomía económica.

Desde la dimensión territorial, las alianzas entre gobiernos locales, universidades y sectores productivos son determinantes. La creación de polos regionales de capacitación técnica, incubadoras de empleo y centros de innovación puede convertirse en un mecanismo de descentralización del desarrollo. Experiencias como los Centros de Formación Integral para el Trabajo en Guanajuato o los Clústeres de Innovación Educativa en Querétaro muestran que la coordinación local genera mejores resultados que las políticas centralizadas. Estos modelos deben fortalecerse mediante financiamiento sostenible y evaluación basada en resultados, garantizando su continuidad más allá de los ciclos políticos.

Por último, la consolidación de un ecosistema de educación y trabajo decente requiere integrar los marcos institucionales dispersos en una política nacional de inclusión educativa y laboral. Tal política debe incorporar indicadores de calidad, mecanismos de seguimiento y una visión intergeneracional del desarrollo humano. La UNESCO (2023) sostiene que la verdadera inclusión educativa no se limita a ingresar al sistema escolar, sino a permanecer, aprender y obtener resultados que permitan una participación social y económica significativa. En ese sentido, la articulación entre educación, empleo, innovación y equidad constituye el núcleo de cualquier proyecto de país que aspire a un desarrollo sostenible. Las estrategias de inclusión educativa y laboral no pueden considerarse como políticas sectoriales, sino como una apuesta civilizatoria. El desafío no consiste únicamente en reducir el rezago educativo, sino en transformar las condiciones estructurales que lo producen y lo perpetúan. El siguiente capítulo profundizará en ese horizonte de transformación, analizando las perspectivas de un nuevo paradigma de políticas sociales centradas en la justicia educativa, la empleabilidad juvenil y la resiliencia social.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este capítulo permite afirmar que el rezago educativo no es únicamente una carencia individual, sino un fenómeno estructural que reproduce la desigualdad, limita la productividad y debilita la cohesión social. Su impacto sobre la marginación laboral se traduce en una pérdida de capital humano y en la persistencia de un modelo económico dual, donde coexisten una minoría formal integrada al desarrollo y una mayoría relegada a la informalidad y a la pobreza. La falta de articulación entre educación y empleo constituye, en ese sentido, una de las deudas históricas más graves del Estado mexicano.

A lo largo del capítulo se ha evidenciado que el ciclo rezago educativo-informalidad-pobreza opera como una trampa social que impide la movilidad ascendente y frena el desarrollo humano. Las políticas públicas, aunque bien intencionadas, han tendido a fragmentarse, careciendo de continuidad y evaluación. La apuesta del futuro debe ser sistémica: una alianza entre educación, trabajo y equidad que garantice oportunidades reales para las nuevas generaciones.

En el horizonte de un país más justo y productivo, la educación y el empleo deben concebirse como derechos interdependientes. Romper el círculo del rezago educativo implica generar empleos decentes, y generar empleos decentes requiere fortalecer la educación. Esa doble dinámica, que vincula la dignidad del saber con la dignidad del trabajo, constituye la base sobre la cual se puede edificar un modelo de desarrollo verdaderamente humano y sostenible.

9. El rezago educativo como factor de riesgo a la marginación y bienestar socioeconómico

Introducción

El bienestar humano constituye el horizonte último de toda política pública orientada al desarrollo. Sin embargo, su realización efectiva se ve profundamente condicionada por las oportunidades educativas y laborales que una sociedad es capaz de ofrecer a sus ciudadanos. En el contexto mexicano, el rezago educativo se ha convertido en un factor estructural que no solo restringe el acceso a empleos dignos y productivos —como se analizó en el capítulo anterior—, sino que también compromete el bienestar socioeconómico en sus múltiples dimensiones: material, social y psicológica. Dicho de otro modo, la educación no solo es un medio para alcanzar el progreso, sino un determinante fundamental de la capacidad de las personas para vivir bien, participar en la vida colectiva y proyectar un futuro con esperanza.

Diversos estudios (CEPAL, 2022; Coneval, 2023; PNUD, 2021) coinciden en que el bienestar no puede reducirse al ingreso o al crecimiento económico, sino que debe entenderse como un constructo multidimensional que articula factores económicos, sociales, ambientales y subjetivos. En esa lógica, el rezago educativo representa un doble obstáculo: por un lado, limita el acceso a los recursos materiales que sostienen el bienestar objetivo (empleo, ingreso, vivienda, salud); por el otro, mina las bases psicosociales del bienestar subjetivo (autoestima, satisfacción vital, estabilidad emocional). Así, las desigualdades educativas se traducen en desigualdades de bienestar, generando una cadena de privaciones que afectan la cohesión social y la sostenibilidad del desarrollo humano.

México enfrenta hoy una paradoja profunda: mientras la política social ha ampliado sus programas y presupuestos en favor del bienestar ciudadano, los indicadores estructurales de pobreza y rezago educativo muestran una persistencia preocupante. Según el INEGI (2023), más de 26 millones de personas mayores de 15 años se encuentran en condición de rezago educativo —sin haber concluido la educación básica—, y el Coneval (2022) estima que el 36.3% de la población vive en pobreza multidimensional. En otras palabras, el déficit educativo sigue reproduciendo la exclusión socioeconómica, incluso en un contexto de expansión del gasto social. Este desfase revela que sin una política educativa sólida y articulada con el empleo y la protección social, no puede haber bienestar sostenible.

El presente capítulo analiza cómo el rezago educativo actúa como factor de riesgo a la marginación del bienestar socioeconómico, entendido este como el equilibrio entre las condiciones materiales de vida y las percepciones subjetivas de satisfacción y seguridad. Para ello, se propone una lectura integral que abarca seis aspectos: primero, una revisión conceptual sobre el bienestar y sus dimensiones; segundo, el examen del modelo mexicano de política social y su distancia con un verdadero Estado de bienestar; tercero, la identificación de los mecanismos causales que vinculan el rezago educativo con la marginación del bienestar; cuarto, los efectos psicosociales del rezago sobre la autoestima y la salud mental; quinto, el análisis de las brechas territoriales y de género; y finalmente, la formulación de una agenda prospectiva para construir un sistema integral de bienestar educativo y laboral.

Conceptualización del bienestar socioeconómico: enfoques, dimensiones y medición

El concepto de bienestar socioeconómico ha evolucionado desde una noción puramente económica hacia un marco multidimensional que integra aspectos materiales, sociales y psicológicos. Durante gran parte del siglo xx, el bienestar se asoció con el crecimiento económico y el aumento del producto interno bruto (PIB) per cápita, bajo la premisa de que un mayor ingreso promedio se traduciría automáticamente en mejores condiciones de vida

(Pena-Trapero, 2009). No obstante, a partir de los años ochenta, los enfoques de desarrollo humano y calidad de vida cuestionaron esa visión reduccionista, señalando que el bienestar no depende exclusivamente de los recursos económicos, sino también del acceso equitativo a la educación, la salud, la seguridad, la participación y la autorrealización (Duarte y Jiménez, 2007; Zarzosa y Somarriba, 2013).

Desde entonces, la literatura especializada distingue entre dos grandes aproximaciones:

- El bienestar objetivo, que se mide a través de indicadores verificables como el ingreso, la salud, el empleo o la vivienda; y
- El bienestar subjetivo, que se relaciona con las percepciones individuales de satisfacción, felicidad y sentido vital (Navarro, Ayvar y Giménez, 2016).

Ambas dimensiones son complementarias: mientras la primera refleja las condiciones estructurales del desarrollo, la segunda evidencia su apropiación psicológica y emocional por parte de los individuos.

En consecuencia, el bienestar socioeconómico se define como el resultado de la interacción entre las condiciones materiales de existencia y la experiencia subjetiva de plenitud.

A efectos analíticos, se pueden identificar tres enfoques principales para la medición del bienestar social, cada uno con implicaciones metodológicas distintas (Pena-Trapero, 2009; Sánchez y Rodríguez, 2003):

- a) Enfoque económico: asocia bienestar con riqueza, midiendo el PIB per cápita, el consumo o el ingreso disponible como indicadores centrales.
- b) Enfoque de utilidad y satisfacción: considera la capacidad de los individuos para satisfacer sus necesidades básicas y alcanzar niveles deseados de felicidad o satisfacción.
- c) Enfoque de indicadores sociales sintéticos: propone una visión multidimensional que combina variables económicas, educativas, sanitarias y sociales para construir índices compuestos, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) o el Índice de Bienestar Social (IBS).

A lo largo de la historia del pensamiento económico y social, el bienestar ha sido objeto de diversas interpretaciones teóricas. Su medición ha pasado de centrarse en la acumulación de riqueza material a reconocer la complejidad de las dimensiones humanas, sociales y psicológicas. Como se observa en la tabla 9.1, los enfoques de medición del bienestar socioeconómico se agrupan en tres grandes paradigmas: económico, utilitarista o de satisfacción y multi-dimensional. Cada uno ofrece una forma distinta de aproximarse a la noción de “vivir bien”: el primero enfatiza la producción y el ingreso; el segundo, la utilidad percibida; y el tercero, la interacción de factores materiales y subjetivos. Este último enfoque es el más aceptado en la actualidad por organismos internacionales como la OCDE, el PNUD y la CEPAL, al permitir un análisis integral que vincula educación, salud, empleo y calidad de vida como elementos constitutivos del bienestar.

Tabla 9.1. Enfoques teóricos y metodológicos de medición del bienestar socioeconómico

<i>Enfoque de medición</i>	<i>Principales indicadores y variables</i>	<i>Fortalezas analíticas</i>	<i>Limitaciones conceptuales o metodológicas</i>	<i>Ejemplos de aplicación</i>
Económico o clásico	Producto interno bruto (PIB), PIB per cápita, consumo, ingreso promedio, crecimiento económico.	Permite comparaciones internacionales; utiliza fuentes estandarizadas; fácil interpretación.	Reduce el bienestar a variables monetarias; ignora desigualdad, distribución y dimensiones no económicas.	Cuentas Nacionales del INEGI; Banco Mundial; FMI; OCDE (datos de crecimiento).
Utilitarista o de satisfacción de necesidades	Satisfacción vital, felicidad, percepción de bienestar, utilidad marginal de bienes y servicios.	Integra percepciones individuales; reconoce el papel de las expectativas y la subjetividad.	Dificultad para homologar criterios; fuerte dependencia cultural; limitado para comparaciones estructurales.	Encuestas de Bienestar Subjetivo (INEGI, ENVIPE); World Happiness Report; Latinobarómetro.
Multidimensional o sintético	Ingreso, educación, salud, vivienda, seguridad social, participación social, igualdad de género, satisfacción vital.	Refleja la complejidad del bienestar; combina dimensiones objetivas y subjetivas; permite identificar brechas y carencias específicas.	Requiere bases de datos extensas y armonizadas; riesgo de solapamiento entre indicadores.	Índice de Desarrollo Humano (PNUD); Índice de Pobreza Multidimensional (CONEVAL); How's Life? (OCDE); Social Progress Index (CEPAL).

Fuente: elaboración propia.

La comparación muestra que, mientras los enfoques tradicionales privilegian la dimensión económica del bienestar, los más recientes incorporan dimensiones sociales y subjetivas que amplían la comprensión del desarro-

llo humano. El paradigma multidimensional resulta particularmente útil para el caso mexicano, ya que permite visibilizar cómo el rezago educativo impacta de manera simultánea el ingreso, la salud, el empleo y la satisfacción vital, conformando un entramado estructural de exclusión. Este enfoque integral es el que orienta el análisis de los siguientes apartados del capítulo.

En México, el Coneval (2022) y el INEGI (2023) han adoptado una perspectiva multidimensional que incluye seis dimensiones básicas: ingreso, educación, salud, seguridad social, calidad de vivienda y acceso a servicios. Esta visión reconoce que la pobreza y el bienestar son fenómenos interdependientes, donde las carencias educativas actúan como detonantes de otras privaciones. Por ejemplo, la población con educación básica incompleta presenta niveles más altos de pobreza alimentaria y carencias de salud, lo que demuestra la interconexión estructural entre educación y bienestar (Coneval, 2023).

A nivel internacional, organismos como la OCDE (2022) y el PNUD (2021) han avanzado en la construcción de indicadores que capturan la satisfacción con la vida, la confianza interpersonal y el equilibrio trabajo-vida, dimensiones antes relegadas en las estadísticas tradicionales. Estos instrumentos reflejan una transición conceptual hacia el bienestar integral, donde el desarrollo no se mide únicamente por el crecimiento económico, sino por la capacidad de las personas de vivir una vida que valoren (Sen, 1999; Stiglitz, Fitoussi y Durand, 2018).

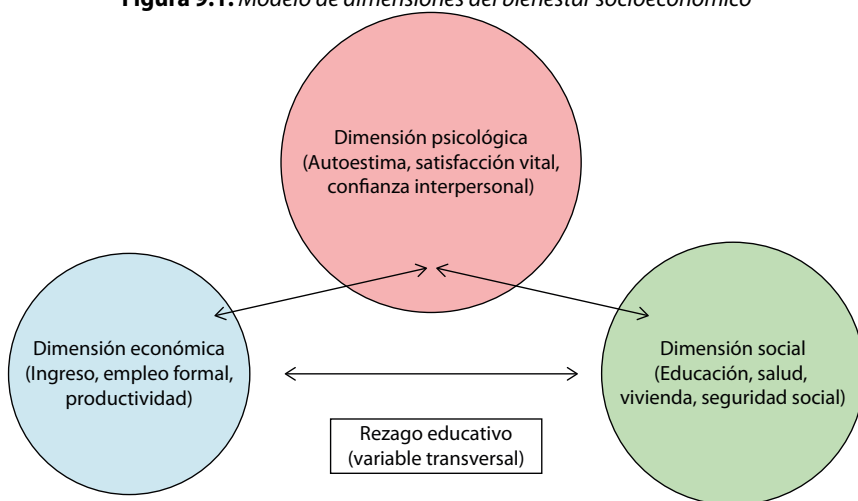
De esta forma, el bienestar socioeconómico se concibe como un sistema complejo que combina factores objetivos (ingreso, empleo, salud, educación) con factores subjetivos (satisfacción, autoestima, sentido de logro). Este enfoque permite analizar cómo el rezago educativo no solo afecta los medios materiales de vida, sino también la percepción de valía personal y la integración social. En el caso mexicano, la interacción entre pobreza, desigualdad y rezago educativo ha producido un patrón persistente de exclusión que se expresa tanto en la economía como en la experiencia cotidiana de millones de ciudadanos.

La figura 9.1 ilustra gráficamente esta relación sistémica, mostrando cómo el rezago educativo actúa como variable transversal que afecta simultáneamente las tres esferas.

- En la dimensión económica, el nivel educativo determina la productividad, el tipo de empleo y el ingreso disponible.
- En la dimensión social, influye sobre el acceso a servicios básicos, salud, vivienda y seguridad social.
- En la dimensión psicológica, el rezago educativo repercute en la autoestima, la satisfacción vital y la confianza interpersonal.

Las flechas bidireccionales reflejan la retroalimentación constante entre las tres dimensiones: un déficit en una de ellas puede amplificar las carencias en las demás. Este modelo sintetiza el enfoque multidimensional adoptado en el capítulo, donde el rezago educativo se interpreta no solo como un problema escolar, sino como un detonante estructural de la marginación del bienestar integral.

Figura 9.1. *Modelo de dimensiones del bienestar socioeconómico*



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2022), OCDE (2022), PNUD (2021), Coneval (2023) y Stiglitz, Fitoussi y Durand (2018).

El bienestar socioeconómico no puede entenderse como un estado estático de prosperidad, sino como una condición dinámica dependiente de las oportunidades educativas, laborales y sociales que una sociedad ofrece. En ese sentido, el rezago educativo constituye un punto de inflexión: cuan-

do se acumula y reproduce generacionalmente, fragiliza los pilares materiales y simbólicos del bienestar colectivo. El siguiente apartado examinará cómo la política social mexicana ha intentado, con resultados dispares, institucionalizar la promesa del bienestar en un marco que aún dista de configurarse como un verdadero Estado de bienestar.

Política de bienestar en México: del régimen segmentado al anhelo de Estado de bienestar

La construcción del bienestar en México ha seguido una trayectoria compleja, marcada por la coexistencia de políticas sociales expansivas y profundas desigualdades estructurales. Si bien el discurso político ha reivindicado reiteradamente la aspiración de un Estado de bienestar, la realidad institucional evidencia más bien la persistencia de un régimen segmentado, en el que los beneficios sociales se distribuyen de manera desigual según el tipo de empleo, territorio y grupo poblacional. Como afirma Barba (2004), el régimen de bienestar mexicano puede interpretarse como un conjunto de procedimientos institucionales caracterizados por la fragmentación, la linealidad y el asistencialismo clientelar, antes que por la universalidad de derechos.

Históricamente, las políticas sociales en México se articularon en torno al modelo corporativo-laboral heredado del siglo xx, centrado en la población formalmente asalariada y urbana. Este modelo descansaba en la idea del *breadwinner system*, donde el jefe de familia masculino era el beneficiario de la seguridad social (IMSS, ISSSTE), mientras amplios sectores informales, rurales o dedicados al trabajo doméstico quedaban excluidos del sistema de protección (Barba, 2004; Damián, 2017). La reforma agraria, las políticas alimentarias y los programas de vivienda operaron con una lógica similar: más orientadas al control político que a la equidad social. De ese modo, se consolidó un sistema dual —una minoría protegida y una mayoría desprotegida— que sentó las bases de la segmentación social que aún persiste.

Durante los años noventa, con la liberalización económica y la adopción de políticas de focalización, el Estado mexicano transitó de los modelos universales hacia estrategias asistencialistas condicionadas. Programas como

Progresar (1997), Oportunidades (2002) y Prospera (2014) representaron un esfuerzo por mitigar la pobreza extrema a través de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de metas educativas y de salud. Sin embargo, diversos estudios (Yaschine y Damián, 2017; CEPAL, 2020) han demostrado que estas políticas, aunque redujeron la pobreza extrema, no lograron transformar las causas estructurales de la desigualdad, entre ellas el rezago educativo, la informalidad laboral y la débil movilidad intergeneracional.

Con la llegada de la administración 2018-2024, el gobierno federal propuso un giro discursivo hacia el paradigma del “desarrollo para el bienestar”, retomando los principios del artículo 25 constitucional sobre la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) plantea la transición de la política social asistencial a una política de bienestar universal, centrada en el fortalecimiento de los derechos sociales y la redistribución directa de recursos a los sectores más vulnerables. En este contexto surgieron los Programas para el Bienestar, entre los cuales destacan: Pensión para Adultos Mayores, Pensión para Personas con Discapacidad, Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro y Becas Benito Juárez (Cedresa, 2020; SHCP, 2019).

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019), el gasto programable destinado a los programas de bienestar ascendió en 2020 a más de 267 000 millones de pesos, concentrando el 64 % de los recursos en la Secretaría de Bienestar. Este incremento presupuestal evidenció la prioridad política otorgada al bienestar social. Sin embargo, como advierte Muñiz (2019), el problema no reside únicamente en el monto del gasto, sino en la ausencia de un marco institucional articulado que garantice continuidad, evaluación de impacto y coherencia entre dependencias. En la práctica, cada secretaría ejecuta programas con criterios propios, sin un sistema unificado de información ni una gobernanza transversal.

En términos comparativos, la CEPAL (2022) señala que México mantiene uno de los sistemas de protección social más fragmentados de América Latina. A diferencia de países con esquemas de cobertura universal (como Uruguay o Costa Rica), el modelo mexicano sigue sustentado en programas de transferencias monetarias focalizadas, cuyo alcance depende de la disponibilidad fiscal y del ciclo político. Esto implica que el bienestar en México sigue siendo condicional, no garantizado, y vulnerable a los cambios

de administración. Por ello, hablar de un “Estado de bienestar” resulta, todavía, una aspiración más que una realidad.

No obstante, el actual marco de política social representa un punto de inflexión. La ampliación del padrón de beneficiarios, la digitalización de pagos y la incorporación de criterios de equidad territorial constituyen avances hacia una política social más incluyente. El reto, como advierte el Coneval (2023), es evolucionar de una “política de transferencias” a una “política de bienestar integral”, que combine educación de calidad, empleo formal, seguridad social y acceso efectivo a servicios públicos. Sin esa articulación, las transferencias corren el riesgo de aliviar la pobreza temporalmente, pero no de reducir la vulnerabilidad estructural que produce el rezago educativo.

La discusión sobre la viabilidad de un Estado de bienestar mexicano pasa, por tanto, por replantear la arquitectura institucional del bienestar. Ello implica transitar de una política social basada en programas dispersos hacia un sistema integral de protección social, constitucionalizado, evaluable y financiado de manera sostenible. Un modelo de este tipo requeriría no solo la coordinación entre secretarías, sino también la participación de estados, municipios y sector privado. Además, demandaría un enfoque de ciclo de vida —niñez, juventud, adultez, vejez— que garantice la continuidad de derechos y la ruptura del ciclo rezago-informalidad-pobreza.

La tabla 9.2 presenta un comparativo de los principales programas de bienestar implementados en México durante el periodo 2018-2024. Se incluyen los objetivos, poblaciones beneficiarias, tipos de apoyo y principales limitaciones estructurales. El propósito de esta comparación es evidenciar la amplitud de la política social mexicana y los retos que enfrenta para consolidarse como un verdadero sistema integral de bienestar.

Como puede observarse, la política de bienestar en México refleja una tensión permanente entre la intención redistributiva y la realidad institucional. A pesar de los avances recientes, el país sigue enfrentando un dilema estructural: cómo convertir los programas sociales en políticas de Estado que trasciendan gobiernos y aseguren la equidad intergeneracional. Como señala la OCDE (2023), la consolidación de un verdadero Estado de bienestar requiere “instituciones robustas, políticas universales y sostenibilidad fiscal”. Mientras tanto, el bienestar sigue siendo un proyecto en construcción,

vulnerable a las discontinuidades políticas y al persistente rezago educativo que erosiona su base más profunda: el desarrollo humano.

Tabla 9.2. Comparativo de programas de bienestar social en México (2018-2024)

Programa / Estrategia	Población objetivo	Tipo de apoyo	Objetivo declarado	Principales limitaciones
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Personas mayores de 65 años	Transferencia monetaria bimestral	Garantizar ingreso básico y seguridad económica en la vejez.	No contribuye a seguridad social; sin componente de salud o empleo complementario.
Pensión para Personas con Discapacidad Permanente	Personas con discapacidad severa	Transferencia monetaria mensual	Promover inclusión social y autonomía económica.	Cobertura parcial; ausencia de articulación con programas de salud y empleo.
Jóvenes Construyendo el Futuro (STPS)	Jóvenes de 18 a 29 años sin empleo ni estudios	Beca mensual y capacitación laboral	Fomentar inserción laboral y formación en el trabajo.	Falta de certificación de competencias; baja inserción formal posterior.
Becas Benito Juárez (SEP)	Estudiantes de educación básica, media y superior	Beca mensual directa	Evitar abandono escolar por motivos económicos.	Impacto indirecto en empleabilidad; ausencia de vinculación laboral.
Sembrando Vida (SADER)	Pequeños productores rurales	Apoyo mensual y asistencia técnica	Fomentar autosuficiencia alimentaria y reforestación.	Escasa evaluación de resultados; dependencia presupuestal alta.

Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2019), Cedresa (2020), STPS (2023), SEP (2023) y Coneval (2023).

Mecanismos causales: del rezago educativo a la marginación del bienestar

Como se ya ha mencionado ampliamente, el rezago educativo no solo constituye un problema pedagógico o un indicador de atraso social: es, ante todo, un mecanismo estructural de reproducción de la desigualdad. Su efecto se manifiesta en la formación de trayectorias vitales marcadas por la precariedad, la vulnerabilidad y la imposibilidad de alcanzar un bienestar sostenido. En México, las condiciones de vida de millones de personas están determinadas desde edades tempranas por su nivel educativo, el cual incide directamente en el tipo de empleo, los ingresos, el acceso a la protección social y, en última instancia, en la calidad de su bienestar. Comprender los mecanismos causales que conectan el rezago educativo con la marginación del

bienestar permite identificar no solo correlaciones estadísticas, sino los procesos estructurales que perpetúan la exclusión social.

De acuerdo con el PNUD (2022), los países con mayores niveles de desigualdad educativa tienden a presentar también mayores brechas de bienestar y menor movilidad social. En el caso de México, el Coneval (2023) advierte que las personas con educación básica incompleta presentan una probabilidad 3.2 veces mayor de vivir en pobreza multidimensional que quienes alcanzan la educación media superior o superior. Ello se explica por una serie de mecanismos interconectados que vinculan la educación con el bienestar a través de tres rutas principales: el capital humano, la protección social y las capacidades psicosociales. Estas rutas configuran un sistema de retroalimentación negativa donde el rezago educativo, lejos de ser una condición aislada, actúa como detonante y multiplicador de la vulnerabilidad socioeconómica.

El primer mecanismo causal se relaciona con la teoría del capital humano. Desde Becker (1964) y Schultz (1971), se ha demostrado que la educación incrementa la productividad laboral y, por ende, los ingresos esperados. En México, los datos del INEGI (2023) muestran que el ingreso promedio mensual de una persona con estudios universitarios es 2.8 veces mayor que el de una persona con primaria incompleta. Quienes carecen de escolaridad o solo concluyeron la primaria se concentran mayoritariamente en el sector informal —actividades sin seguridad social, sin prestaciones y con baja estabilidad laboral—, lo que limita su capacidad de ahorro, su acceso al crédito y sus oportunidades de mejora. Así, el rezago educativo alimenta la precarización laboral y reduce la movilidad intergeneracional, perpetuando la pobreza como una herencia estructural.

El segundo mecanismo causal es el déficit de protección social. Las personas con baja escolaridad tienen más probabilidades de trabajar en empleos informales o eventuales, lo que las excluye de sistemas contributivos de seguridad social. La OIT (2022) estima que en México seis de cada 10 trabajadores carecen de acceso a seguridad social, y esta proporción asciende al 80% entre quienes no completaron la educación básica. La ausencia de protección frente a riesgos —enfermedad, desempleo, vejez— genera una inseguridad económica crónica que impide la acumulación de bienestar. Como advierte la CEPAL (2022), “sin seguridad social universal, la educación

pierde parte de su capacidad para transformar el bienestar en un derecho y no en un privilegio”.

El tercer mecanismo opera en el plano de las capacidades psicosociales, entendidas como el conjunto de recursos cognitivos y emocionales que permiten a las personas proyectar, decidir y sostener su propio desarrollo (Sen, 1999). El rezago educativo no solo limita el acceso a conocimientos, sino que deteriora la autoeficacia, la autoestima y la percepción de control sobre la propia vida. Estudios de Ruiz, García y Pérez (2014) y Díaz (2020) demuestran que las personas con bajos niveles de escolaridad reportan menores niveles de satisfacción vital y mayor propensión al estrés financiero y emocional. La falta de educación, por tanto, no solo restringe los medios materiales del bienestar, sino que compromete su dimensión subjetiva: la capacidad de las personas para sentirse realizadas, seguras y valiosas.

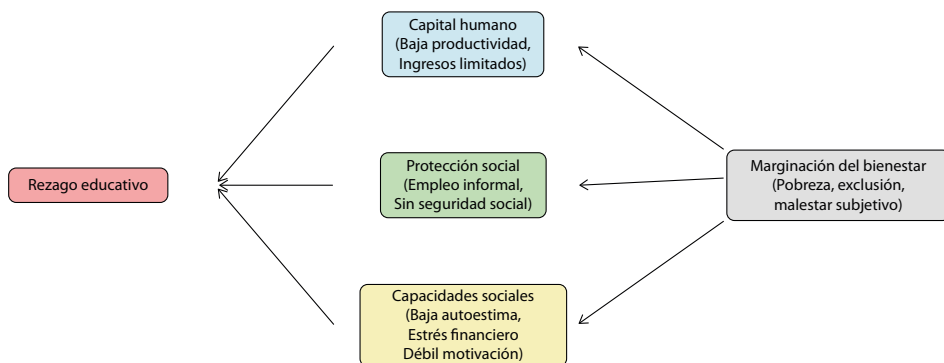
Estos tres mecanismos —capital humano, protección social y capacidades psicosociales— no operan de forma aislada, sino de manera simultánea y circular. El bajo nivel educativo reduce las oportunidades de empleo formal; el empleo informal, a su vez, limita la protección social; y la inseguridad económica genera deterioro psicológico que obstaculiza la motivación para retomar estudios o mejorar habilidades. Se forma así un círculo vicioso de vulnerabilidad en el que cada dimensión refuerza las demás, consolidando un patrón de marginación persistente. Este ciclo interdependiente explica por qué las políticas centradas únicamente en el ingreso o en la transferencia monetaria resultan insuficientes para romper la trampa del rezago educativo.

La figura 9.2 representa el entramado causal mediante el cual el rezago educativo actúa como detonante de la marginación del bienestar socioeconómico. Este modelo sintetiza las tres rutas mediadoras identificadas en el análisis:

- Capital humano, que vincula la educación con la productividad y los ingresos.
- Protección social, que refleja la relación entre nivel educativo, formalidad laboral y acceso a seguridad social.
- Capacidades psicosociales, que agrupan los efectos del rezago educativo sobre la autoestima, la motivación y la estabilidad emocional.

Las flechas muestran el flujo causal: desde el rezago educativo (izquierda) hacia la marginación del bienestar (derecha), pasando por los tres mecanismos mediadores. Las conexiones bidireccionales reflejan la retroalimentación circular del sistema: la precariedad laboral y la inseguridad social refuerzan el rezago, cerrando un ciclo de vulnerabilidad estructural.

Figura 9.2. *Mecanismos causales del rezago educativo sobre el bienestar socioeconómico*



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2023), Coneval (2023), OIT (2022), CEPAL (2022) y Sen (1999).

En términos territoriales, los mecanismos causales del rezago educativo se intensifican en contextos rurales e indígenas, donde la infraestructura escolar es limitada y la oferta laboral formal escasa. Según el INEGI (2023), los estados con mayor rezago educativo (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) concentran también los mayores índices de pobreza y menor cobertura de seguridad social. En estas regiones, el rezago no es solo una variable individual, sino un determinante estructural del bienestar colectivo, que afecta comunidades enteras y perpetúa la desigualdad regional. Esta evidencia refuerza la necesidad de una política diferenciada y territorializada que atienda las causas y no solo los síntomas del rezago.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, los mecanismos descritos convergen en un punto central: el rezago educativo reduce la libertad de las personas para elegir la vida que desean vivir. Siguiendo a Sen (1999), el bienestar no se mide únicamente por los bienes que se poseen, sino por las capacidades efectivas de hacer y de ser. En este sentido, la educación es el principal medio de expansión de esas capacidades. Cuando el sistema edu-

cativo falla o excluye, limita la agencia individual y condena a amplios sectores de la población a un bienestar restringido. Por ello, las políticas de bienestar deben ir más allá del alivio inmediato de la pobreza e incorporar estrategias de formación, capacitación y acompañamiento que fortalezcan las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida.

En definitiva, los mecanismos causales que vinculan el rezago educativo con la marginación del bienestar muestran que este fenómeno no es meramente económico, sino multidimensional y sistémico. La superación del rezago requiere una visión integral que articule educación, empleo, salud y bienestar emocional. El siguiente apartado profundizará en esta última dimensión, explorando los efectos psicosociales del rezago educativo sobre la autoestima, la salud mental y la satisfacción vital, componentes esenciales del bienestar en su sentido más pleno.

Efectos psicosociales del rezago educativo en el bienestar individual y colectivo

El bienestar no se limita a las condiciones materiales de existencia; es, ante todo, una experiencia subjetiva que integra la percepción de seguridad, propósito y satisfacción vital. En esa medida, el rezago educativo no solo priva a las personas de oportunidades económicas, sino que afecta profundamente su esfera emocional, social y psicológica. La evidencia empírica sugiere que el déficit educativo se asocia con baja autoestima, estrés crónico, frustración vital, ansiedad social y percepción de exclusión (Ruiz, García y Pérez, 2014; Díaz, 2020). Estos efectos trascienden al individuo y se proyectan sobre la familia y la comunidad, generando entornos de baja expectativa, desmotivación y vulnerabilidad colectiva.

Desde una perspectiva de la psicología del desarrollo humano, la educación cumple una función estructurante en la formación del autoconcepto y la identidad social. El proceso educativo no solo transmite conocimientos, sino también reconocimiento simbólico, validación social y sentido de pertenencia (Gaja, 2018). Por ello, cuando una persona enfrenta rezago educativo —ya sea abandono escolar, repetición o incapacidad de acceder

a niveles superiores—, experimenta una ruptura en la continuidad de su desarrollo personal. Esta discontinuidad genera sentimientos de inferioridad, incompetencia y autopercepción de fracaso, los cuales deterioran la autoestima y limitan la autoeficacia percibida, factores esenciales para el bienestar psicológico (Morales y González, 2014; Ruiz et al., 2018).

El rezago educativo también se asocia a la restricción del horizonte de aspiraciones. Los individuos con menor escolaridad tienden a visualizar trayectorias vitales más cortas y menos diversificadas, lo que reduce su capacidad de proyectar objetivos de largo plazo y sostener un sentido de propósito. La teoría de las capacidades de Amartya Sen (1999) sostiene que el bienestar depende no solo de lo que las personas tienen, sino de lo que son capaces de hacer y ser. En este sentido, la falta de educación reduce el conjunto de “funcionamientos” disponibles para construir una vida valiosa, generando una sensación de impotencia aprendida. La educación, entonces, es mucho más que una herramienta económica: es una fuente de autonomía existencial y de sentido vital.

Estudios realizados por el Instituto Nacional de Psiquiatría (INPRFM, 2021) y el INEGI (2023) revelan una correlación significativa entre el nivel educativo y los indicadores de salud mental en México. Las personas con educación básica incompleta reportan mayores niveles de estrés financiero, inseguridad emocional y sintomatología depresiva, en comparación con quienes concluyeron la educación superior. Esta brecha psicosocial no solo refleja diferencias en los recursos cognitivos o económicos, sino también en las redes de apoyo y las estrategias de afrontamiento. El bajo nivel educativo restringe el acceso a información sobre salud mental, reduce la participación en espacios comunitarios y limita el uso de servicios de bienestar psicológico.

En el plano colectivo, el rezago educativo genera entornos de baja resiliencia social. Las comunidades con altos niveles de analfabetismo o deserción escolar tienden a presentar menor cohesión, menor participación ciudadana y mayores índices de violencia interpersonal (UNESCO, 2022; Martínez y Pérez, 2021). El déficit educativo reduce la confianza en las instituciones y debilita el capital social, entendido como la red de relaciones y normas de reciprocidad que favorecen la cooperación colectiva (Putnam, 2000). Así, el rezago no solo margina al individuo del bienestar, sino que

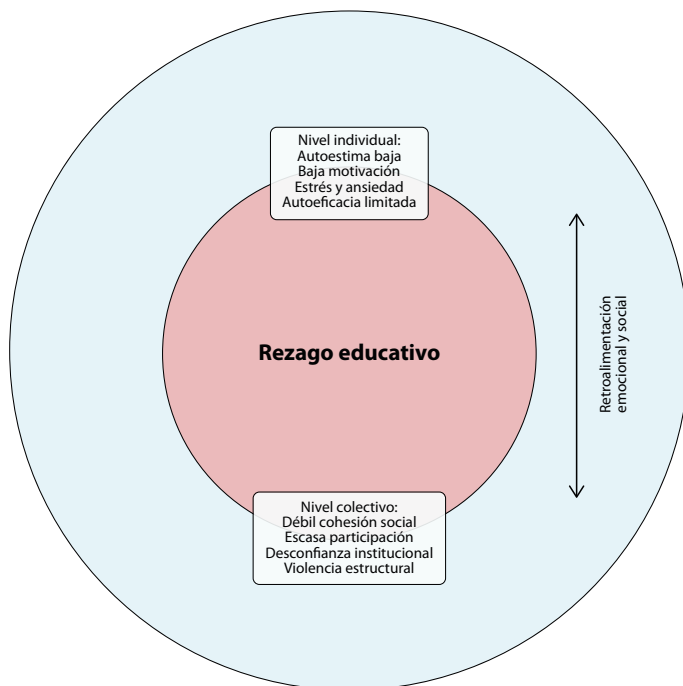
erosiona la capacidad de las comunidades para producir bienestar colectivo, perpetuando círculos de aislamiento y desconfianza.

A nivel familiar, la transmisión intergeneracional del rezago educativo agrava los efectos psicológicos del malestar. Padres con baja escolaridad experimentan frustración al no poder acompañar el aprendizaje de sus hijos, lo que refuerza sentimientos de incapacidad y dependencia (Ruiz et al., 2014). Esta frustración puede derivar en dinámicas familiares tensas, con expresiones de violencia doméstica, abandono o desesperanza. De esa forma, el malestar subjetivo generado por el rezago educativo se convierte en una herencia emocional que dificulta la movilidad social de la siguiente generación.

Desde la psicología positiva y los estudios contemporáneos sobre bienestar (Seligman, 2011; Huppert, 2014), se reconoce que la educación actúa como un potente modulador del bienestar subjetivo al fomentar competencias emocionales, pensamiento crítico y sentido de logro. En contrapartida, la falta de educación obstaculiza la adquisición de habilidades de regulación emocional, resiliencia y resolución de conflictos. Por ello, las políticas públicas orientadas al bienestar deben incorporar un enfoque psicoeducativo, que promueva la salud mental, la autoestima y la integración social, especialmente entre jóvenes en riesgo de abandono escolar o en contextos de pobreza multidimensional.

La figura 9.3 representa la doble dimensión (individual y colectiva) de los efectos psicosociales del rezago educativo. En el nivel individual, el déficit educativo impacta la autoestima, la motivación, la autoeficacia y la salud mental, generando frustración y sensación de fracaso. En el nivel colectivo, se traduce en baja cohesión social, desconfianza institucional y debilitamiento del tejido comunitario.

El rezago educativo, situado al centro, actúa como núcleo generador de malestar. Las flechas bidireccionales entre ambos niveles ilustran la retroalimentación emocional y social: los individuos desmotivados reproducen entornos comunitarios frágiles, y las comunidades desarticuladas refuerzan el malestar personal.

Figura 9.3. Efectos psicosociales del rezago educativo sobre el bienestar individual y colectivo

Fuente: elaboración propia con base en Ruiz, García y Pérez (2014); Díaz (2020); Morales y González (2014); INPRFM (2021) y UNESCO (2022).

Por último, los efectos psicosociales del rezago educativo no pueden abordarse únicamente mediante intervenciones escolares. Requieren estrategias intersectoriales que articulen educación, salud mental, cultura y trabajo comunitario. Experiencias recientes, como los programas de alfabetización emocional implementados en Chile y Colombia (UNESCO, 2022), demuestran que los componentes educativos orientados al bienestar subjetivo pueden mejorar significativamente la satisfacción vital, la autoeficacia y la cohesión social. En el caso mexicano, incorporar estos enfoques en los programas de bienestar permitiría no solo reducir el rezago, sino reconstruir el tejido emocional del desarrollo humano.

Brechas territoriales y de género en el acceso al bienestar educativo y socioeconómico

El rezago educativo en México no se distribuye de manera homogénea. Su magnitud y sus consecuencias varían significativamente según el territorio, el género y la condición socioeconómica de las personas. En otras palabras, la educación y el bienestar siguen un patrón geográfico y de género profundamente desigual, que reproduce las jerarquías históricas entre el norte y el sur del país, así como entre hombres y mujeres. El análisis de estas brechas permite entender cómo el rezago educativo no solo es un problema individual, sino una expresión estructural de las desigualdades sociales arraigadas en el modelo de desarrollo mexicano.

Desde la perspectiva territorial, las disparidades educativas se correlacionan estrechamente con la marginación socioeconómica y la concentración de la pobreza. De acuerdo con el Coneval (2023), los estados con mayor rezago educativo —Chiapas (24.1 %), Oaxaca (21.9 %) y Guerrero (20.8 %)— son también los que presentan los niveles más altos de pobreza multidimensional. En contraste, entidades como Nuevo León, Coahuila o Ciudad de México registran tasas inferiores al 7%. Esta polarización educativa reproduce un mapa del bienestar desigual, en el que la ubicación geográfica determina las posibilidades de acceso a educación de calidad, empleo formal y servicios sociales. La CEPAL (2022) advierte que estas diferencias territoriales son “persistentes y autorreforzadas”, pues la falta de inversión educativa en zonas marginadas reduce la capacidad productiva regional, lo que a su vez perpetúa la desigualdad.

A escala municipal, las brechas se amplifican. Según el INEGI (2023), más del 40% de los municipios del país, principalmente rurales y con alta presencia indígena, presentan niveles de rezago educativo severo. En estos territorios, el acceso a escuelas secundarias y bachilleratos implica largas distancias, infraestructura deficiente y una carencia estructural de docentes especializados. Esta precariedad educativa desemboca en trayectorias escolares truncas, abandono temprano y migración juvenil. Las comunidades rurales, por tanto, experimentan una doble exclusión: del conocimiento y del bienestar. La falta de educación de calidad impide el desarrollo de capi-

tal humano local, lo que limita las posibilidades de diversificar las economías regionales más allá del trabajo agrícola o informal.

En el plano urbano, las brechas educativas se expresan de forma distinta. Si bien la cobertura escolar es más amplia, las desigualdades se concentran en la calidad educativa y en la accesibilidad a niveles superiores. Los hogares de bajos ingresos enfrentan dificultades para sostener los costos asociados a la educación (transporte, materiales, conectividad), lo que restringe el aprovechamiento escolar. Durante la pandemia de covid-19, el cierre de escuelas y la transición a modalidades virtuales exacerbó estas diferencias: mientras que en los hogares urbanos de ingresos altos el 95% de los estudiantes contaba con internet y equipo propio, en las zonas rurales el porcentaje no superaba el 25% (INEGI, 2021). Así, la brecha digital se convirtió en un nuevo rostro del rezago educativo y, en consecuencia, del bienestar.

A la desigualdad territorial se superpone una profunda brecha de género. Si bien México ha avanzado en paridad de acceso a la educación básica, la inequidad persiste en los niveles medio superior y superior, y se traduce en desigualdades de bienestar económico y laboral. Según ONU Mujeres (2023), estas representan más del 60% de la población con educación básica incompleta y concentran los mayores índices de trabajo no remunerado. La desigualdad de género en la educación se refleja directamente en los ingresos: las mujeres mexicanas con educación universitaria ganan, en promedio, 35% menos que los hombres con el mismo nivel educativo (INEGI, 2023). Estas diferencias no se explican únicamente por la escolaridad, sino también por la discriminación estructural en el mercado laboral y la falta de políticas de conciliación entre vida familiar y profesional.

El rezago educativo femenino tiene consecuencias transversales en el bienestar social. Diversas investigaciones (Méndez, 2021; PNUD, 2022) señalan que las mujeres con baja escolaridad enfrentan mayor riesgo de pobreza, dependencia económica y violencia de género. Además, la falta de educación formal limita su participación en la vida pública y en la toma de decisiones comunitarias. De acuerdo con el Índice de Desigualdad de Género (IDG) del PNUD, México ocupa el lugar 89 de 170 países, lo que revela una brecha considerable entre los logros educativos y la autonomía real de las mujeres. Estas condiciones generan una triple desventaja: educativa, económica y social, que obstaculiza el bienestar tanto individual como familiar.

En el caso de las zonas rurales e indígenas, las brechas de género son aún más críticas. La CEPAL (2021) documenta que en las comunidades rurales indígenas el 40% de las mujeres jóvenes abandona la escuela antes de los 15 años, principalmente por embarazo temprano, trabajo doméstico o falta de infraestructura educativa. Esta exclusión temprana acentúa la feminización de la pobreza y restringe las oportunidades intergeneracionales de desarrollo. La UNESCO (2022) advierte que la educación de las niñas rurales tiene un efecto multiplicador sobre el bienestar: cada año adicional de escolarización reduce en 10% la probabilidad de pobreza extrema y mejora los indicadores de salud, nutrición y seguridad alimentaria familiar.

Estas brechas territoriales y de género demuestran que el rezago educativo no puede abordarse desde una visión homogénea. La política social y educativa requiere enfoques diferenciales, que reconozcan las desigualdades históricas y territoriales, integren la perspectiva de género y garanticen el acceso equitativo a oportunidades de aprendizaje y desarrollo. Reducir el rezago educativo implica invertir en infraestructura escolar, capacitación docente, conectividad digital y programas de alfabetización de adultos, pero también transformar las estructuras culturales y laborales que perpetúan la subordinación y la desigualdad.

La tabla 9.3 presenta un panorama comparativo de las brechas de rezago educativo, pobreza multidimensional, ingreso por género y acceso a la seguridad social en distintas regiones de México. Los datos reflejan las desigualdades estructurales que persisten entre entidades del norte y sur del país, así como las brechas de género en los ingresos laborales y en el acceso a prestaciones sociales.

El rezago educativo en México se encuentra en la intersección de la desigualdad territorial y de género. Superar estas brechas es condición indispensable para alcanzar un bienestar inclusivo y sostenible. La educación, en este sentido, no solo debe concebirse como un derecho individual, sino como un instrumento de justicia social que redistribuye poder, conocimiento y oportunidades. Solo así podrá consolidarse un modelo de bienestar capaz de trascender las fronteras geográficas y las barreras culturales que dividen a la sociedad mexicana.

Tabla 9.3. Brechas de rezago educativo y bienestar por región y género en México (2023)

<i>Región / Estado</i>	<i>Rezago educativo (%)</i>	<i>Pobreza multidimensional (%)</i>	<i>Brecha de género en ingreso (mujeres/hombres)</i>	<i>Acceso a seguridad social (%)</i>
Chiapas	24.1	75.5	0.62	25.3
Oaxaca	21.9	66.4	0.65	29.7
Guerrero	20.8	67.9	0.63	28.2
Veracruz	18.3	58.0	0.69	36.1
Ciudad de México	6.8	28.1	0.82	74.4
Nuevo León	5.7	23.2	0.83	72.8
Promedio nacional	15.2	43.5	0.74	51.2

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2023), INEGI (2023), CEPAL (2022) y ONU Mujeres (2023).

La política y el financiamiento del bienestar en México: hacia un sistema integral de bienestar

El bienestar social, entendido como el acceso equitativo a derechos, oportunidades y condiciones de vida digna, ha sido una aspiración constante del Estado mexicano desde mediados del siglo xx. Sin embargo, la historia de la política de bienestar en México ha estado marcada por la fragmentación institucional, la focalización asistencial y la discontinuidad administrativa, lo que ha impedido la consolidación de un verdadero sistema integral. Desde la posguerra hasta la actualidad, el país ha transitado por diversos modelos de protección social, desde el corporativismo del periodo de industrialización sustitutiva, hasta la lógica neoliberal de los noventa y las actuales políticas redistributivas, sin lograr articular una estructura coherente que garantice la sostenibilidad y la universalidad del bienestar.

De acuerdo con Barba (2004), el régimen mexicano de bienestar se construyó bajo una lógica segmentada: el acceso a la seguridad social dependía del empleo formal, dejando a millones de personas en la informalidad fuera del sistema de protección. Esta segmentación ha sido persistente. Según el Coneval (2023), más del 55% de la población económicamente activa carece de acceso a la seguridad social, lo que refleja la incapacidad estructural del modelo para vincular la política laboral con la política social. En otras palabras, México ha mantenido un Estado de bienestar parcial, donde

el empleo formal se convierte en la puerta de entrada al bienestar y su ausencia en un factor de marginación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 impulsó un nuevo paradigma denominado desarrollo para el bienestar, que prioriza la redistribución del ingreso y la inclusión social mediante programas focalizados en grupos vulnerables. Entre ellos destacan los Programas para el Bienestar: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Becas Benito Juárez y Sembrando Vida. En 2024, estos programas concentraron el 58% del gasto total en desarrollo social, con una inversión superior a 865 000 millones de pesos (SHCP, 2024). Aunque estas iniciativas han tenido impacto redistributivo, particularmente en la reducción de la pobreza extrema rural, diversos análisis de la CEPAL (2024) y el PNUD (2023) advierten que su orientación asistencial limita su capacidad de generar movilidad social sostenida.

Desde el punto de vista financiero, el gasto social en México ha crecido en términos absolutos, pero sigue siendo insuficiente en comparación con los estándares internacionales. De acuerdo con la OCDE (2023), México destina aproximadamente 7.5% del PIB al gasto social, mientras que el promedio de los países miembros supera el 20%. Este bajo esfuerzo fiscal restringe la cobertura y la calidad de los servicios públicos esenciales. Además, la estructura del financiamiento del bienestar sigue altamente concentrada en transferencias monetarias y en subsidios directos, dejando en segundo plano la inversión estructural en educación, salud y vivienda. El reto central, por tanto, radica en equilibrar la asistencia inmediata con la construcción de capacidades permanentes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2024) destaca que el presupuesto 2024 para programas sociales incorpora mecanismos de control y seguimiento interinstitucionales con el fin de fortalecer la transparencia. Sin embargo, el gasto social sigue enfrentando problemas de duplicidad y falta de evaluación de impacto. De los 36 programas de desarrollo social vigentes, solo 12 cuentan con evaluaciones públicas de resultados, y menos de la mitad ha demostrado impactos medibles en ingreso, educación o salud (Coneval, 2023). Esta carencia de evaluación limita la posibilidad de articular una política social basada en evidencia, lo que debilita su sostenibilidad a largo plazo.

A ello se suma el desafío de la coordinación entre niveles de gobierno. Las entidades federativas y municipios manejan una parte importante de los recursos del bienestar, pero con capacidades administrativas desiguales. El resultado es una geografía desigual del bienestar, donde los estados del norte logran implementar políticas complementarias, por ejemplo, programas de empleo o becas estatales, mientras que las regiones del sur dependen casi exclusivamente de transferencias federales. Esta asimetría reproduce las brechas que el propio sistema busca corregir y revela la necesidad de un marco nacional articulado de gobernanza del bienestar.

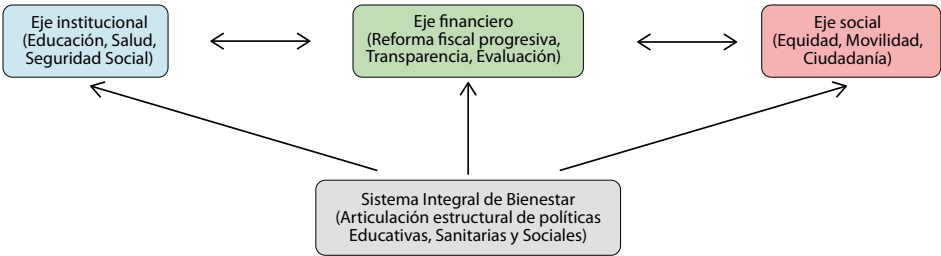
Hacia el futuro, la creación de un Sistema Integral de Bienestar requiere tres condiciones estructurales. Primero, una reforma fiscal progresiva, que amplíe la base tributaria y fortalezca la recaudación sin comprometer la sostenibilidad macroeconómica. Segundo, una integración institucional que vincule educación, salud, empleo y seguridad social como ejes interdependientes del bienestar. Y tercero, una legislación constitucional permanente que dé continuidad a los derechos sociales, evitando que cada cambio de administración implique el rediseño del sistema. Tal como plantea Muñiz (2019), la constitucionalización del bienestar permitiría erradicar la duplicidad, el clientelismo y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

La figura 9.4 representa la articulación estructural propuesta para la consolidación de un Sistema Integral de Bienestar en México. Este modelo se sustenta en tres ejes interdependientes:

- Eje institucional: integra los sistemas de educación, salud y seguridad social bajo una visión de derechos universales.
- Eje financiero: plantea una reforma fiscal progresiva, transparencia presupuestal y evaluación permanente de resultados.
- Eje social: busca garantizar equidad, movilidad y ciudadanía plena, mediante políticas de redistribución y desarrollo humano sostenible.

Las flechas bidireccionales entre los ejes simbolizan la interdependencia funcional de las políticas públicas, mientras que la caja central representa la articulación sistémica del bienestar, concebida como un marco de gobernanza integral.

Figura 9.4. *Hacia un Sistema Integral de Bienestar en México*



Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2023), CEPAL (2024), OCDE (2023) y SHCP (2024).

En ese sentido, el reto de México no sólo es incrementar el gasto social, sino transformar su estructura y finalidad. Pasar de un enfoque paliativo a uno transformador implica concebir el bienestar no como una dádiva, sino como un derecho garantizado mediante políticas universales e integrales. La experiencia comparada de América Latina (particularmente en países como Uruguay o Costa Rica) demuestra que la institucionalización del bienestar no se logra mediante subsidios aislados, sino mediante la construcción de sistemas articulados de educación, salud y protección social.

Finalmente, el horizonte del bienestar en México dependerá de su capacidad para superar el asistencialismo y construir ciudadanía social. Ello requiere un pacto fiscal y político orientado a la equidad, donde la educación deje de ser una variable subordinada y se convierta en el eje estratégico del desarrollo humano. Solo así el Estado mexicano podrá transitar de una política social fragmentada hacia un auténtico Estado de bienestar integral, justo y sostenible, capaz de garantizar la dignidad y el pleno desarrollo de todas las personas.

**Hacia un sistema integral de bienestar:
agenda para la próxima década**

La evidencia presentada en los capítulos previos demuestra que el rezago educativo, la informalidad laboral y la pobreza constituyen un triángulo estructural que limita el bienestar social y la movilidad económica en México. Superar esta trampa requiere una arquitectura de bienestar integral

que combine tres pilares: un piso de protección social universal, puentes efectivos entre educación y empleo, y una política de cuidados que libere tiempo, especialmente para mujeres y jóvenes, permitiendo su inserción plena en el sistema educativo y laboral. Esta agenda no se limita a redistribuir recursos, sino a rediseñar capacidades institucionales para transformar la estructura del bienestar mexicano en los próximos 10 años.

El primer componente es la creación de un Piso de Protección Social Universal, alineado con la Recomendación 202 de la OIT (2012) y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 1, 3 y 8). Este piso debe garantizar acceso universal a salud, educación continua, cuidados y un ingreso mínimo vital vinculado a la formación o búsqueda activa de empleo. La CEPAL (2024) sostiene que una estrategia de bienestar sostenible requiere integrar derechos sociales básicos con incentivos al aprendizaje a lo largo de la vida. En el caso mexicano, esto implicaría consolidar los programas existentes (como Jóvenes Construyendo el Futuro y Becas Benito Juárez) dentro de un sistema nacional articulado que combine apoyo monetario con desarrollo de habilidades, certificación de competencias y acceso a servicios de salud y protección social.

El segundo eje corresponde a los puentes entre educación y empleo, orientados a romper la desconexión estructural entre formación académica y demanda laboral. De acuerdo con el INEGI (2023), solo el 34% de los jóvenes ocupados trabaja en actividades relacionadas con su campo de estudio. Para revertir esta brecha, la OCDE (2023) recomienda impulsar modelos de educación dual, reconversión digital y servicios de intermediación laboral basados en análisis de datos. Estos mecanismos no solo facilitan la inserción laboral, sino que mejoran la pertinencia de la educación técnica y profesional. México podría fortalecer sus instituciones de formación profesional (como el Conalep o las universidades tecnológicas) integrando sistemas de certificación nacional de competencias laborales (Conocer) y una plataforma digital unificada de seguimiento del empleo juvenil.

El tercer pilar de la agenda es la política nacional de cuidados, que constituye una condición indispensable para la equidad de género y la inclusión educativa y laboral. Según ONU Mujeres (2023), las mujeres mexicanas dedican en promedio 2.6 veces más horas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres, lo que limita su participación en el mer-

cado formal y su continuidad educativa. Un sistema de cuidados con cobertura nacional (guarderías, atención a personas mayores y servicios comunitarios) liberaría tiempo productivo y educativo, impulsando la igualdad de oportunidades y el crecimiento económico. La experiencia de países como Uruguay o Costa Rica demuestra que invertir en cuidados genera retornos sociales significativos y reduce la feminización de la pobreza.

En cuarto lugar, la política de bienestar debe incluir incentivos a la formalización laboral y paquetes de transición para microempresas. Actualmente, el 56% de la fuerza laboral mexicana trabaja en la informalidad (INEGI, 2024), sin acceso a seguridad social ni protección de ingresos. Una estrategia gradual de formalización podría combinar incentivos fiscales temporales, acceso preferente a créditos productivos y programas de capacitación digital para microemprendimientos. Esta medida, respaldada por el Banco Mundial (2023), contribuiría a ampliar la base contributiva y fortalecer el financiamiento del sistema de bienestar, al tiempo que reduciría la precariedad y la rotación laboral.

La evaluación y gobernanza del bienestar constituye el quinto componente estructural. El Coneval (2023) y la OCDE (2023) coinciden en la necesidad de crear un marco nacional de métricas de resultado e impacto, que mida no solo la reducción de la pobreza, sino también la calidad del empleo, la permanencia educativa y el bienestar subjetivo. Las políticas de bienestar deben tener reglas de operación transparentes, continuidad transexenal y mecanismos de rendición de cuentas. Se propone establecer un Observatorio Nacional de Bienestar que integre datos del INEGI, la Secretaría del Bienestar, la SEP y el IMSS, con reportes anuales de desempeño y metas a corto, mediano y largo plazos.

La implementación de esta agenda requiere una planificación secuencial y multisectorial. La tabla 9.4 propone una ruta de ejecución a tres, cinco y 10 años, con los principales hitos y actores responsables: la SEP y STPS en el corto plazo (2025-2028), la SHCP y el Coneval en la fase intermedia (2028-2030), y la consolidación de un sistema constitucional de bienestar en el largo plazo (2035). Esta temporalidad permite compatibilizar sostenibilidad fiscal con desarrollo institucional y adaptación territorial de las políticas. Cada fase define objetivos específicos, actores responsables y resultados esperados, con el pro-

pósito de garantizar una transición ordenada y sostenible hacia un Estado de bienestar integral.

Tabla 9.4. *Ruta de implementación del Sistema Integral de Bienestar (2025-2035)*

Horizonte temporal	Objetivos clave	Actores responsables	Resultados esperados
Corto plazo (2025-2028)	Integrar programas sociales existentes y crear Observatorio Nacional de Bienestar	Secretaría de Bienestar, SEP, STPS	Coordinación institucional y línea base de indicadores
Mediano plazo (2028-2030)	Implementar sistema nacional de cuidados e incentivos a formalización	IMSS, Inmujeres, SHCP, gobiernos estatales	Reducción del trabajo informal y brechas de género
Largo plazo (2030-2035)	Consolidar el Sistema Integral de Bienestar como política de Estado	Congreso de la Unión, Coneval, Presidencia de la República	Universalización del bienestar social y sostenibilidad fiscal

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2023, 2024), Coneval (2023), OCDE (2023), ONU Mujeres (2023) y PNUD (2023).

Los resultados deberán medirse mediante indicadores verificables y comparables. La tabla 9.5 resume los principales indicadores de seguimiento: empleo formal juvenil, cobertura de seguridad social, tasa de permanencia educativa, acceso a servicios de cuidado y niveles de bienestar subjetivo. Estos indicadores reflejan tanto la dimensión objetiva (ingreso, empleo, educación) como la subjetiva del bienestar (satisfacción vital, autonomía y sentido de pertenencia). Su monitoreo anual permitirá ajustar políticas y garantizar su efectividad en el tiempo.

A final de cuentas, la agenda hacia un sistema integral de bienestar plantea un cambio de paradigma: de políticas dispersas a políticas interconectadas, de la asistencia temporal al derecho estructural al bienestar, y de la desigualdad territorial al desarrollo inclusivo sostenible. México cuenta con la capacidad institucional y los recursos humanos para lograrlo, siempre que la voluntad política, la transparencia y la participación ciudadana sean los ejes rectores del proceso.

Tabla 9.5. *Indicadores clave de seguimiento del bienestar (2025-2035)*

Indicador	Línea base (2023)	Meta a 2030	Meta a 2035	Fuente principal
Empleo formal juvenil (%)	44.6	55.0	65.0	ENOE-INEGI
Acceso a seguridad social (%)	51.2	65.0	75.0	IMSS, ISSSTE
Tasa de permanencia educativa (15-24 años)	72.3	82.0	90.0	SEP, INEE
Cobertura del sistema de cuidados (%)	28.5	50.0	70.0	Inmujeres, Bienestar
Índice de bienestar subjetivo (0-10)	6.4	7.2	7.8	INEGI, PNUD

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2023, 2024), Coneval (2023), OCDE (2023), ONU Mujeres (2023) y PNUD (2023).

Conclusiones

El análisis desarrollado en este capítulo confirma que el rezago educativo en México no es un fenómeno aislado, sino el eje articulador de múltiples formas de marginación social y económica. Su persistencia genera una cadena de consecuencias que trascienden la escuela: limita la empleabilidad, reduce los ingresos, incrementa la informalidad y profundiza la desigualdad intergeneracional. En este sentido, la educación debe comprenderse no solo como una política sectorial, sino como la columna vertebral del bienestar socioeconómico y de la cohesión nacional.

Los datos analizados revelan que los déficits educativos se expresan territorialmente en un mapa desigual del bienestar. Los estados del sur del país (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) concentran los niveles más altos de rezago educativo, informalidad laboral y pobreza multidimensional, mientras que las regiones del norte y el centro mantienen mejores indicadores de acceso, permanencia y calidad educativa. A ello se suman las brechas de género, que continúan restringiendo el acceso de las mujeres a la educación superior, al empleo formal y a ingresos equitativos. Estas desigualdades estructurales demuestran que el bienestar social no puede construirse sobre bases fragmentadas ni sobre la exclusión histórica de sectores enteros de la población.

El examen del modelo de política social vigente muestra avances en materia redistributiva, pero también límites conceptuales y operativos. Los programas para el bienestar (aunque han mitigado la pobreza de ingresos y ampliado el acceso a apoyos monetarios) no han logrado modificar de manera profunda la estructura que reproduce el rezago educativo y la in-

formalidad laboral. Su focalización asistencial los mantiene en una lógica paliativa más que transformadora. La evidencia sugiere la urgencia de institucionalizar un sistema de bienestar universal, transversal y sostenible, capaz de integrar educación, empleo, salud y cuidados en un mismo marco de derechos.

La construcción de este Sistema Integral de Bienestar requiere no solo voluntad política, sino también una reforma profunda en la gobernanza social. El bienestar no puede depender de ciclos sexenales ni de decisiones discrecionales; debe sustentarse en una legislación constitucional que asegure continuidad, evaluación y transparencia. En ese marco, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, la creación de observatorios nacionales y la coordinación intergubernamental se vuelven instrumentos esenciales para garantizar resultados medibles y permanentes en el tiempo.

Por otra parte, la educación y el empleo deben concebirse como partes de un mismo proceso de movilidad social. La implementación de puentes educación-empleo, programas de educación dual, certificación de competencias y reconversión digital permitiría reducir las brechas entre la formación académica y la demanda del mercado laboral. Vincular la educación con la productividad es una de las claves para romper la trampa del rezago-informalidad-pobreza que afecta a gran parte de la población joven mexicana.

Asimismo, el reconocimiento de los cuidados como un componente central del bienestar representa una innovación estructural indispensable. Las políticas de cuidado no solo liberan tiempo productivo y educativo, sino que transforman las bases de la desigualdad de género. Un sistema nacional de cuidados, articulado con la educación y la salud, constituiría una inversión estratégica de alto impacto en desarrollo humano y en justicia social.

En síntesis, las conclusiones del capítulo 9 apuntan a la necesidad de una nueva arquitectura social mexicana, donde la educación sea el punto de partida, el empleo digno la vía de consolidación y la equidad de género y territorial la garantía de justicia distributiva. El bienestar no puede seguir siendo una promesa retórica, sino una práctica estructural de política pública. Solo mediante un Estado social inteligente, transparente y articulado, México podrá transitar de la gestión de la pobreza hacia la gestión integral del bienestar, construyendo una sociedad más justa, inclusiva y sustentable.

Conclusiones generales

El balance general de esta obra permite afirmar que el principal desafío del Estado mexicano en materia de desarrollo social no radica únicamente en el volumen de recursos invertidos, sino en la fractura estructural entre las políticas públicas y las políticas sociales. Mientras las primeras se conciben como instrumentos de planeación, regulación y coordinación del aparato estatal (la racionalidad técnica y normativa del poder), las segundas se expresan como la dimensión distributiva y humana de las decisiones gubernamentales. En teoría, ambas deberían articularse como engranajes de un mismo sistema: las políticas públicas orientando el rumbo, las políticas sociales garantizando los derechos. Sin embargo, en la práctica han transitado por caminos paralelos, desarticulados e incluso contradictorios.

Esta disociación constituye una de las mayores paradojas del desarrollo mexicano contemporáneo: se producen políticas públicas sin base social, sustentadas en criterios de eficiencia administrativa y control presupuestal, y políticas sociales sin base pública, determinadas por la lógica de la inmediatez y la rentabilidad política. En consecuencia, los programas sociales terminan administrando la desigualdad en lugar de transformarla, mientras las políticas públicas pierden capacidad de respuesta frente a los problemas reales de la ciudadanía. El resultado es un ciclo institucional de baja densidad estratégica, en el que la acción pública se fragmenta, se duplica o se neutraliza.

A lo largo de los nueve capítulos, este libro mostró que la complejidad de los problemas sociales (pobreza, marginación, rezago educativo, preca-

riedad laboral y vulnerabilidad cognitiva) exige una reconstrucción epistemológica y operativa del vínculo entre política pública y política social. En el fondo, se trata de transitar de un modelo tecnocrático y reactivo hacia un paradigma sistémico que conciba el bienestar como una red de procesos interdependientes: económicos, educativos, institucionales y culturales. La política pública debe dejar de ser un ejercicio de gestión vertical y convertirse en un espacio deliberativo donde converjan la ciencia, la participación y la justicia distributiva.

Desde la perspectiva de la complejidad, las políticas públicas no pueden analizarse como mecanismos lineales de decisión ni como productos acabados, sino como sistemas abiertos, sometidos a retroalimentaciones constantes entre actores, contextos e instituciones. De igual modo, las políticas sociales no deben entenderse como un conjunto de programas o transferencias, sino como estructuras dinámicas de protección y movilidad que articulan derechos, capacidades y oportunidades. En este sentido, el libro reivindica el pensamiento complejo como antídoto frente al reduccionismo que ha dominado la planeación estatal mexicana durante décadas.

El análisis histórico de los cuatro sexenios que marcaron el amanecer del siglo XXI mostró la recurrencia de un patrón: cada administración redefine los discursos y los símbolos de la política social (“Oportunidades”, “Vivir Mejor”, “Cruzada contra el Hambre”, “Bienestar”) sin alterar los fundamentos del modelo. Esa constante revela la debilidad institucional del Estado social mexicano, incapaz de sostener una estrategia transexenal de bienestar integral. Las políticas cambian de nombre, pero conservan las mismas carencias estructurales: focalización excesiva, dispersión presupuestal, ausencia de evaluación de impacto y desconexión con la política económica.

El sexenio de Vicente Fox inauguró la alternancia democrática sin romper la inercia asistencialista. Felipe Calderón profundizó la lógica de la focalización bajo el manto de la eficiencia administrativa. Enrique Peña Nieto transformó la política social en un dispositivo de marketing político. Y Andrés Manuel López Obrador elevó los programas sociales a rango constitucional, pero desmanteló parte de la arquitectura institucional construida en las dos décadas anteriores. Cuatro visiones, un mismo destino: la permanencia de la desigualdad estructural.

El rezago educativo, núcleo de este estudio, opera como el eslabón más visible y persistente de esa vulnerabilidad sistémica. Lejos de ser una falla escolar, constituye una trampa social donde confluyen pobreza, informalidad y exclusión cognitiva. La falta de acceso a educación de calidad limita la empleabilidad, reduce la productividad y restringe la participación ciudadana. Al mismo tiempo, perpetúa un círculo intergeneracional de desigualdad que reproduce los márgenes del desarrollo. La vulnerabilidad educativa es, por tanto, el espejo donde se reflejan todas las demás vulnerabilidades: económica, laboral, política y cultural.

La pandemia de covid-19 confirmó esta tesis. La interrupción escolar, la brecha digital y la carencia de infraestructura tecnológica profundizaron el rezago y evidenciaron la fragilidad de los mecanismos de protección social. En ese contexto, la educación se reveló no solo como derecho, sino como variable estratégica de resiliencia social. Sin inversión en capital humano, toda política de bienestar se vuelve insostenible. Por ello, el vínculo entre educación y bienestar (entre conocimiento y desarrollo) debe ser el eje articulador de la política pública del siglo XXI.

El libro sostiene que una política pública auténticamente compleja debe integrar cuatro unidades sistémicas: necesidades, conocimiento, contexto y poder. La interacción entre ellas genera el ciclo real de las políticas públicas y sociales. Cuando una de estas unidades se aísla (por ejemplo, cuando el poder ignora el conocimiento o cuando el contexto no se considera en la toma de decisiones), el sistema colapsa en disfunciones. La clave, entonces, está en reequilibrar esas interacciones para lograr una gobernanza adaptativa, capaz de aprender y de corregir sobre la marcha.

Desde esta óptica, la vulnerabilidad social no es solo un estado, sino un proceso de producción institucional. Surge cuando el Estado pierde capacidad para articular sus políticas y garantizar condiciones mínimas de bienestar. En México, la vulnerabilidad es el resultado de una estructura pública que actúa por sectores y programas, pero no por sistemas y resultados. La educación, la salud, el empleo y la seguridad social operan como compartimentos estancos, sin sinergias ni retroalimentación. De ahí la urgencia de construir un Sistema Integral de Bienestar que reemplace la dispersión por articulación, la discrecionalidad por evidencia y el asistencialismo por desarrollo de capacidades.

A lo largo del texto se ha mostrado que los modelos lineales de planificación, herederos del positivismo racionalista, han sido insuficientes para comprender y transformar los fenómenos sociales. En contraposición, la teoría de la complejidad ofrece una epistemología de la interacción, donde el conocimiento se genera en red y donde la incertidumbre no se elimina, sino que se gestiona. En el ámbito público, ello implica reconocer que las políticas son productos de negociación, conflicto y aprendizaje colectivo. Solo bajo esta lógica es posible diseñar políticas que evolucionen al ritmo de los cambios sociales.

El caso mexicano ilustra con claridad cómo la ausencia de una visión sistémica genera efectos contraproducentes. Cada intento de reforma social ha creado nuevas estructuras burocráticas sin resolver los problemas de base. Las políticas educativas se desconectan del mercado laboral; los programas de empleo no se vinculan con la formación profesional; las transferencias económicas no se acompañan de servicios públicos de calidad. El resultado es un mosaico de esfuerzos parciales, costosos y poco sostenibles.

De esta reflexión emerge una tesis central: no puede haber política social sólida sin política pública coherente, ni política pública legítima sin política social efectiva. Ambas deben entenderse como componentes de una misma arquitectura de Estado. Cuando se articulan, la política pública proporciona rumbo, reglas y evidencia; la política social aporta cercanía, inclusión y equidad. Su convergencia es la única vía para superar la trampa del rezago educativo y la vulnerabilidad social.

En consecuencia, este libro plantea la urgencia de avanzar hacia un modelo integral de bienestar sustentado en tres pilares estratégicos que traduzcan la política social y la política pública en un mismo lenguaje de desarrollo humano sostenible:

a) *Un piso universal de protección social.*

Este primer pilar supone establecer una red básica de derechos garantizados para toda la población (salud, seguridad, educación y cuidados) como bienes públicos esenciales e indivisibles. La estrategia consiste en transitar de programas fragmentados a un Sistema Nacional de Protección Social Universal, con tres líneas de acción concretas:

- 1) Integrar en una sola arquitectura los servicios de salud pública, seguridad social y atención a grupos vulnerables.
- 2) Consolidar recursos públicos de bienestar que potencialicen transferencias, pensiones y apoyos bajo reglas de transparencia y equidad territorial.
- 3) Incorporar la política de desarrollo humano como derecho, con inversión en infraestructura comunitaria y capacitación de cuidadores.

El objetivo no es solo asistir, sino garantizar condiciones materiales de dignidad que fortalezcan la cohesión social y la equidad intergeneracional.

b) Puentes educación-empleo.

El segundo pilar busca revertir la desconexión estructural entre el sistema educativo y el mercado laboral. Se trata de crear rutas integradas de formación, certificación y movilidad que acompañen al individuo durante todo su ciclo de vida productiva. Es el gran acierto de los países económicamente avanzados y estables como Suiza, Irlanda, Gran Bretaña, etcétera.

Entre las principales estrategias destacan:

- 1) Implementar un Marco Nacional de Cualificaciones que vincule la educación media, superior y técnica con las demandas sectoriales. Parece inviable, pero con una visión de desarrollo integral se puede lograr.
- 2) Ampliar los programas de educación dual y práctica profesional supervisada, conectando universidades, empresas y gobiernos locales.
- 3) Fortalecer mecanismos de certificación de competencias laborales para trabajadores en la economía informal o con trayectorias dispares.

Con ello se garantiza que el aprendizaje no sea un punto de partida sino un proceso continuo, capaz de impulsar movilidad social ascendente y productividad inclusiva.

c) Mecanismos de evaluación y gobernanza.

El tercer pilar corresponde a la consolidación de una cultura de evaluación de impacto y gobernanza democrática. En México, la sostenibilidad de cualquier política depende de su capacidad de medirse, compararse y rendir cuentas a la ciudadanía.

Se proponen tres líneas de acción prioritarias:

- 1) Establecer un Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales y Públicas, con métricas comunes de resultado e impacto social. Es el dilema entre la constitucionalización de las necesidades sociales y la desinstitucionalización de sus mecanismos de implementación y de evaluación.
- 2) Asegurar la continuidad transexenal de los programas estratégicos mediante leyes marco que impidan su desmantelamiento con cada cambio de administración.
- 3) Promover la rendición de cuentas ciudadana mediante observatorios sociales, plataformas digitales abiertas y participación deliberativa en la evaluación del gasto público.

Estos mecanismos son el antídoto contra la ocurrencia, improvisación y la desinstitucionalización: transforman la política en un proceso transparente, verificable y sostenido en evidencias.

Solo mediante estos pilares podrá construirse una política de Estado que trascienda los ciclos sexenales y sienta las bases de una nueva institucionalidad social.

Asimismo, este recorrido demuestra que la vulnerabilidad social no es un destino, sino una construcción política. Deconstruirla implica repensar el Estado desde la complejidad, recuperar la legitimidad de la acción pública y reconstruir la confianza ciudadana. La verdadera transformación no reside en la expansión del gasto, sino en la creación de un entramado de políticas públicas y sociales que operen de manera coherente, adaptativa y con sentido de justicia. El reto no es solo diseñar mejores programas, sino construir sistemas más humanos, inteligentes y resilientes.

Referencias

- Abello, R., et al. (2008). Bienestar, autoestima, depresión y anomia en personas que no han sido víctimas de violencia política y social. *Investigación y Desarrollo*, 16(2).
- Acosta Díaz, F. (2010). De Pronasol a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 11, 231-246.
- Acosta, M. (2010). *Política social en México: retos y perspectivas*. UNAM.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Albores González, M. (2019, 11 de mayo). Política social, un camino a la esperanza. *Regeneración*.
- Alcántara, A. (2006a). La educación superior en México: desafíos y oportunidades. UNAM.
- Alcántara, A. (2006b). Políticas educativas y neoliberalismo en México 1982-2006. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 147-175.
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México 1982-2006. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 147-175.
- Alonso, J. (2008). *Pobreza y desigualdad en América Latina: Nuevas perspectivas*. Fondo de Cultura Económica.
- Amparo Casar, M. (2019, 1.º de marzo). El gran benefactor. *Nexos*.
- Andere, E. (2017a). El aprendizaje en México. Educación Futura.
- Andere, E. (2017b). *The Internationalization of Education Policy: A Case Study from Mexico*. Springer.
- Andrade, M. I., y Laporta, P. (2009). La teoría social del riesgo. "Una primera aproximación a la vulnerabilidad social de los productores agropecuarios del Sudoeste bonaerense ante eventos climáticos adversos", *Mundo Agrario*, 10(19), 1-23. Universidad Nacional de La Plata.
- ANUIES. (2020). Informe sobre educación normal en México. ANUIES.
- ANUIES. (2021). Informe sobre la educación media superior en México. ANUIES.
- ANUIES. (2022). Panorama de la educación superior en México 2021-2022. ANUIES.

- Arendt, H. (2005). La condición humana. Paidós.
- Attili, A. (2006). La filosofía política de Kant en el horizonte contemporáneo. *Isonomía*, 25, 165-192.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2022). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021. Cámara de Diputados.
- Ávalos, B. (1986). Enseñando a los hijos de los pobres. Un estudio etnográfico en América Latina. IDRC.
- Ávila, R., Puig, L., y Sabater, M. (2012). Necesidades humanas: evolución del concepto según la perspectiva social. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 54, julio, agosto y septiembre.
- Backhoff, E. (2018). Calidad de la educación en México: avances y pendientes. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 48(2), 13-36.
- Backhoff, E., et al. (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. INEE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). Programas de capacitación y empleo juvenil en América Latina: balance y desafíos. BID.
- Banco Mundial. (2021). Invertir en la primera infancia para un futuro mejor en América Latina y el Caribe. World Bank.
- Banco Mundial. (2022a). Dos años después: salvando a una generación de pérdidas de aprendizaje. World Bank.
- Banco Mundial. (2022b). Educación y violencia: efectos en el aprendizaje en América Latina. World Bank.
- Banco Mundial. (2022c). Empleo juvenil y crecimiento inclusivo en América Latina. World Bank.
- Banco Mundial. (2022d). Learning Recovery to Avoid a Generational Catastrophe. World Bank.
- Banco Mundial. (2023). World Development Report 2023: Rethinking Social Protection. World Bank.
- Bandala, A. (2012). *Introducción a la ciencia política*. Pearson Educación.
- Barba, C. (2004a). El régimen mexicano de bienestar: fragmentación institucional y desigualdad social. FLACSO.
- Barba, C. (2004b). Régimen de bienestar y reforma social en México. CEPAL. Serie Políticas sociales, 92, 3-56.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis. Políticas Públicas: un manual para la práctica*. CIDE.
- Barquera, S., Rivera Dommarco, J., y Gasca-García, A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública de México*, 43(5), 464-477.
- Barr, N. (2020). *Economics of the Welfare State* (6ª ed.). Oxford University Press.
- Baylis, J., et al. (2014). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (ed. 1-8). Oxford University Press.
- Bazdresch Parada, M. (2001). *Educación y pobreza: una relación conflictiva*. CLACSO.
- Bazdresch, M. (2001). Educación y pobreza en México: desafíos y perspectivas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 31(2), 9-34.

- Becerra Peña, D. L. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar. *Revista de Economía Crítica*, 23: 96-110.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI Editores.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Bell, S., y Morce, S. (2000). *Sustainability Indicators: Measuring the Immeasurable*. Earthscan.
- Beltrán, V. A., et al. (1983). "La dependencia tecnológica y la crisis actual", xxvi Congreso Nacional de Investigación en Física.
- Berlinski, S., y Schady, N. (2015). The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy. Inter-American Development Bank.
- Bernal, A. (2011). *El realismo político: una aproximación a la teoría de las relaciones internacionales*. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(2), 87-110.
- Berrien, F. K. (1968). *General and Social Systems*. Rutgers University Press.
- Blanch, J. M. (2011). Condiciones de trabajo y riesgos psicosociales bajo la nueva gestión. Formación Continuada a Distancia. CGCOP.
- Bløj, C. (2005). *Conocimiento social y políticas públicas: claves para pensar nexos y contratiempos*. CEPAL.
- Bocco, G. (2019). Vulnerabilidad, adaptación y resiliencia sociales frente al riesgo ambiental. Teorías subyacentes. *Investigaciones Geográficas*, 100, 1-16.
- Boltvinik, J. (2014). Crítica a la cruzada nacional contra el hambre: ¿política social o propaganda política? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 231-259.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. En J. G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood.
- Bowles, S., y Gintis, H. (1976). *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. Basic Books.
- Bowles, S., y Levin, H. (1968). The Determinants of Scholastic Achievement. An Appraisal of Some Recent Evidence. *Journal of Human Resources*, III(1).
- Bransford, J., Brown, A. L., y Cocking, R. R. (eds.). (2000). *How People Learn: Brain, Mind, Experience, and School*. National Academies Press.
- Bringas Durazo, M., y Ojeda García, B. (2013). Violencia y deserción de estudiantes de educación superior. *Revista Internacional Administración y Finanzas*, 6(2), 101-117.
- Buchheim, H. (1985). *Política y poder*. Alfa.
- Bunge, M. (2012). *La ciencia, su método y su filosofía*. Siglo XXI Editores.
- Butler, J. (2017). Vulnerabilidad corporal, coalición y la política de la calle. *Nómadas*, 46.
- Cámara de Diputados. (2006). Informe de evaluación de la política social 2000-2006. H. Congreso de la Unión.
- Cano, A., y Fuentes, M. (2019). Carencias sociales y pobreza multidimensional en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Sociales*, 15(2), 67-85.
- Cano, V., y Fuentes Castro, H. J. (2019). Carencia social. En Chiquito, A. B., et al. (eds.), *La pobreza en la prensa: Palabras clave en los diarios de Argentina, Brasil, Colombia y México* (pp. 237-240). Buenos Aires: CLACSO.

- Carcillo, S., et al. (2015). NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies. *Employment and Migration Working Papers*, 164.
- Cárdenas, R., María, L., Rivera, R., y José, F. (2004). La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, 9, enero-diciembre, 131-141.
- Carpizo, J. (1999). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores.
- Carrillo Montoya, T., y López Leyva, S. (2016). Obstáculos para el posicionamiento laboral de la población en rezago educativo. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 6(12), 2-21.
- Carrillo Salcedo, J. A. (2001). *Soberanía de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Tecnos.
- Carro Olvera, A., y Lima Gutiérrez, J. A. (2015). El papel de la escuela localmente relevante frente a las actuales teorías del desarrollo. Un acercamiento al enfoque de las capacidades humanas. *Diálogos sobre Educación. Temas Actuales en Investigación Educativa*, año 6, 10, 1-22.
- Carvajal, J. (2007). *Teoría política. Bogotá* [material de docencia].
- Cedessa. (2016). Política alimentaria en México. Cámara de Diputados.
- Ceja Mena, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Geo Crítica Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VIII, 176.
- Cejudo, G. (2019, 15 de abril). Sin intermediarios, ¿pero con reglas? *Animal Político*.
- Cejudo, G. (2019, 19 de enero). La política social de AMLO (II). *Animal Político*.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2011). La coordinación de programas sociales en México: entre la dispersión y la integración. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 56(212), 61-92.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2020). *La política social en México: avances, límites y desafíos*. El Colegio de México.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Cedessa). (2020). La política de bienestar en México 2020. Cámara de Diputados.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). (2022). Análisis del gasto social y su sostenibilidad fiscal. CIEP.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). (2023). Gasto social en México: sostenibilidad y retos. CIEP.
- CEPAL-UNESCO. (2020). La educación en tiempos de la pandemia de covid-19. Naciones Unidas.
- Chávez Galindo, A. (2010). *Estudio de diagnóstico nacional sobre el rezago educativo que presentan las madres jóvenes y las jóvenes embarazadas en relación con la educación básica*. CRIM-UNAM.
- Chávez-Chávez, J. L. (2020). La educación en México bajo el horizonte del año 2020. *Revista Iberoamericana de Producción Académica y Gestión Educativa*, 01, 2-21.
- Chevallier, J. (2004). L'État régulateur. *Revue Française d'Administration Publique*, 111: 473-482.
- Cisneros, J. (2011). *Teoría política contemporánea*. Fondo de Cultura Económica.
- CNDH. (2020). Informe especial sobre violencia y abandono escolar en México. CNDH.

- Collella, L. (2011). *Complejidad y sistemas sociales: nuevas perspectivas analíticas*. Blos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2002). Vulnerabilidad socio-demográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Mujeres y autonomía económica en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Protección social inclusiva en América Latina. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021a). Trampas de informalidad y políticas de empleo juvenil en América Latina. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021b). Panorama Social de América Latina 2021. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022a). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: el empleo juvenil en el centro de la recuperación tras la crisis del covid-19. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022b). Panorama social de América Latina 2022: hacia la transformación del Estado de bienestar. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023a). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023b). Panorama Social de América Latina 2023. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). Panorama social de América Latina y el Caribe 2024. CEPAL.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia. (2021). Percepciones juveniles sobre la violencia y la escuela en México. CCSJ.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2012). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). Medición de la pobreza en México 2008-2018. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018, 11 de junio). El candidato de la coalición Juntos haremos historia, Andrés Manuel López Obrador responde a las preguntas del Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2019a). Evolución de la política social en México: 1997-2018.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2019b). Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2018. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020a). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020b). Informe de pobreza y evaluación en México 2020. Coneval.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2021). Metodología de medición de la pobreza: evolución y retos.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022a). Evaluación de programas sociales dirigidos a jóvenes 2019-2022. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022b). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2022. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022c). Informe de pobreza multidimensional en México 2018-2020. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022d). Medición de la pobreza en México 2022. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022e). Medición multidimensional de la pobreza 2022. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022). Medición de la pobreza en México 2018-2020. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023a). Evaluación de la política social 2023. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023b). Informe anual sobre pobreza y rezago educativo en México 2023. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023c). Pobreza multidimensional en México, 2008-2022. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023d). Medición de la pobreza en México 2022. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2024). Medición de la pobreza 2024: Informe de evaluación y resultados preliminares.
- Cortés Banegas, J., y Solís, P. (2007). Pobreza y política social en México: un balance del sexenio 2000-2006. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.
- Cortés, F., Banegas, I., y Solís, P. (2007). Pobres con oportunidades: México 2002-2005. *Estudios Sociológicos*, XXV(73), 3-40.
- Cortés, F., y Rubalcava, L. (2004). Evolución y evaluación de Progres-Oportunidades. *Papeles de Población*, 10(39), 83-120.
- Cortés, F., y Rubalcava, L. (2019). Evolución y evaluación de Progres-Oportunidades. *Papeles de Población*, 10(39), 83-120.
- Cota Yáñez, R., y Navarro Alvarado, A. (2015). Análisis del mercado laboral y el empleo informal mexicano. *Papeles de Población*, 85, 2011-2049.
- Cruz, F. (2001). *La legitimidad del poder político*. UNAM.
- Curzio, L. (2004). *La razón de Estado y la política en Maquiavelo*. UNAM.
- Damián, A. (2017). *Desigualdad y políticas sociales en México*. Siglo XXI Editores.
- Davenport, T. H., y Prusak, L. (1999). *Working Knowledge: How Organizations Manage what they Know*. Harvard Business School Press.
- Davenport, T., y Prusak, L. (2001). *Conocimiento en acción: cómo las organizaciones mejoran lo que saben*. Pearson Editores.
- De Hoyos, R., et al. (2016). "Ninis" en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades. Banco Mundial.

- De la Cruz, J. L. (2013). La Cruzada Nacional contra el Hambre. *Perspectivas*, 2, 1-14.
- De la Cruz, R. (2022). Constitucionalización sin institucionalización: dilemas de la política social mexicana. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 11(2), 45-68.
- De la Garza Toledo, E. (2001). *Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo*. CLACSO.
- De la Torre, A., y Chávez, L. (2021). *Educación, desigualdad y movilidad social en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- De Oliveira Figueiredo, G., et al. (2017). Discusión y construcción de la categoría teórica de vulnerabilidad social. *Cuadernos de Pesquisa*, 47(165), 796-818.
- De Rosenzweig Mendiola, F. (2010). La función regulatoria del Estado: el control estatal en la provisión de servicios públicos.
- Deininger, K. (2020). *Land Governance and Tenure Security in Developing Countries*. World Bank Publications.
- Del Arenal, C. (1984). *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos.
- Delgado Gutiérrez, A. (2002). *Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia*. CEPAL.
- Delor, F., y Hubert, M. (2000). Revisiting the Concept of Vulnerability. En *Social Science and Medicine*, 50, 1557-1570.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (1993). Reforma al artículo 3º constitucional para la obligatoriedad de la educación secundaria.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2002). Reforma al artículo 3º para establecer la obligatoriedad de la educación preescolar.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2012). Reforma al artículo 3º para la obligatoriedad de la educación media superior.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2013a). Lineamientos para la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Empleo y Opciones Productivas Sustentables de la Cruzada contra el Hambre. Gobierno Federal.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2013b). Programa Sectorial de Educación 2013 a 2018.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2013c). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2013d). Reforma a los artículos 3º y 31 en materia educativa.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2014a). Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018. Programa Institucional. Gobierno Federal.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2014b). Programa Especial de Certificación para combatir el rezago educativo 2014-2018.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2019a). Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2019-2020 de los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal. Gobierno Federal.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2019b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE) para el ejercicio fiscal 2020.

- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2019c). Ley General de Educación.
- Díaz Caravantes, R. (2018). Vulnerabilidad y riesgo como conceptos indisociables para el estudio del impacto del cambio climático en la salud. *Región y Sociedad*, XXX(73), 1-33.
- Díaz Cayeros, A. (1997). Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 10, 35-73.
- Díaz Páez, J. (2020). Rezago educativo de niñas, niños y adolescentes jornaleros agrícolas migrantes en el Estado de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L(1).
- Díaz, M. (2020). Rezago educativo y bienestar subjetivo en México: un estudio exploratorio. *Revista Latinoamericana de Educación*, 50(3), 75-92.
- Díaz, V. (2016). Autoestima y rendimiento escolar. *Psicóloga educativa de AyC*.
- Dietz, G., y Mateos, L. (2011). Interculturalidad y educación en México: un balance crítico. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(48), 1077-1110.
- Donati, P., y Antonio, L. (1985). La política social en el Estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos. Franco Angeli.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós.
- Dryzek, J. (1993). Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. En Fischer, F., y Forester, J., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- Duarte, R., y Jiménez, M. (2007). *Bienestar social y calidad de vida: enfoques y métodos de medición*. Instituto de Estudios Económicos.
- Duarte, T., y Jiménez, R. E. (2007). Aproximación a la teoría del bienestar. *Scientia et Technica*, 13(37), 305-310.
- Dubravka Bojic, B. (2010). Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. FAO.
- Dupuis, M. (1990). *Les personnes analphabètes et l'apprentissage*. Alpha Pop.
- Easton, D. (1965). *A systems Analysis of Political Life*. Wiley.
- Easton, D. (2007). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu.
- Eide, A. (1989). El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano (Serie de estudios n.º 1). Naciones Unidas.
- Enciso, A. (2012a). Basó Calderón política social en planes asistencialistas dispersos e insuficientes. *La Jornada*.
- Enciso, A. (2012b). En 2010, 80% de la población mexicana era pobre o vulnerable: Coneval. *La Jornada*.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México*. Oxfam México.
- Esquivel, G. (2021, abril). La política social en tiempos de covid-19 en México: entre la rigidez y la contención. *Nexos*.
- Ezpeleta, J. (1989). Escuelas y maestros: Condiciones del trabajo docente en Argentina. UNESCO-OREALC.
- FAO. (2013). El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. FAO.
- FAO. (2016). Las directrices sobre el derecho a la alimentación: documentos informativos y estudios de casos. FAO.

- FAO. (2022). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. FAO.
- Fernández Garrido, J. (2011). Los retos de los servicios públicos de empleo: una visión externa. *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, 24.
- Fernández Riquelme, S., y Caravaca Llamas, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*, 50, 1-49.
- Ferrer, L. (1998). *Complejidad y sistemas sociales*. UNAM.
- Filgueira, C. (2001). La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clases, estratificación y movilidad social en América Latina. CEPAL.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F. (2017). *Knowledge, Politics, and Post-Truth in Public Policy*. Routledge.
- Fischer, F., y Miller, G. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press.
- Flores Acosta, J. H. (2009). La función reguladora del Estado: ¿qué regular y por qué? Conceptualización y el caso de Colombia. *Borradores Departamento de Economía*, 30, 2-18.
- Flores, A. M. (2010). *La medición de la pobreza en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and other Writings, 1972-1977*. Pantheon Books.
- Franco Parrilla, G., y Canela Gamboa, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Opera*, 18, 159-181.
- Franco, F. (2018). La subocupación, un fenómeno del mercado laboral. *Breaking*.
- Franco, M., y Canela, J. (2016). La política social en México: entre la focalización y la integralidad. *Revista de Estudios Sociales*, 55, 112-127.
- Franco, R., y Canela, G. (2016). La política social en América Latina: balances y desafíos. CEPAL.
- Frenk, J., et al. (2003). Comprehensive Reform to Improve Health System Performance in Mexico. *The Lancet*, 362(9396), 1667-1671.
- Fricker, M. (2007). *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford University Press.
- Fritzsche, K., et al. (2016). *El libro de la vulnerabilidad concepto y lineamientos para la evaluación estandarizada de la vulnerabilidad*. Deutsche Gesellschaft für.
- Fuentes, Y. (2018). AMLO presidente: ¿qué es la "Cuarta Transformación" que propone Andrés Manuel López Obrador para México? *BBC News Mundo*.
- Gaja, C. (2018). Autoestima y bienestar: una revisión teórica. *Psicología Contemporánea*, 25(1), 33-52.
- Gaja, R. (2018). Bienestar, autoestima y felicidad: Una guía para alcanzar la estabilidad psíquica y la madurez personal. Editorial de Bolsillo.
- Gajardo, M. (2001a). Programas para reducir el rezago educativo en la enseñanza primaria. *Diálogo Interamericano*, año 3, 1-5.
- Gajardo, M. (2001b). Reformas educativas en América Latina. *Revista PREAL*.

- Galtung, J. (1990). La violencia: cultural, estructural y directa. *Journal of Peace Research*, 27, 3, 291-305.
- García Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, 19, 11-24.
- García Canclini, N. (2014). *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo.
- García Viña, J. (2020). La situación del empleo de los jóvenes y una propuesta de políticas públicas para afrontar el desempleo juvenil. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 26, 65-94.
- García, M., et al. (2007). Educación de jóvenes y adultos en contextos de encierro. Una experiencia de extensión universitaria en la escuela de un penal. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1, 44, 1-9.
- García, M., y Vargas, L. (2018). Dinámicas familiares y trayectorias educativas en contextos de pobreza. *Revista Latinoamericana de Estudios de la Familia*, 10(2), 45-63.
- Garza, G., Huesca, J., y López, R. (2018). La política social en México: entre el derecho y la focalización. *Estudios Sociales*, 28(51): 97-121.
- Garza, N. B., et al. (2018). Impacto del Programa Comedores Comunitarios Sin Hambre sobre la desnutrición en Chiapas rural mediante el enfoque de Seguridad Alimentaria. *Población y Salud en Mesoamérica*, 16(1), 1-31.
- Gil Antón, M. (2020). Universidades para el Bienestar: entre la promesa y la incertidumbre. *Nexos*.
- Gobierno de México. (2001). Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social.
- Goig Martínez, J. M. (2018). Aproximación a la regulación y contenido del derecho a una alimentación adecuada. *Revista de Derecho UNED*, 22.
- Gómez, C. (2017). Panorama del sistema educativo mexicano desde la perspectiva de las políticas públicas. *Innovación Educativa*, 17(74), 143-163.
- Gómez, M. (2011). *El liderazgo educativo. Los equipos directivos en centros de secundaria, elementos básicos de éxito escolar*. IFIIC.
- Gómez, M. (coord.). (2011). *El liderazgo educativo. Los equipos directivos en centros de secundaria, elementos básicos de éxito escolar*. REBIUN.
- Gómez, R. (2017). Rezago educativo en México: un análisis de trayectorias escolares. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22(73), 45-68.
- Gómez-González, B., et al. (2011). Genome-wide function of THO/TREX in active genes prevents R-loop-dependent replication obstacles. *Embo*, 30(15), 3106-19.
- González Monguí, P. E. (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales*. Kimpres Ltda.
- González Piñón, J. (2017). México, un país con elevada dependencia tecnológica del exterior.
- González, J. (2017). Ciencia, tecnología y rezago educativo en México. *Revista de Ciencias Sociales*, 23(2), 45.
- González, L. M. (2009). Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social. En González, Leandro M. (comp.). *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*, 13-29. Universidad Nacional de Córdoba.

- González, R. (2017). *Educación y dependencia tecnológica en México*. Fondo de Cultura Económica.
- González, T. E., y Cordera Campos, R. (1992). Economía política y seguridad social en México: una aproximación. En Narro, José R., *La seguridad social y el Estado moderno*. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Granados, A. (2019). Revelan rezago educativo (+Infografía). *El Diario sin Límites*.
- Grindle, M. (2019). *Jobs for the Poor: Changing Labor Market Policies in Latin America*. Brookings Institution Press.
- Guba, E. G. (1990). *The paradigm dialog*. Sage Publications.
- Guerrero, O. (1989). *El Estado y la administración pública en México*. INAP.
- Gutiérrez Rodríguez, R. (2012). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *Economíaunam*, 11(32), 32-58.
- Gutiérrez Rodríguez, R. (2016). Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto. *Economíaunam*, 13(39), 26-62.
- Gutiérrez, E., y Martínez, M. (2022). La transformación del sistema de salud en México: entre el Insabi y el IMSS-Bienestar. *Salud Pública de México*, 64(5), 423-432.
- Gutiérrez, L. (2012). Oportunidades: evaluación de impacto y expansión durante el gobierno de Calderón. UNAM.
- Gutiérrez, S., y Cuevas, Y. (2012). Representaciones sociales de Enrique Peña Nieto, candidato a la presidencia de México 2012-2018, en la prensa escrita. *Cultura y Representaciones Sociales*, 7(13), 63-95.
- Guzmán Mendoza, C. E. (2008). La política como objeto de reflexión. *Revista de Derecho*, 30, 268-298.
- Hall, J. A., e Ikenberry, J. (1993). *El Estado*. Alianza Editorial.
- Hamel, R. (2016). Bilingüismo y educación intercultural en México: logros y pendientes. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 7(20), 30-49.
- Hayles, N. K. (1998). *Chaos and Order: Complex Dynamics in Literature and Science*. University of Chicago Press.
- Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Heller, H. (1998). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Henao Calad, M., y Arango Fonnegra, M. (2006). Soluciones tecnológicas que apoyan la gestión del conocimiento. *Revista Administer*, 8, 69-85.
- Henao, J., y Arango, R. (2006). *El conocimiento como factor de desarrollo humano*. Universidad de Antioquia.
- Herbert, S. (1994). *Administrative Behavior. How Organizations Can Be Understood in Terms of Decision Processes*. Roskilde University.
- Hernández, G. (2020). La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, XX-VII(77), 43-79.
- Hilhorst, D., y Bankoff, G. (2004). Introduction: mapping vulnerability. En Bankoff, G., Frerks G. y D. Hilhorst (eds.). *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (pp. 6-15). Earthscan.

- Hjörne, E., y Säljö, R. (2019). Teaching and learning in the special education setting: agency of the diagnosed child. *Journal of Emotional and Behavioural Difficulties*, 24(3), 224-238.
- Hopenhayn, M. (2003). Necesidades humanas y desarrollo: un enfoque sistémico. En C. F. Toranzo-Roca (coord.), *Necesidades básico y desarrollo* (pp. 76-92). Ilpes.
- Howlett, M., Mukherjee, I., y Woo, J. J. (2015). *Policy Design: From Tools to Systems*. Edward Elgar Publishing.
- Howlett, M., y Ramesh, M. (2021). *Studying Public Policy: Principles and Processes* (4.^a ed.). Oxford University Press.
- Huerta Pineda, A. (2016). Carencias sociales: una visión desde el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. *Economía Inform*, 399, 77-87.
- Huerta, C. (2016). *Medición multidimensional de la pobreza y bienestar social en México*. El Colegio Mexiquense.
- Huesca Reynoso, L., López, R., y Palacios, M. (2016). El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(227), 379-408.
- Huppert, F. (2014). The State of Wellbeing Science. *Social Indicators Research*, 119(1), 1-28.
- Ibáñez, B. C. (1994). Pedagogía y psicología interconductual. *Revista Mexicana de Análisis de la Conducta*, 20, 99-112.
- Ibarguen Ramírez, A. F., y López Andrade, M. (2017). Causas, consecuencias y afectaciones emocional de la deserción del Colegio Sanpedro Claver Básica Secundaria 2017. Course Hero.
- Imbert, P.-H. (1989). Droits des pauvres, pauvre droit(s)? *Revue de Droit Public*, 1. LGDJ.
- Imjuve. (2022). Diagnóstico nacional de juventud y empleo 2022. Imjuve.
- INEE. (2018a). Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior. México: INEE.
- INEE. (2018b). Resultados Planea en educación básica y media superior. INEE.
- INEE. (2019a). La educación obligatoria en México. Informe 2019. INEE.
- INEE. (2019b). Panorama Educativo de México 2018. INEE.
- INEE. (2020a). La educación tecnológica en México: logros y retos. INEE.
- INEGI. (2020a). Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Alfabetización. INEGI.
- INEGI. (2020b). Estadísticas sobre discapacidad en México. INEGI.
- INEGI. (2021a). Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Familia. INEGI.
- INEGI. (2021b). Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. INEGI.
- INEGI. (2022a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). INEGI
- INEGI. (2022b). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTHI). INEGI.
- INEGI. (2022c). Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE). INEGI.
- INEGI. (2022d). ENDUTHI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en los Hogares. INEGI.

- INEGI. (2023a). Encuesta Intercensal 2023: Resultados de educación y rezago educativo en México. INEGI. <https://www.inegi.org.mx>
- INEGI. (2023b). Encuesta Nacional de Bienestar Autopercebido 2023. INEGI.
- INEGI. (2023c). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2023. INEGI.
- INEGI. (2023d). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). INEGI.
- INEGI. (2023e). Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2023. INEGI.
- INEGI. (2024). Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS). INEGI.
- Inegi-Coneval (2017, 30 de septiembre). Medición de la Pobreza 2016. http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx
- Infante Chavira, et al. (2010). Políticas de equidad: Educación y delincuencia Juvenil en México. Congreso Iberoamericano de Educación. Buenos Aires, 13, 14, 15 de septiembre.
- Infante, M., Alvarado, J., y Vera, R. (2010). Violencia y deserción escolar en comunidades marginadas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15(47), 235-258.
- Infobae (2019, 8 de agosto). Radiografía de la pobreza en México: una década de fracaso en programas sociales. Infobae.
- INPRFM. (2021). Informe nacional sobre salud mental y educación. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (IIJ-UNAM). (2021). La constitucionalización de programas sociales: análisis jurídico y riesgos institucionales. UNAM.
- Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) (2012). Políticas y programas para el desarrollo de la juventud. Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. INEGI.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2018). Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México. INEE.
- Jiménez Ornelas, R. (2005). La delincuencia juvenil: fenómeno de la sociedad actual. *Papeles de Población*, 43, 215-261. UAEM.
- Jusidman, C. (2009a). Desigualdad y política social en México. *Nueva Sociedad*, 220, 190-206.
- Jusidman, C. (2009b). México: entre el Estado fallido y el Estado de pánico. *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, 51(203), 45-62.
- Jusidman, C. (2014). El derecho a la alimentación como derecho humano. *Salud Pública de México*, 56(sup. 1), 86-91.
- Kaztman, R., y Filgueira, F. (2006). *Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO*. Universidad Católica de Uruguay.
- Kit, I. (2012). Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir. UNICEF.
- Kresalja Baldo, R. (1998). El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos. *Revista Themis*, 39, 39-98.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press.
- Küpper Tetzl, C., et al. (2014). The Lag Effect in Secondary School Classrooms: Enhancing Students' Memory for Vocabulary. *Instructional Science*, 42(3), 373-388.

- La Jornada. (2020). Cerca de 21 millones de mexicanos muestran rezago educativo: Coneval.
- Labrunée, M. E., y Gallo, M. E. (2005). Vulnerabilidad social: el camino hacia la exclusión. En Lanari, M. E. (ed.), *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local* (pp. 133-154). Mar del Plata: Suárez.
- Lahoz, C., y De Loma-Ossorio, E. (2007). El derecho a una alimentación adecuada. Guía para diagnósticos rápidos. International Food Security Network / ActionAid.
- Landau, M., y Villanueva, A. (2003). El ámbito propio del análisis de políticas. En Aguilar, I. (comp.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 285-280). Porrúa.
- Latapí, P. (2009). *El sistema educativo mexicano: la transición hacia la modernidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P. (2019). *Educación y política en México: continuidades y rupturas*. Fondo de Cultura Económica.
- LatinUs (2020). México invierte 56 mdd para la compra de insumos médicos a China. LatinUs.
- Latorre, E. E. (1996). *Teoría general de sistemas aplicada a la solución integral de problemas*. Universidad del Valle.
- Lavell, A. (2004). Gestión ambiental y gestión del riesgo de desastre en el contexto del cambio climático: Una Aproximación al desarrollo de un concepto y definición integral para dirigir la intervención a través de un plan nacional de desarrollo.
- Lenin, M., y Delfín, D. (2017). Rezago educativo y desigualdad social en México: un análisis multidimensional. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 8(22), 45-64.
- Leroy Beaulieu, P. (1900). *L'État moderne et ses fonctions*. Gallica.
- Levy, S. (2006). *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Brookings Institution Press.
- Levy, S. (2020). *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Brookings Institution Press.
- Levy, S. (2022). *Esfuerzos mal recompensados: la política social en México*. El Colegio de México.
- Levy, S., y Rodríguez, E. (2005). Sin herencia de pobreza: El Programa Progres-Oportunidades de México. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- López Salazar, R. (2014). Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. *Revista Eleuthera*, 11, 54-81.
- López Salazar, R., y Gallardo García, E. D. (2015). Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 11-39.
- López Salazar, R., y Sandoval Godoy, S. A. (2018). La seguridad alimentaria en México: el reto inconcluso de reducir la pobreza y el hambre. *Espacio Abierto*, 27(1), 125-147.
- López, C. (2014). *México: economía y política social en la alternancia*. El Colegio de México.
- Lustig, N. (2018). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Brookings Institution Press.

- Maingon, Thais: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, 21(55), 48-49.
- Maldonado, C. (2021). La USICAMM y los retos de la profesionalización docente. *Perfiles Educativos*, 43(172), 185-204.
- Maldonado, C. (2022). *La disputa por la energía en México: soberanía, regulación y transición*. UNAM.
- Maquiavelo, N. (1959). *El príncipe*. Fondo de Cultura Económica.
- Márquez González, A. R., y Ramírez Partida, H. R. (2020). Desigualdad y pobreza en los municipios del estado de Nayarit. Análisis desde el crecimiento económico (1990-2010). *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXVII, 77, 81-129.
- Márquez Jiménez, A. (2017). A 15 años de PISA: resultados y polémicas. *Perfiles Educativos*, 39(156), 3-15.
- Márquez Jiménez, A. (2018). Ninis en México: problema y propuestas. *Perfiles Educativos*, XL, 159, 3-14.
- Martell Silva, O. (2015). Evolución de la pobreza y la educación en México durante el periodo 1992-2014. *Tiempo Económico*, X(29), 33-47.
- Martell, A. (2015). Rezago educativo y pobreza en México: una relación persistente. *Revista de Ciencias Sociales*, 21(3), 75-92.
- Martínez Espinoza, M. I. (2019). *Políticas sociales y participación en México: el caso del programa Comedores Comunitarios*. Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Rizo, F. (2012). *Equidad, calidad y educación en México*. El Colegio de México.
- Martínez Solares, R. (2019). Resultados de la prueba PISA en México. *El Economista*.
- Martínez, A. (2019). Brechas de aprendizaje y desigualdad educativa en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 49(2), 55-78.
- Martínez, L., y Pérez, D. (2021). Educación, cohesión social y violencia en contextos de vulnerabilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, 27(94), 155-179.
- Mballa, L. V. (2008). El estado africano: entre crisis y conflictos. *Razón y Palabra*, 62, mayo-junio.
- Mballa, L. V. (2013). Poverty and Social Marginalization in San Luis Potosi: A Puzzle for Local Government. *Humanities and Social Sciences Review*, 2(2), 367-378.
- Mballa, L. V. (2014). Tres presidentes, tres visiones por un mismo destino: México". *El Sol de San Luis*.
- Mballa, L. V. (2018a). La racionalidad y contexto político-institucional en la ideación de las políticas públicas. *Revista de Estudios Políticos*, XIV(45), 177-202.
- Mballa, L. V. (2018b). *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. Miguel Ángel Porrúa.
- Mballa, L. V., et al. (2022). Principios de la complejidad: antídoto de la linealidad y del reduccionismo en la realidad organizacional. En Mballa, L. V. et al. *Principios y sistemas de la complejidad en la realidad organizacional*, t. I: *Abordaje teórico-conceptual y principios de la complejidad*. Plaza y Valdés.
- Mballa, L. V., et al. (2024). El método analítico en el estudio de la complejidad organizacional. En Mballa, L. V., et al. *Principios y sistemas de la complejidad en la realidad*

- organizacional, t. III: *Modelos y metodologías de investigación sobre la complejidad de la realidad organizacional*. Plaza y Valdés.
- Mballa, L. V., y Bermúdez, A. (2021). Evaluación de las obras públicas en gobiernos locales en México: desafíos de las políticas públicas de participación ciudadana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(1), 82-103. doi: 10.5102/rbpp.v11i1.6753
- McClain, N., y Nhlapo, C. (2004). *Implementing a Human Rights Approach to Food Security*. IFPRI.
- McClelland, A. (2014). *What is Social Policy?* Oxford University Press.
- Medina Ramírez, S. (2004). La dependencia tecnológica en México. *Economía Informa*, 330, 73-81.
- Medina, C. (2004). *Educación, ciencia y dependencia tecnológica*. Siglo XXI Editores.
- Medina, J. (2020). Ciudadanía epistémica y democracia deliberativa. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 11(31), 25-47.
- Méndez, J. L. (2021). *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*. El Colegio de México.
- México Evalúa. (2019). Programas sociales prioritarios: sin reglas de operación, sin evaluación, sin rumbo. México Evalúa.
- México Evalúa. (2022). 5 evidencias sobre las finanzas públicas: anual 2022. Números de Erario. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2022/12/07/5-evidencias-sobre-las-finanzas-publicas-al-3t-2022/>
- México Evalúa y Animal Político (2019). El gobierno gastará casi 120 mil millones en programas prioritarios sin reglas de operación. *Animal Político*.
- Mier, R. (2002). *Complejidad: conceptos, debates y aplicaciones*. Siglo XXI Editores.
- Millán Valenzuela, H., y Pérez Archundia, E. (2019). Educación, pobreza y delincuencia: ¿nexos de la violencia en México? *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 80, 1-26.
- Millán, A., y Pérez, L. (2019). Inseguridad y abandono escolar en México: un estudio de caso. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 17(2), 1-20.
- Miquel Burgos, A. (2015a). *El impacto del crecimiento sobre el bienestar económico sostenible de las naciones: análisis crítico*. UNED.
- Miquel Burgos, A. (2015b). La medición del bienestar económico a través de las macromagnitudes de la contabilidad nacional. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 85, 2-46.
- Molina Cano, J. (2012). La teoría de la política social. En P. Madrigal y E. Carrillo (coords.), *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías* (pp. 541-550). ACMS.
- Molina, H. (2019). Prueba PISA 2018: México mantiene los mismos bajos niveles en aprendizaje. *El Economista*.
- Montero, R. (1998). Fundamentos teóricos de la política social. En C. Alemán y J. Garcés, *Política social*. McGraw Hill.
- Montero, R. (2013). Fundamentos teóricos de la Política social. <https://es.scribd.com/document/658396243/Fundamentos-Teoricos-de-La-Politica-Social-de-Ricardo-Montoro-docx>
- Morales, M., y González, A. (2014). Resiliencia-autoestima-bienestar psicológico y ca-

- pacidad intelectual de estudiantes de cuarto medio de buen rendimiento de liceos vulnerables. *Estudios Pedagógicos*, XL(1), 215-228.
- Morales, R., y González, P. (2014). Autoeficacia y bienestar psicológico: implicaciones educativas. *Revista Iberoamericana de Psicología*, 11(2), 85-98.
- Moreno Crossley, J. C. (2008). El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas. Miami, Center for Latin American Studies, University of Miami, Working Paper Series #9.
- Moreno, S. P., Ortiz, C., y Marrufo, E. (2004). Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México. *Sociológica*, 19 (54), 55-75.
- Moreno-Brid, J. C., y Ros, J. (2019). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Morin, E. (1977). *La méthode, t. 1: La nature de la nature*. Seuil.
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Morin, E. (2005). *El método V: La humanidad de la humanidad*. Seuil / Cátedra.
- Mosteller, F., y Moynihan, D. (1972). *On Equality of Educational Opportunity*. Random House.
- Moyado Estrada, F. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. *Estudios Políticos*, IV(12), 131-150.
- Muñiz Toledo, R. (2019). ¿Política de bienestar o Estado de Bienestar? Aristegui Noticias Network.
- Muñiz, M. (2019a). Finanzas públicas y bienestar en México: un análisis institucional. *Revista de Economía Pública*, 45(2), 75-101.
- Muñiz, M. (2019b). Hacia la constitucionalización del bienestar social en México. *Revista de Estudios Sociales*, 45(3), 119-138.
- Muñoz Izquierdo, C. (2008). *Rezago educativo en México: causas y consecuencias*. UNAM.
- Muñoz Izquierdo, C. (2009). Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 17(4), 28-45.
- Muñoz Izquierdo, C., y Schmelkes, S. (1983). *Los maestros de educación básica: estudios de su mercado de trabajo*. Centro de Estudios Educativos.
- Muñoz, J. (2009). Rezago educativo en México: causas y perspectivas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(42), 987-1004.
- Murillo Muñoz, J. (2019). La autoestima, la extraversión y el resentimiento como variables predictoras del bienestar subjetivo. *Universitas Psychologica*, 18(1), 1-18.
- Nateras, A., y Zaragoza, M. (2017). Juventud, crimen organizado y rezago escolar en México. *Revista de Estudios Sociales*, 60(1), 45-58.
- Nateras, M., y Zaragoza, D. (2017). La pobreza como indicador de generación de la violencia y la delincuencia en México (pp. 221-250). En Betancourt, F. (coord.). *Reflexiones sobre el Estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2021). *Civic Reasoning*

- and Discourse: Perspectives from Scholarship and Practice*. The National Academies Press.
- Navarro Chávez, J., et al. (2016). Generación de bienestar social en México: un estudio DEA a partir del IDH. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI, 52, 591-621. El Colegio Mexiquense.
- Navarro Chávez, L., y Delfín Ortega, O. (2017). Educación y pobreza en México. Un análisis de eficiencia a nivel de estados. *Acta Universitaria*, 27(1), 33-45. Universidad de Guanajuato.
- Navarro, A., Ayvar, F., y Giménez, G. (2016). Indicadores sintéticos de bienestar social. *Revista Española de Sociología*, 25(3), 145-168.
- Nicolín, M. de Ibarrola (2012). Los grandes problemas del sistema educativo mexicano. *Perfiles Educativos*, XXXIV, número especial, 16-28.
- Nigenda, G., y González, L. M. (2009). Seguro Popular: Impacto en el sistema de salud mexicano. *Salud Pública de México*, 51(supl. 2), S54-S62.
- Noroeste. (2010). A la venta, títulos profesionales. *Noroeste*.
- Núñez Barboza, M. (2005). El rezago educativo en México: dimensiones de un enemigo silencioso y modelo propuesto para entender las causas de su propagación. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 27, 2, 29-70.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press.
- Ocampo, J. A. (2001). Retomar la agenda del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 74, 7-19.
- OCDE. (2019). Resultados de PISA 2018. OECD Publishing.
- OCDE. (2021a). Artificial Intelligence in Education: Challenges and Opportunities. OECD Publishing.
- OCDE. (2021b). Education at a Glance 2021: OECD Indicators. OECD Publishing.
- OCDE. (2021c). Regulatory Policy Outlook 2021. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OCDE. (2022a). Digital Economy Outlook 2022. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OCDE. (2022b). Economic Surveys: Mexico 2022. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OCDE. (2022c). Educación y habilidades en América Latina: aprendizajes para el futuro laboral. OCDE.
- OCDE. (2022d). Education at a Glance 2022: OECD Indicators. OECD Publishing.
- OCDE. (2022e). How's Life? Measuring Well-being 2022. OECD Publishing.
- OCDE. (2023a). PISA 2022 Results (vol. I): The State of Learning Outcomes in OECD Countries. OECD Publishing.
- OCDE. (2023b). Skills Outlook 2023: Skills for a Resilient Future. OECD Publishing.
- OCDE. (2023c). Social Expenditure Database (SOCX) 2023. OECD Publishing.
- OIT. (2012). Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social. OIT.
- OIT. (2020a). Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2020. OIT.
- OIT. (2020b). Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: la tecnología y el futuro del trabajo. OIT.

- OIT. (2021a). Empleo juvenil y trabajo decente: políticas integrales para la transición escuela-trabajo. OIT.
- OIT. (2021b). Estrategias de empleo y autoempleo juvenil en América Latina. OIT.
- OIT. (2022). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2022. OIT.
- ONU Mujeres. (2023). Informe sobre la igualdad de género en México. ONU Mujeres.
- Ordóñez Barba, G. (2012). El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. *Polis*, 8(1), 213-240.
- Ordóñez Barba, G., y Ortega, G. (2006). La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia. En G. Ordóñez et al. (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (pp. 159-192). El Colegio de la Frontera Norte.
- Ordóñez, A. (2012). *La estrategia Vivir Mejor: entre la retórica y la práctica*. El Colegio de México.
- Ordóñez, G., y Ortega, R. (2006). *Desigualdad regional y programas sociales en México*. El Colegio de México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. FAO.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Empleo juvenil en México y Cuba. OIT.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida: primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*. Santillana.
- Ornelas, C. (2015). *Política, poder y pupitres: crítica al sistema educativo mexicano*. Siglo XXI Editores.
- Oro Tapia, L. R. (2009). En torno a la noción de realismo político. *Revista Enfoques*, 7(10), 15-46.
- Ortiz, I. (2007). *Política social*. Naciones Unidas DAE.
- Ospina Sardi, J. (1975). "La función del Estado en la redistribución del ingreso". Seminario sobre distribución del ingreso en los países andinos realizado en el Centro de Estudios de Desarrollo.
- Oszlak, O. (2013). *Estado y políticas públicas: hacia una estrategia de investigación*. CLACSO.
- Parada Buitrago, N., et al. (2016). La autoestima en el proceso educativo, un reto para el docente. *Educación y Ciencia*, 19, 127-144.
- Paredes, O. (2018). Detecta ISEA certificados de estudios falsos. *El Imparcial*.
- Pateiro Rodríguez, C., y Rodríguez García, M. (2017). La función redistributiva en los servicios de interés económico general. *Economía UNAM*, 14(40), 101-120.
- Pedrosa, S. (2020). Bienestar económico. Economipedia.
- Pena Trapero, B. (2009). La medición del bienestar social: una revisión crítica. *Estudios de Economía Aplicada*, 27(2), 299-324.

- Pena-Trapero, J. A. (2009). La medición del bienestar social: una aproximación multidimensional. Fundación FOESSA.
- Peña, J. C., et al. (2016). La influencia de la familia en la deserción escolar: Estudio de caso en estudiantes de secundaria de dos instituciones de las comunas de Padre las Casas y Villarrica, Región de la Araucanía, Chile. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 21(70), 881-899.
- Peña, V., Soto, I., y Calderón, J. (coords.). (2016). *Políticas públicas en educación: su implementación*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Pérez Alvarado, S. O. (2017). Análisis de la política pública de combate al rezago educativo en el municipio de San Luis Potosí. UASL.
- Pérez González, J., y Díaz, V. (2005). *La centralidad del trabajo*. Lulu.com.
- Pérez, R. (2017). *La educación básica en México: retos y perspectivas*. SEP.
- Pérez, R., y Hernández, L. (2021). Desigualdad territorial y carencias sociales en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(3), 541-562.
- Pérez, R., y Valdés, C. (2014). *Evaluación y reforma educativa en México*. Fuentes Humanísticas.
- Pérez, R., y Valdez, G. (2014). Calidad y equidad en la educación preescolar en México. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 5(6), 45-62.
- Perrot, J. (2002). *Analyse de l'allocation des ressources financières au sein d'un système de santé*. World Health Organization.
- Peters, B. G., y Fontaine, G. (2022). *Handbook of Research on Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Pintado Cucarella, S. (2009). *Bienestar emocional, imagen corporal, autoestima y sexualidad en mujeres con cáncer de mama*. Universidad de Valencia.
- PIRLS. (2016). International Report: Reading Achievement in PIRLS 2016. IEA.
- PISA. (2018). Resultados de México en PISA 2018. OCDE.
- Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. *Revista CEPAL*, 6.
- PLANEA. (2017). Resultados Nacionales de la Evaluación del Logro Académico en Educación Secundaria. INEE.
- PNUD. (2021). Informe sobre desarrollo humano 2021: Desigualdades persistentes y nuevas fronteras del bienestar. PNUD.
- PNUD. (2022). Informe sobre Desarrollo Humano: el futuro del bienestar global. PNUD.
- PNUD. (2023). Informe sobre desarrollo humano 2023. PNUD.
- Prigogine, I. (1984). *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. Bantam Books.
- Prowse, M. (2003). Towards a Clearer Understanding of "Vulnerability" in Relation to Chronic Poverty. University of Manchester.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon y Schuster.
- Puyana, A., y Romero, J. (2019). *México en la globalización: inserción económica y transformaciones estructurales*. El Colegio de México.
- Ramírez Flores, E. (2011). Cuotas que manejó el Programa "Oportunidades" durante el sexenio de Felipe Calderón. Academia.

- Ramírez Villela, M. Á. (2019, 16 de abril). Cambios recientes en la política social mexicana. *Nexos*.
- Ramírez Villela, M. Á. (2020, 28 de enero). La política social de Andrés Manuel López Obrador: ¿clientelismo o un Estado de bienestar en ciernes? *Nexos*.
- Ramírez, J. (2011). El gasto social en el sexenio de Felipe Calderón: continuidad y limitaciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.
- Ramírez, J. (2019). Financiamiento y riesgos de los programas sociales de la 4T. *Nexos*.
- Ramírez, J. (2020). Derechos sociales y baja jerarquía normativa en México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (42), 115-137.
- Repetto, F. (2016). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *Politai*.
- Reuters Institute. (2022). *Digital News Report 2022*. University of Oxford.
- Reynoso, C. (2007). *Complejidad y caos: una exploración antropológica*. SB Editorial.
- Rico de Alonso, A. (2005). *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. CEPAL.
- Ricoy, C. J. (2005). La teoría del crecimiento económico de Adam Smith. *Economía y Desarrollo*, 138(1), 11-47.
- Rincón, J., y Burgos, C. (2003). *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Cendex.
- Rittel, H. W. J., y Webber, M. M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rivera, C. (2019, 30 de septiembre). CEPAL reconoce política social del gobierno de AMLO. *Milenio*.
- Rivera, J., y Chávez, A. (2021). Rezago educativo y vulnerabilidad social juvenil en México. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 19(2), 45-63.
- Rivera, M. (2019). Educación de adultos y ciudadanía en México: retos y oportunidades. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(81), 345-370.
- Rivera, R., Cárdenas, R., María, L. y José, F. (2004). La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, 9, enero-diciembre, 131-141.
- Rocha Quintero, J. (2016). En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber. *Repositorio Institucional del ITESO*.
- Rodríguez Gómez, R. (2015). La precariedad en la educación de adultos en México. *Perfiles Educativos*, 37(147), 129-148.
- Rodríguez Manzanares, E., y Rodríguez Peñaloza, M. (2007). El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: contigo es posible". ¿Política económica versus política social? *Espacios Públicos*, 10(20), 162-185.
- Rodríguez Peñaloza, M., y Rodríguez Manzanares, E. (2009). Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza. *Espacios Públicos*, 12, 125.
- Rodríguez Vignoli, J. (2000). *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*. CEPAL.
- Rodríguez, A. (2016). Autoestima: construcción y reconstrucción. *Revista de Postgrado FaCE-UC*, 10(18).

- Rodríguez, F. (2011). *Rezago educativo y dependencia tecnológica en México*. UAM.
- Rodríguez, J. (2011). *Ciencia y rezago educativo en México: Retos y perspectivas*. Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, M. (2011). Dependencia y nuevas tecnologías. *Huellas*, 15, 279-287.
- Rodríguez, M., y Mendoza, J. (2021). Pertinencia de la educación tecnológica en la era digital. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26(90), 311-337.
- Rodríguez, M., y Rodríguez, F. (2007). *Oportunidades y la política social en México*. UNAM.
- Rodríguez, R. (2016). Educación media superior y mercado laboral en México. *Revista de Educación y Desarrollo*, 38, 5-19.
- Rojas Hernández, J. (2010). Vulnerabilidad social, neoliberalismo y desastre: sueños y temores de la comunidad desplazada/ damnificada por el terremoto/tsunami. *Sociedad Hoy*, 19, 113-140.
- Rojas, J., y Valdez, A. (2021). Impacto psicoemocional de la desintegración familiar en el rendimiento escolar. *Revista de Psicología y Educación*, 16(1), 89-105.
- Romero Caraballo, M. (2017). Significado del trabajo desde la psicología del trabajo. Una revisión histórica, psicológica y social. *Psicología desde el Caribe*, 34(2), 120-138.
- Romero, J. (2007). *Teoría de sistemas y análisis organizacional*. Trillas.
- Rosenzweig, F. (2010). *Derecho económico y regulación estatal*. Tirant lo Blanch.
- Roth Deubel, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, Bogotá, 2(3), 44-68.
- Roth, A.-N. (2008). *Política pública: Formulación, implementación y evaluación*. Siglo del Hombre Editores.
- Rubio Carriquiriborde, I. (2012). La estructura de vulnerabilidad y el escenario de un gran desastre. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 77, 75-88.
- Ruiz González, P., et al. (2018). Relación entre la autoestima y la satisfacción con la vida en una muestra de estudiantes universitarios. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 2(1), 67-75.
- Ruiz Nápoles, P., y Ordaz Díaz, J. (2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economíaunam*, 8(23), 91-105.
- Ruiz Ramírez, R., et al. (2014). Causas y consecuencias de la deserción escolar en el bachillerato: Caso Universidad Autónoma de Sinaloa. *Revista Ra Ximhai*, 10, 51-74.
- Ruiz, J. L. (2002, 23 de enero). Contigo, plan de Fox contra la pobreza. *El Universal*.
- Ruiz, R., García, A., y Pérez, L. (2014). Rezago educativo y bienestar psicosocial en familias mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19(62), 441-470.
- Salazar, V. (2010). *Análisis de políticas públicas*. Agendas.
- Sales Heredia, F. J. (2012). Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.
- Sales, L. (2012). *Desarrollo social y bienestar: enfoques contemporáneos*. UAM.
- Sanches, M. A., Mannes, M., y Rocha da Cunha, T. (2018). Vulnerabilidad moral: lectura de las exclusiones en el contexto de la bioética. *Revista Bioética*, 26(1), 39-46.
- Sánchez Almanza, A. (2006). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de kuznets. *Revista Latinoamericana de Economía*, 37(145), 11-30.

- Sánchez Castañeda, A. (2014). Los jóvenes frente al empleo y el desempleo: la necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifactoriales. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 19, 133-162.
- Sánchez González, D., y Jiménez, C. (2011). Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. *Papeles de Población*, 69, 151-185.
- Sánchez Zamora, L. A. (2018). ¿Por qué México no produce tecnología? *Revista Alethéia*, número de agosto, 1-7.
- Sánchez, M. Á., y Rodríguez, N. (2003). El bienestar social en los municipios andaluces en 1999. *Revista Asturiana de Economía*, 27, 99-119.
- Santacruz, L., de la Cruz, E., y Contreras, M. (2018). Políticas públicas y educación básica en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(76), 1013-1040.
- Santizo, C. (2019). Reducir el rezago escolar necesita ser una política de Estado. *Educación Futura*.
- Santizo, C. (2019). Rezago educativo en México: ¿política de Estado o programas de coyuntura? *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 10(15), 45-61.
- Sartori, G. (1984). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, S. (2018). *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Harvard University Press.
- Sauceda Pérez, B. J. (2015). Cultura de paz y resolución de conflictos: la importancia de la mediación en la construcción de un estado de paz. *Ra Ximhai*, 11(1), 109-131.
- Schleicher, A. (2019). *PISA 2018: Insights and interpretations*. OECD Publishing.
- Schmelkes, S. (2010). *Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible. Pensamiento Iberoamericano*, (7), 203-222.
- Schröder, B., y Marianti, R. (2006). A Framework for Understanding Old-Age Vulnerabilities. *Ageing and Society*, 26, 9-35.
- Schultz, T. W. (1971). *Investment in Human Capital*. The Free Press.
- Secretaría de Seguridad pública (SSP). (2011). *Deserción escolar y conductas de riesgo en adolescentes*. Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. DGPDP.
- Seligman, M. (2011). *Flourish: A Visionary New Understanding of Happiness and Well-being*. Free Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf.
- SEP. (2020). *La Nueva Escuela Mexicana. Principios y fundamentos*. SEP.
- SEP. (2021). *Escuelas normales en México: cifras y retos*. SEP.
- SEP. (2022a). *Estadísticas del Sistema Educativo Nacional*. SEP.
- SEP. (2022b). *Informe del Modelo Mexicano de Formación Dual 2013-2022*. SEP.
- SEP. (2022c). *Panorama educativo nacional 2022: Desigualdad y brecha digital*. SEP.
- SEP. (2022). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022*. SEP.
- SEP. (2023). *Diagnóstico Nacional de Escuelas Rurales e Indígenas*. SEP.
- Serdán, A. (2009). *¿Vivir mejor es la estrategia que disminuirá la pobreza en México?* Fundar.org.

- Serdán, J. (2008). *Política social y desarrollo en México*. UNAM.
- SHCP. (2019). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. SHCP.
- SHCP. (2024). Presupuesto de Egresos de la Federación 2024: Anexo de Programas de Bienestar. SHCP.
- Sinembargo (2018, 27 de agosto). "Te lo firmo..." y NO te lo cumplo: Peña se va sin entregar 50.40% de los compromisos que hizo en 2012. *Sin Embargo*.
- Skrobot, K. (2014). *Las políticas lingüísticas y las actitudes hacia las lenguas indígenas en las escuelas de México*. Universitat de Barcelona.
- Skrobot, M. (2014). Educación indígena en México: entre la diversidad y el rezago. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19(62), 847-872.
- Smith, S., y Baylis, J. (2014). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford University Press.
- Soriano, K. (2003). Falsificadores de Santo Domingo trabajan por catálogo. *Crónica*.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 45-62.
- Spalding, R. J. (1985). El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia. *Estudios Sociológicos*, 3(8), 315-349.
- Stiglitz, J., Fitoussi, J.-P., y Durand, M. (2018). *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. OECD Publishing.
- STPS. (2023). Informe de resultados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2023. STPS.
- STPS-Observatorio Laboral de México. (2022). Situación laboral de los profesionistas en México. STPS.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Székely, M. (2005). Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004. *El Trimestre Económico*, 72(285), 913-931.
- TecNM. (2022). Informe de resultados del Tecnológico Nacional de México. TecNM.
- Tetreault, D. (2006). *Política social y pobreza en México: una aproximación crítica*. UAM.
- Tetreault, D. (2012a). La política social en tiempos de Calderón: retórica, fragmentación y violencia. *Estudios Sociológicos*, 30(89), 421-450.
- Tetreault, D. V. (2012b). La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes? *Estudios Críticos del Desarrollo*, 11(2), 41-74, primer semestre de 2012.
- Titmuss, R. (1968). *Commitment to Welfare*. George Allen and Unwin.
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy: An Introduction*. George Allen and Unwin.
- Titmuss, R. M. (1981). *Social Policy: An Introduction*. George Allen y Unwin.
- Tuirán, R., y Ávila, J. L. (2019). Rezago educativo y movilidad social en México: una perspectiva estructural. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 10(18), 9-27.
- UNESCO. (2020a). Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and Education. UNESCO.
- UNESCO. (2020b). Towards inclusion in education: Status, trends and challenges. UNESCO.

- UNESCO. (2020c). Violence in schools and its impact on education in Latin America. UNESCO.
- UNESCO. (2021a). Global Report on Adult Learning and Education. UNESCO.
- UNESCO. (2021b). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo: América Latina y el Caribe. UNESCO.
- UNESCO. (2021c). Media and Information Literacy Curriculum for Teachers. UNESCO.
- UNESCO. (2022a). Educación inclusiva y aprendizaje a lo largo de la vida. UNESCO.
- UNESCO. (2022b). Educación y bienestar: una agenda para América Latina y el Caribe. UNESCO.
- UNESCO. (2022c). Informe global sobre inclusión educativa. UNESCO.
- UNESCO. (2023a). Education for Digital Citizenship in Latin America and the Caribbean. UNESCO.
- UNESCO. (2023b). Guidance for Generative AI in Education and Research. UNESCO.
- UNESCO. (2023c). Informe Global de Monitoreo de la Educación 2023. UNESCO.
- UNESCO. (2023d). Reimaginar nuestros futuros juntos: un nuevo contrato social para la educación. UNESCO.
- UNESCO. (2023e). Transforming education: An urgent call. UNESCO.
- UNICEF, World Bank, UNESCO. (2022). The State of Global Learning Poverty: 2022 Update. World Bank.
- UNICEF. (2020). Educación y desigualdades en la niñez mexicana: Informe de brechas y oportunidades. UNICEF.
- Valencia Lomelí, E. (2008). *La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance*. Valencia, L. E. (2008). *La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance*. Universidad de Guadalajara.
- Valencia, M. (2014). *La lógica de lo social y el arte de gobernar en Foucault: una caja de herramientas para el análisis político*. *Revista de Estudios Sociales*, (49), 92-103.
- Van Dijk, J. (2012). *Políticas sociales y educación: un enfoque crítico*. Trotta.
- Van Dijk, S. (2012). La política pública para abatir el abandono escolar y las voces de los niños, sus tutores y sus maestros. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17(52), 115-139.
- Vázquez Pimentel, D. A., Dovalí Delgado, M., y Jaramillo Molina, M. (2018). *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*. Oxfam México.
- Vázquez, O. (2024). Senado eleva a rango constitucional los programas de Bienestar de AMLO. *El Heraldo de México*.
- Vega, A. (2018, 2 de noviembre). Cruzada contra el Hambre atendió en 2017 carencias de solo 0.1% de la población en pobreza alimentaria: ASF. *Animal Político*.
- Vega, J. (2019). *¿Prospera sin Prospera? Los riesgos de la política social en la 4T*. El Colegio de México.
- Velasco Gutiérrez, E., et al (2018). *Situación y diagnóstico de la educación en México: perspectivas y posibilidades*. STUNAM.
- Velasco Gutiérrez, E., Guillén Riebeling, R. S., y Galindo Galindo, C. (2018). *Situación y diagnóstico de la educación en México: perspectivas y posibilidades*. STUNAM.
- Velasco, J., Guillén, D., y Galindo, L. (2018). Brechas regionales en el sistema educativo mexicano: rezagos y desafíos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(77), 1121-1148.

- Vidal Molina (2009). La teoría de la justicia social en Rawls. *Polis*.
- Villegas Moreno, D. (2017). Rezago educativo en matemáticas deteriora economía. *Quadratín*.
- Villegas, E. (2017). Rezago educativo y desarrollo económico en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 47(2), 113-135.
- Villegas, M. (2017). Matemáticas y desarrollo económico en México. *Revista de Economía y Educación*, 14(3), 67-89.
- Voltaire (1759). *Cándido, o el optimismo*. Ginebra.
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. George Braziller.
- Weber, M. (1978). *Política y ciencia*. Editorial Leviatán.
- Weber, M. (1991). *Escritos políticos*. Alianza.
- Weber, M. (2012). *The Theory of Social and Economic Organization*. Martino Fine Books.
- Weisz, G. (2002). *The Emergence of Modern Universities and Scientific Disciplines*. Princeton University Press.
- Xantomila, G. (2020, 24 de marzo). Senado aprueba programas sociales obligatorios por la constitución. *El Sol de México*.
- Xantomila, J. (2020, 19 de marzo). Aprueban en el Senado constitucionalizar programas sociales de AMLO. *La Jornada*.
- Yaschine, I., y Damián, A. (2017). *Los programas de transferencias condicionadas en México: logros y retos*. FLACSO.
- Yaschine, I., y Orozco, M. (2020). *Los programas sociales en México: evolución, debates y perspectivas*. UNAM.
- Zarzosa, P., y Somarriba, N. (2013a). An Approximation to the Social Well-Being in the European Union. *Social Indicators Research*, 111(1), 1-15.
- Zarzosa, P., y Somarriba, N. (2013b). An assessment of social welfare in Spain: territorial analysis using a synthetic welfare indicator. *Social Indicators Research*, 111(1), 1-23. Springer Netherlands.
- Zeng, C. (2010). *Le rôle de l'état dans la vie économique et sociale*. CPGE ECE
- Ziccardi, A. (2001). Las ciudades y la cuestión social. En Ziccardi, A. (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029062411/ziccardi.pdf>
- Zorrilla, M. (2004). La educación secundaria en México: al filo de su reforma. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(1), 1-22.
- Zorrilla, M. (2022). *Gestión escolar y políticas públicas en México*. Fondo de Cultura Económica.
- Zoubida, S. (2012). Place de l'enfant/élève dans le système éducatif à l'heure de la Réforme. *Revue Algérienne d'anthropologie et Sciences Sociales Insaniyat*, 41, 45-52.
- Zúñiga-Fajuri, A. (2011). Teorías de la justicia distributiva: una fundamentación moral del derecho a la protección de la salud. *Revista Convergencia*, 55, 2011, 191-211.

Sobre el autor

Mballa, Louis Valentin

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Relaciones Internacionales. Licenciado en Economía por la Universidad de Douala (Camerún) y Licenciado en Filosofía por el Instituto de Filosofía San José Mukasa de Yaundé (Camerún). Actualmente se desempeña como profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), donde también funge como coordinador de Investigación y Difusión Científica del Centro de Investigación y Estudios de Posgrado. Es director de la revista *Espacio Científico de Contabilidad y Administración (ECCA)*, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I) y secretario ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión (Reinicig). Coordina además el Seminario Permanente de Investigación sobre la Complejidad (Sepic). Sus líneas de trabajo se centran en epistemologías de la complejidad, estudios organizacionales, análisis político y gobernanza. Es autor de varios libros y capítulos especializados, así como de numerosos artículos académicos publicados en revistas nacionales e internacionales. Su obra ha sido altamente citada en investigaciones multidisciplinarias a nivel global. Ha dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado, y ha colaborado como asesor político para actores de toma de decisión en temas de gobernanza, análisis estratégico y cooperación internacional.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9082-9055>

RESEARCHGATE: https://www.researchgate.net/profile/Louis_Mballa

*Políticas públicas versus políticas
sociales. El rezago educativo como factor
de la vulnerabilidad social en México, de*

Louis Valentin Mballa, publicado por Ediciones
Comunicación Científica, S. A. de C. V., se terminó
de imprimir en julio de 2026, Litográfica Ingramex, S. A.
de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, 09810, Ciudad de
México. El tiraje fue de 100 ejemplares impresos y en versión digital
para acceso abierto en los formatos PDF, ePUB y HTML. Maquetación
de Gaspar Cruz Hernández. El cuidado de la edición estuvo a cargo de
Aleida Hernández Loyola.

Este libro ofrece un análisis profundo y contemporáneo sobre la relación entre Estado, educación y desigualdad en México. Desde el paradigma de la complejidad, plantea que el rezago educativo no es únicamente una carencia escolar, sino un factor estructural de vulnerabilidad social que incide directamente en la pobreza, la exclusión cognitiva y la precariedad laboral.

Con base en datos recientes de organismos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la obra muestra cómo las políticas educativas y sociales, al operar de forma fragmentada y frecuentemente asistencialista, han contribuido a reproducir patrones persistentes de desigualdad.

A lo largo de nueve capítulos, el autor examina los últimos cuatro sexenios y revela las tensiones entre los discursos de justicia social y las prácticas institucionales de contención asistencial. De manera que, más que un recuento histórico, este libro invita a repensar el futuro de la política pública en México. Propone un enfoque integral que articule educación, empleo y bienestar bajo un horizonte de justicia, sostenibilidad y dignidad humana. Una lectura imprescindible para académicos, estudiantes, tomadores de decisión y todas aquellas personas interesadas en comprender y transformar las raíces de la desigualdad en México.



Louis Valentin Mballa es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Facultad de Contaduría y Administración. Es miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, y Secretario Ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I, de la SECIHTI.



UASLP
Universidad Autónoma
de San Luis Potosí



Barrera Abogados
División Cultural



EDICIONES
COMUNICACIÓN
CIENTÍFICA PUBLICACIONES
ARBITRADAS
comunicacion-cientifica.com

ISBN: 978-968-9738-89-3



9 789689 738893



Dimensions

RENIECYT
Registro Nacional de Instituciones y
Evidencias Científicas y Tecnológicas
2000922



Google
Scholar

Dialnet

turnitin

OPEN ACCESS



[DOI.ORG/10.52501/CC.424](https://doi.org/10.52501/CC.424)