Estudio y crítica a los Programas Sociales de contención de la pobreza y promoción del desarrollo

Por Eduardo; Teodoro; Mónica Guadalupe; Rafael Antonio Fernández Guzmán; Aguilar Ortega; Chávez Elorza; Olmos Bolaños (Coords)

CANTIDAD DE PALABRAS 58823	HORA DE ENTREGA 16-ABR-2026 06:53P. M.
	NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN DEL TRABAJO 121189908

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
CAMPUS CELAYA-SALVATIERRA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
UNIDAD ACADÉMICA DE ESTUDIOS REGIONALES

"Estudio y crítica a los Programas Sociales de contención de la pobreza, y promoción del desarrollo"

Eduardo Fernández Guzmán
Teodoro Aguilar Ortega
Mónica Guadalupe Chávez Elorza
Rafael Antonio Olmos Bolaños
(Coordinadores)

“Estudio y crítica a los Programas Sociales de contención de la pobreza, y promoción del desarrollo”

Índice General

	Pág.
INTRODUCCIÓN GENERAL	
PRIMERA PARTE: PROGRAMAS SOCIALES DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	**3**
1. Las reformas laborales bajo la cuarta transformación: un balance de corto plazo Erazhamani Gamaliel López Espinoza, Mónica Guadalupe Chávez Elorza y Francisco Javier Caballero Anguiano	**11**
2. Evolución espacial de la Banca del Bienestar en México y Michoacán, 2019-2024 Enrique de Jesús Castro Martínez y Teodoro Aguilar Ortega	**12**
3. Avances y retos de la política hídrica durante el primer periodo de la 4T Víctor Hugo Martínez Caballero, Carlos Alberto Mallorquín Suzarte y Alex Ricardo Caldera Ortega	**28**
4. Programas y acciones para el desarrollo social en la región Ciénega Michoacán Omar Ernesto Roque Bernal y Damaris Roque Bernal	**50**
SEGUNDA PARTE: JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO Y LAS SOCIEDADES CIVILES	**79**
1. Jóvenes Construyendo el Futuro en Sonora: entre Expectativas y Realidades Susana Angélica Pastrana Corral, María Zulema Monteverde Murrieta y Flor Guadalupe Alcántar Núñez	**112**
2. Evaluación territorial de Jóvenes Construyendo el Futuro en Valparaíso, Zacatecas Deisy Marisol Quintanilla Ibarra y Emma Lorena Sifuentes Ocegueda	**113**
3. Jóvenes escribiendo el futuro, programa social de la 4T de becas para la educación superior: un reto social y económico Carmen Castrejón Mata, Eduardo Fernández Guzmán y Sandra Karime Pérez Castrejón	**137**
4. Política de cero intermediarios: ¿Fin de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México? Alejandra María Padilla Pantoja, Mónica Guadalupe Chávez Elorza y María de Lourdes Flores Morales	**175**

Introducción general

Durante la época de la posguerra la economía mundial disfrutó de un auge que se mantuvo hasta fines de los años setenta del siglo pasado; sin embargo, las tasas de ganancia de las grandes empresas comenzaron a reducirse y eso prendió las alarmas de los gobiernos de los países desarrollados. Una forma de superar ese estancamiento económico fue la implementación del neoliberalismo en casi todo el mundo, que incluía un conjunto de políticas que los países debían llevar a cabo (Calvento, 2006, pp. 48-49).

El neoliberalismo comenzó como experimento social en Chile, durante el gobierno del dictador Augusto Pinochet donde el Estado benefactor fue dejado de lado y, a partir de ese momento las "libres fuerzas del mercado" comenzaron a dominar todos los aspectos de la economía, incluyendo las relaciones laborales entre los patrones y los obreros (Carrillo, 2010, p. 148).

Es decir, el experimento neoliberal se aplicó por primera vez en un contexto de dictadura, lo que ofreció resultados favorables. Sin embargo, los beneficios fueron pasajeros ante los miles de asesinatos, desaparecidos y la creciente desigualdad que en una década demostró que el neoliberalismo representa pobreza e inequidad social.

El neoliberalismo proviene de la teoría económica neoclásica que promueve el libre mercado, y del liberalismo social que está a favor de las libertades sociales sin intervención del gobierno (Bresser, 2009, pp. 86-87). Sin embargo, los neoliberales llevaron al extremo la teoría al promover las privatizaciones de todos los bienes públicos con la finalidad de reducir el tamaño del Estado, lo que supuestamente lo haría más eficiente.

La reducción del Estado en realidad era el pretexto ideal para promover las privatizaciones de todo el aparato estatal y rematar los bienes públicos a fin de que fueran explotados por particulares. Tal como ocurrió en México de Carlos salinas de Gortari cuando las empresas estatales se entregaron a los amigos y parientes de los Salinas.

Ante la imposición del neoliberalismo en gran parte del mundo, la pobreza y la desigualdad tuvieron un gran crecimiento y la falta de oportunidades acrecentó las carencias sociales en la población. Ello se debió a que, las políticas neoliberales provocaron la expansión del empleo informal, así como la reducción del número de personas sindicalizadas (Zepeda, 2013, p. 18), lo que provocó la caída en los niveles de bienestar de los trabajadores.

El neoliberalismo promovió el libre comercio mundial y una de las estrategias para mejorar la "competitividad" de algunas naciones fue la contención salarial, como fue el caso de México. La cual no sólo generó inequidad social, sino que restringió cada vez más el mercado interno por lo que las empresas requerían ampliar su comercio global. Esto a su vez llevó a la quiebra de miles de micro y pequeñas empresas que o pudieron incorporarse a la globalización y el predominio de las grandes firmas trasnacionales.

Este fenómeno lo podemos observar actualmente en Argentina gobernada por Javier Milei, sobre todo su Reforma laboral que amplía la jornada laboral sin que las empresas paguen horas extras, se reduce el monto de las indemnizaciones por despido y reducción del pago patronal por parte de las empresas (Ayelén y Llambías, 2026). Estas políticas contrarias a los obreros se aplican en contextos neoliberales, mientras que en México se avanza hacia la mejora de los beneficios sociales y en favor de los trabajadores de menores ingresos.

El modelo neoliberal, en suma, le ha dado más importancia a la creación de riqueza en provecho de las grandes trasnacionales que pueden explotar los recursos de las naciones pequeñas, mientras que deja de lado la pobreza y la desigualdad al considerarlas resultados secundarios del modelo (Calvento, 2006, p. 47). Ese escenario ha provocado enormes oleadas de migrantes por todo el orbe, así como movimientos sociales que buscan recuperar los derechos humanos y laborales perdidos durante ese modelo económico.

El movimiento zapatista en Chiapas, el cual se hizo presente el primero de enero de 1994, el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue el ejemplo claro que los beneficios del neoliberalismo nunca

beneficiaron a los obreros y campesinos, sino que fueron acaparados por un puñado de empresarios que se benefician del bajo costo de la mano de obra.

Para el caso mexicano, el neoliberalismo se implementó en 1982 con la llegada de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia del país (Espinoza y Rodríguez, 2022, p. 62), y se mantuvo hasta 2018, cuando el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) puso en tela de juicio la continuidad del modelo neoliberal. Las razones que lo llevaron a ello fue la enorme desigualdad y pobreza existentes en ese momento en México.

Los resultados del modelo neoliberal para los mexicanos fueron lamentables, en 2008, 44.4% de la población se encontraba en pobreza, mientras que en 2014 un total de 46.2% de los residentes de México estaba por debajo del umbral de pobreza; es decir, casi uno de cada dos mexicanos obtenía recursos que no les permitían mantener una vida digna, a pesar de trabajar todo el día y todos los días. En 2018, cuando AMLO llegó a la presidencia, la pobreza abarcaba a 42% de los mexicanos (Coneval, 2019, p. 10).

Los resultados sociales del neoliberalismo en México son evidentes pues el crecimiento económico nunca supero 2.3% (Calva, 2019, p. 585), debido a que los neoliberales mexicanos destruyeron los instrumentos de fomento económico como los fertilizantes, la liberación del precio de los combustibles y de los alimentos, lo cual generó atraso, desigualdad y pobreza.

La existencia de un gran porcentaje de pobres en el país llevó a que AMLO planeara una estrategia para sacar de la pobreza a su gente. Una de las estrategias claves fue la de instalar Programas sociales de contención de la pobreza, los primeros fueron: Fomento a la economía social, seguro de vida para jefas de familia y sembrando vida (Milenio, 2024). Todos ellos buscaban reducir la miseria en México además de otras políticas como el incremento salarial por arriba de la inflación.

Para el caso de la 4T el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, si bien no rompió de manera tajante con las políticas neoliberales, sí marcó un cambio de rumbo en su política de bienestar social en favor de la clase obrera sin necesidad

de aumentar los impuestos a las empresas, simplemente optimizando el gasto público.

De esa manera, con la llegada de AMLO a la presidencia de México en 2018 comienza una etapa por recuperar el mercado interno y reducir los elevados porcentajes de pobreza. La estrategia necesariamente debía iniciar con repartir la riqueza generada de manera más equitativa y así ampliar el mercado interno para que las empresas pudieran colocar su producción en el país (Presidencia de México, 2019), y no depender del volátil comercio internacional. Sobre todo, con la llegada de Donald Trump por segunda vez a la presidencia de estados Unidos y sus amenazas de imponer aranceles a los bienes mexicanos.

Los programas sociales buscaban, y buscan, ampliar la demanda interna e incrementar los recursos de las familias para superar la pobreza. Además, los proyectos públicos incrementan la inversión en la economía con lo que aumentan la creación de fuentes de trabajo directas e indirectas.

En los momentos en que la economía requiere de inversiones para crear empleos y promover el crecimiento, la inversión pública es una herramienta necesaria para focalizar territorialmente ese crecimiento donde haga falta, para el caso mexicano el sur y sureste han sido por tradición las regiones más pobres por ello los proyectos diseñados en el gobierno de AMLO han promovido la creación de infraestructura en esas zonas.

Con base en lo anterior, el objetivo de este libro es analizar los programas y proyectos sociales que se han llevado, o están llevando a cabo en México y en el mundo, para mejorar la calidad de vida de la población. Donde las políticas públicas han sido fundamentales para conservar el medio ambiente y reducir las carencias sociales de la población.

Los programas sociales surgen en un escenario donde la pobreza generalizada de la población ha reducido el mercado interno al mínimo, lo cual se trató de compensar con la firma de innumerables tratados de libre comercio a fin de vender los bienes producidos en el país a los cuales la mayor parte de la población no tenía acceso. Se trata también de un programa de justicia social en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana.

El libro es resultado del trabajo conjunto de un grupo de investigación sobre Desarrollo y migración, conformado por académicos de diversas universidades de México y el exterior, sobre todo de Cuba, quienes llevamos colaborando en conjunto por más de 15 años y nuestras publicaciones dan cuenta de la situación del desarrollo y la movilidad humana en nuestro país y América latina. La presente obra pretende contribuir al estudio de la promoción del desarrollo a través de las políticas públicas llevadas a cabo por un gobierno progresista.

El libro está conformado por dos grandes apartados que buscan alcanzar el objetivo planteado y proponer, y promover, políticas de fomento al desarrollo y reducción de la pobreza en nuestro país y en otros lados del orbe. De esa manera, el primer apartado se titula “Programas sociales y promoción del desarrollo”, agrupa cuatro capítulos donde se estudian los efectos que han tenido las políticas llevadas a cabo por AMLO en cuanto a reformas laborales, sobre todo la eliminación del autsourcing, el aumento salarial, entre otros. Además del estudio de la Banca del bienestar y las políticas de aprovechamiento de los recursos hídricos.

El primer capítulo analiza Las reformas laborales bajo la cuarta transformación donde hace un estudio de las reformas laborales que han existido en México en favor de la clase trabajadora, el análisis se hace en el corto plazo pues busca entender los beneficios casi inmediatos que han llegado a los trabadores de menores ingresos.

El segundo capítulo de este apartado hace un estudio sobre la evolución espacial de la Banca del Bienestar a partir de su creación con base en la política de Andrés Manuel López Obrador de otorgar pensiones universales a los adultos mayores en México y asegurar su fácil cobro y abaratar los costos del manejo de las cuentas bancarias.

El tercer capítulo del primer apartado analiza los avances en la política hídrica del gobierno de la 4T y los retos a los que se ha enfrentado el gobierno debido al acaparamiento del agua que existía en México debido a las políticas privatizadoras del vital líquido en la etapa neoliberal.

Por su parte, el cuarto capítulo de este apartado estudia los programas que se han implementado en la región Ciénega de Michoacán de promoción del

desarrollo y bienestar de la población, describe las acciones llevadas a cabo que favorecen el progreso social en esta región tan importante para la entidad.

Por su parte, el segundo apartado del libro lleva por título: “Jóvenes construyendo el futuro y las sociedades civiles” donde se pretenden analizar los resultados que han tenido las becas para los estudiantes mexicanos y la promoción del sistema educativo en México, en el entendido que la educación debe ser el pilar para promover el desarrollo en cualquier nación. De la misma manera, se analiza la función de las sociedades civiles en el modelo de desarrollo propuesto por AMLO, sobre todo que las sociedades civiles en el neoliberalismo eran una fuente riqueza para muchos empresarios que, aliados del gobierno, recibían recursos públicos que no eran fiscalizados a cambio de compartir esas ganancias entre la clase política.

El primer capítulo de la segunda sección estudia los beneficios sociales que ha generado en Sonora el programa Jóvenes construyendo el futuro, se hace un análisis del programa y las expectativas generadas desde su implementación, culmina exponiendo los resultados actuales del programa en la entidad.

El segundo capítulo de esta sección también estudia los efectos del programa Jóvenes construyendo en futuro, pero en Zacatecas, específicamente en el municipio de Valparaíso. El análisis se sustenta en lo territorial y hace un recorrido de los beneficios sociales que ha generado el programa de becas a los jóvenes estudiantes en una entidad con muy alta intensidad migratoria.

En el capítulo tres de esta sección los autores analizan los resultados del programa Jóvenes escribiendo el futuro, que se sustenta en el otorgamiento de becas para la educación superior a estudiantes de bajos recursos en Guanajuato, el estudio se lleva a cabo con base en revisar los retos sociales y económicos del programa en la entidad y los beneficios sociales que se han generado.

Finalmente, el cuarto capítulo de la segunda sección analiza el papel de las sociedades civiles en México durante los gobiernos d la 4T, se plantea la idea de la posible desaparición de estas sociedades debido a la reducción del apoyo gubernamental que, durante el neoliberalismo tuvo su gran auge y los recursos destinados a estas sociedades superaban el presupuesto de muchos programas sociales.

En resumen, el presente libro permite entender algunos de los programas sociales durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, si bien no se analizan todos ellos, sí es un avance a fin de conocer los efectos sociales de esos programas y sus efectos en la promoción del desarrollo local, regional y nacional. Los autores del libro coinciden en que los programas sociales, de la mano de los proyectos de infraestructura con inversión pública, permiten promover el crecimiento económico y la generación de empleos mejor remunerados en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

Ayelén O. y Llambías, F. (2026, 20 de febrero), 3 claves de la polémica reforma laboral impulsada por Javier Milei y aprobada por el Senado de Argentina, BBC News mundo, (23 de febrero de 2026), disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cq8g0y235wqo.

Bresser Pereira, J. C. (2009), Neoliberalismo y teoría económica, *Revista Nueva sociedad*, (221): 83-99.

Calva, J. L. (2019), La economía mexicana en su laberinto neoliberal, *El Trimestre económico*, LXXXXVI(3), 579-622.

Calvento, M. (2006), Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina, Revista Convergencia (41): 41-59.

Carrillo Nieto, J. J. (2010), El neoliberalismo en Chile: entre la legalidad y la legitimidad. Entrevista a Tomás Moulián, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, (35): 145-155.

Coneval (2019), *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*, México: Coneval.

Espioza, J. C. y Rodríguez Burgos, K. (2022), Política económica neoliberal en México, Revista Enfoque. XX (37): 55-102.

Milenio (2024), ¿Qué programas del Bienestar salieron durante el sexenio de AMLO y cuáles NO siguen activos?, Periódico *Milenio* (23 de junio de 2024),

disponible en: https://www.milenio.com/politica/que-programas-del-bienestar-nacieron-en-el-sexenio-de-amlo.

Presidencia de México (2019), Incremento al salario mínimo fortalecerá economía y mercado interno: Presidente de México, Boletines de la presidencia de México, disponible en: https://amlo.presidente.gob.mx/incremento-al-salario-minimo-fortalecera-economia-y-mercado-interno-presidente-de-mexico/.

Zepeda Martínez, R. (2013), Neoliberalismo, desempeño económico y mercados laborales en Latinoamérica: un enfoque comparativo, *Revista Ánfora*, 20(35): 13-40.

Teodoro Aguilar Ortega
Mónica Guadalupe Chávez Elorza
Jiquilpan de Juárez, Michoacán
Marzo de 2026

Primera parte: Programas sociales de promoción del desarrollo

Las reformas laborales bajo la cuarta transformación: un balance de corto plazo

Erazhamani Gamaliel López Espinoza[1]
Mónica Guadalupe Chávez Elorza[2]
Francisco Javier Caballero Anguiano[3]

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (Diario Oficial de la Federación, 2019) los ejes centrales fueron: 1) Política de gobierno, 2) Política social, 3) Economía, 4) Visión 2024. En el eje de Economía, se tuvo por objetivo detonar el crecimiento, específicamente señaló que "se requiere, en primer lugar, del fortalecimiento del mercado interno, lo que se conseguirá con una política de recuperación salarial y una estrategia de creación masiva de empleos productivos, permanentes y bien remunerados" (p. 29). Con esto en mente, se analizará la reforma de 2019 para verificar en qué medida esta respondió al objetivo planteado en el PND.

La reforma laboral del año 2019 tuvo como principal objetivo, según la autodenominada cuarta trasformación, corregir la precarización laboral que tuvo lugar con la reforma laboral del 2012. Uno de sus objetivos consistió en regular los procesos de subcontratación y, en ese momento, los debates en las cámaras, tanto de diputados como de senadores, expusieron los argumentos en pro y contra de proscribirla. Los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT) sostuvieron que al realizar dicha reforma se abriría la puerta para que las empresas se deslindaran de su responsabilidad legal con los trabajadores y atentaba contra las conquistas laborales.

[1] Estudiante del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo: erazhamanlopez@gmail.com.
[2] Profesora-Investigadora de Tiempo Completo del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo: monick.elorza@uaz.edu.mx.
[3] Profesor-Investigador de Tiempo Completo de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo: francisco.caballero@uaz.edu.mx.

Por su parte, los legisladores, sobre todo del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolucionario Institucional (PRI), sostenían que la subcontratación ya existía de facto en las relaciones laborales y que existían grandes tasas de informalidad (Eduardo Loria y Emmanuel Salas, 2019), por lo tanto, era necesaria una regulación de esta práctica; la consecuencia positiva de esto, sostenían, era la creación de un gran número de empleos.

Con la reforma laboral del 2019, que se implementó recientemente, no es sencillo realizar una evaluación completa de sus beneficios y, en sentido opuesto, de sus efectos negativos debido a que apenas estamos viviendo sus primeras consecuencias. Ello no es obstáculo para ofrecer una primera aproximación de los principales alcances que en el ámbito del trabajo ha tenido esta reforma.

Toda reforma laboral en México se ha dado en una coyuntura específica y en circunstancias particulares, sea por presión del sector obrero al ver que sus condiciones de trabajo se precarizan, sea por presiones de grupos empresariales que solicitan mayores espacios de maniobra para poder ofrecer empleos, o bien porque el marco jurídico laboral ya ha quedado rebasado por las formas de trabajo emergentes.

El objetivo de este capítulo consiste en analizar la reforma laboral que tuvo lugar en 2019; para ello, se utiliza como referencia a los alcances de las reformas de 2012 en la materia, pues en buena medida la Cuarta Transformación (4T) buscó responder al descontento de los organismos de los trabajadores mejorando las condiciones salariales y laborales, La puesta en marcha dela Reforma de 2019 fue, de igual manera, la concreción de la oferta política del partido político del Presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

El texto se organiza en dos subapartados, en el primero se analizan las reformas laborales que tuvieron lugar en 2012. En el segundo se presentan los cambios que se llevaron a cabo en 2019 y, por último, se plasman las conclusiones, que agrupan los resultados de las reformas a la luz de la ruptura de con la visión de lo laboral que había prevalecido hasta la última etapa del del gobierno encabezado por el partido que fue hegemónico por más de 70 años, y su comparación respecto a la perspectiva de la izquierda que ascendió al poder político en el año 2018.

Implicaciones de la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012

López Chávez y Velázquez Orihuela (2021) señalan que el objetivo principal de la reforma laboral de 2012 consistió en flexibilizar las relaciones laborales, buscando fortalecer el modelo económico neoliberal establecido en los años ochenta del siglo XX. Para el Instituto Belisario Domínguez (2014) la reforma buscaba que los cambios en el mercado de trabajo ayudaran al crecimiento económico y se generara más empleo, mientras que para Loria Diaz y Salas Gonzalez (2019) las reformas buscaron aumentar la productividad y así impulsar el crecimiento económico.

Cabe señalar que un cambio importante en la reforma de 2012 fue la incorporación del concepto *trabajo decente* en la normativa mexicana (Martinez Soria & Cabestany Ruiz, 2016), el cual comprende cuatro dimensiones, a saber, promoción del empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social.

Los ajustes se hicieron a través de tres mecanismos para lograr esta flexibilización del mercado laboral: a) la subcontratación (*outsourcing*); b) los contratos de prueba y/o por capacitación inicial, nuevas formas de contratación por obra o tiempo determinado, por temporadas y contratos por horas y; c) la reducción de costos de despido y del tiempo en que puede durar un juicio laboral (Instituto Belisario Domínguez, 2014), (Martinez Soria & Cabestany Ruiz, 2016).

Para que tenga lugar la subcontratación se deben cumplir con ciertos requisitos: *1)* el trabajo subcontratado no deberá desarrollar el total de sus actividades en el centro de trabajo contratante y *2)* deberá ser especializado y no podrá realizar tareas similares. Al respecto, una gran debilidad es que las autoridades en México son altamente ineficientes para inspeccionar la legislación laboral, dando lugar a un subregistro de trabajadores y así evadir el pago de prestaciones, (Martinez Soria & Cabestany Ruiz, 2016).

Los datos en cuatro momentos (2003, 2008, 2013 y 2018) indican que el personal no dependiente de la razón social (subcontratado) pasó de 8.6%, 13.5%, 16.6% a 17.3% en cada año con respecto del total de personal ocupado (Lopez-Chavez & Velazquez-Orihuela, 2021). Las implicaciones de estar contratado bajo el

esquema de *outsourcing* se vinculan con el incumpliendo de ciertos derechos laborales a los trabajadores, por ejemplo, se paga el salario mínimo, además de que no se registran los trabajadores en Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Los contratos de prueba y capacitación laboral buscaron disminuir la informalidad existente y fomentar la contratación eventual en el país. La Ley Federal del Trabajo señala que estos serán reconocidos cuando no se prorroguen en más de dos ocasiones o por más de 180 días (Martinez Soria & Cabestany Ruiz, 2016).

Ello propiciaría que la población joven pudiera acceder al mercado laboral de manera más ágil; no obstante, el Instituto Belisario Domínguez (2014) presenta datos desfavorables puesto que la tasa de informalidad laboral se mantuvo constante, con apenas una reducción marginal de -0.2% anual durante el periodo 2005-2013 y los datos del INEGI (2025) indican que la participación de la economía informal en el Producto Interno Bruto en 2003, 2013 y 2023 fue de 23.1%, 23.2% y 24.8%, respectivamente.

La incorporación de las nuevas formas de contratación, tales como los contratados por obra o tiempo determinado, por horas o temporadas, ocasionaron que los trabajadores se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad dado que, de aquellos trabajadores que laboran menos de 15 horas en promedio, 97% de ellos no cuentan con acceso a una institución de salud. Dicha situación se agrava por el hecho de que se establecieron límites al cobro de los salarios caídos, dejando en una indemnización por despido injustificado a un máximo de 12 meses de salarios caídos y la duración máxima del juicio a un año (Lopez-Chavez & Velazquez-Orihuela, 2021).

El Instituto Belisario Domínguez (2014) advertía que diversos autores anotan que la flexibilidad laboral no genera mayor empleo ni mejoras en el ingreso de los trabajadores, dado que se favorece a la sustitución de trabajadores permanentes por temporales. Asimismo, Martinez Soria t Cabestany Ruiz (2016) reportan que la reducción en costos de despido no necesariamente implica que haya un aumento en los niveles de ocupación, pero si se tiende a perjudicar a dos sectores importantes: jóvenes y mujeres trabajadoras.

Loria Diaz y Salas Gonzalez (2019) concluyen que las reformas de 2012 favorecieron la precarización laboral, puesto que el porcentaje de trabajadores que percibían cinco o más salarios mínimos disminuyó a la par que aumentó el porcentaje de trabajadores que percibían un salario mínimo. Pese a que se favoreció la creación de empleo formal, esto no necesariamente fue acompañado de crecimiento económico ni de mejoras en las condiciones laborales.

Perspectiva de la reforma a la Ley Federal de Trabajo de 2019

En el presente trabajo no se pretende abarcar con profundidad todos los aspectos que incluyó la reforma laboral del año 2019, ya que por su extensión e implicaciones aún no ´plenamente manifiestas, implicaría limitar el análisis; por tanto, en el documento sólo se expondrán algunos puntos que a nuestro juicio resultan importantes debido a que son novedosos en el marco jurídico laboral de nuestro país, y previo a la reforma del 2019 no habían sido abordadas en las reformas precedentes, o al menos no con la misma ambición como lo aspiraba esta última.

La regulación de las relaciones laborales es una tarea imprescindible en cualquier país; independientemente del sistema o ideología que impere en tal o cual nación, el gobierno tiene que, necesariamente, contar con un marco jurídico que establezca una normatividad clara para regular estas relaciones. Según la visión de cada gobierno, dicho marco varía de nación a nación, es decir, cada gobierno establece los alcances de sus estrategias para incentivar la oferta y demanda de trabajo.

Es claro que existen académicos y sobre todo escuelas que han influido en las políticas laborales de muchos países; por ejemplo, algunas escuelas de economía sostienen que los gobiernos deben tener una mínima participación en las regulaciones del mercado, (Trias, 1978) las cuales incluyen las relaciones laborales, Sostienen que será el mercado el que establezca y regule dichas relaciones. A lo largo de la historia hemos visto que por sea cual sea la naturaleza y profundidad de la intervención estatal, siempre ha sido necesario un marco jurídico laboral que inhiba las prácticas excluyentes del mercado.

En México se ha transitado por distintas modalidades de gestión e intervención gubernamental con respecto a la naturaleza deseable del mercado de trabajo y de su marco laboral. Han existido desde aquellos que han propuesto un Estado abiertamente proteccionista, hasta aquellos que, influenciados por el sistema neoliberal global.

Entre los dos extremos, se ha hecho caso omiso, en muchos casos, de las especificidades sociales, económicas e inclusive culturales, lo que significó una suerte de dinámica conflictiva entre la necesidad de la promoción del empleo con la existencia de un marco regulatorio que equilibrara las demandas laborales y salariales con la condición del mercado de trabajo. La consecuencia de ello es que, en cada gobierno, según su posición, se inclinaba por alguno de los actores involucrados en las relaciones laborales (trabajo y capital).

Durante décadas, con el PRI en la presidencia, se favoreció un sistema corporativista basado en el clientelismo político (Pampillo, 2008). Las grandes centrales obreras y el gobierno se apoderaron prácticamente de todos los mecanismos de negociación laboral, mediante el acotamiento e intervención en las negociaciones colectivas por la vía del control de las grandes centrales de trabajadores (CNOP, CTM y CNC).

Posteriormente, en los dos sexenios cuando gobernó el PAN (2000-2006 y 2006-2012), si bien siguió operando el arreglo corporativista, se favoreció a la clase empresarial que era la encargada de ofertar empleos, (Lemus et al., 2008) con el argumento de que para lograr crecimiento económico era necesaria una estabilidad macroeconómica y para esto se tenían que hacer las empresas más competitivas, lo que fue el argumento que dio soporte a la estrategia mediante la cual se permitió la subcontratación laboral.

Por su parte, la 4t sostiene que su política laboral siempre será en favor de la clase trabajadora, con su lema "*por el bien de todos, primero los pobres*" indican y postulan que sus políticas públicas siempre tienen un contenido de justicia social,[4]

[4] La idea de justicia social es una de las más esclarecedoras de la agresiva y excluyente forma de subordinación de las personas al capital y, en consecuencia, del trabajo al mercado. Las mejoras para reducir, por ejemplo, las horas de trabajo o la incorporación de condiciones de salubridad mínima, fueron consecuencia de la elevada mortandad de trabajadores en la industria durante los

que a diferencia de los otros regímenes ahora privilegia a las clases desfavorecidas. Sin embargo, el afirmarlo no quiere decir que inmediatamente todo un sistema que ha operado durante decenios se pueda desmontar de la noche a la mañana, pues hay actores con gran poder económico que siempre han buscado influir en las políticas laborales (Basañez, 1990).

La secretaria del trabajo del gobierno de AMLO, Luisa María Alcalde, sostuvo que el trabajo ya no sería una mercancía, como hasta el momento de la reforma laboral del 2019. Además, argumentó que no se trata "sólo de un cambio normativo, sino algo mucho más importante: una revolución cultural respecto al mundo del trabajo" donde aquellas prácticas de amiguismo, compadrazgo y desigualdades de salario que eran vistas como normales al momento de buscar un empleo, ya no serían ni bien vistas, ni mucho menos permitidas. Por ejemplo, cuando en algún puesto disponible de empleo no llega aquel que tiene la mejor formación, sino a aquel que tiene familiares o conocidos dentro de algún empleo.

En el artículo Tercero de la Ley Federal de Trabajo (LFT) se establece que el trabajo es un derecho y un deber social, no es artículo de comercio; en dicho instrumento legal se asegura la igualdad ante la ley de hombres y mujeres y, además, se estipula que todo trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida digna y salud de los trabajadores.

Asimismo, no debe existir discriminación de trabajadores por su origen étnico, género edad, discapacidad, condición social, religión condición migratoria, preferencia sexual, estado civil entre otras. Tal artículo plantea que los trabajadores estén en igualdad de condiciones al momento de buscar un empleo, donde lo único que sea tomado en cuenta al momento de otorgarlo sea la preparación de quien lo solicita.

Algunas de las personas que participaron en los debates para la lograr la reforma del 2019, sostenían que esto era sumamente importante para las minorías; argumentaron que el mundo obrero por años había discriminado a estos grupos y ahora es tiempo de hacer justicia para ellos. Y no sólo eso: se debe asegurar

---

siglos XIX y XX y, desde luego, de la emergencia de los movimientos de trabajadores al promediar el siglo XX, donde la idea de justicia se amplió a la observancia de los derechos humanos e igualdad.

además la no discriminación dentro de las empresas o centros de trabajo. Por tanto, en la reforma laboral se obliga a los patrones a establecer protocolos que dispongan medidas para la atención de discriminación por razón de género, atención a casos de violencia, acoso u hostigamiento laboral y sexual (Art. 132, fracción XXXI).

Pese a los propósitos que subyacen en esos postulados, en la actualidad lamentablemente estos casos son muy comunes en los espacios laborales. Desde las empresas más pequeñas, con un reducido número de trabajadores e incluso dentro de organizaciones que, por definición, deberían ser aquellas donde se erradicarían estas prácticas –como en las universidades y en las oficinas de gobierno–, con frecuencia se conocen casos de hostigamiento laboral, violencia en razón de género y acoso sexual.

De estos últimos, la gran mayoría que lo han sufrido son mujeres quienes, por miedo a perder el empleo, muchas veces no se animan a denunciar (Adarga, 2014); no es extraño que en los últimos años las denuncias se hayan incrementado notablemente, es decir, no es que no existiera acoso antes, sino que era mucho más difícil transitar por todo el proceso involucrado en el levantamiento de una denuncia.

Los protocolos que se buscan implementar en todos los centros laborales tienen la intención de que las denunciantes tengan la seguridad de que será un proceso trasparente y que no exista ningún tipo de protección o práctica que favorezca al presumible inculpado, por ejemplo, cambio de centro de trabajo u otras, es decir, que exista un debido proceso.

Desde luego que tampoco se pretende que se señale sin el sustento necesario, todo sujeto tiene derecho a una defensa, no obstante, la mayoría de las experiencias que se han dado en conflictos laborales de este tipo es que se ha favorecido a quienes que han cometido el acoso, más cuando es masculino y está en posición de poder con respecto a la denunciante.

En este sentido, lograr igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y además, asegurar la no discriminación y procurar el cuidado de mujeres en etapa de gestación, establecidos en los artículos 164 al 170 de la LFT, plantean que la mujeres tienen los mismos derechos y obligaciones que los hombres, además se

indica que cuando exista peligro de salud para la madre gestante o para el producto, las mujeres no podrán realizar trabajos con alto grado de peligro, nocturnos o horas extras, sin que por esto sufra perjuicio a su salario y prestaciones laborales. Así también, la reforma mandata que las mesas directivas de los sindicatos deben ser integrados con representación proporcional (Artículo 371 IX Bis) lo que favorece que más mujeres participen en las decisiones gremiales.

Como se mencionó, toda reforma laboral tiene ciertas características asociadas con la coyuntura y los equilibrios en el mercado de trabajo, derivados de diversas posiciones de poder y, en este contexto, la del 2019 no estuvo exenta de esta circunstancia. La reforma se discutió justo después de las negociaciones para firma del nuevo Tratado Comercial de Norteamérica o sea el T-MEC, el cual no fue nada fácil para los representantes mexicanos.

Si bien la Reforma tuvo lugar en la última parte del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en las negociaciones estuvieron presentes tanto del gabinete saliente de Peña Nieto como representantes del nuevo partido por asumir la presidencia, en este caso Jesús Seade del partido del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), quien se incorporó un poco después del inicio de las negociaciones del tratado comercial.

Por tanto, la 4T, y en particular el entonces presidente AMLO, no podrían sostener la postura deslindante de que el acuerdo fue una carga heredada, aunque sí sostuvo que el país tenía la gran carga de la entrada del neoliberalismo con la firma del TLCAN en 1994; en sentido contrario, alabó el acuerdo logrado sosteniendo que esta era una oportunidad "para ir aumentando paulatinamente los salarios y para dar certidumbre a la inversión extranjera" (Huerta, 2017, pág. 58).

Precisamente, que la supuesta inseguridad para los capitales extranjeros fue usada por la oposición como llamada de atención negativa al momento de la entrada de Morena a la presidencia, sobre todo después de la cancelación del aeropuerto de Texcoco, ya que se veía un riesgo latente el hecho que las inversiones extranjeras se retirarían de México (Lomelí, 2019), pues el nuevo gobierno no garantizaba su permanencia y mucho menos la llegada de otras.

La firma del T-MEC llevó consigo, tal vez sin proponérselo, la exigencia de un cambio en las políticas laborales en el país, sobre todo en lo respectivo a las negociaciones colectivas, revisión de los contratos colectivos de trabajo, ya que a los sindicatos y las empresas estadounidenses les preocupaba estar en desventaja debido a las reglas tan laxas que imperaban en el país. Los negociadores estadounidenses exigieron garantías para que la legislación no fuera tan permisiva: "el principal reclamo de los sindicatos de Estados Unidos y Canadá fue que en México hubiese garantía de democracia sindical, negociaciones colectivas, aumento al salario mínimo y creación de un sistema de tribunales que resuelva las disputas laborales" (Huerta, 2017, pág. 59).

Así pues, la presión de los socios comerciales del T-MEC influyeron para que en la reforma laboral se pusiesen reglas claras respecto a este reclamo. Ahora bien, no es que a las empresa norteamericanas o canadienses estuviesen preocupadas por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos, sino que buscaban no verse amenazadas en sus propios países de origen debido a que en México el salario es mucho menor en comparación al que se paga en los otros dos países y ello implica que podría haber un traslado masivo de empresas provenientes de los dos países allende las fronteras del norte.

Las modificaciones y nuevas disposiciones que se estipularon en esta Reforma, sin lugar a duda, nos dan herramientas para poder imaginar la implantación de lo que se ha denotado como una "nueva cultura laboral" en un sentido más amplio. Sobre todo, se abre la posibilidad para que los modos de hacer sindicalismo, que han imperado en gran parte de los sindicatos mexicanos, puedan reformularse y lograr una representación verdadera, una que realmente tenga el respaldo de la clase trabajadora y dónde las prácticas clientelares, que son muy comunes, se puedan erradicar. No es algo que sucederá forzosamente, pero se considera que las condiciones están dadas para lograrlo.

Antes de la reforma de 2019, los gobiernos en turno tenían temor de enfrentarse con las grandes centrales obreras, aunque ello dejó de ser una realidad incontestable hasta el *quinazo* con Salinas de Gortari en 1989 (Monsiváis, 2024), pero fue sólo un acontecimiento mediático que no trastocó el poder de los grandes

sindicatos corporativistas, pues impuso como líder a Carlos Romero Deschamps, quien se convirtió en la imagen emblemática del líder sindical que presumía una vida llena de lujos y excentricidades, con recursos que le proporcionaba el sindicato.

También en los sexenios panistas se puso bajo control a varios sindicatos, e incluso desparecieron de un manotazo a algunos otros (Montarcé, 2017) los cuales enfrentaron un embate mediático y sobre del entonces secretario del trabajo Javier Lozano, quien se negó a darles la *Toma de Nota*, es decir, desconoció su existencia legal.

Pese a estos acontecimientos, la realidad fue que, simultáneamente, se negoció con buena parte de los sindicatos y centrales obreras el apoyo político, o sea, continuó el uso corporativista de estos e incluso se les otorgaron espacios en la administración pública a gente emanada de algunos sindicatos, sobre todo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), donde la exlíder sindical del magisterio logró colocar a sus allegados como directores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE), primero a Benjamín González Roaro (2000-2006) (Rafael Rodríguez Coord, 2013) y después a Miguel Ángel Yunes (2006-201), pero igualmente en las cámaras legislativas algunos curules fueron ocupados por sindicalistas y dejaron sin tocar el poder caciquil de muchos otros.

Por tanto, en las reformas laborales anteriores a la del 2019 no se atrevían a proponer una reforma demasiado ambiciosa, tanto al Artículo 123 constitucional como a la LFT, que pudiese amenazar el poder caciquil de varios líderes sindicales y de las grandes centrales obreras, en este sentido compartimos el argumento de Ruiz y Ruiz (2020):

> Vemos pues, en esta somera revisión de tan importante artículo constitucional que no todos los gobiernos estuvieron dispuestos a involucrarse en la regulación sindical: probablemente porque muchos líderes sindicales abanderaban partidos políticos, o bien, ocupaban después cargos importantes en el gobierno (Ruíz M y Ruíz L, 2020, pág. 105).

Ahora bien, ¿por qué es importante destacar la importancia de que se pusieran reglas claras para los sindicatos, sobre todo en la negociación y elecciones de secretarias o secretarios generales? Es decir: ¿qué es lo que propiciaba esta laguna legal con relación a las prácticas sindicales?

Son varias las causas y las consecuencias, pero, es necesario destacar que, por mucho tiempo, estas condiciones permitieron la existencia de los llamados contratos de protección (Unna, 2011), que suponen la no participación directa de los trabajadores en sus contratos colectivos, situación que la reforma del 2019 intenta proscribir, y no se sabe si en la práctica efectivamente se logre, ya que obliga que todos los contratos sean revisados y sean las bases trabajadoras quienes decidan su continuidad o no. Y si es que acaso ya existe uno, pero hay algún otro sindicato el que desea tenga la titularidad de este (Artículo 388) lo puede hacer si es que logra obtener la constancia de representatividad, (Artículo 390 Bis) es decir, el contar con el apoyo de la mayoría de los sindicalizados.

Recordemos que México por mucho tiempo estuvo fuera de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), debido a que en el país las políticas laborales no podían estar dentro de las disposiciones generales de dicha organización:

> México fue el último en ratificar el convenio 98 en la región de América Latina y el Caribe, lo hizo el Senado el 23 de septiembre de 2018, casi 69 años después de su adopción por la Organización Internacional del Trabajo; este convenio es complementario del 87, que protege la libre sindicación laboral.

Este convenio asegura la libre asociación sindical y la negociación colectiva. En nuestro país, la mayoría de las veces los contratos colectivos de trabajo se firmaban únicamente entre una cúpula sindical muy privilegiada y la patronal, el gran universo de los trabajadores no conocía su contrato colectivo, no sabían que derechos tenían; se llegaba incluso a tener un contrato de protección desde antes que siquiera se abriera una empresa para blindar a la misma de posteriores reclamos de los trabajadores. Se les denominó genéricamente como contratos de protección debido a que:

> Protegen a los intereses de los patrones. Son el resultado de una negociación oculta entre sindicatos y patrones tramposos; ese arreglo se materializa en

> la firma de un contrato colectivo de deslealtad, que ataca a los derechos de los trabajadores. Estos contratos de protección son funestos para los trabajadores. Al no ser negociados por los representantes de los empleados, las condiciones son favorables al patrón, casi siempre se fijan reconociendo unas cuantas prestaciones a los trabajadores, que por lo general son reiteraciones de los derechos mínimos que establece la ley (Davalos, 2019, pág. 23)

De lo anterior resulta que la Reforma laboral de 2019 continúa teniendo claroscuros en sus alcances. Evidentemente la vinculación comercial con los dos socios comerciales del Tratado de libre Comercio, transformado en T-MEC impulsó en muchos sindicatos la necesaria transparencia porque la vigilancia de los sindicados estadounidenses y canadienses es más estrecha debido el eventual riesgo de sus agremiados al pasar buena parte de los procesos de trabajo hacia México, pero ello es también consecuencia de las estrategias de sus monopolios por abaratar costos.

La Reforma laboral de 2019 ciertamente ha permitido abatir los niveles de *outsourcing* previos a la implantación de dicho ordenamiento legal, pero ello ha implicado de igual manera que el crecimiento del empleo formal se haya estancado. Lo cierto es que más allá de las adecuaciones para hacer más firme la legislación laboral, la estructura productiva, con una reducida articulación entre sectores y regiones hace prácticamente imposible mejorar las condiciones laborales, es decir, se cuenta con un marco regulatorio que se encuentra de frente a la precariedad estructural del empleo. Y esta situación no puede resolverse únicamente con el voluntarismo de que se hace gala con inusitada frecuencia.

Conclusiones

Las Reformas a la Ley Federal del Trabajo de 2012 y 2019 deben analizarse a la luz de los grandes procesos de cambio que se vivieron en el interludio de esos años. La amalgama de acontecimientos políticos de ese periodo de apenas 9 años ha sido relevante para la vida económica, política y laboral. Lo más relevante de todo ha

sido el tránsito de políticas abiertamente a favor del mercado y de aliento a la impunidad de los patrones, hacia otras donde prevalece un claro interés por lograr mayores garantías laborales de respeto, inclusión y dignificación.

Desafortunadamente esto ocurre en un espacio productivo caracterizado por el resquebrajamiento de los eslabones productivos y la desarticulación entre sectores y regiones, propias de más de cuatro décadas de implementación de políticas de exposición al comercio y a la inversión sin restricción alguna. Es difícil realizar un balance de una reforma que si bien ya tiene 6 años de haberse promulgado no ha contado con un entorno adecuado para su implementación amplia. Acontecimientos como la pandemia, la transición hacia la izquierda política y la dificultad para modernizar las prácticas corporativistas que han regulado la vida laboral durante casi un siglo no son obstáculos fáciles de encarar ni superar.

El trayecto analítico del periodo que se encuentra entre las reformas analizadas requiere de un balance que permita una perspectiva equilibrada para evaluar la naturaleza de los cambios en el mercado laboral, lugar en el que muchas de las medidas legales parecen no llegar ni con la profundidad ni con la fuerza necesarias para facilitar la transición hacia una sociedad y una economía respetuosas del trabajo.

La Reforma laboral de 2019 no ha dejado atrás las prácticas corporativistas, pero debe evaluarse a la luz de constituir un marco normativo que debe, necesariamente, ser el cimiento de una estrategia que favorezca la estabilidad laboral y la promoción del derecho humano al trabajo digno e incluyente.

Bibliografía

Adarga, S. (2014). Violencia laboral intramuros: Hostigamiento sexual y otras formas de violencia contra la mujer en las maquiladoras de Sonora y Baja California. *Región y sociedad. Especial, 26*, 129-154.

Basañez, M. (1990). *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990.* siglo XXI.

Davalos, J. (2019). Comentario de las reformas laborales a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo . *Revista de la facultad de derecho de México* .

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

Economista, E. (12 de noviembre de 2019). La 4t va por regularización dura del outsorcing . *El Economista* .

Eduardo Loria y Emmanuel Salas. (2019). México: Reforma laboral (2012): una formalización empobrezedora. *Revista Chilena de Economía y Sociedad* , 72-92.

Huerta, A. (2017). Impacto de la política proteccionista de Estados Unidos en la economía mexicana. *Economía UNAM, 14*(42).

INEGI. (1 de junio de 2025). *INEGI*. Obtenido de Economía y sectores productos, Medición de la informalidad: https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/

Instituto Belisario Domínguez. (mayo de 2014). Valoración inicial sobre los efectos de la Reforma Laboral de 2012. *Temas Estratégicos 7*, págs. 1-10. Obtenido de Valoración inicial sobre los efectos de la Reforma Laboral de 2012: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1928/reporte7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lemus et al. (2008). Empleo y migración en México 2006-2012: un aceercamiento prospectivo al proyecto de Felipe Calderón "presidente del empleo". *Trabajo social UNAM, 19*.

Lomelí, P. (2019). ¿De qué depende que México siga siendo atractivo a la inversión extranjera con el nuevo gobierno? *Documentos de trabajo no 786* Fundación Rafael Preciado .

Lopez-Chavez, E., & Velazquez-Orihuela, D. (2021). Una comparación de la reforma laboral del 2012 y del 2019. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, 25-32.

Loria Diaz, E., & Salas Gonzalez, E. (2019). Méxito: Reforma laboral (2012): Una formalización empobrecedora. *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, 72-92.

Martinez Soria, J., & Cabestany Ruiz, G. (2016). *Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012.* Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Monsiváis, P. (8 de enero de 2024). El Quinazo: aquel día la colonia Unidad Nacional se convirtió en una zona de guerra . *El Sol de Tampico* .

Montarcé, I. (2017). tensiones entre eld erecho y la política:la impartición de justicia laboral en los ocnflictos de Luz y Fuerza del Centro y Compañia Mexicana de Aviación. *revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 62*(230), 51-74.

Pampillo, J. P. (2008). *El PRI el sistema político mexicano y la transición democrática* . Educación y cultura.

Rafael Rodríguez Coord. (2013). *Los rosotros del Elba Esther vida y muerte de un cacicagzo.* Temas de hoy-PROCESO.

Ruíz M y Ruíz L. (2020). Reformas legilativas en reforma laboral colectiva en México. *derecho global estudios sobre desarrollo y justicia* , 99-125.

Trias, V. (1978). Las trasnacionales y la influencia de la escuela de Chicago en América Latina. *Nueva Sociedad, 38*, 5-19.

Unna, C. d. (2011). *Los contratos colectivos de rabajo de protección en México.* Friedrich-Ebert-Stiftung.

Evolución espacial de la Banca del Bienestar en México y Michoacán, 2019-2024

Enrique de Jesús Castro Martínez[1]
Teodoro Aguilar Ortega[2]

Introducción

El 19 de julio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la creación del Banco del Bienestar, su origen forma parte de uno de los 100 compromisos pronunciados por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) durante el 1 de diciembre de 2018. Estas infraestructuras bancarias tienen como propósito principal atender el rezago financiero de la gente pobre, además de cubrir a los pueblos más apartados, para que estos mismos puedan cobrar la ayuda del gobierno y en esa misma cuenta puedan también recibir remesas y otros ingresos, así como mantener sus ahorros con rendimientos y garantías de seguridad (AMLO, 2020) las cuales permitan eliminar prácticas corruptas o clientelares en el manejo de apoyos sociales (PND, 2019).

Los bancos del bienestar o también conocidos por sus siglas BaBien corresponde a una estrategia territorial, ya que muchos municipios del país no registran una sola sucursal de instituciones financieras y ni siquiera un cajero automático (PND, 2019), por esto mismo su diversificación territorial y la dotación de servicios financieros pretende coadyuvar a los programas sociales (por ejemplo: Crédito a la Palabra, Pensión para el Bienestar de las Personas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, entre otros) impulsados por el Estado de Bienestar.

Según la Política Nacional de Inclusión Financiera se tenía previsto la construcción de 2,700 sucursales del Banco del Bienestar y la instalación de cajeros automáticos en los 13,500 Centros Integradores de Desarrollo que se desplegarán en todo el país (PNIF, 2020, p. 70). De acuerdo con los resultados proporcionados

[1] Técnico Académico, Asociado "C", de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, correo: quiquecasmar88@outlook.es.
[2] Investigador de Tiempo Completo de la Unidad Académica de Estudios Regionales de la UNAM, en Jiquilpan de Juárez, Michoacán, correo: teo_aguilar@yahoo.com.

por el Banco del Bienestar, en 2021, existían 441 sucursales (BB, 2021) y años posteriores, de enero 2023 a febrero 2024 se crearon 1,828 nuevas sucursales, con las cuales, a junio de 2024, la red de sucursales y de cajeros automáticos alcanzó un total de 3,149 y 2,945, respectivamente (BB, 2024).[3]

El objetivo de este capítulo es medir y comparar, desde una perspectiva espacio-temporal, la evolución de la banca del bienestar en México y particularmente en el Estado de Michoacán durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Asociado a lo anterior, nuestra pregunta guía de la investigación es la siguiente: ¿La creación de las entidades bancarias del bienestar han favorecido a una mayor cobertura financiera a los municipios de México y particularmente al territorio michoacano?

La investigación se organiza en cinco partes. En primer lugar, se exponen los métodos de investigación que fueron aplicados en el capítulo. En segundo lugar, se presenta la discusión teórica sobre el Estado de Bienestar. En tercer lugar, se dimensionó el papel de las sucursales bancarias en México durante el sexenio de AMLO. En cuarto lugar, se midió, desde una perspectiva espacial, el papel de la banca de bienestar en el Estado de Michoacán. Por último y quinto lugar, se encuentran las conclusiones donde se presentan los hallazgos y las futuras líneas de investigación.

Metodología: creación de datos geográficos y métodos geoespaciales

La metodología recurrió a un diseño mixto donde asocia diversos métodos de investigación. En primer lugar, se encuentran la estrategia cualitativa donde se revisó literatura especializada cuyo propósito fue descifrar el sentido y el propósito de las políticas del bienestar de AMLO y cómo estas tienen como interés principal el beneficio de la sociedad mexicana.

Por un lado, se construyó una base de datos de los bancos del bienestar donde se incorporó el nombre del municipio, la colonia, la calle y el código postal a

[3] El ejercicio de medición recurrió a datos proporcionados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por esto mismo, pudiera no coincidir con los totales.

partir del directorio de sucursales proporcionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y, por otro lado, se organizó una base de información de corte diacrónica de la banca múltiple y de desarrollo en México y en el Estado de Michoacán a través de fuentes oficiales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Asociado a lo anterior, pero partiendo de la aplicación de las estrategias cuantitativas se utilizaron dos Sistemas de Información Geográfico (SIG). El primero fue Google Earth Pro donde se realizó la georreferenciación de 174 bancos de bienestar ubicados en el Estado de Michoacán, una vez realizado el proceso se llevó a cabo su conversión de formato KML por uno vectorial.

El segundo software fue ArcGIS 10.8 donde se llevó a cabo la unión de atributos espaciales entre las tablas estatales y municipales de las sucursales bancarias con la capa vectorial municipal para después exportar dicha información de las entidades con el objetivo de conservar todos los registros en la capa vectorial.

El Estado de bienestar social: los programas del bienestar en el sexenio de AMLO

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tomó posesión de la presidencia de la República el primero de diciembre de 2018, en su toma de protesta mencionó la estrategia principal de su gobierno, y que sería también su eslogan: “Por el bien de todos, primero los pobres”. Su política social se sustentaba en el apoyo inmediato a las clases menos favorecidas a fin de rescatarlos de la pobreza.

La Secretaría del Bienestar surgió mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, para iniciar sus funciones el primero de diciembre, mismo día de toma de posesión de AMLO. Con el objetivo de coordinar las acciones que incidan en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo humano, fomentando un mejor nivel de vida, así como promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social.

Los antecedentes de las Secretaría del Bienestar se remontan a 1959, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, cuando se creó la Secretaría de Obras Públicas. En 1976 en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez le modificó el nombre a Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En 1982, Con la llegada de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia se le nombra Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Finalmente, en 1992 Carlos Salinas de Gortari la nombra Secretaría de Desarrollo Social.

El martes 05 de junio de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de organización general de la Secretaría del Bienestar donde se establece que su misión es: "Coadyuvar al establecimiento del estado de bienestar en donde las personas como sujetos de derecho, en particular los grupos históricamente vulnerables, mejoren sus niveles de bienestar, inclusión y equidad durante su curso de vida considerando la diversidad cultural, social y territorial, a través de la consolidación de políticas públicas integrales, con desarrollo sustentable e inclusión productiva".

Durante muchos años en México han existido diversos programas sociales cuyo objetivo ha sido mejorar las condiciones de vida de la población. Algunos se han dirigido hacia los grupos más vulnerables a fin de reducir el número de pobres en el país. Sin embargo, durante los gobiernos neoliberales su aplicación se hacía con fines electorales y no siempre llegaban a los más necesitados. Por esa razón en el gobierno de AMLO se eliminó la condicionalidad de algunos programas sociales a fin de evitar que futuros gobiernos los aplicaran para beneficio de grupos cercanos a ellos.

Los programas sociales que instauró AMLO fueron principalmente cinco: Jóvenes construyendo el futuro, Becas Benito Juárez, Sembrando vida, Bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadora y Pensión para el bienestar (de adultos mayores y personas con discapacidad) (Moy, 2024). Todos ellos en conjunto buscaban mejorar la calidad de vida de las personas a través de una aportación económica mensual por parte del gobierno federal.

Cada programa va dirigido en particular a un segmento de la población que puede estar en condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, Jóvenes construyendo

el futuro tiene por objetivo capacitar a los jóvenes que no tienen trabajo, con edades de entre 18 y 29 años, en empresas o centros de trabajo a fin de facilitar su inserción laboral. Reciben una beca mensual equivalente a un salario mínimo durante un año (Gobierno de México, 2025).

Por su parte, las Becas Benito Juárez tiene por objetivo garantizar el acceso a la educación a personas en situación de pobreza y también reducir la deserción escolar por falta de recursos. Mediante este programa se apoya económicamente a familias en condiciones de vulnerabilidad que tengan hijos que cursan la educación básica, media superior y superior (Presidencia de la República).

El programa Sembrando vida busca como objetivo principal atender dos graves problemas, reducir la pobreza rural y la degradación ambiental. Mediante este programa se apoya a los productores para recuperar la cobertura forestal y hacer más productiva la tierra, de esa manera se pretende aumentar la autosuficiencia alimentaria al tiempo que se reactiva la economía local y se regenera el tejido social en las comunidades (Gobierno de México, 2024a).

El Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras busca mejorar las condiciones de acceso a cuidados y educación a niños y jóvenes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad por ausencia de uno o ambos padres. De esa manera, quienes se encuentran en el rango de edad de cero a 23 años y falte alguno, o ambos, de sus padres puede acceder a un apoyo monetario a fin de mejorar su situación (Gobierno de México, 2025a).

El programa social más relevante, tanto en el número de beneficiados como en el monto asignado, es la Pensión para Adultos Mayores. Este programa busca mejorar la situación de protección social de la población adulta, desde los 65 años, mediante una pensión económica mensual. El ocho de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que eleva a rango constitucional el derecho a la pensión no contributiva para las personas adultas mayores (Presidencia de la República, 2023).

Dimensionando las sucursales bancarías en México, 2019-2024

La entrada en vigor de las políticas neoliberales y el nuevo patrón de acumulación de capital con tendencias abiertas favorecieron la desregulación del sistema financiero mexicano, lo que dio lugar a un mayor protagonismo del sector privado en la intermediación financiera en detrimento de las instituciones financieras públicas.

Al respecto, Girón y Levy (2005) señalan que las modificaciones que sufrió el sistema financiero mexicano se iniciaron en la década de los ochenta con la privatización de las empresas productivas estatales, la reprivatización del sistema bancario, la restitución de la función de banca de inversión a la banca universal y la conformación de varios grupos financieros, así como la reforma del mercado de valores. Sin embargo, el proceso más importante que marcó un hito de inflexión se produjo en 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyas operaciones generaron la desregulación global de los circuitos financieros, lo que agravó la competencia entre los grupos financieros internacionales y nacionales (Castro, 2024a).

Actualmente, según la clasificación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la estructura del sistema financiero mexicano se organiza en siete sectores: i) los intermediarios bancarios; ii) el mercado bursátil, donde se inscriben las bolsas de valores (por ejemplo, la BMV y la BIVA); iii) los derivados; iv) el sector de seguros y fianzas; v) los fondos de pensiones, cuya participación se realiza a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE); vi) los fondos y fideicomisos públicos los cuales están regulados por el Banco de México; y, vii) el sector de intermediarios financieros no bancarios.[4]

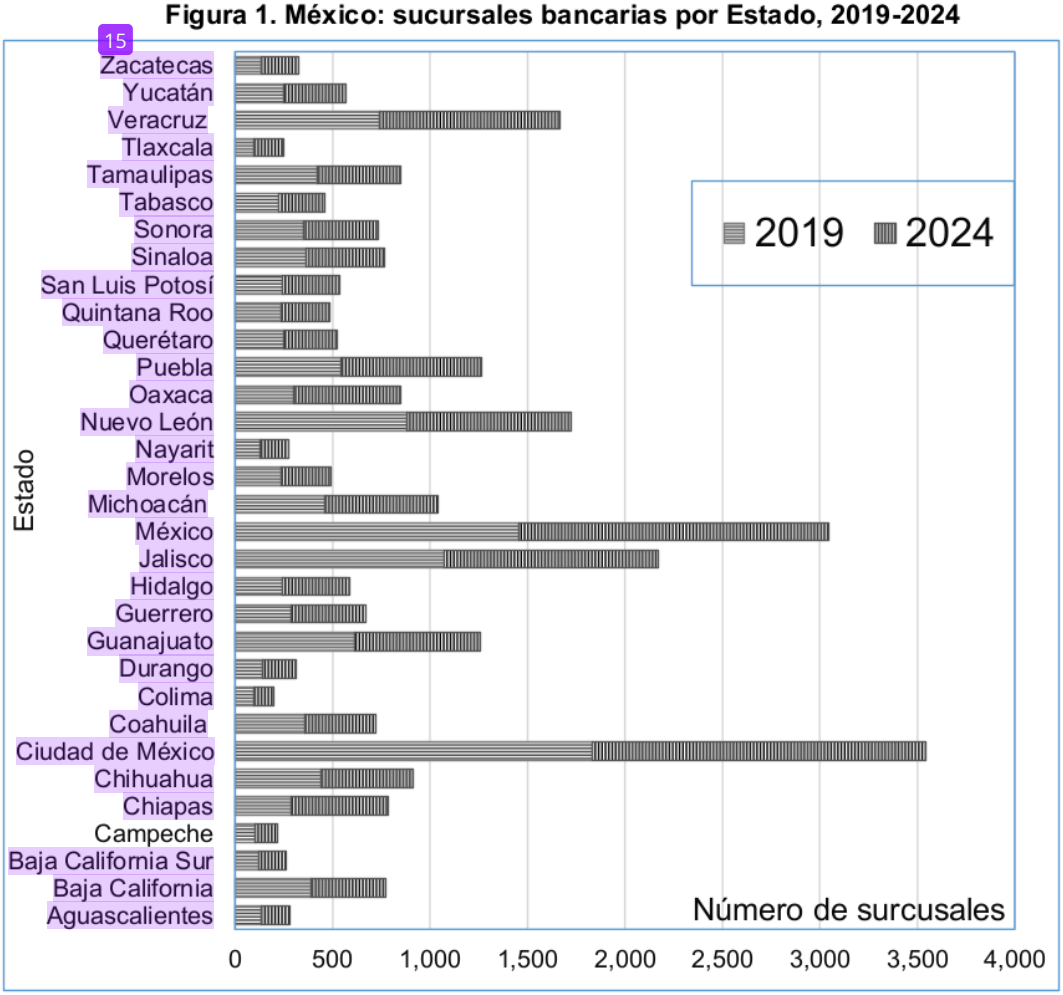
En cuanto al sector bancario, este se divide en comercial y de desarrollo. El primero corresponde a los bancos privados, como son: BBVA, ABC Capital, BanRegio, CI Banco, Ve por Más, Santander, Bajío, HSBC, Monex, BanCoppel, Scoatiabank y Azteca. Los de desarrollo son aquellos en los que participa el Gobierno federal.

---

[4] La clasificación se puede ver con más detalle en el siguiente vínculo: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura_del_Sistema_Financiero_Mexicano_2015.pdf.

Según los datos reportados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en 2019 había 13,441 sucursales bancarias en México, de las cuales la tercera parte del total se encontraba en las siguientes entidades federativas por orden de importancia: Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Nuevo León. A poco más de cuatro años, en particular en 2024, el número de sucursales aumentó a 15,148 establecimientos y el estado de Veracruz se situó en cuarto lugar (ver figura 1).

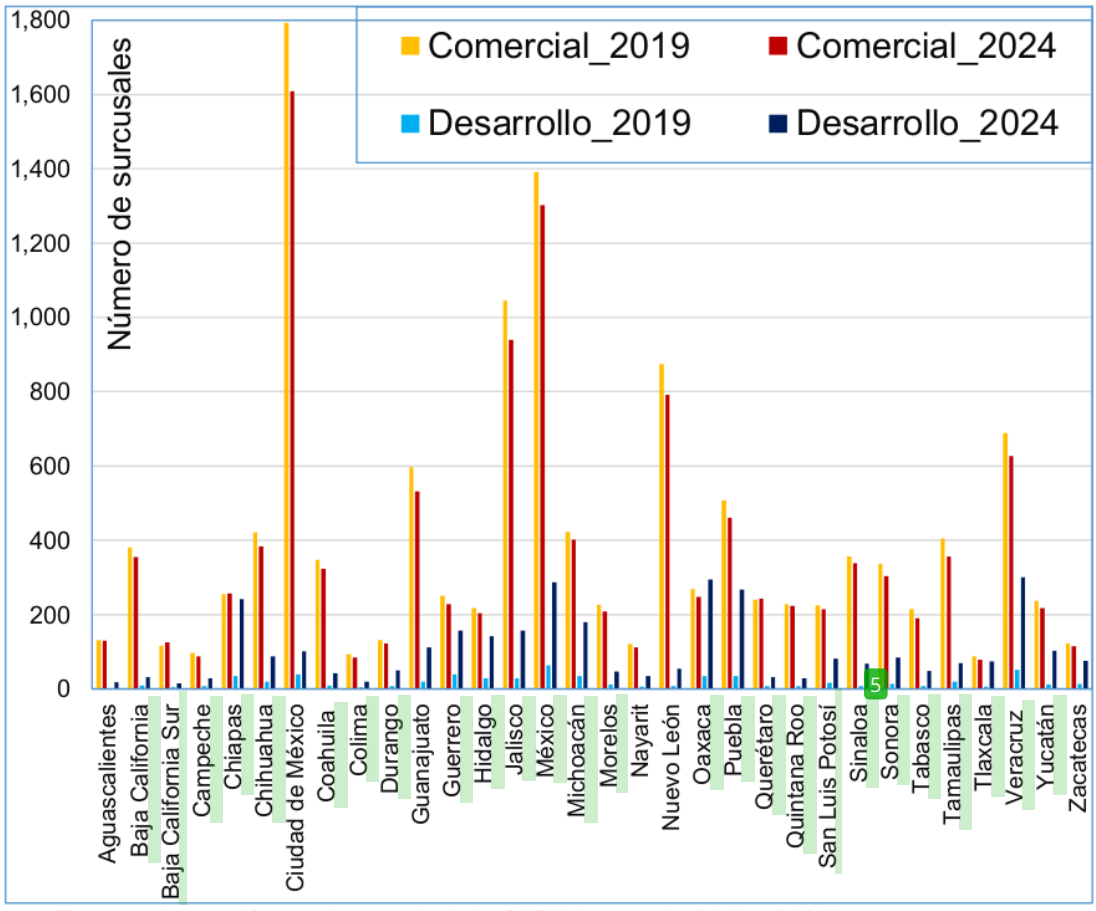
Figura 1. México: sucursales bancarias por Estado, 2019-2024



Fuente: elaboración propia a partir de la CNBV (marzo de 2019 y 2024).

En la figura 2 se observan las variaciones temporales según el sector bancario. En lo que respecta a las sucursales comerciales, entre 2019 y 2024 se registró una disminución de 1,019 establecimientos repartidos en veintiséis estados. Los estados que experimentaron un aumento fueron Chiapas, Querétaro, Baja California Sur, Campeche, Colima y Tlaxcala. Por su parte, los bancos de desarrollo registraron un aumento de 2,726 sucursales distribuidas en todos los estados de la república entre 2019 y 2024. Algunas de las entidades que más crecieron, en orden de importancia, son: Oaxaca, Veracruz, Puebla, el Estado de México, Chiapas, Michoacán, Jalisco, Hidalgo y Guerrero.

Figura 2. México: tipo de sucursales bancarias por Estado, 2019-2024



Fuente: elaboración propia a partir de la CNBV (marzo de 2019 y 2024).

Auge y diversificación de la banca de desarrollo,[5] 2019-2020

Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2016) existen seis instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo mexicano, son las siguientes: la Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN); la Banca Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS); el Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT); la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF); el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI); y, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO).

En cuanto a la Banca del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) se creó el 1° de junio de 2001,[6] a través de la "Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros" (BANSEFI, 2016). Años después, concretamente 19 de julio de 2019, esta institución se transformó en lo que se conoce como el "Banco del Bienestar" mediante la Ley Orgánica del Banco del Bienestar (LOBB, 2019).

El Banco del Bienestar tiene sus orígenes en la creación del "Banco del Ahorro nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito (Bansefi", la cual se fundó el dos de junio de 2001 con la publicación de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Gutiérrez, 2023). Esta institución fue establecida con la finalidad de promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre la población. El principal objetivo para su establecimiento fue fortalecer y desarrollar el ahorro y el crédito popular, así como ofrecer servicios financieros a los sectores más vulnerables.

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, con la finalidad de promover y facilitar el ahorro de la población, dentro y fuera de México, así como acceder a financiamiento, el 19 de julio de 2019 Bansefi se convirtió en el "Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito", con la publicación de la Ley Orgánica del Banco del Bienestar (Asesores, 2024).

---

[5] Para el período del 2019 y 2024, incluye bancos de Bansefi (hoy Bienestar) y Banjército.
[6] Esta institución financiera tiene como antecedente al Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), el cual fue creado mediante Decreto Presidencial publicado el 31 de diciembre de 1949 (AFBM, 2012).

El Banco del Bienestar se rige por los principios establecidos en su artículo tercero, que dice lo siguiente: “el Banco del Bienestar realizará funciones de banca social, para lo cual tendrá por objeto promover y facilitar el ahorro, el acceso al financiamiento en condiciones equitativa, la inclusión financiera, el uso y fomento de la innovación tecnológica” (ibíd.: 1-2).

En México, la inclusión financiera se define como el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección a las personas usuarias y promueva la educación financiera a partir de cuatro características. La primera responde al acceso a las infraestructuras disponibles para ofrecer servicios y productos financieros. La segunda es el uso de productos o servicios financieros. La tercera peculiaridad responde a la protección de las personas usuarias. La cuarta corresponde a la penetración de la educación financiera en la población (CNBV, 2020).

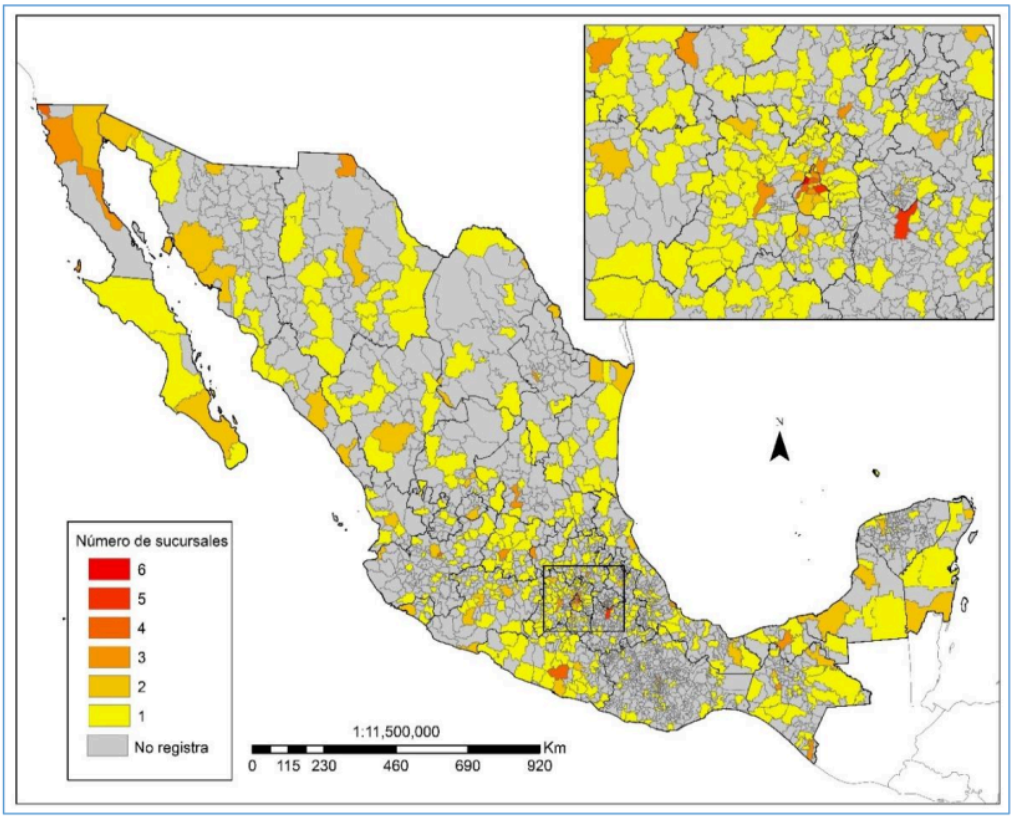
Es importante mencionar que la cuestión del acceso forma parte de los objetivos fundamentales del Banco del Bienestar, tal y como se establece en el artículo siete, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Banco del Bienestar (LOBB, 2019: 4), donde se indica que “la institución deberá contar con la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de servicios y realización de operaciones, en las distintas regiones del país y, en su caso, en el extranjero”. Según el Programa Institucional 2020-2024 del Banco del Bienestar (DOF, 2021), estas infraestructuras bancarias del bienestar ofrecen los siguientes productos y servicios:

> Productos de depósito a la vista (Debicuenta); Productos de ahorro (Cuentaahorro y Tandahorro); Inversión (Pagaré con Rendimiento Liquidable al Vencimiento); Envíos de dinero (remesas nacionales e internacionales); Billetes de Depósito (BIDES); Recepción de Pagos a Cuenta de Terceros (CONSAR, TELMEX); Distribución de Microseguros; Compra-Venta de Divisas; Contrato de Comisión Mercantil y Depósito de Titulo en Custodia y Administración; Dispersión de recursos; Servicio de CETESDIRECTO; Programa de Crédito de Segundo Piso para Intermediarios Financieros, Fideicomisos y Entidades Públicas; Programa de Ahorro Previo para

Vivienda; Programas Educativos para Personas del Sector; y, Programas Educativos para Sociedades del Sector.

Sin embargo, a seis años del mandato presidencial del presidente Andrés Manuel López Obrador, el Banco del Bienestar ha sufrido diversos ajustes financieros. Tal vez el más importante es dejar el mercado de las remesas para dar mayor prioridad la bancarización de los beneficiarios nacionales de los programas sociales, que alcanzan los 25 millones de usuarios al cierre de la administración de AMLO.[7]

Figura 3. México: sucursales de la banca de desarrollo, 2019

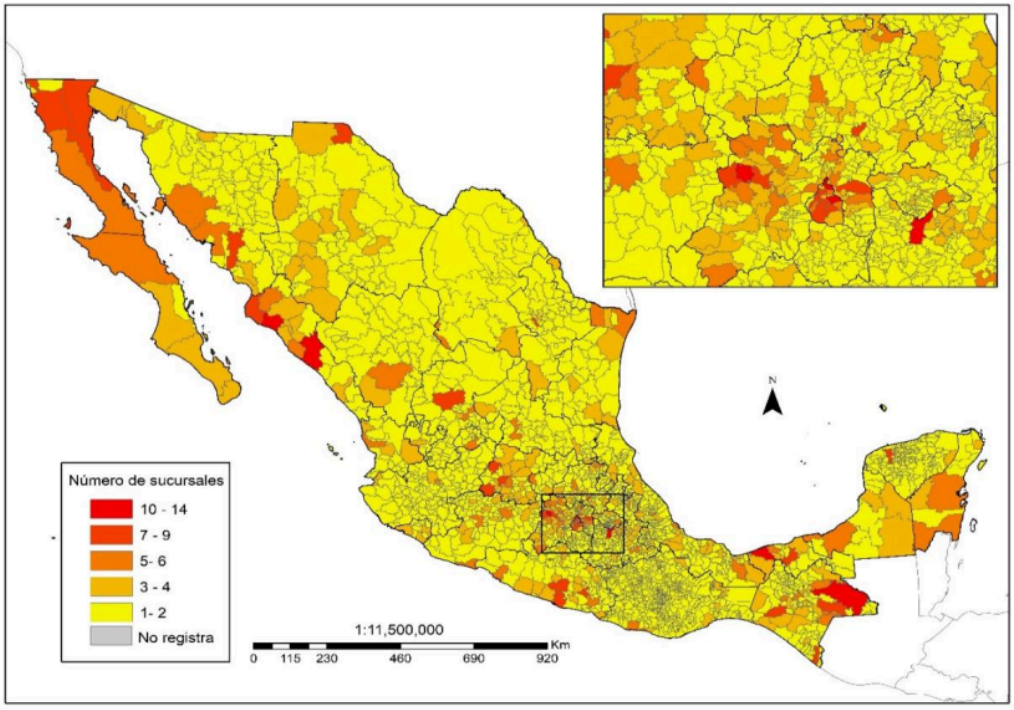


Fuente: elaboración propia a partir de la CNBV (marzo 2019).

[7] Para conocer más sobre el tema, ver el siguiente vínculo: https://www.gob.mx/bancodelbienestar/prensa/comunicado-002-banco-del-bienestar-deja-mercado-de-remesas-prioriza-bancarizacion-de-beneficiarios-de-programas-sociales.

Según la información recopilada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre 2019 y 2024 la cobertura financiera de los bancos de desarrollo incrementó en 2,726 de establecimientos. En 2019, del total de municipios, tan solo 495 contaban con bancos de desarrollo, ubicados principalmente en ciudades y municipios con mayor dinámica urbana, como la Ciudad de México (Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Coyoacán y Gustavo A. Madero), Puebla (Puebla), Baja California (Tijuana y Ensenada), Guerrero (Chilpancingo de los Bravos), Jalisco (Guadalajara), Chihuahua (Juárez) y Chiapas (Tuxtla Gutiérrez). Por su parte, en 2024, la cobertura de los bancos de desarrollo tenía una mayor incidencia en el territorio mexicano. No obstante, todavía hay municipios que carecen de presencia bancaria, como Almoloya del Río, en el Estado de México, y Villa de Tamazulápam del Progreso, en Oaxaca (ver figuras 3 y 4).

Figura 4. México: sucursales de la banca de desarrollo, 2024



Fuente: elaboración propia a partir de la CNBV (marzo 2024).

Cuadro 2. Programas del Bienestar: número de personas beneficiarias en 2024

Estado	PAB_NNHMT	PPB_PAM	PPB_PDP	PSV	PB_PESN	Total	%
Aguascalientes	1,047	118,508	14,918		1	134,474	0.92
Baja California	19,517	312,170	59,008		1,650	392,345	2.68
Baja California Sur	4,179	59,120	11,932			75,231	0.51
Campeche	8,643	82,231	19,270	19,629		129,773	0.89
Coahuila	927	286,800	21,662			309,389	2.12
Colima	2,530	81,004	9,275	4,678		97,487	0.67
Chiapas	2,663	420,173	84,687	81,019	1	588,543	4.02
Chihuahua	25,059	361,430	26,745	22,332	3,234	438,800	3.00
Ciudad de México	28,028	1,210,113	155,630			1,393,771	9.53
Durango	7,128	177,434	14,549	20,768		219,879	1.50
Guanajuato	3,778	569,077	51,268			624,123	4.27
Guerrero	35,102	350,186	57,895	34,799	190,385	668,367	4.57
Hidalgo	3,366	315,685	28,320	10,337		357,708	2.45
Jalisco	7,455	825,702	49,805	1,590		884,552	6.05
México	28,532	1,441,074	154,245	87	1,805	1,625,743	11.12
Michoacán	3,873	520,893	43,635	11,085		579,486	3.96
Morelos	1,015	215,746	14,489	5,218		236,468	1.62
Nayarit	11,336	134,777	25,865	6,248		178,226	1.22
Nuevo León	1,383	512,721	36,213			550,317	3.76
Oaxaca	2,573	445,529	58,928	34,700	8,040	549,770	3.76
Puebla	30,264	587,563	77,721	15,625		711,173	4.86
Querétaro	1,023	194,697	16,893			212,613	1.45
Quintana Roo	2,443	98,432	16,777	9,566	16	127,234	0.87
San Luis Potosí	697	295,282	38,295	17,842		352,116	2.41
Sinaloa	9,292	335,292	62,941	9,200		416,725	2.85
Sonora	9,446	295,930	35,369	4,703		345,448	2.36
Tabasco	1,518	206,384	27,325	54,102		289,329	1.98
Tamaulipas	3,242	356,471	31,342	4,304	1,163	396,522	2.71
Tlaxcala	1,150	117,190	20,304	4,742		143,386	0.98
Veracruz	1,752	908,441	121,801	64,042		1,096,036	7.50
Yucatán	2,531	231,592	28,956	9,694		272,773	1.87
Zacatecas	8,764	180,119	35,878	428		225,189	1.54
Nacional	270,256	12,247,766	1,451,941	446,738	206,295	14,622,996	100.0

Fuente: elaboración propia a través de la Secretaría del Bienestar (4° trimestre de 2024).
Nota: PAB_NNHMT-Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. PPB_PAM-Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. PPB_PDP-Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente. PSV-Programa Sembrando Vida. PB_PESN-Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural.

Diversificación espacial de la banca de bienestar en Michoacán

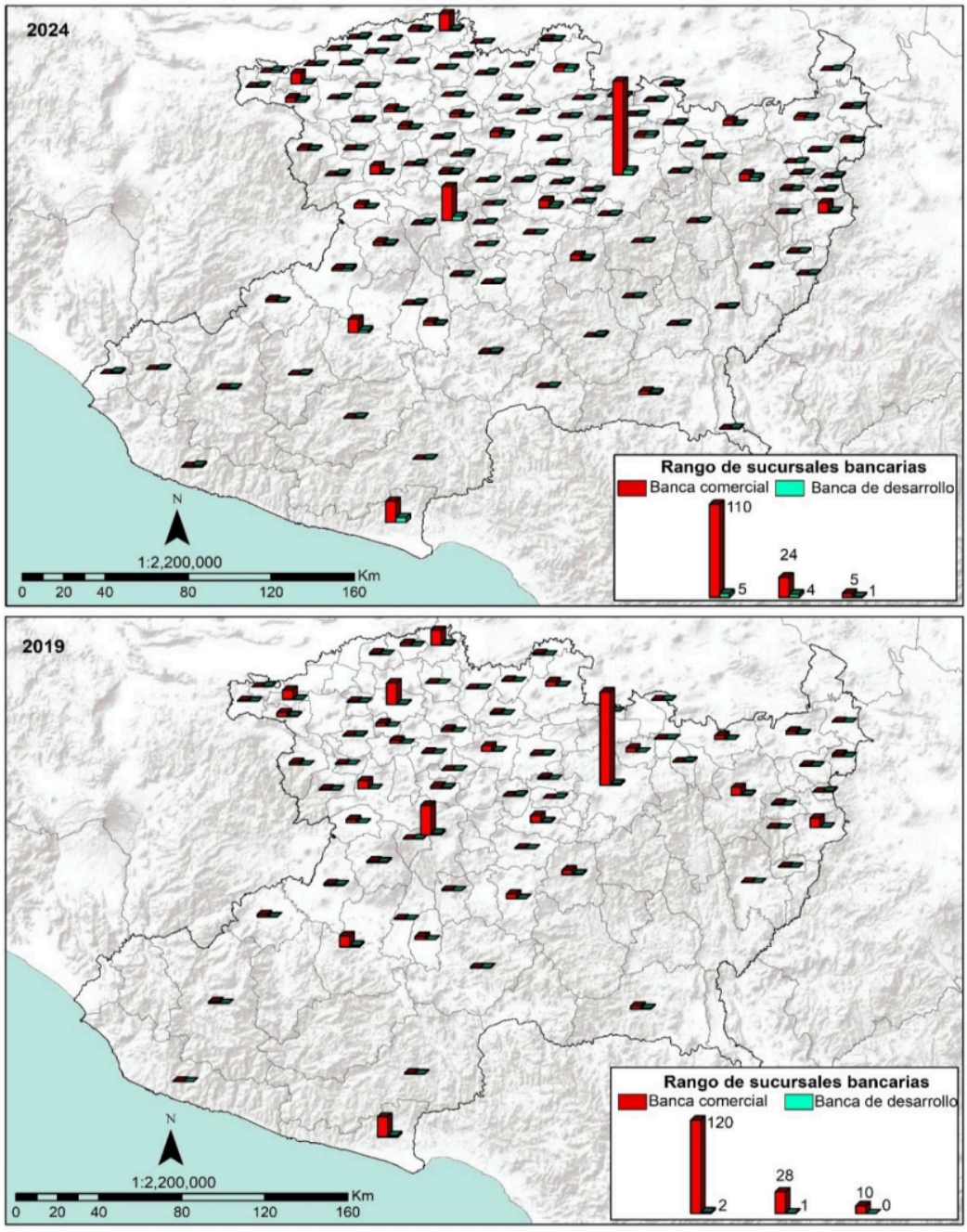
Según la Secretaría del Bienestar, en su último informe de 2024, registró que más de catorce millones de personas han sido beneficiarías en algunos programas sociales del bienestar, los principales estados por orden de importancia son: Estado de México, Ciudad de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guerrero, Guanajuato, Chiapas y Michoacán. Este último estado, se ha beneficiado a través del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (ver cuadro 2).

Por su parte, en la página oficial de internet de los programas para el bienestar, en Michoacán han llegado a más de un millón de personas, lo que equivale a más del 85% de las viviendas de la entidad. En otras palabras, los programas sociales llegan a ocho de cada diez hogares. Esta misma dependencia menciona que, en total, de 2019 a 2024, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha destinado al estado de Michoacán 105 mil millones de pesos para los programas de bienestar.[8]

Esta inversión que absorbió el estado de Michoacán necesitó de un sistema bancario robusto que permitiera sustraer los montos correspondientes a la población beneficiaria. Los principales programas con mayor cobertura en el estado son la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con 511 165 beneficiarios, y la Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica, con 224 mil 231 becarios. Otros programas sociales que también destacan son: la Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior, así como los programas Fertilizantes para el Bienestar y Producción para el Bienestar.[9]

[8] Información recuperada en: https://programasparaelbienestar.gob.mx/.
[9] Información recuperada en: https://programasparaelbienestar.gob.mx/.

Figura 5. Michoacán: evolución temporal de las sucursales bancarias, 2019-2024



Fuente: elaboración propia a partir de la CNBV (marzo 2019, 2024).

En Michoacán existen diversos programas sociales de bienestar que han beneficiado a miles de personas. Al retomar la pregunta de investigación, según la figura 5 se observan dos temporalidades en la diversificación espacial de los bancos en esa entidad.

En 2019, las instituciones comerciales ejercían un importante dominio, monopolizando y privatizando los recursos de la entidad. Esta dinámica ha ido disminuyendo gradualmente, ya que para el 2024 se observa la incidencia de las instituciones públicas cuyas operaciones financieras se han expandido por todo el territorio, registrándose al menos una sucursal de desarrollo en cada municipio.

El Cuadro 3 muestra una cuadrícula en la que se puede observar el aumento y la disminución de las sucursales bancarias en Michoacán. En primer lugar, se puede observar que diez municipios han aumentado el número de sucursales comerciales, pero de igual manera, los bancos del bienestar han crecido en gran parte del territorio michoacano. En segundo lugar, algunos municipios han perdido instituciones privadas, sobre todo la metrópoli de Morelia.

Otra característica interesante es la reducción del número de sucursales comerciales donde se encuentran grandes concentraciones de la población (Castro, 2024b). Lo anterior, permite comprender la incorporación de los bancos del bienestar como una estrategia territorial que han contribuido A partir de la Figura 6 se puede observar que existen 174 sucursales del bienestar, en su mayoría se encuentran al norte del estado en detrimento con la parte sur, sin embargo, los bancos del bienestar se han diversificado en gran parte del territorio teniendo como resultado que todo municipio tenga una sucursal

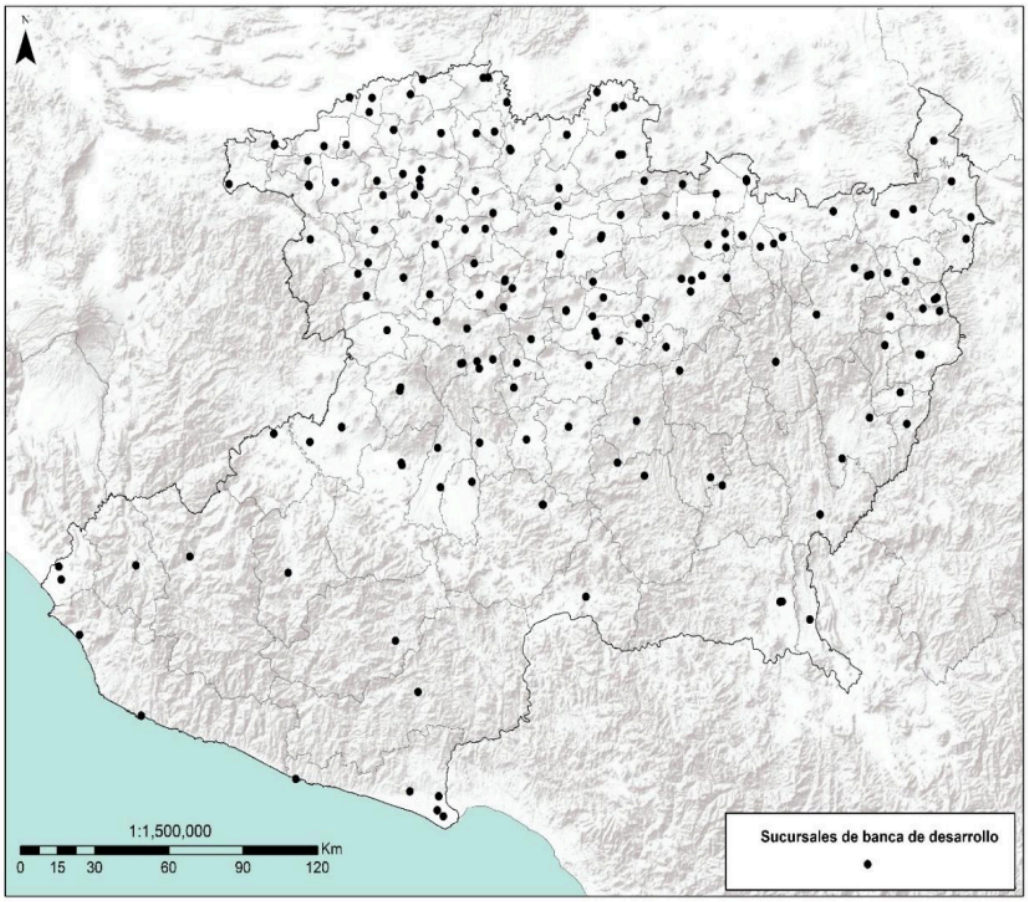
Por último y por eso no menos importante, la ubicación de los bancos de bienestar ha favorecido a una mayor inclusión de los servicios financieros para la población michoacana, sin embargo, por la geomorfología del terreno presenta ciertas áreas con mayor dificultad para asistir a las sucursales bancarias, por ejemplo, aquellas localidades que se encuentran en la Sierra Madre del Sur.

Cuadro 3. Variación bancaria por municipio en Michoacán, 2019-2024

	Banca comercial	Banca de bienestar
Aumento de sucursales	Lázaro Cárdenas, Uruapan, Apatzingán, Buenavista, La Piedad, Tancítaro, Tangamandapio, Peribán, Purépero, Sahuayo,	Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Hidalgo, Puruándiro, Zamora, Apatzingán, Buenavista, Cherán, Maravatío, Pátzcuaro, Tarímbaro, Zacapu, Álvaro Obregón, Angangueo, Aquila, Coahuayana, Coeneo, Contepec, Charapan, Chilchota, Erongarícuaro, La Huacana, Huetamo, Indaparapeo, Jiquilpan, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Ocampo, Parácuaro, Paracho, Penjamillo, La Piedad, Cojumatlán de Régules, Santa Ana Maya, Tacámbaro, Tancítaro, Tangamandapio, Tocumbo, Turicato, Tuzantla, Tzintzuntzan, Vista Hermosa, Zitácuaro, Acuitzio, Aguililla, Angamacutiro, Aporo, Ario, Arteaga, Briseñas, Carácuaro, Coalcomán de Vázquez Pallares, Copándaro, Cotija, Cuitzeo, Charo, Chavinda, Chinicuila, Chucándiro, Churintzio, Churumuco, Ecuandureo, Epitacio Huerta, Gabriel Zamora, Huandacareo, Huaniqueo, Huiramba, Jungapeo, Lagunillas, Madero, Irimbo, Ixtlán, Jacona, Jiménez, Juárez, Marcos Castellanos, Morelos, Múgica, Nocupétaro, Nuevo Urecho, Numarán, Pajacuarán, Panindícuaro, Peribán, Purépero, Queréndaro, Quiroga, Los Reyes, Sahuayo, San Lucas, Salvador Escalante, Senguio, Susupuato, Tangancícuaro, Tanhuato, Taretan, Tepalcatepec, Tingambato, Tingüindín, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahua, Tlazazalca, Tumbiscatío, Tuxpan, Tzitzio, Venustiano Carranza, Villamar, Yurécuaro, Zináparo, Zinapécuaro, Ziracuaretiro, José Sixto Verduzco
Disminución de sucursales	Morelia, Hidalgo, Puruándiro, Zamora, Cherán, Tarímbaro, Zacapu, Chilchota, Penjamillo, Tocumbo, Angamacutiro, Ario, Arteaga, Coalcomán de Vázquez Pallares, Huandacareo, Huandacareo, Marcos Castellanos, Tanhuato,	No hay presencia de municipios

Fuente: elaboración propia.

Figura 6. Michoacán: georreferenciación de las sucursales de bienestar, 2024



Fuente: elaboración propia a partir del Gobierno de México (2024).

Conclusiones

El Estado de bienestar es una estructura de poder que ha favorecido la creación de políticas sociales en beneficio de los ciudadanos mexicanos. Los bancos de desarrollo, que en su mayoría corresponden a sucursales del bienestar, han contribuido a una mejor inclusión financiera de miles de personas que carecían de acceso a los servicios de infraestructura.

La diversificación espacial de las infraestructuras bancarias del bienestar es una estrategia que se divide en dos partes. Por un lado, se trata de una estrategia

territorial que permite ampliar el alcance de los programas sociales. Por otro lado, la creación de sucursales es una respuesta a los problemas de monopolio y privatización causados por la banca comercial.

El laboratorio de análisis fue el estado de Michoacán, que evidenció el crecimiento de los bancos del bienestar y su diversificación espacial, lo que generó una mayor inclusión financiera para el acceso a los servicios bancarios. Sin embargo, es oportuno mencionar que el presente estudio se centra en la dinámica espacial, pero no en la temporal, en términos de la distancia y accesibilidad entre las localidades y las sucursales, aspecto que no se aborda en los programas sociales del bienestar.

Uno de los problemas que encontramos responde es la información proporcionada en los programas sociales, que son datos generales a nivel municipal y no local, lo que habría permitido una mayor comprensión y correlacionarse con algún programa en específico. Otros temas que ayudarían a comprender la dinámica espacial están relacionados con los servicios de transporte de pasajeros y el grado de pavimentación de las calles y avenidas. También sería adecuado conocer la participación de las personas beneficiarias que asisten a los bancos del bienestar.

Bibliografía

Aguilar, T. y Castro, E. (2023). Concentración y diferenciación espacial de los servicios financieros captadores de remesas en Michoacán, México. *Península*, Vol. XVIII, núm. 2, pp. 35-63.

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2020). 100 compromisos. Disponible en: https://amlo.presidente.gob.mx/

Anuario Financiero de la Banca en México (AFBM) (2012). Instituciones bancarias-Bansefi. Disponible en: https://www.abm.org.mx/anuario/anuario2012/bansefi/index.htm.

Asesores (2024), Revista Asesores, disponible en: https://revistaasesores.com.mx/de-bansefi-a-banco-del-bienestar-una-falsa-creacion/

Banco del Bienestar. El banco de los mexicanos (BB) (2024). Programa Institucional 2020-2024 del Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Avance y Resultados. Disponible en: https://www.gob.mx/bancodelbienestar/documentos/programa-institucional-2020-2022

Banco del Bienestar. El banco de los mexicanos (BB) (2021). Programa Institucional 2020-2024 del Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Avance y Resultados. Disponible en: https://www.gob.mx/bancodelbienestar/documentos/programa-institucional-2020-2022.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) (2016). Manual General de Organización. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173860/Bansefi_MGO_1_0_2016_20160316.pdf.

Castro, E. (2024a). Fernández, E. y Aguilar, T. (coord.). Neoliberalismo y flujos de remesas a través de la banca múltiple en las metrópolis de México. *Flujos migratorios ante el neoliberalismo y la pandemia.* Universidad de Guanajuato, Ediciones Universitarias-Comunicación científica.

Castro, E. (2024b). Análisis espacio-temporal de los bancos del bienestar en Michoacán: ¿Inclusión o exclusión financiera? (Pensión para el Bienestar de las personas mayores). Ponencia presentada en el III Seminario Anual Problemas sociales en Michoacán y en México. Programa y proyectos sociales para el desarrollo.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2021). Programa Institucional 2020-2024 del Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Disponible en: https://amlo.presidente.gob.mx/

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (marzo 2024). Base de Datos de Inclusión Financiera. Disponible en: https://www.gob.mx/cnbv.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2020). Inclusión financiera. Disponible en: https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/inclusion-financiera-25319

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (marzo 2019). Base de Datos de Inclusión Financiera. Disponible en: https://www.gob.mx/cnbv.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2016). Banca de Desarrollo. Disponible en: https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/banca-de-desarrollo-bd

Girón, Alicia y Levy Noemí Levy Noemí (2024). México: los bancos que perdimos. De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero. México: UNAM-IIEc-FE.

Gobierno de México (2024). Sucursales del Banco del Bienestar. El banco de los mexicanos. Disponible en: https://www.gob.mx/bancodelbienestar.

Gobierno de México (2024a). Programa sembrando vida. Disponible en: https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida.

Gobierno de México (2025). Jóvenes construyendo el futuro. Disponible en: https://programasparaelbienestar.gob.mx/jovenes-construyendo-el-futuro/.

Gobierno de México (2025a). Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Disponible en: https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras.

Gutiérrez, A. (2023), Origen del Banco del Bienestar, antes Bansefi, Capital México, disponible en: https://www.capitalmexico.com.mx/economia/origen-del-banco-del-bienestar-antes-bansefi/.

Ley Orgánica del Banco del Bienestar (2019). Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/164_190719.pdf.

Moy, Valeria (2024). *Programas sociales más allá de lo electoral*. Cd. México: Centro de Investigación en Política Pública. Disponible en: https://imco.org.mx/programas-sociales-mas-alla-de-lo-electoral/.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2019). Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024. Disponible en: Disponible en: https://amlo.presidente.gob.mx/.

Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) (2020). Gobierno de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública. Disponible en: https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/politica-nacional-de-inclusion-financiera-43631.

Presidencia de la República (2019). Becas para el bienestar Benito Juárez. Disponible en: https://amlo.presidente.gob.mx/primer-informe-de-gobierno-becas-para-el-bienestar-benito-juarez/.

Presidencia de la República (2019). Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Disponible en: https://amlo.presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/.

Secretaría del Bienestar (2024). 4° Informe Trimestral 2024. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20-Bienestar.

Avances y retos de la política hídrica durante el primer periodo de la 4T

Víctor Hugo Martínez Caballero[1]
Carlos Alberto Mallorquín Suzarte[2]
Alex Ricardo Caldera Ortega[3]

Introducción

En los últimos 20 años, las problemáticas sociales relacionadas con la falta de agua han tomado una importantísima relevancia en la agenda pública, al convertirse en unos de los temas centrales de discusión en los debates presidenciales realizados para la renovación del gobierno federal para el periodo 2024-2030.

Sin embargo, la escasez de recursos hídricos en varias zonas del país, incluido el sureste[4] (que tradicionalmente tiene mayor disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas), ha evidenciado una problemática multicausal, que incluyen componentes ecológicos, políticos, sociales y técnicos. A diferencia de los discursos presidenciales del periodo, centrados en temas políticos y sociales como la corrupción, existe una serie de elementos de la política hídrica que conviene revisar, que trascienden los procesos económicos y obligan a insertar el asunto ecológico entre los elementos de estudio.

Ciudad del Cabo, en África, había entrado en una crisis generalizada de escasez de agua en 2018. Las autoridades realizaron recortes y racionamientos extremos, y la población sólo accedía a 25 litros diarios de agua por persona (BBC

1 Estudiante de doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo: victor.martinez@uaz.edu.mx.
2 Profesor-investigador de Tiempo Completo del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo: carlos.mallorquin@uaz.edu.mx.
3 Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Gestión Pública y Desarrollo de la Universidad de Guanajuato, Campus León correo: arcaldera@ugto.mx.
4 Desde 2024, ciudades como San Cristóbal de las Casas o Tapachula, en el estado de Chiapas, que se encuentran entre las zonas con la mayor cantidad de precipitaciones del país, han visto cómo hay zonas donde empieza a escasear el agua. Para marzo de 2025, el portal electrónico Aquínoticias (2025) señalaba que varias colonias de Tapachula tenían hasta dos semanas sin agua, teniendo que recurrir a servicio de pipas privado para acceder al agua potable, aparentemente sin soluciones de las autoridades municipales.

Mundo, 2018). Ante este fenómeno social, Archer et al (2019) revela la importancia de contemplar el componente ecológico dentro de las políticas públicas.

Cuatro años después, la ciudad mexicana de Monterrey se convierte en la segunda metrópolis de un país en riesgo de llegar al Día Cero, debido a que las condiciones meteorológicas, la sequía hidrológica y el comportamiento de la distribución a nivel local y regional (Breña, 2022)[5] habían generado una baja disponibilidad de agua.

En 2024, los pronósticos del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México (OCAVM) señalaban que el 26 de junio sería el Día Cero para el Sistema Cutzamala (El Economista, 2024), responsable del 25.5 por ciento de las fuentes de agua potable de la megalópolis de la Ciudad de México. La situación se debió a la falta de lluvias desde 2023 en todo el país; al 15 de enero de ese año "la Comisión Nacional de Agua (Conagua) registró un 81.87% de algún grado de sequía en el territorio nacional" (Bautista, 2024, párr. 1); entonces las presas quedaron debajo de sus niveles históricos y gradualmente fue bajando la cantidad de litros que pudo ofertarse a la ciudadanía.

Aunque las lluvias atípicas de junio del año pasado lograron llenar los embalses, en la actualidad se sigue temiendo dicho escenario, debido a que "Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) ha señalado que la sequía prevista podría extenderse hasta finales de mayo de 2025" (García, 2025).

Si bien la distribución de agua tiene factores políticos, históricos, económicos y jurídicos que han propiciado procesos de desigualdad desde principios del siglo XX, los datos actuales revelan que una combinación entre factores humanos y ambientales podría aumentarlos.

Más allá de los efectos económicos, la escasez de agua puede generar desigualdad en cuanto al acceso a los recursos; como ejemplo, podemos tomar a

[5] De acuerdo con el autor, tanto Ciudad del Cabo como Monterrey se parecen por las dimensiones demográficas de ambas ciudades como por las condiciones hidrometeorológicas, además de que el abasto depende del agua renovable anual que se obtiene por las lluvias.

la megalópolis, en donde sólo el sentido de los ductos de agua puede condicionar cuánta agua llega a los hogares[6].

Por otra parte, la alta dependencia del país de las aguas subterráneas para diferentes usos, incluido el consumo humano, es parte fundamental de la problemática de escasez de agua potable en el país. Solo la megalópolis de la Ciudad de México (entre las 10 ciudades con mayor población en el mundo) requiere de casi 70 por ciento de aguas subterráneas (El Economista, 2024) para dotar del servicio a los diferentes sectores de la zona urbana.

Con base en lo anterior, el objetivo central de este documento es analizar los avances que ha habido en el uso y manejo del agua en México durante el primer periodo de gobierno de la 4T, así como los retos a los que se ha enfrentado la nueva política hídrica en el país.

En medio de estas problemáticas hídricas, que incluyen aspectos como la producción de alimentos y la dotación de líquido para el sector industrial y de servicios, a lo largo de la administración 2018-2024 se han generado una serie de cambios en cuanto a las políticas públicas, las cuales buscan una nueva gestión del agua, que no deje atrás a ninguno de los sectores sociales.

Situación política, ecológica y jurídica del agua en México

Hace más de tres décadas entró en vigor la Ley de Aguas Nacionales (LAN), como norma reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Publicada el 1° de diciembre de 1992, la LAN tenía entre sus objetivos la concentración de normas dispersas, para permitir un manejo más efectivo de los recursos hídricos nacionales, consolidar a la Comisión Nacional del Agua (CNA), agilizar trámites para concesiones y asignaciones, así como la

[6] La revisión reciente de la situación de la ciudad de México revela que la distribución desigual se observa no sólo entre quienes tienen acceso a la red de distribución, sino el tiempo que llega el agua; "sólo el 45% de la población capitalina tiene un servicio regular de agua diariamente, cerca del 25% recibe agua por tandeo tres veces a la semana y el 30% restante se abastece con pipas" (El Economista, 2024, párr. 5).

creación del Registro Público de Derechos del Agua (REPDA), la descentralización de los servicios de agua potable, así como nuevos esquemas de financiamiento.[7]

Desde ese momento, la Conagua, ha sido el principal agente de determinar los procesos de planeación, tomando en cuenta los consejos de las cuencas hidrológicas, aunque la aprobación final de los planes anuales queda supeditada a la Secretaría de Medio Ambiente y recursos Naturales (Semarnat).

Las políticas hídricas de la 4T se han caracterizado por una dura crítica a los procesos neoliberales, principalmente los relacionados con la entrega de concesiones a privado -con particular atención a la minería y el sector industrial-, evitar los casos de corrupción, y en una medida los aspectos ambientales.

Como ejemplo, la reforma a la Ley de Minería planteó cambios a la forma en que las administraciones anteriores permitían el uso de tierras y de aguas del país, quedando de la siguiente manera:

> Queda prohibido el otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas o donde se ponga en riesgo la población, así como en zonas sin disponibilidad de agua, de conformidad con la prioridad de los usos establecida en la Ley de Aguas Nacionales y demás normatividad aplicable (Art. 6, párr. 2, *Ley de Minería*, 2025).

Dicha reforma, anunciada desde la plataforma electoral de 2018, pretendía revertir los cambios hechos en 2014 por la legislatura federal, mediante la cual se permitió la apertura de concesiones para exploración y extracción de productos minerales, entre cuyas consecuencias se encuentran el aumento de sitios con daños ambientales.

Otra modificación relevante se dio en la LAN, para disminuir el caudal o la cancelación de los volúmenes de agua concesionada cuando exista riesgo de desabasto para el consumo humano y doméstico (Artículo 4, párr. 3. LAN, 2025). Aunque la reforma de 2012 a la CPEUM ya establecía que el Estado debía

[7] Un estudio más detallado de la Ley de Aguas Nacionales, incluidas las reformas hechas hasta 2004, lo ofrece Ortiz Rendón, G. A. (2008).

garantizar el derecho humano al agua, la fraccion reformada no establecía acciones específicas para ello y de facto se mantenía la lógica original de la LAN de 1992.

Esta modificación considera a todas las fuentes de agua, pero focaliza en las aguas subterráneas. El diagnóstico más actualizado señala que 115 de los 653 acuíferos del país presentan algún grado de sobreexplotación de los recursos naturales; y en 69 de las 757 cuencas hidrológicas se extrae más agua de la que puede renovarse con las lluvias del año, por lo cual se observan condiciones deficitarias para la oferta de agua, mientras en los lugares de paso hay afectaciones para los servicios ecosistémicos (Semarnat, 2020, p. 14).

Datos oficiales señalan que 6 de cada 10 litros vienen de fuentes superficiales, mientras los otros cuatro son extraídos de los acuíferos. Sin embargo, la situación crítica de las aguas subterráneas se debe a que la mayor parte de la población mexicana habita en zonas con menor disponibilidad de agua, y las autoridades garantizan la demanda con los acuíferos. Ello explica por qué el grado de presión es mayor en el norte que en el sureste de México.

En el centro del país, con una proporción equitativa entre extracción de aguas superficiales y subterráneas, es evidente que la alta concentración poblacional de la Zona Metropolitana del Valle de México[8] (ZMVM) influye en las problemáticas hídricas. Este espacio geográfico concentra 37 millones de habitantes, de los 126 millones con que cuenta el país[9] (Damián, 2016/INEGI, 2025). De acuerdo con Damián (2016), la población de esta zona “aumentó 50 por ciento durante los últimos 20 años” (párr. 1), mientras los datos de INEGI (2025) señalan que la población en todo el país se duplicó en un plazo de 40 años, por lo cual parte del crecimiento de la megalópolis se debió a la migración interna.

Ante la posibilidad de que cada día pudiera acercarse el Día Cero a esta zona del país, el investigador Roberto Constantino Toto, coordinador de la Red de investigación en agua de la Universidad Autónoma Metropolitana (AgUAM), ha señalado que deben cambiar las políticas públicas hídricas, y que “en los últimos

[8] Este espacio incluye a la Ciudad de México y los estados de México, Querétaro, Tlaxcala, Puebla, Morelos e Hidalgo.
[9] Cabe precisar que México, además de albergar a una de las 10 megalópolis más grandes del mundo, es el 11° país con mayor población del mundo (INEGI, 2025).

450 años no se ha cambiado la manera de gestionar el agua en la capital del país, lo que ha agravado esta crisis" (Aristegui Noticias, 2023, párr. 3).

Ya desde 2011, él mismo proponía tratar la gestión del agua como un asunto de seguridad nacional, puesto que su escasez puede afectar procesos políticos, económicos y sociales, sí puede afectar a estos. En sus palabras: "Los riesgos no son evitables, pero los desastres sí. Y en materia de agua, tanto los riesgos actuales como los desastres potenciales son crecientemente importantes y acumulativos" (Constantino, 2011. p. 177).

Cambios en la política hídrica durante la 4T[10]

El diagnóstico de distintas instituciones y actores sociales coincide en que la crisis hídrica afecta el abasto de agua en las ciudades, disminuye la capacidad de la producción agrícola, y, en términos generales, atrofia los procesos de desarrollo en diversas regiones del país. Se habla de desarrollo, y no sólo de crecimiento económico, puesto que la falta de agua es una causa fuerte para la disminución de la actividad económica y el impulso a los procesos de migración.

De entrada, hay que decir que las políticas hídricas no fueron tema central en la discusión durante la primera etapa de la 4T, pese a que varios actores sociales habían advertido preocupación por ellas. En resumen, las reformas legislativas aprobadas fueron pocas y acotadas, disminuyeron los recursos federales para obras de infraestructura, hubo escasas medidas gubernamentales, mientras sectores sociales y académicos han abierto el tema para aspectos específicos de varias regiones del país.

El agua en el proyecto de Nación

[10] El término de la Cuarta Transformación (4T) se formalizó durante el discurso de victoria de Andrés Manuel López Obrador, una vez que las actas preliminares lo convertían virtualmente en presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando enunció: "Una mayoría importante de ciudadanos ha decidido iniciar la cuarta transformación de la vida pública de México" (López, 2018 b, párr. 2). La referencia estaba en base a que a partir de la nueva administración federal sería un movimiento de cambios político-administrativos Pacificos, que continuarían con el legado de la Independencia de México de 1820, la Reforma Liberal de Benito Juárez (a mediados del siglo XIX) y la Revolución Mexicana.

En este apartado nos enfocaremos en elementos del discurso presidencial de Andrés Manuel López Obrador, contrastando los resultados con los discursos y los informes de gobierno, para entender los cambios de la política hídrica respecto de las anteriores administraciones.

Los principales ejes del Proyecto de Nación 2018-2024 fueron un cambio de régimen político y de gobierno (bajo el argumento de que el principal problema de México es la corrupción), la construcción de un modelo de economía y desarrollo que integre el aspecto medioambiental, con justicia y desarrollo social (razón por la cual se plantearon diversos programas sociales como Jóvenes Construyendo el Futuro o los apoyos para adultos mayores), así como modificaciones en los diferentes aspectos de la educación básica y superior. (Morena, 2018).

A nivel general, el documento integra el tema del agua en cuatro ejes (Figura 1). Una exploración más profunda advierte que el agua se encuentra en diversas estrategias, principalmente vinculadas con los procesos económicos y sociales; y aunque se vincula *territorio* con *ambiente* y el agua se contempla entre sus elementos constitutivos (Morena,2018, p. 287), las medidas de restauración de zonas afectadas por contaminación o sobreexplotación aparecen con menor intensidad.

En el discurso del primer informe de gobierno, se mencionaron las cuestiones hídricas para reorientar el desarrollo productivo y "el impulso al crecimiento poblacional en el Sureste" (López Obrador, 2019. p. 7), dónde hay más posibilidades de lluvia y, por ende, de acceso a mayor cantidad de aguas superficiales renovables para las diferentes actividades humanas.

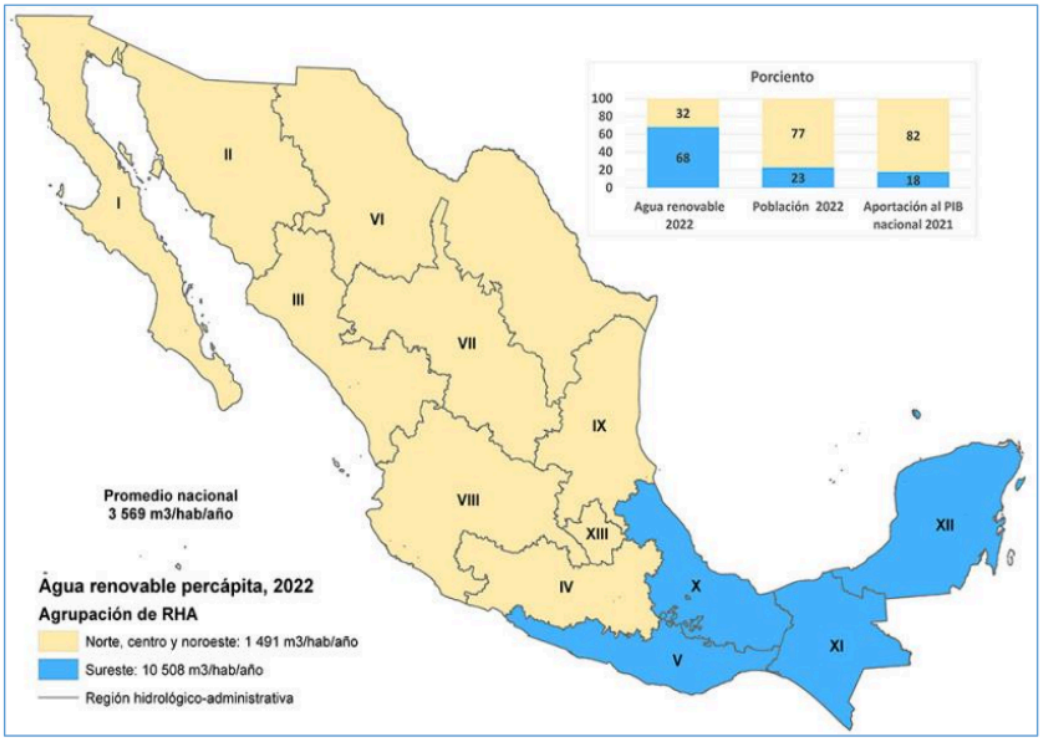
El Plan Nacional Hídrico 2020-2024 señala: que 6 de cada 10 litros de agua viene de ríos, arroyos y lagos (Semarnat, 2020); sin embargo, la zona centro y norte del país tiene una alta dependencia de las aguas subterráneas, lo cual puede observarse en la Figura 1.

Cabe recordar que tanto los factores climatológicos y geográficos, como los procesos sociales y económicos, influyen en la sobreexplotación de los recursos hídricos. Esta perspectiva no parece fuera de las posibilidades, pero se topa con un

proceso inercial que mantiene el crecimiento económico en el centro y norte del país, tanto por la cercanía con Estados Unidos de América como por los avances en la construcción de infraestructura ya instalada para instalar empresas y mover la producción, por lo cual tendrían que reorientarse las vocaciones productivas.

El documento extenso menciona como objetivos la mejora de infraestructura hidroagrícola para un uso sea más eficiente del agua en las zonas de riego, mientras en zonas destinadas a la conservación se aplicarían esquemas como el pago de servicios ambientales, y a nivel general se mantendría una constante vigilancia de los fenómenos climáticos. El primer punto es de particular relevancia, pues la mayoría del agua va a la producción agrícola.

Figura 1. Contraste regional entre agua renovable y desarrollo



Fuente: (Conagua, 2023, p. 17).

Para el segundo informe de gobierno, López Obrador (2020) únicamente mencionó que dejarían de otorgar nuevas concesiones mineras, a fin de que los niveles y la

calidad de las aguas subterráneas se puedan restaurar. En lo relativo al suelo, la medida detendría procesos contaminantes, pero también el abuso hacia los propietarios que rentaban las tierras por precios irrisorios, al no establecerse los montos en base a la extracción efectiva de materiales como oro, plata y zinc[11].

En otros aspectos poco se habló sobre el tema hídrico desde los discursos[12], aunque en el documento oficial recordó el decreto del 1 de julio de 2019, mediante el cual se establecieron facilidades administrativas para otorgar nuevas concesiones para el uso público urbano en los casos "cuya vigencia hubiere expirado a partir del 1 de enero de 2019, así como respecto de dichos títulos vigentes cuya prórroga no se solicitó en los plazos señalados en la Ley de Aguas Nacionales" (DOF, 2019, párr. 12), dando prioridad a las zonas donde se deba garantizar el derecho humano al vital líquido. Los resultados del Segundo Informe de Gobierno señalan que desde la publicación del decreto hasta el 30 de junio del 2020 *se logró ofertar 26 millones de metros cúbicos (m³) de aguas superficiales y subterráneas, en beneficio de casi 285 mil personas* (Presidencia de la República, 2021, p. 177).

Ese mismo año fue presentado el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), del cual no se volvió a hablar en ninguno de los discursos oficiales restantes. Los resultados que se mencionan en los documentos del programa señalan que el porcentaje de personas sin acceso a servicios básicos en la vivienda pasó de 19.76 a 17.79 entre 2018 y 2004, según las cifras preliminares. (Sedatu, 2024, p. 67); sin embargo, los informes oficiales aún no aclaran cómo se abatió el rezago de agua potable en las zonas rurales. Por otra parte, el porcentaje de zonas metropolitanas con un comité de ordenamiento pasaron de 2.9 a 69.57 por ciento (Sedatu, 2024, p. 28); el objetivo es constituir los institutos metropolitanos de planeación, aunque no se menciona más sobre su desempeño.

---

[11] La propuesta de gobierno no es nueva, aunque sí su planteamiento como mecanismo de política pública. Para una reflexión más a profundidad sobre este tema en específico revisar Burnes (2002).
[12] Cómo se recordará, desde inicios del 2020 inició el proceso de aislamiento generalizado en todo México por la gran cantidad de casos de Covid-19 entre la población mexicana (medida que se extendió hasta mediados de 2021), de ahí que no sea raro encontrar pocas referencias a otros elementos de política pública, como el caso de la hídrica.

En el tercer informe (López Obrador, 2021) se anunció que se dejaría de recurrir a las Asociaciones Público Privadas (APP) para la construcción de infraestructura, así como a los instrumentos implementados antes de 2018, llamados Pidiregas,[13] los cuales contemplaba financiamiento de obras con participación del sector público y privado. La otra estrategia destacada fue la ampliación del Programa de Mejoramiento Urbano para obras de agua potable, drenaje y pavimentación en 77 municipios de varios estados.

Para los restantes informes, las menciones en el discurso presidencial y en los informes tendieron a las grandes obras hídricas del país, como el acueducto de la Presa el Cuchillo (en Monterrey), El Zapotillo (en Jalisco), los embalses de Sonora, que buscan aumentar la captación de agua de lluvia (superficiales), para garantizar el abasto a todos los usos humanos y de las diversas zonas de riego.

Aunque el tema del agua no ha sido central en el discurso oficial, resalta que en el segundo informe de gobierno sí se contempló el asunto de la crisis hídrica como problemática nacional urgente, al considerar "el crecimiento demográfico del país y su impacto ambiental" (Presidencia de la República, 2020, p. 173) como una de las causas, mientras que entre las vías de solución se encuentra una gestión eficiente del agua de primer uso y el aumento del agua tratada en el país, así como la limpieza de los caudales con altos niveles de contaminación.

Las políticas hídricas se aplicaron desde aspectos como la lucha contra la corrupción y el rescate del Estado como ente regulatorio; sintéticamente en las palabras de López Obrador:

> [...] no es posible seguir perforando [en el centro y norte del país], extrayendo agua, porque son zonas con estrés hídrico [...] por eso se llevó a cabo una reforma, y ya hay un mapeo de cuáles son las zonas con menos agua del país, en dónde no se pueden otorgar concesiones a industrias que consuman

[13] Los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas, por sus siglas en español), conocidos inicialmente como Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto, recurren directamente a los mercados financieros privados bajo el argumento de que el gasto público es escaso, "donde el Sector Público comienza a pagar esta inversión, con recursos presupuestales, una vez recibidos los proyectos a entera satisfacción por la entidad contratante" (CEFP, 2007, p. 1).

> mucha agua, y se tiene que dar prioridad al agua doméstica, a la que consume la gente, más que a las empresas (López Obrador, 2024).[14]

Para 2024, el gobierno de México logró varios acuerdos de cooperación con la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA); aunque el asunto pasó desapercibido, se tuvieron dos compromisos en materia de agua, cuyos avances y resultados no han sido presentados a la fecha:

> Para aprovechar mejor el agua, la NASA seleccionó dos proyectos en colaboración con la Comisión Internacional de Aguas Fronterizas. El primero, enfocado en mejorar la previsión hidrológica en la cuenca del Río Grande y, el segundo, para usar la teledetección para estimar la interacción entre el agua superficial y subterránea. (U.S. Mission to Mexico, 2024)

El Plan Hídrico Nacional y sus resultados

El documento rector de la política mexicana en materia políticas de la gestión del agua es el Plan Hídrico Nacional (PNH), con estrategias y acciones para el periodo 2020-2024 propuestas tras la elaboración de foros de consulta, en donde se pidió opinión a los diferentes sectores sociales relacionados con las problemáticas del agua, así como con especialistas y funcionarios públicos.

Se plantearon cinco objetivos prioritarios (Figura 3), todos coincidentes con similar número de problemáticas generales; y fueron divididos en dos grandes campos, según el contexto afectado: usuarios y asuntos del entorno. En el segundo aspecto se contemplan los deterioros cuantitativos y cualitativos de las cuencas y acuíferos, pero también las condiciones institucionales que evitaban la participación social en la gobernanza de los recursos de cada cuenca.

Las motivaciones ofrecidas en el PNH 2020-2024 obedecen a una vinculación entre economía y bienestar, así como una gobernanza del agua que garantice el derecho humano al agua en términos efectivos, buscando “la disminución de la brecha de desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento”

[14] Los paréntesis cuadrados son propios.

(Semarnat, 2020, p. 10), de la mano de la seguridad alimentaria, estrategias contra los impactos climáticos y la reconstrucción de los ecosistemas, como elementos para la planeación en el uso de los recursos hídricos.

Pero antes se necesitaba ampliar el diagnóstico de los procesos de gestión hídrica, para entender cómo se generaban, y posteriormente resolver la inequidad en el recurso hídrico en los sectores urbano y rural. Por ello se estableció la necesidad de incluir a la sociedad en la búsqueda de soluciones, la exploración de tecnologías más eficientes, y una mayor inversión para los distintos aspectos del agua potable. Para los objetivos se hicieron foros y consultas en espacios específicos, como las localidades rurales.

Figura 2. Objetivos prioritarios de PNH 2020-2024

Objetivos prioritarios del Plan Nacional Hídrico 2020-2024
1.- Garantizar progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento, especialmente en la población más vulnerable.
2.- Aprovechar eficientemente el agua para contribuir al desarrollo sostenible de los sectores productivos
3.- Reducir la vulnerabilidad de la población ante inundaciones y sequías, con énfasis en pueblos indígenas y afromexicanos.
4.- Preservar la integridad del ciclo del agua a fin de garantizar los servicios hidrológicos que brindan cuencas y acuíferos.
5.- Mejorar las condiciones para la gobernanza del agua a fin de fortalecer la toma de decisiones y combatir la corrupción.

Fuente: Gobierno de México, 2024.

El papel de las tecnologías se ha enfocado en disminuir el agua desperdiciada en las tuberías, que hasta 2013 era de hasta 60 por ciento de la que se extraía (Semarnat, 2020, p. 11). A nivel financiero se planteó la forma en que las inversiones puedan ser más accesibles, sobre todo en el sector rural, pues el diagnóstico gubernamental señala que: “El costo de dotar de agua y alcantarillado a dichas

localidades es mayor al costo de hacer lo mismo en ciudades pequeñas y medianas" (Semarnat, 2020, p. 12).

El volumen concesionado para uso doméstico o público urbano pasó de 13.1 a 14.3 miles de millones de metros cúbicos anuales (m^3/a), entre 2018 y 2024 (Semarnat, 2024, p. 20); informes emitidos por la Conagua al 31 de diciembre de 2024 nos da apenas 13.717 miles de millones m^3/a (Conagua, 2024). Considerando las dos cifras, el avance es de entre 4.73 y 9.16 por ciento respecto de la capacidad instalada hasta 2019.

Sobre el porcentaje de población con agua diariamente en localidades con mayor rezago, el reporte de Semarnat no tiene datos completos. Aun así, conviene traer a colación los datos de la encuesta *Inseguridad del agua en el hogar en México*, en donde se reveló que 74 de cada 100 personas en todo el país "experimentan interrupciones de su fuente principal y 72% se preocupa por no tener agua para todas sus necesidades" (Ibero, 2022, p. 1) y que en casi la mitad de los hogares ha faltado agua potable en el hogar.

Otra meta del PHN 2020-2024 fue disminuir el grado de presión del recurso hídrico en la zona centro y norte del país; sin embargo, este ha seguido creciendo a lo largo del sexenio. Mientras en 2018 se tenía un 55.8%, para 2024 había crecido a 57% (Semarnat, 2024, p. 28), 1.2 puntos porcentuales más que al principio del sexenio de López Obrador.

En el objetivo 4 de dicho plan, las cuencas destinadas para protección de la biodiversidad llegaron a 448 en 2024, 147 más que en 2018, lo que representa un incremento de casi 52% respecto del sexenio anterior. En tanto las cuencas y acuíferos reglamentados pasaron de 35 a 56 en el mismo plazo. (Conagua, 2024, pp. 52-53). En el Objetivo 5 podemos conocer cómo subió la recaudación de la Conagua, así como cuántos consejos de cuenca cuentan *con vocalía de equidad de género y de grupos sociales no incorporados en la gestión del agua* (Conagua, 2024, pp. 66-67).

Por otra parte, los informes de gobierno nos brindan otra serie de resultados para medir aciertos y ausencias de la administración federal 2020-2024, acerca de los retos que se tienen a futuro respecto del abastecimiento de agua potable.

De acuerdo con las inscripciones en el Repda, entre 2001 y 2024 se concedieron 238,917 títulos de concesión o asignación de aguas nacionales, correspondientes a 124 mil 588.4 millones de metros cúbicos de agua, en donde sólo 20 mil 529.7 correspondían a aguas subterráneas (Presidencia de la República, 2024, pp. 308, 895).[15] En comparación con el total de aguas concesionadas hasta diciembre de 2024, esta cifra representa 46.8% del volumen concesionado desde la entrada en vigor de la Ley de Aguas Nacionales.

En el caso del primer periodo de la 4T, se otorgaron 45 mil 151 títulos, equivalentes a 47 mil 737 millones de metros cúbicos, de los cuales 4 mil 359.9 se obtuvieron de fuentes subterráneas. La cifra representa 17.95% de los recursos hídricos totales del país; por fuente de abastecimiento, se trataría de 18.89% de las aguas superficiales y 1.19% por ciento de las aguas subterráneas.

En tanto la posibilidad de tratar agua residual aumentó. Mientras en 2018 se trataban 137 mil 698 litros por segundo -de una capacidad total de 181 mil 152 litros de agua-, en 2024 se trataron poco más de 143 mil 568 litro por segundo - de una capacidad de 196 mil 442 litros. En términos porcentuales, sólo representó un 3 por ciento más del agua. Una comparación entre la capacidad instalada de las plantas tratadoras y el agua ya limpia, señala que mientras en 2018 se trataba casi 64% del agua, en 2024 la cifra subió a 70%.

La capacidad de plantas tratadoras agua para reúso también aumentó: en 2018 se tenía capacidad de tratamiento de 84.18% de las aguas residuales que eran colectadas, mientras que en 2023 se tenía infraestructura para 91.67% por ciento de las aguas residuales colectadas (Presidencia de la República, 2024, pp. 310, 897),[16] un aumento de casi 7.5 puntos porcentuales

El presupuesto destinado para obras de infraestructura en seis años fue de poco más de 190 mil 76 millones de pesos, de los cuales 158 mil millones de pesos correspondieron al gasto federal. Para el programa de *Infraestructura de abasto de agua potable, alcantarillado y saneamiento*, se destinaron 138 mil 628 de pesos, de

[15] La referencia a las páginas es diferente, puesto que la primera refiere al número de página del archivo PDF, mientras la segunda es la numeración que tienen los anexos del Sexto Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.
[16] Se trata del mismo caso de la nota al pie número 9.

los cuales casi 108 mil millones fueron federales; una disminución de 16 por ciento respecto del sexenio anterior.

El programa *Operación y desarrollo de la infraestructura hidroagrícola* tuvo un presupuesto global de 63 mil 384 millones de pesos, de los cuales 57 mil 199 correspondieron a la federación; en comparación con el sexenio anterior, se destinaron casi 68 por ciento más de recursos federales. En el componente de *Obras de protección para la prevención y protección contra inundaciones* se erogaron casi 10.5 mil millones de pesos, todos del gobierno federal; 42 por ciento menos que la administración anterior (Presidencia de la República, 2024, pp. 311, 898).[17] En general, y considerando los procesos inflacionarios, se puede decir que el presupuesto fue menor que en el sexenio anterior.

Los datos señalan que, si bien hay algunos avances, los retos para garantizar el uso de agua potable persisten; de ahí la importancia de aumentar presupuesto para temas hídricos e implementar un programa integral que oriente la gestión de los recursos hídricos de manera equitativa y con justicia social, en colaboración con los distintos sectores sociales, considerando siempre el límite de los recursos naturales como una variable importante.

Por otra parte, una innovación política interesante de la 4T ha sido la inclusión de más sectores sociales dentro de los consejos de cuenca, sobre todo aquellos más interesados en una buena gestión que garantice su derecho humano al agua. “A junio de 2024, en 13 de los 26 consejos de cuenca en el país incluyeron explícitamente vocalías representantes de mujeres y de pueblos originarios” (Presidencia de la República, 2024, p. 203). De ahí la importancia de reforzar procesos de diálogo entre los distintos sectores sociales, para conocer las necesidades y las vías de solución que se proponen.

Reformas en materia legislativa

Parte del discurso presidencial del periodo 2018-2024 se consolidó con las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión en algunos aspectos constitucionales y en

[17] Se trata del mismo caso de la nota al pie número 9.

diversas leyes nacionales. Sin embargo, apenas se plantearon procesos enfocados directamente al agua potable para consumo humano; las reformas logradas apenas sirvieron para controlar el agua para uso industrial, que incluía a las concesiones mineras, pero el tema del agua era complementario.

Las dos leyes donde podemos ver las principales incidencias en la política hídrica del país son la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y la Ley de Aguas Nacionales (LAN), que en el primer caso refieren a la las acciones y estrategias generales tendientes a disminuir los efectos de las acciones humanas sobre el ambiente, en tanto la segunda normatividad refiere al manejo y gestión de las aguas superficiales y subterráneas del país.

Son de particular atención las reformas a la LGCC del 13 de julio de 2018, pese a que no entran dentro del periodo gubernamental conocido como 4t, porque constituyen la base conceptual para los procesos que se analizan desde la perspectiva del cambio climático.

Ahí se establece que las estrategias deben ser concertadas con la sociedad, tendientes a la sustentabilidad de los recursos naturales y a cumplir con el Acuerdo de París, para que la temperatura no suba más allá de 1.5 °C. Incluye la conceptualización explícita de distintos aspectos ambientales e institucionales, como la resiliencia de los sistemas naturales y socioambientales, la resistencia de los mismos, así como el concepto de riesgo, vulnerabilidad y los sistemas de alerta temprana que les puedan hacer frente (LGCC, 2012, Artículo II). Y por primera vez se incluye la creación de un Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático (LGCC, 2012, Artículo 2 III Bis).

No obstante, la reforma de 2012 establece desde el principio que las estrategias de mitigación deben orientarse al crecimiento económico del país, pues entre los seis objetivos de la misma se encuentra: “Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable, de bajas emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático” (LGCC, Art. 2, Fracc. V)

Para el periodo gubernamental federal que comprende de 2018 a 2024, en la LGCC se tienen reformas, adiciones y derogaciones en 27 artículos, en cuatro

momentos del sexenio (Figura 3). De la mano de dichas reformas, a nivel constitucional (CPEUM, Art. 122, Apartado B, párr. 2) se establece que la planeación del desarrollo de las distintas regiones deberá contar con acciones coordinadas entre Federación, Estado y Municipios; el agua potable y drenaje es considerados uno de los ejes a considerar para los espacios que se constituyan como asentamientos urbanos.

Figura 3. Cambios en la Ley General de Cambio Climático Periodo durante la 4T

#	Fecha	Tipo	Artículo		Párrafo	Fracción
1	6 de noviembre de 2020	Reforma	8			VI
2			16			VI, Inciso B y VII
3			32		2	
4			50			II
5			81		1	V
6			82		1	
7			83			
8			86			
9			92		3	
10			107			
11			108			
12		Adición	82		2	
13		Se derogan	3			XX
14			7			VIII
15			8			XVII
16			80			
17			84			
18			85			
19	11 de mayo de 2022	Reforma	51			
20	15 de noviembre de 2023	Reforma	7			IV
21			8			XIII
22			29			XI
23			30			I y II
24		Adición	3			III Bis
25			22			XXIX
26			29			X Bis
27	1 de abril de 2024	Reforma	26		Último	

Fuente: Cámara de Diputados/DOF. Elaboración propia.

Los cambios elaborados en 2020 son referentes a los mecanismos de financiamiento para las acciones de adaptación y mitigación que se elaboran. En 2022 se acordó que el consejo nacional se integrará “por mínimo quince personas provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático” (LGCC, Art. 51), y que sería responsable de evaluar permanentemente la implementación de las estrategias y acciones de gobierno.

Los Cambios de 2023 se enfocan en algunas atribuciones del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); mientras que los de 2024 establecen medidas desde una perspectiva intersectorial, que contemple los derechos humanos, el derecho a la salud y la integración de los distintos grupos sociales, incluido el principio de paridad de género y la participación de pueblos originarios.

Aunque la LGCC tuvo cambios, estos no incidieron en los artículos relacionados con el manejo del agua, pues se mantiene los de la propuesta original. Dos propuestas relevantes se traen a colación. En primer lugar, los municipios deben plantear los sistemas de abasto de agua potable de acuerdo a la estrategia que se establezca a nivel nacional y estatal (LGCC, Art. 9. Fracc. II, Inciso a), lo que no se observa de manera generalizada; mientras que la infraestructura debe considerarse como “estratégica” (LGCC, Art, 29, Fracc. XVIII).

Además, se propone diagnosticar los daños a los ecosistemas según “los volúmenes disponibles de agua y su distribución territorial” (LGCC, Art. 30, Fracc. X); y que los sistemas tarifarios *incorporen el pago de servicios ambientales* (LGCC, Art. 30, Fracc. XII).

En cuanto a la Ley de Aguas Nacionales (Figura 4), los cambios fueron 15, en tres momentos. En 2020, se determina que quien realice descargas de aguas residuales debe usar materiales biodegradables (LAN, Art. 88 Bis, Fracc. VI Bis), para disminuir los procesos contaminantes del agua; y se reforman las sanciones para quienes incurran en daños medioambientales (LAN, Art 12o, Fracc. I, II Y III).

Como puede verse en la Figura 2, los principales cambios de 2023 definen explícitamente los usos mineros como usos industriales del agua (LAN, Art. 3, Fracc. LVII Bis). En al artículo 4 se añaden dos párrafos, que refuerza la norma constitucional del derecho humano al agua[18], mediante los cuales las concesiones o asignaciones por parte de la Conagua deberán otorgarse una vez garantizado el abasto para consumo humano y doméstico, así como disminuir el caudal o cancelarlas cuando exista el riesgo de desabasto (LAN, Art. 4, Párr. 2 y 3).

Figura 3. Cambios en la Ley General de Cambio Climático Periodo durante la 4T

#	Fecha	Tipo	Artículo		Párrafo	Fracción
1	6 de Enero de 2020	Reforma	120		1	I, II y III
2		Adición	88			VI
3	11 de Mayo de 2022	Reforma	10		1 y 2	
4	9 de Mayo de 2023	Reforma	19			
5			24		1	
6			29		XVII y XVIII	BIS 4
7			119			XXII
8		Adición	3	Párr. 1		III BIS y LVIII BIS
9			4		2 y 3	
10			29	BIS 4		IX, X Y XI
11			37		2	
12			81			BIS 1, BIS 2, BIS 3 y BIS 4
13			88	BIS		V BIS
14			92	Párr. 1		VI
15			118		4	

Fuente: Cámara de Diputados/DOF. Elaboración propia.

Se amplía el catálogo de acciones que implican la revocación de concesiones, asignaciones o permisos para el uso del agua. La mayoría de estas reformas fueron elaboradas por la Presidencia de la República y entregadas a las

[18] Como se recordará, entre los cambios realizados a la Constitución mexicana en 2012, se añadía como derecho humano el "acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible" (CPEUM, Art, 4. Párr. 8), en donde el Estado -que contempla a la Federación, entidades federativas y municipios- queda como responsable de garantizar este servicio público.

dos cámaras del Poder Legislativos, en dónde fueron aprobadas una vez concluidos los procesos legislativos.

Hasta la fecha, ha quedado pendiente la reforma que extendería estos cambios de la LAN a rango constitucional -una de las 20 iniciativas presentadas por el ex mandatario Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024, a unos meses de terminar su sexenio. Las reformas se harían al párrafo sexto del artículo 4°, mediante el cual se establecería como prioridad el consumo doméstico, mientras que la del artículo 27° tenía "el propósito de prohibir el otorgamiento de concesiones de agua en zonas con escasez de agua o sequía" (López Obrador 2024 b).

De acuerdo con Gutiérrez (2024), la reforma buscaba "reposicionar la política sobre el mercado y revertir el largo proceso de desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho" (p. 237). Este espíritu parece compartirse por lo menos en las reformas logradas en la Ley de Aguas Nacionales las cuales, si bien son acotadas a los usos mineros e industriales, sí trata de resolver un escenario complejo para el país.

Hasta noviembre de 2023, Conagua tenía detectados 114 acuíferos sobreexplotados, en los estados de Zacatecas, Sonora, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Michoacán, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Durango, Coahuila, Chihuahua, Baja California Norte y Sur, Aguascalientes y Puebla. Si se comparan los mapas de urbanización y de desarrollo industrial. (Conagua, 2023 a). A ello se suma que sí hay elementos para una crítica a los usos industriales del agua, al igual que a los ordenamientos legales que han facilitado procesos sociales desiguales y la degradación de las condiciones ambientales, tal como lo plantea Gutiérrez (2024):

16

> De los 298,292 usuarios que tienen concesión para usos no consuntivos, sólo 3,304 usuarios en total (966 empresas, 1537 personas físicas y 801 asociaciones) acaparan el 22.3% de toda el agua concesionada en el país. Eso significa que sólo el 1.1% de todos los usuarios de agua en México aprovecha más de una quinta parte de este bien común. (p. 240).

Bolaños, Toledo y Osorno (2020) ilustran con mayor detalle las problemáticas ambientales y sociales que genera la sobreexplotación, derivadas de la entrega de

concesiones en espacios con escasez de agua: “desde abril del 2015 hasta diciembre del 2018 se otorgaron 77 títulos en acuíferos sin disponibilidad” (Bolaños et al., p. 17), de los cuales solo una décima parte de los recursos hídricos fue destinada para abasto público urbano.

En cuanto a la Ley General para el Cambio Climático la situación es un poco más polémica, pues si bien se busca un Consejo Nacional más incluyente, y la suma de nuevas atribuciones para el INECC, las críticas se observaron a lo largo del sexenio, sobre todo por los recortes presupuestales en materia de cambio climático, al propio instituto en mención y al Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio). Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2025 -último presupuesto elaborado por el gobierno de López Obrador- la reducción fue de 15.8% para las estrategias contra el cambio climático (Rojas, 2024).

Como ejemplo, las 232 Áreas Naturales Protegidas con que cuenta nuestro país apenas recibieron mil millones de pesos para el 2025, “lo que equivale a apenas dos terceras partes del presupuesto asignado en 2018” (Rojas, 2024, párr. 11). Respecto a la Conabio, Arturo Sarukhan, fundador del organismo en cuestión, había manifestado varias diferencias con el manejo de la política ambiental del sexenio, como respecto de los perfiles que estarían en la institución y la disminución de recursos públicos a lo largo de los años, lo que concluyó con su renuncia el 25 de agosto de 2022. Estos aspectos fueron criticados por parte del sector académico a lo largo del sexenio.

Un horizonte hídrico indeciso

A lo largo de este texto hemos visto como el cambio normativo en la Constitución y en las Leyes secundarias ha intentado detener las afectaciones al ambiente en las zonas con un alto grado de contaminación o con acuíferos sobreexplotados; sin embargo, que siga creciendo el índice de presión es un indicador de que es necesario que el diálogo interdisciplinario se traduzca en acciones de gobierno.

De entrada, hay coincidencias de diversos agentes sociales respecto de que la crisis hídrica tiene orígenes climáticos y económicos, siendo más importantes los

segundos, razón por la cual se busca priorizar el agua para consumo humano y quitarles el control a los intereses privados.

Moctezuma ha señalado reiteradamente que debe aprobarse la reforma al artículo cuarto constitucional (Laureles, 2023), pero también que habrá que aumentar controles, desde la LAN, a las concesiones de grandes usuarios, a criterios como “el que contamina paga” y a los grupos de control de los distritos de riego (Moctezuma, 2023). También ha exigido que se derogue la LAN, para dar paso a la Ley General de Aguas, mandatada desde 2012 en las reformas constitucionales, y cuya omisión ya lleva 12 años -o cuatro legislaturas federales.

El asunto de la gestión hídrica en el país no es menor, pues García y Mozka (2022) señala que, de seguir con el deterioro de los recursos naturales, los riesgos se trasladarán a “la salud humana, la producción económica, el cambio climático, y el ejercicio de derechos fundamentales, en especial de los pueblos originarios” (p. 11).

Conclusiones

A diferencia de la agenda política propuesta desde el Poder Ejecutivo y a las reformas aprobadas en la Legislatura, los cuestionamientos desde la academia trataron de ir más allá de los cambios legales relativos a la protección de los recursos naturales, buscando alternativas sociales y tecnológicas capaces de generar una mejor gestión y gobernanza del agua, los cuales poco se vieron a nivel legislativo u operativo desde las instituciones encargadas de los programas de gobierno.

Sin embargo, lo que sí se ha logrado es un diálogo interdisciplinario que da pistas sobre cómo pudiera modificarse la gestión en una nueva Ley General de Aguas, así como los procesos tecnológicos y sociales para un control más transparente y abierto a la ciudadanía, que además de generar condiciones de equidad nos ayude a entender a la ciudadanía en general cómo se realizan los procesos del agua. Por ello ha sido importante el acercamiento de la academia con

los sujetos sociales que han participado en procesos de defensa de los recursos y las peticiones de remediación ecológica.

Bolaños et al. (2020) ha advertido que el primer reto es la supervisión efectiva y detallada de los recursos naturales, para en un segundo momento lograr que el Estado pueda gestionarlos de acuerdo con el principio constitucional de que el agua es un derecho humano, propuesta que se hizo entre las reformas de febrero de 2024 y sigue sin ser trabajada por la LXVI Legislatura. También advierte de la urgencia de regular de mejor manera las concesiones; Los datos de los informes de gobierno corroboran lo que dicen las cifras de las nuevas concesiones y asignaciones: "López Obrador tal vez no tenga mucha agua para concesionar a nuevos solicitantes, pero sí tiene mucha que supervisar" (Pipitone, A., 2020, p. 74).

Por lo pronto parece una buena señal que en esta segunda etapa de la 4T se pueda impulsar un Plan Hídrico Nacional integral, de la mano de una Ley general de Aguas, como fue anunciado por la presidenta Claudia Sheinbaum en la conferencia mañanera del pasado 15 de enero de 2015. Al respecto, Alicia Bárcena, en su calidad de secretaria de medio ambiente, ha insistido en regular las más de 360 mil títulos otorgados desde 1992, pero sobre todo que la norma se modifique de acuerdo a las condiciones actuales de cambio climático y estrés hídrico.

Bibliografía

Animal Político (2022, 25 de agosto). *José Sarukhán, exrector de la UNAM, renuncia a la Conabio por supuestas diferencias con Semarnat*. En https://www.animalpolitico.com/2022/08/jose-sarukhan-exrector-de-la-unam-deja-la-conabio

Aquínoticias (2025, 26 de marzo). *Tapachula enfrenta emergencia hídrica*. En https://aquinoticias.mx/tapachula-enfrenta-emergencia-hidrica/

Archer. E., Landman W., Malherbe J., Tadross M., Pretorius, S. (2019). *South Africa's winter rainfall region drought: A region in transition?* Clim. Risk Manag. 25, 100188 (2019). En https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212096318301694

Aristegui (2022, 14 de agosto). *AMLO anuncia acueducto que garantizará suministro de agua a Monterrey; se reúne con Alfonso Romo*. En https://aristeguinoticias.com/1408/mexico/amlo-anuncia-acueducto-que-garantizara-suministro-de-agua-a-monterrey-se-reune-con-alfonso-romo/

Aristegui Noticias (2023, 23 de agosto). *Especialistas advierten sobre crisis de agua en México en 2028*. En https://aristeguinoticias.com/2308/mexico/especialistas-advierten-sobre-crisis-de-agua-en-mexico-en-2028/

Bautista, K. (2024). *El "Día Cero": Entre la cobertura mediática y la realidad cotidiana*. Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C./agua.org.mx/. En https://agua.org.mx/actualidad/el-dia-cero-entre-la-cobertura-mediatica-y-la-realidad-cotidiana/

BBC Mundo (2018, 19 de enero). *Ciudad del Cabo: el "día cero" en el que por primera vez una gran ciudad del mundo podría quedarse sin agua.* En https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42742476

Bolaños, R.; Toledo, D. y Osorno, C. (2020), *Corrupción en el sector agua ¿quién es responsable de la crisis?* Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas. En https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Corrupcio%CC%81n-en-el-sector-agua-quie%CC%81n-es-responsable-de-la-crisis.pdf

Breña Naranjo, A. (2022). *Monterrey y su Día Cero*. Perspectivas IMTA, Nº. 27. IMTA. En DOI: doi.org/10.24850/b-imta-perspectivas-2022-27.

Burnes Ortiz, A. (2002): *La disputa por los recursos minerales en América Latina: el caso de México (del pacto colonial a la globalización contemporánea)*. Facultad de Ciencias políticas y Sociales/ Universidad Nacional Autónoma de México. En https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-disputa-por-los-recursos-minerales-en-america-latina-el-caso-de-mexico-del-pacto-colonial-a-la-globalizacion-contemp-82438

Centro De Estudios De Las Finanzas Públicas _ CEFP (2007), *Pidiregas. 2007 - 2008*. Cámara de Diputados de México. En https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0832007.pdf

Comisión Nacional del Agua [Conagua], (2023 a). *Acuíferos sobreexplotados, 9 de noviembre de 2023*. Sistema de Información Geográfica de Acuíferos y Cuencas (Sigagis). En https://sigagis.conagua.gob.mx/sobreexplotados/

Conagua (2023 b). *Estadísticas del Agua en México*. Semarnat. En https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/Descargas/pdf/EAM2023_f.pdf

Conagua (2024). *Títulos y volúmenes de aguas nacionales y bienes inherentes por uso de agua*. Gobierno de México. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/970153/volxusoNacional_DIC2024.pdf

Constantino Toto, R. (2011). "Las dimensiones de la seguridad nacional en materia hídrica". En Navarrete Ruiz, C., Corichi García, C., y Agundis Arias, F. Coord. Agua: *El Oro Azul. Foro La Agenda del Agua.* Senado de la República. En https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3184/20.pdf

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. Ultima reforma publicada DOF 15-04-2025. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Damian, F. (2016, 25 de julio). *Población en la Megalópolis creció 50% en 20 años*. Milenio Noticias En https://www.milenio.com/estados/poblacion-megalopolis-crecio-50-20-anos

El Economista (2024, 18 de febrero). *Además del Cutzamala, ¿Qué otras fuentes abastecen de agua a la CDMX?* En https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ademas-del-Cutzamala-Que-otras-fuentes-abastecen-de-agua-a-la-CDMX-20240217-0003.html

El Financero (2024, 6 de junio). 'Día Cero' del agua en CDMX: *¿Nos libramos? Esto dicen especialistas*. En https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2024/06/06/dia-cero-del-agua-en-cdmx-nos-libramos-esto-dicen-especialistas/

El Financiero (2024 b, 14 de febrero). *'Día Cero' del agua para CDMX y Edomex: ¿Cuál es el plan de AMLO para evitarlo?* En https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/02/14/amlo-mananera-temas-hoy-14febrero-2024-en-vivo/

García, D. (2025, 16 de enero). *Sistema Cutzamala podría llegar al "día cero" en 2025*. GarmoClick. En https://www.garmoclick.com/noticias/sistema-cutzamala-podria-llegar-al-dia-cero-en-2025/

García Barrios, R. y Mozka Estrada, S., editores (2022). *Problemas del agua en México: ¿cómo abordarlos?* Primera edición. Fondo de Cultura Económica. Colección Ciencia para México

Gutiérrez Rivas, R. (2024). "Iniciativa de reforma de los artículos 4 y 27; recuperar y fortalecer el contenido social de la Constitución mexicana". En López Ayllón, S., Orozco Henríquez J. J., Salazar, P., Valadés, D. Coord. *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México [IIJ/UNAM]. En

29

Instituto Nacional de Estadística y Geografía _ INEGI (2025). *Población total (Número de habitantes)*. En https://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx

Laureles, J. (2023, 23 de marzo). *Grupos civiles exigen a la Conagua que impulse la nueva Ley General de Aguas*. La Jornada. En https://www.jornada.com.mx/notas/2023/03/23/politica/grupos-civiles-exigen-a-la-conagua-que-impulse-la-nueva-ley-general-de-aguas/

Ley de Aguas Nacionales [LAN], Diario Oficial de la Federación, 1 de diciembre de 1992, última reforma publicada el 24 de marzo de 2023. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf

Ley General de Cambio Climático [LGCC], Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2012, última reforma 13 de enero de 2023. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf

Ley de Minería (2025). Cámara de Diputados. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMin.pdf

López Obrador (2018). *Este es el discurso completo que dio AMLO en el Zócalo. Expansión*. En https://expansion.mx/nacional/2018/07/02/este-es-discurso-completo-que-dio-amlo-en-el-zocalo

López Obrador, A. M. (2019, 1° de septiembre). *Primer informe de gobierno [Discurso].* Presidencia de la República. En https://amlo.presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/DISCURSO-PRESIDENTE-ANDRE%CC%81S-MANUEL-LO%CC%81PEZ-OBRADOR-PRIMER-INFORME-GOBIERNO-01-09-2019.pdf

López Obrador, A. M. (2020, 1° de septiembre). *Segundo informe de gobierno [Discurso].* Presidencia de la República. En https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/DISCURSO-DE-ANDRE%CC%81S-MANUEL-LO%CC%81PEZ-OBRADOR-PRESIDENTE-DE-MEXICO-EN-SU-SEGUNDO-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf

López Obrador, A. M. (Andrés Manuel López Obrador) (2024, 19 de abril). *Garantizar agua para consumo doméstico es prioridad. Conferencia presidente AMLO*. [Video]. YouTube. En https://www.youtube.com/watch?v=ZQ6LIEf7C4o&t=4929s

López Obrador, A. M. (2024 b, 14 de febrero). *Reformas de la 4T aseguran cuidado del agua, de la salud, de los animales y del ambiente*. En https://amlo.presidente.gob.mx/reformas-de-la-4t-aseguran-cuidado-del-agua-de-la-salud-de-los-animales-y-del-ambiente/

Moctezuma Barragán, P. (2023, 18 de febrero). *Dos visiones en juego ante la próxima ley del agua*. Agua para todos, agua para la vida. En https://aguaparatodos.org.mx/dos-visiones-en-juego-ante-la-proxima-ley-del-agua/

Morena (2018). *Proyecto De Nación 2018- 2024*. Instituto Nacional Electoral. En https://www.cmdrs.gob.mx/sites/default/files/cmdrs/assets/Grupos_de_Trabajo/proyecto_de_nacion_2018_2024.pdf

Ortega Font, N. M. (2010). “La crisis hídrica de la Ciudad de México. Dimensiones y alternativas”, en *Casa del tiempo*, 29 (IV). Universidad Autónomo Metropolitana [UAM]. En https://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/29_iv_mar_2010/casa_del_tiempo_eIV_num29_16_21a.pdf

Ortiz Rendón, G. A. (2008). “Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua en México: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico”. En Rabasa, E. O. Y Arriaga García, C. B. Coord. *Agua. Aspectos Constitucionales*. universidad Nacional Autónoma De México. En https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2598/2.pdf

Presidencia de la República (2019, 1 de septiembre), *Primer Informe de Gobierno*. En https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf

Presidencia de la República (2020, 1 de septiembre). *Segundo informe de gobierno*. En https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Segundo-Informe-2019-2020.pdf

Presidencia de la República (2021, 1 de septiembre). *Tercer informe de gobierno*. En https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/TERCER-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01-09-21.pdf.

Presidencia de la República (2024, 1 de septiembre). *Sexto informe de gobierno*. En https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/fca41ae3c4cbdcaeef337442e3adbe0e.pdf.

Pipitone, A. (2020). “Las vedas de Peña Nieto vulneraron los acuíferos del país”. En Bolaños, R.; Toledo, D. y Osorno, C., *Corrupción en el sector agua ¿quién es responsable de la crisis?* Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas. En https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Corrupcio%CC%81n-en-el-sector-agua-quie%CC%81n-es-responsable-de-la-crisis.pdf.

Rojas, A. (2024, 19 de noviembre). *Reducirían 15.8% recursos contra cambio climático*. El economista. En https://www.eleconomista.com.mx/politica/reducirian-15-8-recursos-cambio-climatico-20241119-734807.html.

Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación [SECIHTI], (2025). *Resultados. Pronace Agua*. En https://secihti.mx/pronaces/pronaces-agua/resultados-pronaces-agua/.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], (2024). *Programa Nacional De Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano 2021-2024. Avance y resultados. Enero 2023 – Junio 2024. Gobierno de México*. En

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/946736/15_PNOTDU_AyR2324.pdf.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat], (2024). Programa Nacional Hídrico 2020-2024. AVANCE Y RESULTADOS Enero 2023 – Junio 2. Gobierno de México. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/940878/Reporte_PNH_2023-2024.pdf.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat] (2020). *Programa Nacional Hídrico 2020-2024*. Gobierno de México, En https://www.gob.mx/conagua/documentos/programa-nacional-hidrico-pnh-2020-2024.

U. S. Mission to Mexico (2024, 23 de abril). *La visita del administrador de la NASA Bill Nelson permite a México y EEUU soñar en grande. Declaración del Embajador Ken Salazar*. Gobierno de Estados Unidos de América. En https://mx.usembassy.gov/es/la-visita-del-administrador-de-la-nasa-bill-nelson-permite-a-mexico-y-estados-unidos-sonar-en-grande-sobre-nuestro-planeta-y-el-universo/.

Universidad Iberoamericana [Ibero], (2022), *Inseguridad de agua en 32% de hogares en México. Comunicado de prensa*. En https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado_de_prensa_hwi_v6.pdf.

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

Omar Ernesto Roque Bernal[1]
Damaris Roque Bernal[2]

Introducción

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

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

Lo anterior, permitirá comprender de forma sucinta, y a escala, la situación de estas acciones y programas a nivel nacional, estatal y de todos los municipios del estado de Michoacán, hasta centrarse en los municipios que conforman la

[1] Profesor-Investigador adscrito a la Coordinación de Estudios Políticos y Gestión Social de La Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, correo: oeroque@ucemich.edu.mx; tel. 353-532-0762, ext. 1760.
[2] Profesora del Subsistema de Telebachillerato de Veracruz (TEBAEV) adscrita a la Secretaría de Educación de Veracruz, correo: stimpiren@hotmail.com.

38
Ciénega del Chapala: Sahuayo, Jiquilpan, Cojumatlán de Regules, Marcos Castellanos, Villamar, Venustiano Carranza, Briseñas, Pajacuarán, Vista Hermosa e Ixtlán. De ellas, se expresarán condiciones y características tales como; el número, nombre y objetivos de los programas; la cantidad y origen del presupuesto que reciben; la institución responsable de aplicarlos; la cantidad y tipo de población atendida; el derecho social que se cumple; y la fuente de donde se obtuvo la información.

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

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

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

Desde el año 2007 la Coneval ha realizado un listado de los programas y acciones de desarrollo social que se aplican en el país, esto en sus tres niveles de gobierno, desde donde se realizan diversos ejercicios de análisis de política social: “esta herramienta permite consultar información estructurada y sintética que contribuye a la toma de decisiones informadas y objetivas, en un marco de gobierno abierto,

transparente, enfocado a resultados y comprometido con la rendición de cuentas" (Coneval, 2024, p. 12).

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

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

Por ello, casi siempre estas intervenciones se diseñan integrando distintos elementos que coadyuvan a identificar las áreas y grupos sociales que carecen de derechos sociales. Tales intervenciones también se supeditan a las prioridades y suficiencias presupuestarias (Coneval, 2024, p. 14). Se hace notar que estos documentos consultados utilizan poco el termino *desarrollo*, y en su lugar usan el de *bienestar*, sobre todo en la presentación de cada obra denotando su plataforma teórica e ideológica.

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

Para el año 2022, había un total de 125 programas y acciones (Coneval, 2024a, p. 44), y para el 2023, bajó a 123, aplicadas en 18 entidades públicas;

tendencia que ha ido siempre a la baja en relación a años pasados desde el 2009; esto en cuanto al número de programas, pues en cuanto a presupuesto, ha aumentado en casi 200 mil millones de pesos (CONEVAL, 2024a, p. 21). El presupuesto para estos programas ha pasado de un poco menos de 850 000 millones de pesos en 2009, a los casi mil doscientos millones de pesos para el 2023.

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

Las secretarías que concentran el mayor presupuesto en este campo son la SEP, el IMSS y la Secretaría del Bienestar[3] (CONEVAL, 2024a, p. 23); dependencias, que también se ocupan de los programas que absorben más del 50% de este presupuesto: 1) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2) Atención a la Salud y 3) Subsidios para organismos descentralizados estatales. Cabe señalar que son los criterios con los que se decide lo anterior, los que precisamente abren el debate de cómo y cuánto debe asignarse y ejercerse para alcanzar estos objetivos de desarrollo social (Coneval, 2024, pp. 18-38).

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

No es lo mismo lo que necesita en el norte de México, que el sureste, o el centro; no son las mismas necesidades ni características las que tienen las áreas urbanas que las rurales; ni los niveles socioeconómicos de colonia a colonia; pero a pesar de esto, es bien sabido como un campesino de la tercera edad cobra el mismo apoyo, que una persona mayor que llega en su automóvil de lujo al banco

[3] Para 2023, el presupuesto de la Secretaría del Bienestar que se utilizará en ese rubro, superará por primera vez al del IMSS.

del bienestar. Por ello, parte de la discusión gira entre el universalismo de los derechos sociales o un enfoque etario o focalizado, ambos criterios sin aplicarse adecuadamente.

Los programas encargados en dar las prestaciones de los distintos servicios públicos, son los más abundantes desde el 2022 (Coneval, 2024a, p. 24), aunque para el año 2023, el cumplimiento de reglas operación, les ha igualado en cantidad. Los programas de subsidios, siempre han sido los menos presentes en número y cantidad presupuestaria. La SEP, Secretaría de Cultura y el Secretaría de Salud, son las dependencias que más programas y presupuesto ejerce para el 2022, pero en el 2023, la dependencia de Salud superará a la de Cultura (Coneval, 2024a, p. 26; Coneval, 2024, pp. 18-38).

Desde el 2022 al 2023, educación, cultura y salud, juntos ejercen más del 80% del presupuesto asignado (Coneval, 2024a, p. 28; Coneval, 2024, pp. 32). La mayor parte del presupuesto se otorga directamente a personas, como becas o apoyos directos, y menos del 13 % al resto de las categorías, instituciones, territorios y otros. El grupo etario más apoyado no es el de adultos mayores, sino los programas que apoyan a varios grupos de edad diferentes al mismo tiempo o programas que apoyan en más de una etapa de vida (como la salud y la educación).

La primera infancia, es el grupo etario menos apoyado. Más del 50% de estos programas cuenta con padrones actualizados de beneficiarios (Coneval, 2024a, p. 30; CONEVAL, 2024, pp. 18-38). Interesante observar cómo los programas eliminados en el 2022, tienen que ver con temas de emprendurismo, competitividad y calidad (CONEVAL, 2024a, p. 38).

En conclusión, es notoria la disminución nominal de programas y acciones desde décadas pasadas, pero hay una clara tendencia de crecimiento presupuestario de ellos en los últimos años. El presupuesto ejercido se concentra en tres dependencias, tres programas presupuestarios y tres derechos sociales (educación, salud y bienestar económico); pero de ellos, salud, educación y seguridad social tienen el mayor presupuesto. Por su parte, es la prestación de servicios públicos el principal tipo de intervención, incrementándose en los últimos años (Coneval, 2024, pp. 53-54).

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

La existencia de estas bases de datos desde el 2008, permiten hacer análisis históricos. Permite conocer los aportes presupuestarios a los municipios y a las entidades federativas. Y lo más importante, "contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas" (Coneval, 2024, pp. 53-54).

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

El Inventario Estatal de 2021 identifica un total acumulado de 1,038 iniciativas de desarrollo social implementadas en todos los estados. Las regiones con la gama más amplia de programas y acciones fueron la Ciudad de México, Jalisco, Zacatecas, Guanajuato y Yucatán; en conjunto, estos estados constituyeron el 32,4 por ciento del número total de iniciativas. Por el contrario, Michoacán, Tabasco, Morelos, San Luis Potosí y Nayarit surgieron como las entidades con menos iniciativas; en total, representaron el 6,6 por ciento del total (CONEVAL, 2024b, p. 23).

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

Históricamente, estos dos grupos etarios han superado en el 2023, a la tendencia anterior de apoyo a grupo etario de jóvenes (Coneval, 2024b, p. 31-32).

Para el 2021 tiene un presupuesto original[4] por debajo del promedio nacional (78.4 millones de pesos), pero está por arriba de más del cincuenta por ciento de los estados de la república, con 53.3 millones de pesos (Coneval, 2024b, p. 43).

De los programas de desarrollo social prioritarios para atender las necesidades derivadas por el COVID-19, Michoacán recibió un poco menos de 196 millones de pesos por medio del programa de Asistencias Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria. Dicho programa se implementó por medio del DIF, dirigida a personas con discapacidad. Este era un programa que se implementó desde el 2018, recibiendo mayor presupuesto para el 2021 (Coneval, 2024b, p. 49).

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

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

También se requiere implementar estrategias que garanticen la disponibilidad de los documentos normativos de los programas sociales, para que en cada intervención se tengan claras las reglas de operación o lineamientos que permitan

[4] Se debe diferenciar entre presupuesto original asignado, del presupuesto ejercido realmente.

identificar la población objetivo, el presupuesto disponible, el bien o servicio a otorgar y la periodicidad con la que se entregarán los apoyos; todos ellos temas que reciben críticas que dudan de la cuantía de tales programas. Sólo de esta manera, se sabrá de forma precisa los resultados de las intervenciones de desarrollo social (Coneval, 2024b, p. 89).

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

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

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

Sus intervenciones deben responder y adaptarse a los diversos requisitos del grupo demográfico previsto (Coneval, 2024c, p. 1). Al igual que en otros ámbitos de la gobernanza, su constancia, las asignaciones financieras, los marcos operativos y el alcance dependen de variables que incluyen el entorno económico, los períodos electorales y las prioridades delineadas en el panorama político y la agenda pública al comienzo de cada administración; factores que se actualizan conforme cambian las circunstancias y necesidades. Esta cuestión choca con los principios teóricos que señalan la necesidad de definir una planeación del desarrollo social de forma

continua, y desde las características de las carencias sociales y no de factores externos.

Estos datos recopilados en inventarios como este (tipo de apoyo, población que beneficia y recursos utilizados) ayudan a identificar áreas de mejora, convertirse en una herramienta valiosa y beneficioso para el examen y la observación de las prioridades sociales de los organismos gubernamentales locales, ya que facilita la toma de decisiones informadas, mejora la transparencia y garantiza la rendición de cuentas (Coneval, 2024c, p. 2).

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

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

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

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

Las fuentes desde donde se pueden obtener datos sobre las acciones y programas de desarrollo social a nivel municipal, se clasifican como documentos formales, incluidos los protocolos operativos, los marcos de métricas de rendimiento y las directivas de procedimiento; a nivel local los planes de desarrollo, presupuestos de egresos, informes de gobierno, Informe de Cuenta Pública, o cualquier equivalente a ellos. En últimas fechas la información en redes sociales completa estos datos. La dificultad en la búsqueda de estos datos mostró la necesidad de mejorar las capacidades técnicas de sus funcionarios, por la duplicidad de registros, falta de actualización de datos y la inconsistencia de los mismos (Coneval, 2024c, pp. 9-11).

A diferencia de sus homólogos, el inventario municipal no cuenta con una clasificación programática precisa, por lo que se catalogó todo programa y acción municipal cercana a los derechos sociales y de bienestar económico ya mencionados, esto por medio del análisis de la descripción de los objetivos de los mismos, la población a quien se dirige o la dependencia que los opera (Coneval, 2024c, p. 11).

Este inventario tiene datos de los 2,476 municipios vigentes durante el ejercicio fiscal 2022; de los cuales, cerca del 80% contó con alguna fuente de información para la recuperación de estos datos; siendo el plan de desarrollo municipal su principal fuente. El informe de gobierno, es la principal fuente de información para datos sobre el desarrollo social municipal, con casi el 50% de los casos, y son las páginas web las que menos datos presentan. Los criterios para elegir los datos utilizados fueron un indicador de transparencia, accesibilidad y legibilidad; los cuáles más de la mitad de los municipios no logra cumplir (Coneval, 2024c, p. 34).

Los derechos sociales que están asociados con la gama más amplia de iniciativas e intervenciones se refieren a la salud, el bienestar económico y la vivienda. El origen de los grupos sociales apoyados, en su mayoría no se pudo identificar, les sigue el apoyo a grupos de diversos orígenes etarios, y en tercero a grupos vulnerables económicamente. Los jóvenes son los menos apoyados. En cuanto a presupuesto recibido, los derechos sociales más apoyados a nivel municipal son la vivienda con un 42%, el bienestar económico con 20.7% y la educación con un 11.7% (Coneval, 2024c, pp. 37-38).

Del 2020 al 2022 se ha reducido el número de programas y acciones de desarrollo sociales municipales, llegando a sólo el 35%; esto puede ser en parte por cambios de gobierno, así como los nuevos criterios de calidad de la información, apenas implementados, que dejaron de considerar programas que operaban de forma local pero que dependían de instancias estatales, federal o de la sociedad civil. El incremento de fuentes de información digital se incrementó (Coneval, 2024c, pp. 36, 44-45).

Todos los municipios de Michoacán cuentan con página web oficial, pero es la fuente en la que menos datos sobre desarrollo social aparecen, con un poco más del 50%; un 99.1% cuentan con información en redes sociales; sólo 76.1% cuenta con plan de desarrollo municipal, 83.2% publica su presupuesto de egreso, 71.7% publica informes de gobierno, 80.5% publican su cuenta pública (CONEVAL, 2024c, pp. 23-32). Datos así en Michoacán muestran que, si bien es cierto que existen los medios para hacer públicas las acciones de gobierno y el uso de recurso estatales para cumplir con los principios de transparencia, de nada sirven si no se tiene la voluntad política de mostrar tal documentación.

El Inventario Municipal 2022 detectó identificó un total de 6.792 iniciativas y programas destinados al desarrollo social. Entre estos, 678 se atribuyen al estado de Michoacán, lo que representa el 10,0% de la cifra nacional general. Ocupa el lugar 11 entre las 32 entidades en cuanto a presupuesto programado, con $123,323,598.92 millones de pesos asignados.

En cuanto a la participación del presupuesto de estos programas y acciones de desarrollo social, 8 son federales, 6 estatales y 7 del ramo 33. Michoacán no

figura entre los municipios con los niveles de pobreza más altos o más bajos en relación al número de programas y acciones de desarrollo social (Coneval, 2024c, p. 36, 41-44).

Desde el 2020, Michoacán sigue siendo el estado con el mayor incremento de programas, manteniendo su representación del 10% del total nacional, esto a pesar de que la disminución de tales desde el 2020, fue de un 47.3% (de 1286 pasa a 678). En cuanto a los documentos que se utilizan para verificar estos programas, se han reducido o crecido levemente en los municipios michoacanos del 2020 al 2022, con excepción de la página web que es ya del 100%, y la cuenta pública paso de un 55.8% a un 80.5% (Coneval, 2024c, pp. 36, 44-54).

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

El grado de rezago social de los municipios de Michoacán es alto. De sus 113 municipios, en 111 se aplicaron alguno de estos programas o acciones. De los 4 millones 750 mil habitantes, el 41.7% se encuentra en situación de pobreza. El año del 2020 fue en el que más programas y acciones sociales se aplicaron con 1335, para el 2022 se redujo a 678. El 100% de los ayuntamientos cuentan con páginas web oficiales donde transparentan parte de la información relacionada con estos programas.

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

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

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

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

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

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

En la segunda década del siglo XXI, la población en la región del Ciénega del Chapala está en franco crecimiento por las inercias de crecimiento poblacional que vienen desde al siglo pasado y comienzan a desacelerarse a finales del mismo.

Pero llama la atención que existan tendencias negativas de crecimiento demográfico, en al menos la mitad de los municipios; fenómeno explicado en parte por los procesos de migración interna de las áreas rurales a las urbanas, y la migración internacional.

Los municipios de Sahuayo y Jiquilpan, cuyas cabeceras están consideradas como área conurbada, son las que concentran el mayor número de población en la región, pero Jiquilpan no escapa a esta singularidad demográfica, que es más común en los municipios menos poblados, que a su vez son los de mayores índices de pobreza.

La década del 2010 inicia en la región con una población en situación en pobreza, mayor a la media de su población total. Esta situación parece ser menor en municipios con centros urbanas poblados, y mayor en los municipios menos poblados. Esta situación parece agravarse a la mitad de la década con municipios que superan el 70% de su población en situación de pobreza.

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

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

Los gobiernos municipales de esta región del periodo de 2021 al 2024, son en su mayoría de partidos de oposición al régimen gobernante a nivel federal y estatal, con excepción de Vista Hermosa y Cojumatlán. Sólo con tres mujeres como presidentas municipales.

Para el año 2022, se cuenta con un total de cuarenta y cinco acciones y programas de desarrollo social incluidos en los municipios de esta región, todas con nombre y definición de la población objetivo, pero el resto de los datos como institución responsable, objetivo del programa o número de beneficiarios, es parcial. Jiquilpan es el municipio con el mayor número de acciones o programas de desarrollo social, con once. Los que menos; Ixtlán, Marcos Castellanos y Coquimatlán con sólo uno. Sólo Briseñas y Villamar no especifican la fuente de sus datos, del resto son variados los documentos de origen.

Aunque la mayoría de estos programas o acciones no especifican la institución subsidiaria, en los casos en que, si se hace, es el DIF municipal la responsable. De ahí le sigue la Dirección de Desarrollo Agropecuario y Sector Educativo, la Dirección General de Bienestar y Desarrollo Social, y un Departamento de Desarrollo Social. Todas son departamento o áreas de algún ayuntamiento, es muy probable que los programas que no lo tienen definido, es por la inexistencia de un departamento o área específica en el ayuntamiento relacionada con el desarrollo social.

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

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

En Venustiano Carranza se especializan sus programas en productores y emprendedores; Jiquilpan con el mayor número de programas para mujeres, y

jóvenes (una rareza por la tendencia vista a nivel nacional); en Vista Hermosa y Villamar son los que mayor número de programa se asigna a las familias, y este último municipio es el único que ofrece apoyo a víctimas por desastres naturales, lo que demuestra la dependencia municipal al programa DN-III-E.

En cuanto a los derechos sociales que se resguardan con estos, a nivel regional se cuentan quince programas o acciones que cubren el Bienestar Económico, doce Salud, siete Alimentación Nutritiva y de Calidad, cinco Vivienda Digna y Decorosa, cuatro para productores y emprendedores, tres Educación, dos Medio Ambiente Sano, uno Desastres Naturales, y uno de No Discriminación.

Origen y actualidad de algunos principios teóricos del desarrollo social

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

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

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

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

Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Kant, Hegel, Fichte, Tocqueville, Marx, Engels y Nietzsche, entre otros, reflexionaron sobre lo que hoy denominamos desarrollo social, al intentar contestar a la pregunta de qué manera puede una sociedad establecer las condiciones necesarias para garantizar el bienestar de su población, creando las bases filosóficas de lo que se convertirían en las bases teóricas de las políticas sociales y de seguridad social presentes.

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

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

Una de las primeras teorías modernas que consideró necesario abordar el desarrollo social desde la relación multidimensional fue el marxismo, que enfatiza

en sus aspectos materiales e históricos y se centra en un socialismo científico, enfocándose en conocer el cambio de las estructuras sociales a través del cambio económico y social.

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

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

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

19

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

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

Los marcos alternativos de desarrollo social divergen de la intervención gubernamental y hacen hincapié en el examen de las conexiones sociales y las

dinámicas interpersonales en la medida en que afectan a la conducta individual, especialmente en lo que respecta a los ámbitos del crecimiento antisocial y prosocial.

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

En la actualidad, los principales fundamentos teóricos que se aplican para repensar y diseñar las políticas de desarrollo social, retoman mucho de lo propuesta por las teorías mencionadas anteriormente, e incluso las fusionan; tales son el universalismo garantista, el universalismo básico, el desarrollo y seguridad humana, la flexiseguridad, el florecimiento humano y la igualdad compleja (Medrano, 2010, pp. 3-4). A lo anterior se agrega un nuevo fundamento teórico, que apenas empieza a tomar forma, la teoría o modelo del bienestar. Y aunque retoma algunos principios de la teoría del Estado de bienestar, no es igual. Este caracteriza a la política social del régimen político actual en México.

El *universalismo garantista*, tiene sus bases en el problema de clase que planteó Marx, pero agregando la aspiración igualitarista de los estados de bienestar propuesta por Keynes. Esta propuesta de igualdad dio pie a proyectos económicos distintos del denominado capitalismo de bienestar (Esping-Andersen, 2000 en Medrano, 2010, p. 6),[5] los cuales tenían en común una promesa de ciudadanía social universal, estrechamente relacionada a una democracia plena, con reconocimiento a derechos sindicales y a la educación.

El principio universalista sustenta la provisión de bienes y servicios públicos, oponiéndose a los criterios selectivos para las prestaciones sociales, y los regímenes de bienestar se definen por su adhesión a este principio dentro de la política social, haciendo hincapié en el acceso igualitario a los servicios esenciales

[5] El capitalismo de bienestar constituyó una síntesis de los igualitarismos liberal que enfatizaba la libertad del individuo, y social-democrático que apoyaba la solidaridad de clase de esa época.

para la participación y el desarrollo de la comunidad. El Estado constituye el principal responsable de la provisión de tales bienes, por medido de leyes y programas gubernamentales.

Aunque este es un proyecto de origen europeo, estuvo presente en otros países como México desde los principios constitucionales de 1917, y hasta la década de los 80as. Su limitante más importante es la falta de recursos públicos para cumplir con los principios de igualdad e universalidad de los servicios públicos. Estos estados de bienestar tenían como objetivo establecer amplios marcos de redistribución, garantizar el pleno empleo y promover el crecimiento económico a través de sistemas de seguridad social diseñados para proteger a casi todos los ciudadanos (Medrano, 2010, pp. 5, 16).

La *flexiseguridad*, fue la respuesta de los países escandinavos antes las dificultades del paradigma anterior y la adaptación de la política social a los procesos de globalización económica mundial durante la última década del siglo XX. La competencia económica global, llevó a lo mismo a los distintos estados de bienestar; que buscaron formas de mantener sus sistemas de seguridad social en un contexto de lucha por mercados que requería de la reducción de los costos laborales, imposibilitando el pleno empleo.

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

Pero al mismo tiempo manteniendo la seguridad, sobre todo laboral, pero en un sentido amplio del desarrollo social. Seguridad del puesto de trabajo, del empleo, de los ingresos, y posibilidad de combinar vida laboral con privada (permisos de maternidad, entre otros). La propuesta tiene como objetivo equilibrar la necesidad de competitividad económica a través de la flexibilidad laboral con el imperativo de la seguridad social, mediante la determinación de los niveles óptimos de ambos componentes. El Estado sigue regulando los mercados laborales, pero los flexibiliza.

Las críticas que recibe giran en torno a la imposibilidad de mantener en equilibrio los interese económicos con los laborales (Medrano, 2010, pp. 17, 28). Esta política social tiene relación con la política económica y la laboral, y a su vez con la política familiar; por ello:

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

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

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

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

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

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

Aún no se ha logrado la transición de un modelo que simplemente facilita el acceso a las necesidades básicas a otro que promueva y garantice activamente la plena realización de los derechos. Otra desventaja, es que el concepto de seguridad humana es impreciso, su carácter multidimensional y amplio, se confunde con el de sólo seguridad, generando peligros en países en situación de conflicto o militarizados (Medrano, 2010, pp. 28, 42).

La *igualdad compleja*, se refiere a la relación entre ciudadanía, cohesión social e igualdad. Instituciones como la CEPAL han recibido de ella el sustento teórico para sus propuestas de desarrollo social. La noción de ciudadanía se conceptualiza como la posesión y promulgación de los derechos humanos inherentes.

Estos derechos abarcan tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales, económicos y culturales. La idea de igualdad compleja está asociada al principio de justicia distributiva articulado por Michael Walzer (1983), que no debe interpretarse erróneamente considerándolo una mera igualdad (ibíd.: 14); la justicia representa una constelación de esferas interconectadas a través de la igualdad, basada en una comprensión democrática y pluralista de la sociedad.

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

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

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

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

Por lo tanto, es imperativo abordar estas diferentes conexiones para evitar que se perpetúen las desigualdades de oportunidades a lo largo del tiempo, en particular en lo que respecta a la discriminación, que tiene numerosos orígenes (Medrano, 2010, pp. 43, 54).

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

Para contrarrestar este modelo imperante, se ha articulado la noción de universalismo básico. El principio central del universalismo básico afirma que la gama de beneficios esenciales que abarca es intrínsecamente universal. Además,

incumbe al Estado garantizar dicha cobertura.[6] Este marco significa una «perspectiva» de la política social, similar a una agenda que delinea estrategias específicas destinadas a modernizar esta perspectiva. Es imperativo un resurgimiento del paradigma universalista.

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

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

Entre sus principales desafíos está garantizar la sostenibilidad financiera del conjunto integral de beneficios que abarca. Un requisito previo para lograr un desarrollo duradero es el carácter político, que se expresa a través de pactos y estrategias sociales que se respaldan en colaboración y se reconocen mutuamente (Medrano, 2010, pp. 55, 66).

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

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

definidos como aquellos productos que permiten a los individuos mantener el respeto por sí mismos y ganarse el respeto de los demás.

Un componente fundamental de este marco es el reconocimiento del otro. Se basa en el supuesto de que los seres humanos evolucionan dentro de una multitud de marcos comunitarios que dan sentido a sus vidas. Si bien la dimensión material es esencial (Sen; 1985, 1993), no es suficiente para el florecimiento humano (Boltvinik). No se limita a ser método para medir pobreza, sino que ofrece una visión para entender el progreso social. Hay al menos dos obstáculos principales del florecimiento humano: pobreza económica y alienación (trascender con nuestra labor). Entre otras de sus limitantes está el ofrecer una visión utópica, sin proveer de acciones para que se aleje de ella y lo acerque a una visión política (Medrano, 2010, pp. 67, 76).

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

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

Las políticas de bienestar del partido en el poder, probablemente estén influenciadas por los debates sobre el universalismo versus la focalización en la política social. El proyecto de política social de Morena puede abogar por programas universales de bienestar que incluyan a la mayoría de la población, reflejando su

ideología populista e inclusiva (Armas, 2015). El trasfondo de lucha política que antecedió a este partido político que representa a este nuevo régimen político de México, indica un enfoque asistencial que busca empoderar a los grupos marginados y rectificar las injusticias sistémicas (Bolívar, 2014).

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

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

Las teorías del desarrollo social desde la gestión pública parten de paradigmas como el post burocrático,[7] la nueva gestión pública,[8] el desarrollo endógeno,[9] y el desarrollo humano;[10] todas vinculadas a las teorías del desarrollo social anteriormente descritas.

Conclusiones

La política social actual de México tiene sus raíces en un complejo marco teórico que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, influenciado por factores históricos,

[7] Este paradigma propone cambiar los valores de la gestión pública, como la visión eficientista, la administración de cosas, y el control de los recursos.
[8] Este enfoque teórico busca que la administración pública sea eficiente y eficaz, satisfaga las necesidades de los ciudadanos, y cree valor.
[9] Este proceso afecta a todos los niveles de la vida, por lo que es necesario involucrar a toda la sociedad civil.
[10] Este proceso busca que las personas tengan una vida prolongada, saludable, creativa, y con acceso a la educación.

económicos y políticos. El fundamento teórico de esta política está conformado por la interacción entre la intervención estatal, las fuerzas del mercado y los roles familiares, lo que refleja un cambio de los modelos tradicionales de seguridad social a programas de asistencia social más diversificados. Esta transición está marcada por los retos de abordar la pobreza y la desigualdad dentro de un contexto económico neoliberal, y su declive actual como paradigma dominante.

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

La práctica actual del desarrollo social, implica procesos deliberados que involucren a diversos actores sociales, para lograr mejoras en el bienestar. Tales estrategias se centran en mejorar las habilidades y conocimientos, construir activos comunitarios e implementar medidas de protección social para aliviar la pobreza y mejorar el bienestar social. Esto incluye inversiones en capital humano, capital social y desarrollo comunitario, así como la promoción del trabajo digno y el empleo (Midgley, 2014). Este tipo de estrategias requieren procesos de planeación y planificación que les preceda, y de gestión y evaluación en su aplicación. Es aquí donde la teoría del desarrollo social se comprueba empíricamente, y se demuestra la eficiencia y eficacia de las políticas de desarrollo social.

Las políticas de desarrollo social pueden no alcanzar las metas y objetivos planeados por diversas razones, que van de una errónea base teórica e ideológica, un mal o incompleto diseño, o una incorrecta aplicación. En el caso de los países en vías de desarrollados, son numerosos los obstáculos que pueden impedir que una política de desarrollo social alcance sus metas; elementos tales como la infraestructura inadecuada, el acceso limitado a la educación y la salud, la

inestabilidad sociopolítica, el debilitamiento del tejido social, la inseguridad, la corrupción, entre otros.

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

Como se observa, la historia de la política social en México la ubica teóricamente dentro del enfoque del universalismo garantista, esto desde la aplicación de los principios constitucionales de 1917 hasta el inicio de la década de los 80as.; siendo algunos de sus logros la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 (Dion, 1999). Este proyecto de Estado de bienestar en México, sucumbiría ante las crisis económicas que la hizo insostenible para el gasto público de la época; por lo que se introdujeron reformas que le acercaron a la desreglamentación total que planteo el modelo neoliberal, y a criterios de desarrollo basados en el universalismo básico impuestos por instituciones internacionales como el BID.

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

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

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

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

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

Instituciones especilazadas como el mismo CONEVAL, definió los temas y objetivos que buscaron los programas de desarrollo social hasta antes del inicio del nuevo regimen político morenista; temas tales como gestión o entrega de bienes y servicios, mejora educativa, productividad, superación de carencias sociales, ciencia y tecnología, mejora en salud, mejora laboral, bienestar social, desarrollo cultural, medio ambiente, desarrollo rural y bienestar económico (CONEVAL, 2017), son aun los temas o criterios principales para abordar la política social en México, reflejados en los programas y acciones que las sustentan. El incremento o dismunición de estos programas o de su presupuesto, siempre obedece a críterios ideológicos, políticos y ecómicos del regimen político en el poder.

La política de desarrollo social de actual régimen político en México, se considera parte de una teoría de bienestar, que examina la distribución de las responsabilidades asistenciales entre el Estado, los mercados y las familias. Pero a

pesar de la expansión de los programas de asistencia social, ha habido una reducción a su impacto, debido al papel del mercado en el diseño de políticas y la dependencia desmesuradas de las familias a estos apoyos (Leyer, 2020). Estas reformas al sistema han dado como resultado un modelo de bienestar fragmentado con bajo potencial redistributivo, al no lograr reducir significativamente la pobreza y la desigualdad (Leyer, 2015).

En Michoacán, y sobre todo en los municipios que conforman la región de la Ciénega del Chapala, no se logran cubrir del todo, los temas y objetivos de programas y acciones para el desarrollo social planteados al final de regímenes anteriores, ni aun en el contexto reformado por los regímenes actuales.

Sólo se cubren los temas de bienestar económico, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, para productores y emprendedores, educación, medio ambiente sano, desastres naturales y no discriminación; quedando fuera temas superación de carencias sociales, ciencia y tecnología, mejora laboral, bienestar social, desarrollo cultural y desarrollo rural. Por otro lado, los lineamientos de la teória del bienestar en los que se basa la nueva politica social de México, no se cumplen en cuanto a un redistribución equitativa, que tampoco logra generalizar estos apoyos a todas las familias mexicanas.

Para concluir, es importante mencionar que el número de programas y acciones no necesariamente dan cuenta de un mayor o menor avance en la garantía del acceso efectivo a los derechos sociales; ya que se requiere analizar temas como la coordinación entre programas y su complementariedad (CONEVAL, 2024b, p. 23). Sin embargo, la variación en el número de programas y acciones sociales puede otorgar una primera plataforma sobre la disponibilidad de información, y con ello, el estado de la política social a nivel local.

Bibliografía

Armas, G. D. (2015). Nuevos modelos de welfare en América Latina. Debates teóricos y trayectorias recientes. *Revista Estudios Digital*, 33, 13-30. https://doi.org/10.31050/re.v0i33.11601.

Beckerman, W. (2017). From Economic 'Efficiency' to Economic Welfare. In: Economics as Applied Ethics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-50319-6_7.

Bolívar Meza Rosendo (2014). Morena: el partido del lopezobradorismo, *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, ISSN-e 1870-2333, Vol. 10, Nº. 2, págs. 71-103.

Boltvinik, J. (2006). "Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza". En S. Hurtado Martín (Comp.), *Justicia, Políticas y Bienestar Social* (pp. 315-342). México: UNAM.

Catalano, R. F., & Hawkins, J. D. (1996). The social development model: A theory of antisocial behavior. In J. D. Hawkins (Ed.), Delinquency and crime: Current theories (pp. 149–197). Cambridge University Press.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). Informe de Enfoque de Resultados 2017. Ciudad de México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2022). Inventario Municipal 2022 del estado de Michoacán (base de datos). Ciudad de México Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024). Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2023-2024. Presentación y análisis. Ciudad de México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024a). Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021-2022. Presentación y análisis. Ciudad de México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024b). Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2021. Presentación y análisis. Ciudad de México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024c). Inventario Coneval de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2022: presentación y análisis. Ciudad de México: Coneval.

Dion, M. (2000). Understanding Social Policy-Making: The Origins of Mexican Social Security Policy, Miami: Meeting of the Latin American Studies Association.

Gil Ospina Armando (2005). Política Social. Teoría y Práctica - I parte. Revista Académica e Institucional de la UCPR, pp. 138-160.

Laurell, A. C. (1999). La reforma del Estado y la política social en México, Nueva sociedad, ISSN 0251-3552, Nº. 164, pp. 146-158.

Leaper, C. (2011). *More Similarities than Differences in contemporary Theories of social development? A plea for theory bridging*, Editor Janette B. Benson, Advances in Child Development and Behavior, JAI, Volume 40, pp. 337-378, https://doi.org/10.1016/B978-0-12-386491-8.00009-8.

Li, Y. (2023). Theoretical Research on Social Development from a Multidimensional Perspective: From Marxism to Chinese-style Modernization. *Scientific and Social Research, n*úm. 5, pp. 30-35. https://doi.org/10.26689/ssr.v5i12.5799

MacGregor, S. (2014). Welfare: theoretical and analytical paradigms, UNRISD Working Paper 2014-13 (online www.unrisd.org) 49 pp., September.

Medrano Buenrostro Anahely (2010). Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea, México: EVALUADF-Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Medrano Buenrostro Anahely (2010). Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea, México: evalúa DF-Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Meza, Rosendo Bolívar. (2014). Morena: el partido del lopezobradorismo. Polis, 10(2), 71-103. Recuperado en 25 de mayo de 2025, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332014000200004&lng=es&tlng=es.

Midgley, J. (2014). Social development. SAGE Publications Ltd, https://doi.org/10.4135/9781446294987

Mondragón, S. I. J. (2018). Morena y el espacio político mexicano / Morena and the Mexican Political Space, Revista Mexicana de Estudios Electorales. 2(20), 133–157, https://doi.org/10.54505/somee.rmee.2018.2.20.a6.

Mustafa, T. y Majid, P. (2023). Basic principles of social development and its obstacles. Journal of Garmian University, 10(2), 324-338. doi: 10.24271/garmian.2023.10225

Roque Bernal Omar Ernesto (2018), “Los conceptos de desarrollo, bienestar y región. Algunas reflexiones históricas”, pp. 93-122; en Aguilar Ortega Teodoro, Gil Méndez Jesús, Santiago Nabor Eduardo (coordinadores), Configuración y desarrollo regional en México, Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, Sahuayo, Michoacán.

Roque Bernal Omar Ernesto (2022), “Bienestar y desarrollo: propuesta para el desarrollo territorial en la conurbación Sahuayo-Jiquilpan, Michoacán”, pp. 97-122; en Martínez Ruiz Diana Tamara y Aguilar Ortega Teodoro, Desarrollo territorial en México: evidencias empíricas, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sen A. K. (1993). Well being and capability; en Nussbaum, M., & Sen, A. (Eds.). (1993). The quality of life. Oxford, online edn, Oxford Academic, 1 Nov. 2003), https://doi.org/10.1093/0198287976.001.0001, accessed 23 May 2025.

Sen, A. K. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland. *The Quality of Life* (pp. 30-53). Oxford: Oxford University Press.

Vásquez González, C. (2019). *Predicción y prevención de la delincuencia juvenil según las teorías del desarrollo social (social development theories)*. Revista de Derecho (Valdivia), 14(1). Recuperado a partir de https://revistaderechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/790

Walzer, M. (1983). *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.

Weitzman, M. L. (2001). A Contribution to the Theory of Welfare. Scand. J of Economics 103(1), 1-23.

You-hua, C. (2004). On Theory of Social Development. *Journal of Nanjing University of Traditional Chinese Medicine*.

Segunda parte: Jóvenes construyendo el futuro y las sociedades civiles

Jóvenes Construyendo el Futuro en Sonora: entre Expectativas y Realidades

Dra. Susana Angélica Pastrana Corral[1]
Lic. María Zulema Monteverde Murrieta[2]
Dra. Flor Guadalupe Alcántar Núñez[3]

Introducción

En el Gobierno de México, se establece este programa el cual une la experiencia de los centros de trabajo, con la energía de los jóvenes para impulsar las oportunidades laborales en el país y con ello, contribuir en la economía de los beneficiarios y sus familias. Además, es uno de los programas más significativos y llamativos con el objetivo de capacitar a los jóvenes dándoles una oportunidad de salir adelante a raíz de este programa con una duración de 12 meses, en algún centro de trabajo, que dentro del mismo funge como tutor de estos jóvenes dotándolos de habilidades, experiencia profesional.

Este fue creado para ofrecer una respuesta directa a la problemática de desempleo juvenil, por ende, este programa busca conectar a jóvenes de entre 18 y 29 años con oportunidades de capacitación laboral en empresas, organizaciones y entidades del sector público, convirtiéndose en la oportunidad para que empresas, tanto instituciones públicas y organizaciones sociales capaciten a jóvenes interesadas/os en desarrollar sus habilidades y fortalecer su experiencia laboral.

Por tal motivo, su participación al beneficiario (aprendiz), se le otorga una beca mensual, seguro médico con la esperanza de que esta experiencia se traduzca en habilidades y conexiones que les permitan integrarse de manera efectiva en el mercado laboral. En donde según El Gobierno de México (s/f-a), 2,973,461; han sido beneficiarios, de los cuales 1,246,205 son hombres y 1,727,256 mujeres.

[1] Profesora-Investigadora, Titular B, Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de Sonora, Campus Caborca en México. Email: susana.pastrana@unison.mx.
[2] Licenciatura en Educación. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de Sonora, Campus Caborca en México. Email: Zulemita_m@hotmail.com.
[3] Profesora en el Departamento de Ciencias Sociales; Universidad de Sonora, Campus Caborca en México. Email: flor.alcantar@unison.mx.

En su momento, según INEGI (2018), con base en los datos de la ENOE al cuarto trimestre de 2018 la población representante de esa edad era de 24.2 millones de personas, lo cual representa el 19.3% de la población total de México, de tal manera que el diagnóstico implementado en ese período tuvo como resultados que varios jóvenes carecen de oportunidades de formar parte de la sociedad de manera productiva, desde la busca de trabajos o pertenecientes al mismo, pero en condiciones precarias.

Así mismo, dentro de la población prioritaria según el informe de la Secretaría del trabajo y previsión social (2021), son 2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años no cuentan con un trabajo, no estudian y además se encuentran en un territorio de alta y muy alta marginación, tomando en consideración aquellos lugares que tengan altos índices de violencia, ya que como parte del propósito del programa de Jóvenes Construyendo el Futuro es disminuir esas cifras que en ocasiones obstaculiza el progreso de la sociedad y que no cuentan con oportunidades para desarrollar actividades productivas.

Ahora bien, con base en ese panorama el programa opera bajo el objetivo de contribuir a la incorporación a esos jóvenes en actividades económicas a través de la capacitación en el trabajo mediante su conexión con unidades económicas dispuestas a brindarles dicha capacitación, mismo que está alineado al Objetivo prioritario 1 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2019-2024: “Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo”.

Sin embargo, aunque la iniciativa es ambiciosa y pretende abordar problemas estructurales profundos como la pobreza, marginación, migración y la desigualdad, sus efectos son diversos. Ya que, a través de él se busca lograr que los jóvenes no formen parte de conductas antisociales, que los lleven a cometer delincuencia o que altere el orden social, por lo que, se busca crear vínculos efectivos para que los jóvenes tengan un papel productivo en la sociedad y contribuyan a su crecimiento económico fututo, mediante su preparación en la realización de actividades de la vida cotidiana.

De tal manera, que ese impacto varía en su aplicación, ya que no tiene el mismo efecto en un territorio determinado como en otro lugar y esto se debe a que

cada contexto tiene sus propias características que lo define, por lo que con el paso del tiempo es su práctica ha tenido distintos cambios con el fin de mejorar y alguna de ellas según la Secretaría del trabajo y previsión social (2021), son:

a. El objetivo central se distribuye en 5 objetivos específicos.
b. Apoyos (capacitación, beca y seguro médico) que conforman un componente único.
c. La capacitación guiada para dotar a los jóvenes con habilidades en áreas técnicas y dentro de ámbito laboral.
d. Límites a las organizaciones sobre el número de aprendices que pueden recibir.
e. La beca pasó de $3,600 en 2019 a $3,748 en 2020, después a $4,310 en 2021, en el 2024 recibían $7,572 mensuales, ahora en este año 2025 reciben $8,480.17.
f. Adecuaciones en la selección de la población prioritaria en el programa como municipios de alta y muy alta marginación, así como con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados, como la población indígena, afrodescendientes, en conflicto con la ley, víctimas o sobrevivientes, con discapacidad, vulnerables por condición de género, etc.
g. Cambio el termino becario por aprendiz.
h. Se incorporó un apartado que detalla las actividades que están prohibidas en las capacitaciones como: trabajo doméstico, ventas multinivel o esquemas piramidales, vigilancia, veladores, personal de seguridad, actividades de 45 culto religioso, actividades de proselitismo político-electoral o dentro de un partido político.
i. Supervisión permanente y continua a los centros de trabajo.
j. Creación de un comité técnico que busca el cumplimiento de las metas y

Objetivos del programa

Por lo tanto, el objetivo con el que se trabaja es el Analizar el impacto del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, identificando en qué medida cumple con sus

objetivos de inserción laboral, mejora de bienestar y reducción de vulnerabilidades entre los jóvenes beneficiarios, así como su efecto en el Estado de Sonora.

Alcances del programa

La experiencia de atención en el Ámbito nacional en el pasado, de algunos programas públicos en México han atendido de manera muy limitada el problema de la falta de oportunidades de inserción al mercado laboral al que se dirige el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Podemos, mencionar, por ejemplo, el Programa federal Capacita-T de la SEP el cual ofrece diversas capacitaciones a jóvenes entre los 15 y los 29 años para ayudarlos a regresar a la escuela, ingresar al mercado laboral o emprender proyectos productivos.

La existencia de programas como éste, de alcance y repercusiones muy modestas, atiende de manera sistemática y sostenida a todos los jóvenes que no estudian ni trabajan, esto no ha formado parte de la agenda prioritaria del Estado. Otra experiencia de atención relevante en México es el modelo de programas de aprendices de México (Fazio et al. 2016).

En este programa se dirige a jóvenes que buscan graduarse de un bachillerato técnico de ciertas carreras técnicas seleccionadas de acuerdo con las necesidades expresas de empresas pertenecientes a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), por ejemplo, electromecánica industrial, maquinaria y herramientas, mecatrónica, sistemas de información, autotrónica, transporte automotor, contabilidad, mantenimiento telecomunicaciones, entre otras. Este programa se basa en el sistema dual alemán con algunas adaptaciones para el contexto mexicano.

El aprendiz como ya es mencionado es un joven que ingresa a una empresa para su capacitación, así como el acompañamiento de capacitadores en este último proceso. Por ende, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro tiene un énfasis exclusivo en la capacitación en el trabajo. Finalmente, otra experiencia de atención relevante es Construye T, un programa de la Secretaría de Educación Pública y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual está dirigido a

estudiantes de educación media superior. Su objetivo es promover el aprendizaje de las habilidades socioemocionales de los jóvenes para así prevenir conductas de riesgo que trunquen la trayectoria educativa de los estudiantes.

En términos de alcance, el programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, ha tenido un impacto significativo, en los jóvenes beneficiados. De tal manera, que específicamente en Sonora, un estado caracterizado por su fuerte dinamismo agrícola, minero, pesquero e industrial, pero también por zonas de alta marginación, migración y violencia; en donde a partir de su implementación, jóvenes han participado en el programa, lo que ha permitido reducir temporalmente las tasas de desempleo juvenil en la región y brindar una alternativa viable para quienes, de otra manera, habrían quedado excluidos del mercado laboral, brindándoles la oportunidad de mejorar su fututo.

Un gran aspecto positivo que genera el programa en Sonora es que ha brindado a los jóvenes el beneficio de adquirir habilidades laborales en sectores clave dentro del mismo contexto, trabajando con los puntos de la economía regional, como, por ejemplo: la agricultura, la manufactura, servicios, entre otras. Estas áreas son fundamentales para el desarrollo económico del estado; al facilitar la capacitación de jóvenes en estos sectores, el programa ha fomentado el crecimiento de una fuerza laboral más capacitada y preparada para enfrentar las demandas la sociedad.

Por lo tanto, esto da paso a la reducción de la migración interna y externa en algunas de las zonas más vulnerables de Sonora, ya que, al proporcionar una alternativa laboral dentro del estado, genera que muchos jóvenes que dentro de sus planes estaban considerado emigrar en busca de mejores oportunidades, hayan cambiado de planes, teniendo como resultados el quedarse en su territorio para continuar con su futuro.

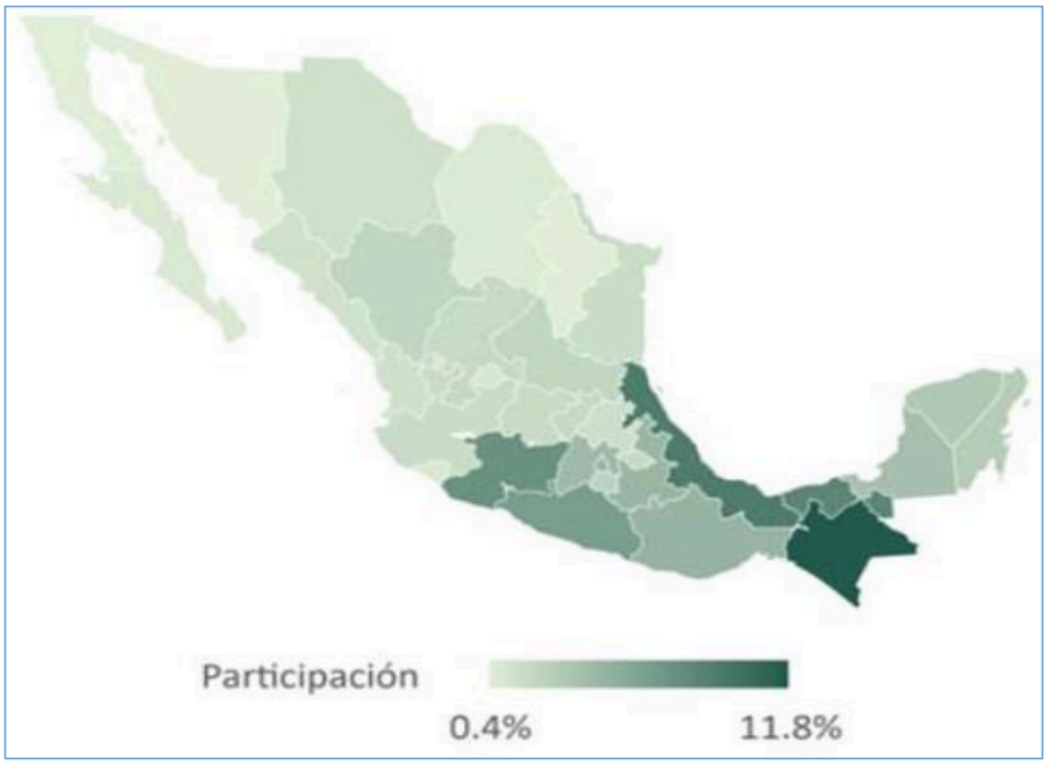
De tal manera, que ha tenido un impacto positivo en la cohesión social y el desarrollo local, al generar esa reducción de la migración, especialmente hacia otros países, como comúnmente lo es, el ir a radicar a Estados Unidos; convirtiéndose en un logro importante para Sonora, ya que en el trascurso del tiempo esta región ha sido históricamente una de las principales rutas de migración hacia el norte. Cabe

mencionar que hay escasa información sobre datos que se concentren en el territorio sonorense.

Sin ningún problema las personas que cuenten con una barrera o necesidad para su desenvolvimiento pueden integrarse, ya que el Programa busca la inclusión de todas las personas. Para llevar a cabo el registro tanto jóvenes como empresas e instituciones pueden registrarse desde cualquier dispositivo electrónico (computadora, Tablet o celular) conectado a internet, el registro es fácil y gratuito:

- Jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/aprendiz si quieres registrarte como Aprendiz.
- Jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/tutores si quieres registrarte como Tutor o Tutora.

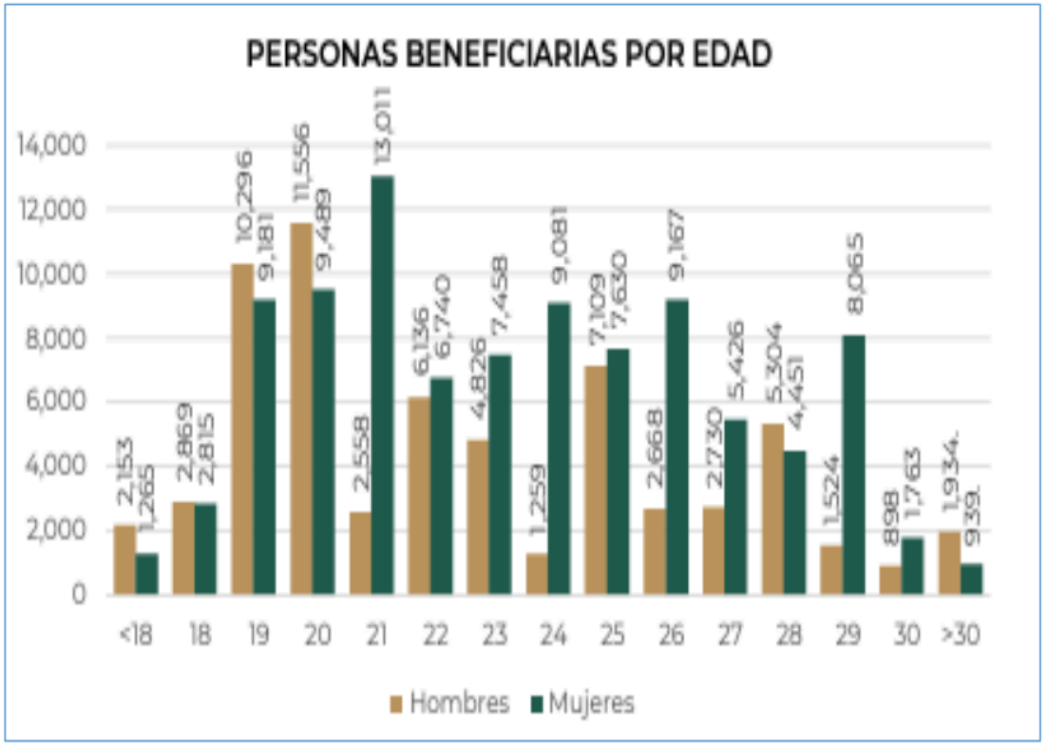
Grafica 1. Personas beneficiarias por entidad



Fuente: Extraída del informe emitido por la Secretaría del trabajo y previsión social (2023).

Como se puede observar en la imagen, muestra un mapa de México que presenta la participación por entidad en cuanto a beneficiarios de un programa, tomando como base los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022 del INEGI, imagen extraída del informe realizado por la Secretaría del trabajo y previsión social (2023). En donde Sonora, estado ubicado en la región noroeste de México, parece tener una participación intermedia en el total de beneficiarios del programa en comparación con otras entidades del país.

Grafica 2. Personas beneficiarias por edad



Fuente: Extraída del informe emitido por la Secretaría del trabajo y previsión social (2023).

El mapa utiliza una escala de color que varía de un verde claro (que representa una participación baja) a un verde más oscuro (que indica una mayor participación). Por lo tanto, Sonora no está entre los estados con mayor participación (como Chiapas o Veracruz, que se muestran en tonos más oscuros), pero tampoco en los más

bajos. Por otro lado, en la siguiente gráfica se muestra el número de personas beneficiarias por edad, desglosado por género (hombres y mujeres) en el contexto del programa.

En general, los hombres parecen tener una participación mayor que las mujeres en la mayoría de los grupos de edad, especialmente en las edades entre 20 y 24 años, donde se observa la mayor diferencia entre géneros. Sin embargo, en edades más jóvenes, como los menores de 18 años y los de 18 años, la diferencia entre hombres y mujeres es menor. Las edades que tienen el mayor número de beneficiarios, tanto en hombres como en mujeres, se encuentran entre los 21 y 24 años.

El pico más alto se registra a los 21 años, con 13,011 beneficiarios hombres y 6,156 beneficiarios mujeres. Por consiguiente, la mayor parte de los beneficiarios se concentran entre los 18 y 29 años, con un claro descenso a partir de los 30 años.

De acuerdo con El Gobierno de México (s/f-b), hasta el momento entre finales del 2024 y principios del 2025, se ha logrado la meta de beneficiar a 2.3 millones de jóvenes, además que la meta sigue en crecimiento, a través de acciones que impacten el desarrollo social en zona prioritaria que como se ha mencionado anteriormente, esos lugares son los que cuentan con un alto índice de marginación, aunado a la vulnerabilidad que se puede estar presentando como casos de violencia; de tal forma que esta idea se trabaje a los a largo de todo el país mexicano.

Limitaciones en la ejecución y resultados a largo plazo

2

En este aparatado se identifican las principales alternativas para solucionar el problema o necesidad de política pública, señalando la justificación de la pertinencia de intervención del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Esta propuesta pone de manifiesto la urgencia de atender a los jóvenes a través de la capacitación en el trabajo con un apoyo económico. Antes de sustentar esta propuesta, conviene aclarar por qué el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro es la mejor alternativa

respecto de las que a continuación se describen. El resultado sería una alternativa muy generosa en términos sociales, (precariedad, exclusión, riesgo).

Un programa enfocado en acercar la oferta laboral con la demanda laboral a partir del apoyo en la intermediación de los jóvenes que no estudian y no trabajan no sería opción idónea ya que el mercado laboral mexicano es incapaz hoy en día de absorber a toda la población juvenil y, además, muchos jóvenes carecen de las habilidades que el sector productivo busca para cubrir sus vacantes. De manera similar, una intervención basada única y prioritariamente en aumentar la matrícula en educación superior enfrentaría serias limitaciones. Aunque incrementar el número de estudiantes en ese nivel es deseable, la infraestructura educativa actual en el país impone límites que no podrían superarse en el corto plazo.

A pesar de estos logros iniciales, el programa también ha enfrentado una serie de limitaciones, lo cual provoca una reducción de su impacto en ciertas áreas a largo plazo. Un ejemplo de ello, que ha sido una de las críticas más frecuentes es que, si bien ofrece una beca y capacitación, muchos jóvenes no logran obtener un empleo formal al finalizar su participación en el programa, si bien están mejor preparados, pero aun así hay lugares de trabajo, organizaciones, instituciones, etc., que buscan experiencia u otros lineamientos para su contratación. Esto sugiere que el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, los prepara para ejercer alguna actividad, mas no asegura su inserción laboral de forma sostenible. Según la Secretaría del trabajo y previsión social (2023), dice:

> Durante los meses en que se levantó la encuesta salieron del programa 57,416 jóvenes, de las cuales 35,424 encontraron empleo, es decir, el 61.7%. En comparación, en el mismo periodo hubieron 12,189,427 jóvenes que no participaron en el programa y que no tuvieron empleo en algún momento, de las cuales 2,791,829 encontraron empleo, es decir, el 22.9% (STPS, 2023).

En Sonora, los empleos formales son limitadas en las zonas rurales, este problema es particularmente evidente. A pesar de que el programa ha logrado conectar a jóvenes con empresas locales, muchas de estas empresas no están en condiciones de ofrecer empleo permanente al finalizar la capacitación, lo que limita el impacto

del programa en términos de reducción de la pobreza y la marginación. Por lo que, en algunos casos jóvenes en ciertas zonas como las áreas rurales; la infraestructura y los recursos para la capacitación son limitados, lo que reduce la calidad y la pertinencia de las habilidades adquiridas por los jóvenes.

Otro desafío importante es que aunque el programa ofrece una plataforma para emparejar a los jóvenes con posibles empleadores, no existe un mecanismo claro para garantizar que las habilidades adquiridas sean transferibles a otros contextos, ya que si bien aprenden con base a la zona en donde están inmersos, pero si algún punto desea llevarlo a otro lugar distinto, exigiendo que busque la implantación de una estrategia integral de desarrollo que asegure que los beneficiarios puedan capitalizar la experiencia adquirida. Además, según la Secretaría del trabajo y previsión social (2023), dice que, del total de habitantes en México, solo el 0.4% son personas beneficiarias, las cuales viven en 149,974 hogares distribuidos por todo el país.

Desigualdad y desarrollo regional

Uno de los objetivos explícitos del programa es reducir la desigualdad al brindar a los jóvenes de contextos vulnerables acceso a oportunidades de capacitación que de otra manera no tendrían, ya sea por están en una zona retirada de estudios, oportunidades de trabajo, condiciones económicas. Si bien, aunque con base al este planteamiento el programa ha tenido gran impacto significativo, también ha generado brechas, en cierta medida de desigualdades regionales dentro del mismo estado de Sonora.

Por ejemplo, las zonas urbanas, donde las empresas y las organizaciones son más numerosas, han visto una mayor concentración de oportunidades de capacitación, mientras que las áreas rurales y más marginadas han quedado en gran medida desatendidas, tomando en consideración en muchos casos la condiciones son malas, provocando una desproporcionado apoyo, por el desequilibrio en las áreas con mayor infraestructura y acceso a recursos que tienden

a beneficiarse, mientras que las regiones más pobres y marginadas no reciben el mismo nivel de apoyo.

En el caso de Sonora, las zonas rurales y las comunidades indígenas, que enfrentan los mayores niveles de pobreza y marginación, no han experimentado los mismos beneficios del programa que las áreas urbanas. Esto sugiere que, si bien el programa tiene el potencial de reducir la desigualdad, en la práctica está reproduciendo algunas de las dinámicas de exclusión que busca combatir.

Impacto en la pobreza y el ingreso

En términos de su impacto en la reducción de la pobreza, da la oportunidad a muchos jóvenes que participan en el programa a recibir un ingreso temporal, lo que les ha permitido mejorar su situación económica de manera inmediata. Sin embargo, al ser un programa de becas y no un empleo formal, este ingreso es temporal y no garantiza una mejora sostenida en las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, algunos jóvenes que completan el programa vuelven a enfrentar la misma precariedad económica que tenían antes de comenzar en esta dinámica, de tal motivo, que esto sugiere que el impacto del programa en la reducción de la pobreza es limitado y de corto plazo.

Ahora bien, hablando de la parte positiva, en cuanto al ingreso, el programa ha permitido que muchos jóvenes tengan acceso a una fuente de dinero que de otro modo no habrían tenido. Esto ha sido especialmente importante en las zonas rurales de Sonora, donde las oportunidades de empleo formal son escasas. Sin embargo, la cantidad de la beca no es suficiente para cubrir todas las necesidades de los jóvenes, sin embargo, al no ser un ingreso antes contemplando es una ayuda que puede generar efectos positivos inmediatos en los beneficiados, ya en este punto depende de la perspectiva de las personas y de cómo utilizan ese ingreso, buscando la forma de que esto sea una inversión de mejoras para sus vidas, en busca de nuevas oportunidades.

Además, este programa otorga beneficios y oportunidades esenciales para los aprendices, se les permite obtener su constancia de capacitación, contara con

esas habilidades, practicas necesarias en cumplimiento de su labor en algún puesto de trabajo, ya sea de forma independiente o emprendedor.

Incluso respecto a su desempeño, el beneficiario tiene la probabilidad de ser contratado por la empresa o institución donde está realizando su capacitación; el darse a conocer y desenvolverse en el mundo laboral, con base a esas habilidades, destrezas que se han adquirido y puesto en práctica, permitiéndole obtener beneficios.

Un aspecto que da más apertura a que se refleje su impacto, es que, además, durante o después de su capacitación se les otorga herramientas, como curso o talleres, que les permiten desarrollar y fortalecer sus habilidades, para que a partir de ellos puedan generar fuentes de ingresos por medio de un negocio propio, incluso ofrecer sus servicios en algún lugar.

Al ser beneficiario uno de los elementos que constituyen el programa de jóvenes construyendo el futuro, es la vinculación laboral; en donde al final de la capacitación el aprendiz, se les da seguimiento en su proceso, por ejemplo, si no lo logra ser contratado por la empresa en la que está, por medio del portal del Servicio Nacional de Empleo, se les ofrece apoyo, para encontrar algún empleo, a través de distintas opciones laborales.

El impacto de este programa se refleja en la transformación de los jóvenes, quienes se convierten en líderes y emprendedores sociales que promueven el cambio positivo en sus comunidades siendo un ejemplo y aprovechando la oportunidad de emprendimiento en la labor. Al mismo tiempo, el programa también contribuye a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y sostenible.

Para potenciar el impacto de este programa, se recomienda continuar en apoyo y fortaleciendo la capacitación a los jóvenes, así como ampliar la cobertura y el alcance del programa para beneficiar a más en diferentes regiones y comunidades de nuestro estado.

Administración “Tutores” Capacitación Como Centro de Trabajo

Además, en este programa se busca lograr el aumento de un capital humano como formación de talentos para los centros de trabajo, es por ello, desde la parte de los "Tutores", permite la apertura de sembrar habilidades en jóvenes, por medio de actividades, tareas que sean propias de la empresa, institución que adopta este rol para capacitar a las personas, dando paso a contribuir a formar jóvenes capaces, responsables, comprometidos, con interés y motivación.

Por ende, dentro de la misma empresa tutora el capacitar jóvenes les beneficia, ya que pueden aumentar su productividad en sus procesos, mejorar su competitividad con la energía y trabajo de los jóvenes, aprendiendo de ellos, así como ellos adquieren esas herramientas para desempeñar de forma más eficiente su labor en sus tareas, una facilidad que de este programa ,es que a los jóvenes que se encuentran en capacitación se les otorga el servicio médico por medio del IMSS, lo cual garantiza que los aprendices cuenten con una cobertura de salud ante cualquier situación dentro o fuera de la empresa o negocio, por lo que esto ayuda a la misma a economizar en ese tipo de gastos operativos durante la formación.

Las actividades que desempeña este rol de tutor, en primera instancia el contar con un plan de trabajo con actividades dirigidas para el propio joven en desarrollo, junto con ello asegurar las condiciones dentro de la empresa, incluyendo su seguridad e integridad, además de espacios adecuados para que el joven puede desenvolverse en función de las actividades que tiene que llevar a cabo. Para ello, la misma empresa requiere de capacitar previamente a los jóvenes con horarios y actividades establecidas en conjunto con el plan de trabajo, proporcionando materiales o insumos necesarios sin costos para el propio aprendiz.

Aunando a lo anterior, es importante tener en consideración que el joven está en constante evaluación de forma mensual y por medio de su propio desempeño ante las actividades o situaciones que se desarrollen en mismo plan de trabajo. Por lo tanto, para poder ser empresa tutora se requiere hacer un registro en la plataforma de jóvenes construyendo el futuro, donde se le solicitan en envío de documentos para su verificación, tomando en cuenta el para qué y cómo en forma de plan de actividades para poder solicitar la recepción de aprendices en dicha institución.

21

A través de la participación en el Programa JCF, se pueden incorporar aprendices a los procesos de las unidades económicas, lo que permitirá aumentar la productividad y mejorar la competitividad con fuerza de trabajo joven, al mismo tiempo que ellos adquieren nuevos conocimientos y herramientas que estimulen sus capacidades resolutivas para desempeñar mejor sus tareas.

Aprendiz, joven en formación a través de la capacitación

Dentro del programa, existen las 2 vertientes, las personas pueden ser tutores, convirtiéndose en la empresa receptora que brindara el apoyo de capacitación a los jóvenes o bien solicitar el apoyo para ser quien recibe esa capacitación convirtiéndose en el beneficiario aprendiz dentro de los rangos establecidos.

Como se ha mencionado, su capacitación es durante 12 meses, en donde la secretaria del Trabajo y Previsión Social les otorga a los jóvenes aprendices esa constancia de capacitación al concluirla, ya que por medio de ella se avala que la persona cuenta con las competencias técnicas adquirida.

En apoyo desde su periodo de inicio, el aprendiz recibirá mensualmente un incentivo económico, por todo el periodo de capacitación (12 meses), por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual es equivalente a $8,480.17 pesos, mediante una tarjeta se les da, proveniente del Banco del Bienestar.

Asimismo, según Gobierno de México (s. f.-c), durante este mismo periodo se le otorga cobertura de atención medica por el IMSS, donde pueden tener consultas medica general, seguro médico por alguna enfermedad y maternidad, además de asistencias medico quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, así como la asistencia obstétrica. También seguro por algún riesgo dentro del periodo de capacitación, donde se les otorga esa asistencia necesaria como servicios de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y a su vez rehabilitación.

A partir de esos beneficios obtenidos como rol de aprendiz en este programa, para poder ser acreedor al apoyo, deben cumplir con ciertos requerimientos para pertenecer al programa como beneficiario de esta capacitación, además de cumplir con sus obligaciones.

Entre esos aspectos a considerar el primer requisito es tener entre 18 y 29 años, no estar estudiando ni trabajando, realizar las actividades establecidas en plan de trabajo de la empresa tutora, incluyendo la responsabilidad de asistir a la capacitación en los días y horarios que está prescrito, tomando en cuenta que cada empresa tiene sus propias reglas y hábitos laborales con los cuales se deben de trabajar en tiempo y forma.

Por ende, al igual que por parte de la empresa o institución tura que evalúan el desempeño de los aprendices, aquí como parte del rol del beneficiario debe de evaluar mensualmente al tutor, en su forma de desempeñar sus actividades y obligaciones a cumplir.

Del mismo modo, para poder ser partícipe del programa se tiene que registra la persona con esas características principales, en la plataforma de jóvenes construyendo el futuro como aprendiz; haciendo envío de sus documentos pertinentes para su verificación y selección. Además, como aprendiz puede elegir en que empresa hacer su capacitación de acuerdo con la distancia, área de interés o escolaridad que prefiera. Por ende, se tiene que poner en contacto con dicha institución tutora para que le realicen su entrevista, dando paso al siguiente apartado del proceso, para que lo acepten o declinen su solicitud.

Las reglas de operación del programa jóvenes construyendo el futuro se mencionan en el diario oficial de la federación, publicado el 31 de diciembre de 2024, mediante esta iniciativa, que eleva a rango Constitucional al Programa, se asegura la protección de los derechos de las juventudes mexicanas, garantizando así su acceso al trabajo digno y propiciando la creación de oportunidades que favorezcan su desarrollo integral. En el marco de los Programas de Desarrollo, toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

La Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en colaboración con la Secretaría de Bienestar, son las instancias responsables de la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la ejecución de planes, programas y acciones que integran la política de bienestar; por

tal motivo, se trabaja de manera conjunta para institucionalizar la operación de los programas y garantizar su continuidad.

Las presentes Reglas de Operación son un reflejo de la política de bienestar. Estas reglas parten de la premisa de que los ciudadanos, como sujetos de derecho, son derechohabientes de los programas y deben recibir su apoyo de manera directa, sin intermediarios. Así, la confianza en el pueblo es la base para que las y los ciudadanos ejerzan libremente su derecho y, por lo tanto, pueden consultar este documento para ejercerlo de manera informada.

Por lo tanto, en las 32 entidades federativas del país, se tiene que trabajar bajo el objeto regir la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; tomando en consideración que para efectos de su cumplimiento con base a las Reglas de Operación se debe comprender los siguiente, establecido por el Diario Oficial (2024):

I. Acuerdo de Comité Técnico. Es el documento que contiene la decisión colegiada aprobada por la mayoría de los miembros con derecho a voz y voto presentes en la sesión correspondiente de las y los integrantes del Comité Técnico del Programa, siendo de observancia obligatoria en el Marco de las presentes Reglas de Operación.

II. Administrador de sucursal. Es aquella persona designada por la o el Representante del Centro de Trabajo, facultada para establecer comunicación entre la Sucursal donde se desarrolla la Capacitación y el Programa.

III. Apoyo económico. El que otorga la STPS por concepto de beca de manera directa y sin intermediarios a las y los Beneficiarios sin distinción alguna, hasta por 12 (doce) emisiones, cuyo monto equivale a $8,480.17 pesos (ocho mil cuatrocientos ochenta pesos 17/100 M.N.). El monto del Apoyo económico será igual en todas las entidades federativas del país.

IV. Aprendiz. Joven registrado que se postuló y se vinculó a un Centro de Trabajo, e inició Capacitación.

V. Aprendiz verificado. Aprendiz que acreditó los requisitos establecidos para ser sujeto de pago del Apoyo económico.

VI. Beneficiaria o Beneficiario. Joven que ha recibido el Apoyo económico en al menos una ocasión y cuyos datos personales se encuentran registrados en el Padrón de Beneficiarios del Programa.

VII. Capacitación. Proceso continuo de enseñanza-aprendizaje, transmisión de conocimientos y desarrollo de Habilidades, hasta por 12 (doce) meses, que se realiza con la participación y acompañamiento de una o un Tutor en un Centro de Trabajo y/o en sus Sucursales, y que está orientada a permitirle a las y los Aprendices adquirir o reforzar su experiencia laboral y Habilidades para el trabajo, de acuerdo con el Plan de Actividades de su elección, registrado por el Centro de Trabajo.

VIII. Centro de Trabajo. Persona moral, física, Institución Pública u organización social que participa en el Programa para la Capacitación de Aprendices.

IX. Centro de Trabajo o Sucursales suspendidas. Centro de Trabajo o alguna de sus Sucursales cuya participación en el Programa se suspende por haber incumplido las presentes Reglas de Operación.

X. Comité Técnico. Instancia del Programa encargada de interpretar para efectos administrativos y operativos los asuntos concernientes al Programa o aquellos que no hayan sido previstos en las presentes Reglas de Operación, de conformidad con lo establecido en la disposición Vigésima Sexta.

XI. Constancia de Situación Fiscal. Documento emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través SAT que contiene la clave del Registro Federal de Contribuyentes, así como los datos de identidad, ubicación y características fiscales del contribuyente.

XII. Constancia de Capacitación. Documento expedido por la STPS a través de la Plataforma Digital con apoyo del Representante del Centro de Trabajo o Tutor para las y los Egresados del Programa y que fungirá como documento que acredite el tiempo adquirido de experiencia laboral.

XIII. Constancia de Participación. Documento expedido por la STPS que avala la participación de cada Tutora o Tutor en el Programa por haber capacitado al menos a un(a) Egresado(a), según lo defina el Programa.

XIV. Constancia de Vigencia de Derechos. Documento expedido por cualquier institución pública de seguridad social (IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional) en el que se hace constar que una persona cuenta con servicio médico vigente, cuya expedición deberá ser inferior a 5 días naturales al momento de presentarlo ante el Programa.

XV. Contraloría Social. Mecanismo de las y los Beneficiarios del Programa que verifica el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.

XVI. Corresponsabilidad. Es la responsabilidad compartida entre los Participantes en el Programa, conforme a sus obligaciones y derechos adquiridos.

XVII. CURP. Clave Única de Registro de Población, expedida por el Registro Nacional de Población (RENAPO).

XVIII. Egresado(a). Beneficiario(a) que concluyó su participación en el Programa.

XIX. Espacio para capacitación. Oportunidad de Capacitación para el trabajo que registra el Centro de Trabajo para poner a disposición de las y los Jóvenes registrados a través del Programa.

XX. Grupos históricamente discriminados. Conjunto de personas a las que se le han violado sus derechos humanos por su condición social, económica y/o cultural, quienes han sido histórica o contextualmente marginados, excluidos o discriminados.

XXI. Habilidades. Capacidades o destrezas que una persona adquiere y desarrolla para realizar una tarea o actividad de manera eficaz. Pueden ser innatas o aprendidas a través de la experiencia y la práctica.

XXII. Identificación oficial. Documento original vigente con fotografía, expedido por una entidad, dependencia o institución pública gubernamental, que presenta datos susceptibles de ser utilizados para comprobar la identidad de una persona, tales como credencial para votar, pasaporte, cédula profesional, licencia de conducir y documento migratorio vigente emitido

por la autoridad competente o, en su caso, prórroga o refrendo migratorio; referidas de manera enunciativa, más no limitativa.

XXIII. IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.

XXIV. Institución pública. Entidad dedicada a la prestación de servicios por parte de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal o municipal). Incluye poder ejecutivo, judicial y legislativo, instituciones autónomas de educación superior, así como otras de interés público y de carácter no educativo, y cualquier otra institución que opere con fondos y/o patrimonios públicos.

XXV. Joven. Para efectos de las presentes Reglas de Operación, es aquella persona entre 18 y 29 años.

XXVI. Joven postulante. Joven registrado(a) en el Programa y que ya eligió un Espacio para Capacitación.

XXVII. Joven registrado(a). Joven que declara ante el Programa, bajo protesta de decir verdad, no encontrarse estudiando y/o trabajando, y que completó el formulario de registro.

XXVIII. LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

XXIX. Padrón de Beneficiarios. Relación de las y los Beneficiarios integrados con base en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), a cargo de la SABG, cuya publicación y actualización se realiza trimestralmente.

XXX. Padrón Único de Beneficiarios o Padrón del Bienestar. Padrón integrado con las y los Beneficiarios de los Programas para el Desarrollo con información de las dependencias y entidades responsables, información y entrevistas domiciliarias, de visita de campo y del registro e inscripción por los medios específicos establecidos para cada Programa, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

XXXI. Plan de Actividades. Descripción detallada de las actividades que realizarán las y los Aprendices durante el desarrollo de la Capacitación en el Centro de Trabajo y/o sus Sucursales, la cual deberá contener las características mínimas y el perfil con que deben contar las y los Jóvenes

postulantes; lugares y/o domicilios donde se realizará la Capacitación; los horarios y días en que se brindará la Capacitación; y la o el Tutor a cargo de impartirla.

Este Plan deberá ser integrado por el Centro de Trabajo al momento de su registro ante el Programa.

XXXII. Plataforma Digital. Es el medio electrónico que alberga toda la información de operación del Programa y que, de manera automática, realiza los cruces para asociar los perfiles de las y los Jóvenes registrados, de acuerdo con sus intereses y lugar de residencia, con los Espacios para Capacitación disponibles en los Centros de Trabajo. De igual forma, es uno de los medios para enviar solicitudes, requerimientos y notificaciones oficiales a Aprendices, Representantes de Centros de Trabajo, Administradores de sucursales y/o Tutores, así como registrar las evaluaciones mensuales mutuas de las y los Aprendices y de las y los Tutores, y dar seguimiento al desempeño del Programa. Lo anterior, de conformidad con el Acuerdo por el que se crea la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2018. Se puede acceder a la Plataforma Digital en la siguiente liga electrónica: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/

XXXIII. Presupuesto aprobado. Las asignaciones presupuestarias anuales comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación a nivel de clave presupuestaria en el caso de los ramos autónomos, administrativos y generales, y a nivel de los rubros de gasto que aparecen en las carátulas de flujo de efectivo para las entidades.

XXXIV. Programa. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

XXXV. Programas para el Desarrollo. Los Programas relacionados con el desarrollo integral de las personas; los que otorgan algún servicio a las mismas, así como aquellos que ejercen un beneficio directo y sin intermediarios a la población de conformidad con el Presupuesto de

Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2025, y los demás que se establezcan por acuerdo del Ejecutivo Federal que tengan esa finalidad.

XXXVI. Representante de Centro de Trabajo. Persona responsable de la gestión del Centro de Trabajo ante el Programa.

XXXVII. Revisión administrativa. Proceso de supervisión que deberá ser atendido por las y los Beneficiarios que se encuentren en Capacitación para verificar la realización de la misma, así como confirmar su continuidad en el Programa y/o recepción de pago.

XXXVIII. RFC. Registro Federal de Contribuyentes.

XXXIX. SAT. Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XL. Seguro Médico. Es el seguro que proporciona el IMSS con cargo al presupuesto autorizado para la STPS para el ejercicio fiscal correspondiente, con cobertura por las prestaciones en especie que otorgan los seguros de enfermedades y maternidad, y riesgos de trabajo a las y los Beneficiarios del Programa.

XLI. Sucursal. Inmueble o espacio físico perteneciente al Centro de Trabajo en el que también se podrá realizar la Capacitación de las y los Aprendices.

XLII. SNE. Servicio Nacional de Empleo. Es una unidad administrativa de la STPS que brinda atención a la población buscadora de empleo y empleadores, mediante acciones de intermediación laboral, apoyos para la Capacitación y movilidad laboral, que tiene como finalidad facilitar la vinculación laboral.

XLIII. SABG. Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

XLIV. SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XLV. STPS o Secretaría. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

XLVI. Tercerización de la capacitación. Esquema en el cual imparte la Capacitación un tercero distinto al Centro de Trabajo registrado ante el Programa, sin la participación de las y los Tutores dados de alta por el mismo.

XLVII. Tutora o Tutor. Persona designada por los Centros de Trabajo para capacitar y evaluar a las y los Aprendices, conforme al Plan de Actividades.

XLVIII. Unidad. Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro como instancia ejecutora y responsable de coordinar la planeación, programación y organización del Programa, así como todas las demás atribuciones establecidas en el Reglamento Interior vigente de la STPS.

XLIX. Vinculación. Proceso mediante el cual el Centro de Trabajo acepta la solicitud de una o un Joven postulante para que inicie su Capacitación, después de su primer encuentro con la o el Representante del Centro de Trabajo y/o Tutora o Tutor asignados.

Conclusiones

En conclusión, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, ha demostrado ser una política pública relevante para la inserción laboral y la protección social de jóvenes en México, específicamente durante la crisis derivada de la pandemia de COVID –19. Los resultados del estudio según la Secretaría del trabajo y previsión social (2023), muestran que los egresados del programa tienen el doble de probabilidad de encontrar trabajado en comparación con jóvenes que no participaron entre 46 % vs 23.6%, lo que evidencia un impacto en la empleabilidad de la población objetivo.

Además, el programa funciona como red de protección mínima para los hogares de los jóvenes más vulnerables, asegurando ingresos, acceso a servicios de salud y reduciendo la probabilidad de inseguridad alimentarias, por ejemplo. El acceso a servicios médicos aumento el 20% en probabilidad mejorando significativamente.

Por lo tanto, sus efectos especialmente en zonas rurales, donde los beneficiarios experimentaron un mayor bienestar que los jóvenes que estaban empelados, con ingresos por hogar superiores en $2,035 pesos, ya que mejora su acceso a la salud y menor carencia alimentaria. El programa también se mostró ene l estudio, que las mujeres tiene mayor participación con el 58.8% y jóvenes indígenas con 42%, lo que sugiere que está llegando a poblaciones tradicionalmente marginadas.

Así mismo, el ingreso proporcionado por el programa es particularmente importante en hogares con índices más altos de pobreza, representando hasta el 32% en ingreso corriente en el nivel más bajo y disminuyendo conforme aumenta el nivel socioeconómico del hogar.

Por ende, se considera que el programa de apoyo a los jóvenes de entre 19–24 años, que no estudian ni trabajan y requieran del apoyo, ha tenido un impacto significativo en Sonora, proporcionando oportunidades de capacitación y un ingreso temporal a miles de jóvenes. Sin embargo, sus efectos a largo plazo en la reducción de la pobreza, la marginación, la migración y la desigualdad han sido limitados. Aunque el programa ha logrado disminuir la migración juvenil en algunas áreas y ha contribuido a la formación de una fuerza laboral más capacitada, sigue enfrentando importantes desafíos en términos de sostenibilidad y equidad regional.

Como bien se menciona las características de esta iniciativa es desarrollar habilidades y competencias en los jóvenes para que puedan enfrentar los desafíos del mundo actual, promueve la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los jóvenes, independientemente de su género, raza, religión o condición socioeconómica, otro de los alcances es que al estar dentro del programa se ofrece capacitación y formación en áreas como liderazgo, emprendimiento, habilidades sociales y emocionales, y desarrollo personal, apoyo personalizado a los jóvenes para que puedan alcanzar sus objetivos y metas.

El programa al crea una red de apoyo y conexión entre los jóvenes participantes, les permite compartir experiencias y aprender de otros, y a su vez se vea un impacto positivo en las comunidades, ya que los jóvenes participantes trabajan en proyectos que promueven el cambio positivo.

Para que el programa tenga un impacto más profundo y duradero en el desarrollo local y regional, sería necesario mejorar su implementación en las zonas más marginadas y garantizar que los jóvenes beneficiarios tengan acceso a empleos formales al finalizar su participación; es una iniciativa la cual busca empoderar a los jóvenes para que se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades.

Bibliografía

41

Diario Oficial de la Federación (2024, 31 diciembre). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. En: https://www.dof.gob.mx/2024/STPS/STPS_311224_02.pdf.

Fazio, M. V., Fernández-Coto, R., & Ripani, L. (2016). Aprendices para el siglo XXI ¿Un modelo para América Latina y el Caribe? Banco Interamericano de Desarrollo. En: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7855/Aprendices-para-el-siglo-XXI-Un-modelo-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

Gobierno de México. (s. f. a). JCF - Jóvenes construyendo el futuro. En: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/.

Gobierno de México. (s. f.-b). JCF - Jóvenes construyendo el futuro. Jovenesconstruyendoelfuturo. En: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/tutores.

Gobierno de México. (s. f.-c). JCF - Jóvenes construyendo el futuro. En: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/aprendiz.

INEGI. (2018). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En: https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/.

Secretaría del trabajo y previsión social. (2023). El efecto del Programa “Jóvenes construyendo el futuro” usando datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2022. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/857719/El_efecto_del_programa_JCF_usando_datos_de_la_ENIGH_2022.pdf.

Secretaría del trabajo y previsión social. (2021). DIAGNÓSTICO Programa presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro. En: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/doc/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf.

Evaluación territorial de Jóvenes Construyendo el Futuro en Valparaíso, Zacatecas

Deisy Marisol Quintanilla Ibarra[1]
Emma Lorena Sifuentes Ocegueda[2]

Introducción

En los últimos años, la política social en México ha tenido un papel protagónico en los esfuerzos por reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Sin embargo, la efectividad de estas políticas no puede entenderse plenamente sin considerar las particularidades territoriales donde se implementan.

El diseño centralizado de muchas intervenciones suele omitir la diversidad de contextos locales, lo que con frecuencia genera brechas entre los objetivos institucionales y los resultados reales observados en los territorios. En este escenario, la evaluación se posiciona como una herramienta indispensable no solo para valorar los resultados de las políticas, sino también para reflexionar críticamente sobre sus alcances, limitaciones y posibilidades de mejora.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los resultados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) en el municipio de Valparaíso, Zacatecas, durante el periodo 2019-2022, desde una perspectiva territorial, utilizando el enfoque metodológico de la evaluación realista. Este programa, considerado uno de los pilares de la política social del actual gobierno federal, busca atender a jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, mediante apoyos económicos y capacitación laboral en centros de trabajo locales.

Más allá de los indicadores de cobertura y cumplimiento, este estudio parte de la premisa de que los resultados de JCF están profundamente condicionados por el entorno social, económico e institucional del territorio donde se implementa. Desde esta óptica, se analizan no sólo los datos oficiales del programa, sino también

[1] Estudiante del doctorado en Estudios del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo: marisol.quintanilla@uaz.edu.mx.
[2] Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Nayarit, correo: emma.sifuentes@uan.edu.mx.

las experiencias, percepciones y dinámicas que emergen entre los actores locales involucrados: aprendices, tutores y servidores de la nación.

Con base en un estudio de caso y una estrategia metodológica cualitativa, esta investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los resultados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el municipio de Valparaíso, Zacatecas, ¿desde una perspectiva territorial? Para ello, se analizan los resultados de una entrevista semiestructurada, bajo una lógica de evaluación centrada en el contexto territorial.

De esta manera, este artículo también busca aportar a la discusión sobre la evaluación de políticas públicas en México, desde una perspectiva que reconoce la complejidad y diversidad de los territorios, más sensibles a las realidades locales y sustentadas en el protagonismo de los actores locales.

Analizar los resultados de un programa social como Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) exige superar los enfoques tradicionales que suelen evaluar únicamente metas de cobertura o ejecución presupuestal. Este trabajo parte de la necesidad de interpretar los resultados desde el territorio, es decir, considerando las dinámicas sociales, económicas e institucionales específicas del lugar donde se implementa la política. Para ello, se retoman tres enfoques complementarios: el desarrollo local como marco de comprensión del territorio, la crítica a la evaluación convencional de políticas sociales, y la evaluación realista como herramienta metodológica para construir explicaciones más situadas.

Desarrollo local: el territorio como sujeto y no solo escenario

El concepto de desarrollo local ha cobrado importancia como una alternativa frente a modelos de desarrollo que conciben al crecimiento económico como un proceso homogéneo, centralizado y ajeno a las realidades locales. Lejos de entender el territorio como un simple espacio físico, esta perspectiva lo asume como un entramado de relaciones sociales, institucionales, culturales y productivas, donde los actores locales construyen proyectos comunes, toman decisiones estratégicas

y gestionan recursos en función de sus propias condiciones y aspiraciones (Boisier, 2001; Alburquerque, 2004).

Desde esta mirada, el desarrollo local no puede imponerse desde el centro ni replicarse mecánicamente entre territorios con realidades distintas. Como señala Vázquez-Barquero (2000), se trata de un proceso endógeno, sustentado en la movilización de recursos propios, la construcción de capacidades y la interacción entre agentes públicos, privados y comunitarios. En este enfoque, el sujeto del desarrollo es el territorio mismo: sus actores, sus instituciones y su historia.

La relevancia de esta perspectiva se hace evidente al analizar políticas sociales como JCF, cuyo diseño e implementación siguen una lógica nacional uniforme, sin mecanismos claros de adaptación a las particularidades de cada municipio. En lugares como Valparaíso, donde coexisten condiciones de dispersión poblacional, migración estructural, economía informal y débil institucionalidad local, las posibilidades de que un programa logre sus objetivos dependen menos de su diseño formal y más de cómo interactúa con estas condiciones.

Autores como Arocena (2002) y Danani y Hintze (2011) advierten que, sin un actor local con capacidad de apropiación y gestión, no hay posibilidad de desarrollo duradero. Esta premisa también puede aplicarse a las políticas sociales: cuando los actores del territorio no son considerados ni involucrados activamente en la implementación y evaluación de los programas, se reduce la posibilidad de generar impactos sostenidos. Por ello, este estudio no se limita a observar si el programa "funcionó", sino que busca comprender qué ocurrió en su implementación concreta, cómo se resignificó en el territorio y qué resultados produjo desde la experiencia vivida de sus actores.

Crítica a la evaluación convencional: una mirada limitada del cambio social

Desde la institucionalización de la evaluación de programas en América Latina, especialmente en México con la creación del CONEVAL en 2006, las metodologías predominantes han estado orientadas por el paradigma de la gestión por resultados. Este enfoque ha contribuido a introducir criterios de eficiencia, eficacia y

transparencia en la política pública; sin embargo, también ha generado prácticas evaluativas centradas en indicadores cuantitativos, frecuentemente descontextualizados.

Las evaluaciones tradicionales, como la evaluación de impacto o la evaluación de resultados basada en el marco lógico, asumen una lógica causal lineal entre insumos, actividades y productos. Esta lógica es funcional en programas de carácter técnico o altamente controlado, pero presenta limitaciones importantes en contextos sociales complejos y abiertos, donde múltiples factores interactúan simultáneamente (Cervantes, 2022; Cardozo, 2013). Estas metodologías tienden a omitir dimensiones cualitativas como la percepción de los actores, las resistencias locales, las reinterpretaciones del programa o los efectos no previstos.

Una crítica clave a estos enfoques es que privilegian la "racionalidad técnica" por encima de la comprensión del entramado social en el que operan los programas. Como señala Juliana Martínez Franzoni (2008), las políticas sociales no se implementan en el vacío: lo hacen sobre estructuras sociales desiguales, mediadas por relaciones de poder, género, clase y territorio. Evaluar sin considerar estas mediaciones implica, en el mejor de los casos, producir diagnósticos incompletos, y en el peor, legitimar intervenciones ineficaces.

Este estudio busca precisamente aportar a la construcción de una mirada crítica de la evaluación, entendida no como un ejercicio de control burocrático, sino como una práctica reflexiva que puede fortalecer la política pública desde el conocimiento situado. Evaluar desde el territorio implica reconocer que los cambios sociales son procesos dinámicos, no siempre visibles ni medibles en el corto plazo, y que los actores locales tienen una comprensión valiosa sobre qué funciona y por qué.

Evaluación realista: comprender los programas desde dentro

En respuesta a las limitaciones de la evaluación convencional, la evaluación realista ofrece un marco epistemológico y metodológico alternativo que pone el énfasis en las condiciones contextuales y los mecanismos causales que producen los

resultados. Desarrollada por Pawson y Tilley (1997), esta perspectiva plantea que los programas no funcionan igual en todos los lugares ni para todas las personas. Por el contrario, sus efectos dependen de cómo interactúan con el entorno en el que se implementan.

La evaluación realista parte de un modelo analítico conocido como C+M=R (Contexto + Mecanismo = Resultado). Este modelo propone que los resultados de una intervención social solo pueden comprenderse si se identifican (a) las condiciones del contexto que habilitan u obstaculizan la acción, (b) los mecanismos sociales que se activan como respuesta a la intervención y (c) los efectos concretos que se producen a partir de esa interacción. A diferencia de las evaluaciones que buscan atribuir cambios a una causa directa, la evaluación realista se orienta a construir explicaciones que den cuenta de la complejidad del cambio social.

Esta perspectiva se sustenta en la ontología del realismo crítico (Bhaskar, 1998), que reconoce la existencia de estructuras sociales que influyen en los comportamientos, aunque no siempre sean observables de forma directa. Evaluar desde este enfoque implica, por tanto, una aproximación estratificada a la realidad: no basta con registrar lo que ocurrió (nivel empírico), sino que es necesario comprender qué lo generó (nivel real).

En el caso del programa JCF en Valparaíso, este enfoque permitió identificar no solo lo que hicieron los jóvenes, tutores o servidores públicos, sino también cómo interpretaron el programa, qué mecanismos sociales se activaron en su ejecución y cómo las condiciones del territorio mediaron sus resultados. Esta lógica explicativa no pretende reemplazar los análisis cuantitativos, sino complementarlos con una comprensión más profunda de los procesos sociales involucrados.

Contexto del caso: Jóvenes Construyendo el Futuro en Valparaíso, Zacatecas

El programa JCF fue lanzado en 2019 como uno de los ejes centrales de la política social del gobierno federal. Su objetivo principal es vincular a jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan con centros de trabajo donde puedan recibir capacitación durante un periodo de hasta 12 meses. A cambio, el gobierno otorga

a las y los beneficiarios un apoyo económico mensual y afiliación al seguro social. En sus primeros cuatro años de operación, el programa ha tenido un alcance considerable, con más de 2 millones de jóvenes vinculados en todo el país, aunque también ha sido objeto de críticas por su implementación desigual y por la limitada inserción laboral posterior.

En Zacatecas, el programa tuvo una cobertura total de más de 65 mil jóvenes durante el periodo 2019–2022. Sin embargo, la distribución por municipios ha sido altamente heterogénea, lo que refleja tanto las capacidades institucionales locales como las condiciones socioeconómicas de cada territorio. En este escenario, Valparaíso representa un caso ilustrativo para analizar la forma en que el entorno local condiciona los resultados de un programa de carácter nacional.

Valparaíso es un municipio ubicado al suroeste del estado de Zacatecas, con una población de poco más de 32 mil personas distribuidas en 258 localidades, en su mayoría rurales. El 47.3% de su población vive en situación de pobreza y un 5.4% en pobreza extrema (CONEVAL, 2020). La escasa oferta laboral formal, combinada con una fuerte tradición migratoria (especialmente hacia Estados Unidos) ha generado un entorno económico frágil, donde las oportunidades para jóvenes son limitadas y, en muchos casos, informales o inestables.

Estas condiciones territoriales tienen implicaciones directas en la forma en que JCF se implementa y se percibe. Por ejemplo, la falta de centros de trabajo formales con capacidad real de capacitación, la dependencia de redes personales para vincularse al programa o las expectativas limitadas de inserción laboral al finalizar la beca, son factores que emergen con fuerza en este contexto. Además, el papel de los servidores de la nación, como agentes locales de la política social, también adquiere una dimensión particular, al mediar entre la lógica federal del programa y las necesidades concretas de las comunidades.

Analizar JCF desde el caso de Valparaíso permite, por tanto, observar con mayor nitidez las tensiones entre diseño e implementación, así como los mecanismos de adaptación, resignificación o incluso desvío que pueden ocurrir cuando una política nacional entra en contacto con una realidad local compleja. Este

estudio busca precisamente indagar en esas dinámicas, atendiendo tanto a los datos oficiales del programa como a las experiencias de sus actores clave.

Estrategia metodológica

Comprender los resultados del programa JCF desde una perspectiva territorial requiere una aproximación metodológica que permita recuperar las experiencias concretas de quienes participaron directamente en su implementación y operación. En lugar de privilegiar los indicadores cuantitativos o los registros administrativos, esta investigación apostó por una estrategia cualitativa centrada en el trabajo de campo, a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales clave.

El enfoque adoptado se sustenta en la lógica de la evaluación realista, que plantea que los resultados de un programa no se explican exclusivamente por su diseño, sino por la manera en que interactúa con el contexto donde se implementa. Desde esta perspectiva, los actores sociales no son receptores pasivos, sino sujetos con agencia, cuyas decisiones, interpretaciones y prácticas influyen en el funcionamiento real de las políticas públicas. Las entrevistas permitieron, justamente, explorar estos procesos y documentar cómo se vive, se adapta o se resignifica JCF desde el territorio. El trabajo de campo se realizó en el municipio de Valparaíso, Zacatecas, durante 2022, y se dirigió a tres grupos de actores vinculados al programa:

- Aprendices: jóvenes que participaron en JCF entre 2019 y 2022.
- Tutores/as: responsables de los centros de trabajo donde se desarrolló la capacitación.
- Servidores/as de la Nación: personal operativo encargado de la implementación local del programa.

La selección de los participantes se realizó mediante la técnica no probabilística de Bola de nieve de tipo accidental o consecutivo, priorizando la diversidad de experiencias. En total, se realizaron 21 entrevistas semiestructuradas, cuyas guías fueron elaboradas con base en tres dimensiones analíticas: 1) experiencias vividas

durante la implementación del programa, 2) percepción sobre sus resultados y limitaciones, y 3) relación con el entorno territorial.

La información obtenida fue sistematizada mediante codificación temática. A partir de las transcripciones, se identificaron patrones narrativos y se agruparon los hallazgos en torno a tres grandes ejes: particularidades del territorio, mecanismos que se activaron durante la implementación, y resultados observados desde la experiencia de los actores.

Este proceso de análisis permitió construir una narrativa interpretativa sobre cómo se vivió JCF en Valparaíso, qué condiciones locales moldearon sus efectos y qué tensiones emergieron entre el diseño nacional del programa y su ejecución local. La evaluación realista orientó la interpretación de los hallazgos permitiendo observar cómo ciertos factores funcionaron como filtros que moldearon la experiencia del programa.

Esta estrategia metodológica no pretendió representar estadísticamente a la población beneficiaria, sino comprender en profundidad cómo opera una política social cuando se inserta en un territorio con condiciones estructurales adversas y alta complejidad social. La voz de los actores fue, por tanto, el insumo principal para interpretar los resultados desde abajo y desde dentro del territorio.

Resultados desde el territorio: experiencia de actores locales en Valparaíso, Zacatecas

El análisis de las entrevistas realizadas a jóvenes, tutores y servidores de la nación en el municipio de Valparaíso revela una serie de hallazgos que permiten comprender cómo opera el programa Jóvenes Construyendo el Futuro en un contexto rural marcado por precariedad laboral, escasa institucionalidad local y dinámicas migratorias persistentes. Desde el enfoque de evaluación realista, los resultados se presentan articulando tres niveles interdependientes: condiciones del contexto, mecanismos sociales activados y resultados percibidos. Posteriormente, se incorpora una lectura interpretativa sobre los sentidos emergentes del programa, más allá de los fines formales de capacitación o inserción laboral.

El territorio como condicionante: fragmentación, informalidad y expectativas migratorias

La primera constante que emerge de las entrevistas es la fuerte influencia del contexto local sobre la implementación del programa. Valparaíso es un municipio territorialmente disperso, con localidades pequeñas, aisladas y con limitada conectividad física y digital. Esta configuración genera barreras estructurales para la inclusión de jóvenes, especialmente de aquellos que habitan en comunidades rurales alejadas, donde el acceso a centros de trabajo es escaso o inexistente.

Además, los centros de trabajo disponibles en la región son mayoritariamente pequeños negocios familiares o unidades económicas informales. Esto limita las posibilidades reales de capacitación técnica o profesional, y restringe el desarrollo de habilidades transferibles. Como expresó una tutora entrevistada: “Aquí uno los recibe con gusto, pero más que capacitarlos en algo nuevo, les damos lo que hay: apoyar en el negocio, hacer mandados, atender gente. Lo que uno hace día a día”.

La precariedad laboral estructural también se refleja en la ausencia de vínculos entre el programa y un mercado de trabajo formal. Muchos jóvenes no tenían expectativas reales de ser contratados al finalizar su participación, y en varios casos ya contemplaban la migración como siguiente paso. Esta situación es particularmente crítica para las mujeres jóvenes, quienes enfrentan mayores barreras de movilidad, menor acceso a redes laborales y una fuerte carga de roles domésticos.

Mecanismos activados: redes personales, agencia condicionada y resignificación del tiempo

Frente a este escenario, los mecanismos que se activan durante la implementación del programa no responden siempre a la lógica institucional prevista. En lugar de procesos formalizados de vinculación, en muchos casos la participación de los jóvenes se dio a través de redes personales, recomendaciones familiares o

acuerdos informales con centros de trabajo conocidos. Esta intermediación relacional facilitó la inclusión de algunos, pero excluyó a quienes no contaban con capital social suficiente.

Este mecanismo relacional (basado en confianza, cercanía y afinidad) reprodujo, en parte, las desigualdades preexistentes del territorio. Jóvenes con vínculos comunitarios sólidos lograron integrarse más fácilmente, mientras que otros, especialmente mujeres sin redes o con responsabilidades familiares, quedaron fuera o abandonaron el programa. La agencia de los actores, aunque presente, estuvo fuertemente condicionada por estas estructuras sociales.

Otro hallazgo relevante fue la resignificación del tiempo que el programa representó para los beneficiarios. Lejos de verlo como una ruta hacia el empleo, muchos jóvenes lo concibieron como una pausa útil, una fuente de ingreso temporal o un momento para reflexionar sobre su futuro. “Fue como un descanso pagado… me ayudó porque pude apoyar en mi casa y pensar qué quería hacer después”, compartió una joven beneficiaria.

Si bien esta percepción podría considerarse limitada desde una lógica productivista, también puede entenderse como un mecanismo de contención social. En ese sentido, el programa funcionó como una herramienta de estabilización temporal para jóvenes en situación de exclusión, aunque sin traducirse necesariamente en procesos sostenidos de desarrollo personal o profesional.

Resultados percibidos: utilidad limitada, impacto simbólico y efectos diferenciados por género

Los resultados observados por los actores entrevistados reflejan una valoración ambivalente del programa. Se reconoce que JCF ofreció una alternativa de ingreso y cierta estructura para jóvenes excluidos de otros espacios, pero también se subraya que su impacto real en términos de empleabilidad fue limitado. La mayoría de los tutores admitieron no contar con capacidades técnicas ni recursos suficientes para ofrecer una formación sustantiva.

En cuanto al seguimiento posterior a la participación, no se reportaron esfuerzos sistemáticos para acompañar a los jóvenes al finalizar el proceso. Para muchos, la experiencia fue un episodio transitorio sin continuidad. En palabras de un aprendiz: “Se acabó y ahí quedó. Nadie te llama, nadie te dice qué sigue. Tú te las arreglas”.

Las mujeres jóvenes entrevistadas enfrentaron obstáculos adicionales: dificultad para trasladarse a otras comunidades, desconfianza familiar o comunitaria para trabajar fuera del hogar, y una marcada tendencia a ser vinculadas en espacios tradicionalmente femeninos, como tiendas, cocinas o papelerías. Esto redujo aún más su posibilidad de adquirir nuevas habilidades o de romper con las dinámicas tradicionales de exclusión laboral.

Sentidos emergentes y contradicciones del programa: entre la inclusión simbólica y la utilidad limitada

Más allá de sus efectos instrumentales, las entrevistas revelan que el programa generó significados sociales que exceden el marco de referencia técnico con el que fue diseñado. Una constante fue la percepción del programa como una forma de reconocimiento e inclusión estatal. Para muchos jóvenes, especialmente quienes nunca habían sido considerados por programas sociales, JCF representó el primer acercamiento directo con una política pública que los nombraba y los integraba. “Yo ya pensaba que el gobierno ni sabía que existíamos aquí”, compartió una joven de una comunidad periférica.

Este sentido de visibilidad, aunque limitado en sus efectos materiales, generó un impacto simbólico relevante. El programa fue vivido como una forma de inclusión temporal en el tejido social, particularmente entre jóvenes históricamente relegados. Sin embargo, esta inclusión simbólica también fue frágil y ambigua, al coexistir con la falta de continuidad institucional y con una experiencia de capacitación deficiente.

En varios testimonios aparece una tensión entre la expectativa de transformación y la realidad del retorno a la exclusión. Jóvenes que iniciaron el programa con entusiasmo terminaron con una sensación de estancamiento o

incluso de decepción. “Me sirvió para aguantar un rato, pero al final regresé a lo mismo”, expresó un joven de 26 años que se capacitó en un taller mecánico.

Para algunas mujeres, la beca significó también una forma de autonomía simbólica. Varias mencionaron que, más allá de la capacitación, el programa les permitió salir del espacio doméstico, generar un ingreso propio y construir confianza en sí mismas. En palabras de una entrevistada: “Al menos supe que podía ir sola, trabajar un rato, ganar algo para mí. Eso ya fue un cambio”. Estas experiencias evidencian que el impacto del programa debe leerse también en términos subjetivos y de agencia personal.

Finalmente, algunos jóvenes interpretaron su paso por el programa como una especie de “espera activa” antes de tomar decisiones vitales como migrar o formar una familia. En estos casos, JCF operó como un espacio de contención temporal, más que como una plataforma de inserción. Este uso no previsto por el diseño institucional refuerza la idea de que las políticas sociales generan apropiaciones locales que responden a lógicas comunitarias, familiares y personales más complejas que las contempladas desde el nivel federal.

En conjunto, estos hallazgos permiten ampliar la comprensión de los resultados del programa. JCF no solo fue una política de capacitación y empleo, sino también una intervención cargada de significados sociales, resignificaciones territoriales y efectos diferenciales por género. En Valparaíso, el programa operó como espejo de las condiciones estructurales del territorio: reveló desigualdades, pero también produjo vínculos, sentidos y expectativas. Entender estos procesos resulta clave para construir políticas públicas más sensibles a la complejidad social del México rural.

Resultados

El análisis de los resultados del programa JCF en el municipio de Valparaíso, Zacatecas, evidencia la necesidad de replantear los marcos con los que se evalúan las políticas sociales en México. Lejos de una intervención lineal, estandarizada y neutral, JCF es un programa profundamente condicionado por el territorio donde se

implementa, por las relaciones sociales que lo atraviesan y por las estructuras locales que lo mediatizan. Esto obliga a mirar más allá de los indicadores oficiales para entender su verdadero alcance.

Uno de los hallazgos más relevantes de este estudio es que el diseño nacional del programa no logra adaptarse adecuadamente a las condiciones de los municipios rurales con altos niveles de marginación y precariedad laboral. En territorios como Valparaíso, donde la infraestructura productiva es limitada y la informalidad domina el panorama económico, el programa se enfrenta a una falta estructural de condiciones para cumplir sus objetivos de capacitación e inserción laboral.

Las entrevistas con actores locales revelaron que, si bien JCF ofreció una alternativa de ingreso temporal para jóvenes excluidos del sistema educativo y laboral, su impacto estructural fue limitado. El programa funcionó en muchos casos como un paliativo social, más que como una ruta sostenida hacia la autonomía económica. Esta diferencia entre el objetivo institucional y los efectos reales es una de las tensiones más marcadas del caso.

Otro aspecto central es el papel que jugaron las redes personales y comunitarias en la implementación del programa. La entrada de los jóvenes al sistema de tutores estuvo mediada por vínculos familiares, cercanía geográfica o afinidad social. Si bien esto facilitó la vinculación en algunos casos, también reprodujo desigualdades preexistentes, dejando fuera a quienes no contaban con capital social suficiente. Esto contradice el principio de universalidad con el que se concibe el programa.

El análisis mostró que los centros de trabajo participantes, en su mayoría pequeños comercios o negocios familiares, carecían de condiciones para ofrecer una capacitación formal. Los jóvenes fueron integrados como apoyos operativos más que como aprendices. Esto genera dudas sobre la capacidad real del programa para cumplir con su componente formativo y apunta a la necesidad de una evaluación más rigurosa de los tutores inscritos.

Desde el enfoque de evaluación realista, este estudio permitió identificar mecanismos sociales que se activaron en el territorio, algunos previstos por el

programa, otros emergentes. Uno de los mecanismos no previstos fue la resignificación del programa como un tiempo de pausa útil, más que como una vía hacia el empleo. Esta función de contención social, aunque valiosa, no fue reconocida por el diseño institucional del programa.

Un aporte clave del estudio es la incorporación de la dimensión de género como categoría transversal. Las mujeres jóvenes enfrentaron barreras adicionales para participar plenamente en el programa: dificultades de movilidad, menor acceso a centros de trabajo fuera del hogar, y roles de cuidado que limitaron su disponibilidad. Esta desigualdad estructural requiere políticas diferenciales que reconozcan las condiciones específicas que enfrentan las mujeres en contextos rurales.

El rol de los servidores de la nación también emergió como un componente relevante. Lejos de ser simples ejecutores, estos actores funcionaron como mediadores entre la política federal y la realidad local. Su experiencia y conocimiento del territorio podrían aprovecharse más sistemáticamente para ajustar la implementación del programa a las condiciones concretas del contexto.

Metodológicamente, este estudio muestra el valor de la evaluación cualitativa desde una perspectiva territorial. Las entrevistas permitieron captar matices, contradicciones y resignificaciones que no son visibles en las evaluaciones centradas en indicadores cuantitativos. El modelo C+M=R facilitó una lectura más rica y compleja de los procesos evaluados.

En este sentido, se propone fortalecer las evaluaciones participativas e interpretativas que consideren a los actores locales no solo como informantes, sino como co-constructores del conocimiento sobre las políticas que les afectan. Incluir la voz de jóvenes, tutores y servidores locales es clave para entender lo que realmente ocurre en la implementación.

Los resultados también invitan a repensar el papel de los programas sociales en territorios donde el empleo formal es una excepción. La noción de “inserción laboral” debe contextualizarse y repensarse, considerando que para muchos jóvenes rurales el horizonte de posibilidad no es el empleo asalariado formal, sino formas híbridas de trabajo, autoconsumo o migración.

Frente a estas limitaciones, el rediseño del programa debería considerar al menos tres elementos: (1) una evaluación más rigurosa y continua de los centros de trabajo, (2) la inclusión de componentes formativos diferenciados por contexto territorial, y (3) mecanismos de acompañamiento posterior a la capacitación, especialmente en municipios con alta marginación.

Asimismo, el enfoque de género debe incorporarse de manera transversal en todas las etapas del programa: desde la definición de tutores hasta los criterios de evaluación. La igualdad formal no es suficiente en territorios donde persisten barreras estructurales para la participación de las mujeres jóvenes en condiciones de equidad.

A pesar de sus limitaciones, el programa JCF dejó aprendizajes importantes sobre la relación entre política social y territorio. Su implementación mostró que los jóvenes no son sujetos homogéneos, y que cualquier intervención pública debe considerar sus trayectorias, expectativas y condiciones de vida concretas. Ignorar estas dimensiones implica correr el riesgo de reforzar las mismas exclusiones que se pretenden combatir.

Finalmente, este estudio sugiere que avanzar hacia políticas públicas más justas y efectivas en contextos rurales implica reconocer la complejidad del territorio como punto de partida, no como obstáculo. Escuchar al territorio y a quienes lo habitan no es una concesión metodológica, sino una condición ética y política para construir un desarrollo verdaderamente inclusivo.

Evaluar desde el territorio: elementos para una propuesta metodológica situada

La experiencia de evaluación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el municipio de Valparaíso, Zacatecas, permitió identificar una serie de aprendizajes metodológicos que pueden orientar futuras evaluaciones de políticas sociales en contextos locales. Estos aprendizajes se traducen en una propuesta metodológica situada, centrada en comprender cómo interactúan las políticas públicas con las

condiciones sociales, económicas e institucionales de los territorios en los que se implementan.

Esta propuesta parte de una crítica a los enfoques convencionales de evaluación que privilegian el análisis de resultados medibles y cuantificables, muchas veces descontextualizados. En contraste, propone una estrategia que combine enfoques cualitativos, participación de actores locales y una lectura crítica del territorio como sujeto activo de la política pública. A continuación, se presentan los principales elementos de esta propuesta.

Selección del caso desde la lógica territorial, no estadística

La elección del municipio o comunidad a evaluar no debe responder únicamente a criterios de representatividad estadística, sino a la relevancia territorial del caso. Esto implica considerar factores como conflictividad social, densidad institucional, condiciones de pobreza o exclusión, presencia de actores estratégicos o experiencias previas de organización local. En el caso de Valparaíso, su estructura rural dispersa, alta migración y bajo dinamismo económico hicieron del municipio un lugar propicio para comprender los límites estructurales de un programa nacional.

Identificación y participación de actores clave

Una evaluación desde el territorio debe contemplar la diversidad de actores involucrados en el proceso de implementación: no solo beneficiarios directos, sino también operadores locales (como servidores públicos), referentes comunitarios, autoridades municipales y tutores o instituciones receptoras. Es importante incorporar criterios de diversidad en términos de género, edad, ocupación, trayectorias de vida y posición dentro de las redes sociales locales. La triangulación entre estas voces permite construir una mirada más rica y compleja de los resultados del programa.

Uso de entrevistas semiestructuradas como herramienta central

Las entrevistas semiestructuradas permiten explorar narrativas, percepciones, sentidos y experiencias vividas por los actores. No se trata solo de conocer “lo que pasó”, sino de comprender cómo fue interpretado, resignificado o resistido el programa por parte de quienes participaron. Esta herramienta debe ser aplicada con guías diferenciadas según el perfil de los actores, y con flexibilidad suficiente para recoger elementos emergentes durante el trabajo de campo.

Organización del análisis en torno al modelo C+M=R

El marco analítico de la evaluación realista (Contexto + Mecanismo = Resultado) resulta útil para organizar los hallazgos y construir explicaciones causales que no sean lineales ni deterministas. Se recomienda desglosar el análisis en tres niveles:

- Contexto: estructuras sociales, condiciones materiales, relaciones de poder.
- Mecanismos: motivaciones, decisiones, mediaciones, resistencias, redes.
- Resultados: efectos visibles e invisibles, esperados y no esperados, heterogéneos.

Esta lógica explicativa es especialmente útil en políticas públicas que operan en escenarios complejos, donde los resultados dependen de múltiples factores más allá del diseño institucional.

Incorporar la dimensión de género y otras desigualdades estructurales

Toda evaluación situada debe contemplar las desigualdades de género, clase, etnia o edad que atraviesan la implementación de las políticas. En el caso de JCF, las mujeres jóvenes enfrentaron barreras específicas para acceder o permanecer en el programa. Estos elementos deben incorporarse no solo como observaciones colaterales, sino como dimensiones centrales del análisis. Esto implica desagregar información, incluir preguntas específicas en las entrevistas y reflexionar sobre cómo las políticas pueden (re)producir desigualdades.

Ética, reflexividad y horizontalidad en el trabajo de campo

Evaluar desde el territorio implica reconocer a los actores locales como sujetos de conocimiento, no como objetos de estudio. La construcción de confianza, el respeto a los tiempos comunitarios y la devolución de hallazgos son elementos clave para una práctica ética. Además, el/la evaluador/a debe asumir una postura reflexiva respecto a su rol, sus supuestos y su relación con el campo.

Conclusiones

Una evaluación desde el territorio no se limita a emitir juicios de valor. Su propósito es generar conocimiento útil para mejorar la política pública, desde una perspectiva crítica pero constructiva. Por ello, debe ofrecer hallazgos que permitan identificar patrones contextuales, mejorar procesos de implementación, ajustar mecanismos de seguimiento y diseñar estrategias de salida sostenibles. La utilidad práctica del conocimiento producido debe guiar toda la estrategia metodológica.

Esta propuesta metodológica no pretende ser un manual cerrado, sino una guía orientadora para construir evaluaciones más sensibles a la diversidad de los territorios y a la complejidad social que los caracteriza. En un país marcado por profundas desigualdades y heterogeneidad institucional, evaluar desde el territorio no es una opción metodológica más, sino una condición necesaria para diseñar políticas públicas más justas, eficaces y legítimas.

En suma, esta propuesta metodológica no solo recoge los aprendizajes del caso estudiado, sino que también busca abrir camino hacia una forma de evaluación que dialogue con la realidad compleja, desigual y territorialmente diversa en la que operan las políticas públicas en México. Evaluar desde el territorio implica reconocer que los programas no se implementan en laboratorios ni en hojas de cálculo, sino en comunidades concretas, con historias, tensiones y saberes propios.

Apostar por metodologías situadas, críticas y participativas es también un acto político: significa poner en el centro del análisis a las personas y sus contextos,

no solo a los formatos y a las métricas. Solo así es posible construir intervenciones más legítimas, transformadoras y verdaderamente alineadas con las necesidades de quienes históricamente han sido excluidos del desarrollo.

Bibliografía

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un enfoque territorial. CEPAL.

Arocena, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Universidad Católica del Uruguay.

Barreiro, I. (2000). El desarrollo local: un proceso emergente. Universitat Oberta de Catalunya.

Bhaskar, R. (1998). The possibility of naturalism: A philosophical critique of the contemporary human sciences (3rd ed.). Routledge.

Boisier, S. (2001). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? CEPAL.

Cardozo Brum, M. (2013a). Evaluar desde el territorio: una propuesta para la evaluación de programas sociales en contextos complejos. Revista de Evaluación de Programas Públicos, (1), 45–63.

Cervantes, J. (2022). Evaluación en política social: una mirada crítica desde el territorio. En M. González (Ed.), Evaluaciones desde abajo: experiencias metodológicas en América Latina (pp. 57–74). FLACSO.

CONEVAL. (2020). Medición de la pobreza municipal 2020. https://www.Coneval.org.mx

Danani, C., & Hintze, S. (2011). Protección social y género en los programas sociales de América Latina: aportes y desafíos desde la economía feminista. Sociedad y Economía, (20), 11–39.

Martínez Franzoni, J. (2008). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. Latin American Politics and Society, 50(2), 67–100.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). Realistic evaluation. SAGE Publications.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2019–2022). Informes del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx

Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo, redes e innovación: lecciones desde la experiencia europea. Revista de la CEPAL, (70), 145–161.

Jóvenes escribiendo el futuro, programa social de la 4T de becas para la educación superior: un reto social y económico

Carmen Castrejón Mata1
Eduardo Fernández Guzmán2
Sandra Karime Pérez Castrejón3

Introducción

La reivindicación de políticas públicas orientadas a cerrar las brechas de desigualdad social ha constituido, durante largos periodos, un reto que ha fragmentado y debilitado la estructura del desarrollo político, social y económico del país. Este proceso, además, ha generado polarización, dificultando el establecimiento de un equilibrio social sostenible. En este marco, la creación de programas de bienestar dirigidos a combatir el rezago educativo representa un desafío de gran magnitud, tanto en el plano social como en el económico, debido a la urgencia de atender las necesidades básicas de los estudiantes en todos los niveles educativos, pero especialmente en la educación superior.

En muchos casos, se trata de jóvenes que serían los primeros profesionistas en familias de escasos recursos, lo que convierte a la educación universitaria en una aspiración de movilidad social. No obstante, la divergencia ideológica al interior de las administraciones públicas federales, estatales y locales ha limitado en diversas ocasiones la capacidad de respuesta frente a este rezago estructural.

Desde el ámbito económico, la implementación de estos programas plantea un dilema, pues exige al Estado no solo responsabilidad financiera, sino también afrontar tensiones políticas frente a intereses que priorizan otras áreas de inversión, como infraestructura, vivienda, transporte o energía.

[1] Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad de Guanajuato, Campus Celaya-Salvatierra, correo: carsais.com.
[2] Profesor-Investigador de Tiempo Completo de la Universidad de Guanajuato, Campus Celaya-Salvatierra, correo: kutibirrin10@gmail.com.
[3] Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad de Guanajuato, Campus Celaya-Salvatierra, correo: sandraaap6@gmail.com.

En este contexto, el 29 de julio de 2019 se decretó la creación del subsistema de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, como una de las políticas públicas más relevantes en materia educativa del actual sexenio, junto con los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Jóvenes Escribiendo el Futuro.

Este proyecto, concebido como emblema de la administración federal, busca ampliar la cobertura de la educación superior y ofrecer alternativas a jóvenes en situación de vulnerabilidad o rechazados por otras instituciones públicas. Sin embargo, en sus primeros años de operación se han identificado inconsistencias en la definición y registro de la oferta académica, en la selección de sedes, en los procesos de inscripción, en la contratación de personal docente y administrativo, así como en el cumplimiento de los objetivos propuestos, lo que pone en duda su pertinencia y viabilidad (Osuna et al., 2022, p. 238).

En este sentido, resulta imposible garantizar condiciones de vida dignas para todos los individuos sin una dosis significativa de solidaridad y responsabilidad social pública. Tal como señala Bazdrech (2010, p. 113), el reconocimiento del otro no solo debe plantearse desde la igualdad en derechos y dignidad, sino también desde la alteridad, entendida como la consideración de quienes se encuentran en situaciones de desventaja estructural.

De igual modo, la educación no puede concebirse únicamente como una obligación del Estado, sino como la construcción de condiciones que permitan a las personas acceder e integrarse a las instituciones educativas en el marco de sus derechos individuales. Si bien las desigualdades sociales persisten, es fundamental que estas no se conviertan en barreras que desvinculen a los individuos de la posibilidad de alcanzar condiciones de vida dignas a través de la educación.

Por lo anterior, el objetivo principal de este trabajo es analizar los resultados de uno d ellos programas insignia del gobierno de la 4T que es Jóvenes escribiendo el futuro, a fin de evaluar los beneficios sociales que ha generado dicho programa. El cual se sustenta principalmente en otorgar becas para la educación superior a estudiantes de bajos recursos a fin de que no abandonen sus estudios. Ello implica para el gobierno y la sociedad un reto económico muy grande ya que implica desviar recursos de otros programas o proyectos hacia la educación.

Marco teórico

Como señala Arzate (2010, p. 63), reflexionar sobre un modelo de Estado de bienestar que incluya a la educación implica un ejercicio ordenado por principios normativos sustentados en concepciones ideológicas, éticas y políticas que funcionan como marco teórico y metodológico del discurso.

Dichos principios —ciudadanía, universalidad y solidaridad— cumplen una doble función: por un lado, constituyen herramientas para pensar el bienestar como un proceso orientado a eliminar formas de desigualdad que se manifiestan cotidianamente como violencia (desigualdad-violencia); por otro, conforman el núcleo de un discurso ideológico, ético y político que busca la mejora sustancial de la condición humana.

Esta última se entiende como la plena capacidad de autorrealización, autonomía y creatividad del ser humano en las dimensiones interrelacionadas de la vida cotidiana: lo económico, el trabajo y la praxis política. En este sentido, el bienestar no puede limitarse a un incremento material o económico, sino que debe concebirse como realización integral de la persona a nivel individual y colectivo.

En la misma línea crítica, Bazdrech (2010, p. 112) advierte que la argumentación que insiste en superar la pobreza y disminuir las desigualdades sociales mediante la educación encierra un supuesto mercantilista, al concebirla como valor de cambio. Este enfoque implica que el tiempo invertido por los individuos se traduce en una certificación y habilitación para el trabajo a cambio de la promesa —o ilusión— de un ingreso laboral que asegure bienestar. Así, la educación se reduce a un bien que puede transformarse en otros, particularmente en acceso al empleo y a determinado nivel de ingresos.

No obstante, el derecho a la educación debe ser entendido como un pilar fundamental para el desarrollo social, en tanto permite a las personas adquirir conocimientos, habilidades y oportunidades que facilitan su incorporación al sector productivo, mejorando su calidad de vida y contribuyendo al desarrollo económico de sus comunidades. Sin embargo, en muchas sociedades el acceso a la educación

superior continúa siendo un privilegio para quienes pueden costearlo, dejando atrás a jóvenes talentosos sin recursos suficientes; además, quienes logran ingresar suelen enfrentar barreras derivadas de los elevados costos de titulación.

En este contexto, la gratuidad de los títulos contribuiría a reducir estas desigualdades y a ampliar las oportunidades de inserción en empleos bien remunerados (Gaceta Parlamentaria, 2023, año XXVIII, núm. 6748-II-5).

Por consiguiente, como advierte Arzate (2010, p. 64), para que un modelo de Estado de bienestar sea viable es indispensable una modernización de la economía que reduzca significativamente el tamaño del sector informal, pues este limita la recaudación fiscal necesaria para garantizar la sustentabilidad del sistema.

Ello implica que una proporción considerable del Producto Interno Bruto (PIB) se reinvierta en el sistema de bienestar, lo que exige redefinir la naturaleza del Estado y los criterios de gasto público, particularmente en relación con su clase política y burocracia.

Este último aspecto fue determinante en México durante décadas, donde la clase política y burocrática defendió esquemas de opacidad y corrupción que condicionaron la asignación de recursos para programas sociales, debilitando las bases de un verdadero Estado de bienestar. Dicho modelo alcanzó su clímax en los gobiernos neoliberales, lo que derivó en un colapso económico y político que solo comenzó a revertirse tras el cambio de rumbo en 2018, con la ruptura de la inercia del Estado mexicano.

Por otro lado, el sistema general de becas y ayudas al estudio, el objetivo primordial es garantizar un acceso equitativo a la educación. En este sentido, el estudio de Mejía et al. (2024, p. 26) evaluó el funcionamiento de dicho sistema, con especial atención a la beca salario para la educación universitaria, a fin de determinar si cumple con este propósito fundamental y, en caso necesario, establecer ajustes que permitan fortalecer la igualdad de oportunidades. Asimismo, se planteó la necesidad de atender los nuevos desafíos educativos, entre ellos la reducción de la deserción temprana y la consolidación del capital humano mediante un incremento tanto en cantidad como en calidad.

La relación entre becas estudiantiles y rendimiento académico ha sido objeto de múltiples investigaciones en el ámbito educativo. Aunque el estudio se desarrolló en una institución pública, sus resultados pueden extrapolarse a estudiantes de distintos sistemas de educación superior, lo que amplía su relevancia para el diseño y la evaluación de políticas educativas.

El sistema de becas ha buscado atender diversas problemáticas relacionadas con el acceso y permanencia en la educación superior. No obstante, persisten barreras estructurales que dificultan la formación profesional de millones de jóvenes. Entre ellas destacan la insuficiencia de espacios en instituciones públicas, los elevados costos de las privadas y, de manera particular, los altos precios asociados a la expedición de títulos profesionales.

Este último aspecto constituye un obstáculo significativo, pues tanto en instituciones públicas como privadas los costos de titulación llevan a que muchos egresados retrasen el trámite o nunca lo realicen, lo que limita su acceso al ejercicio formal de la profesión (Gaceta Parlamentaria, año XXVIII, núm. 6748-II-5).

En el plano político, el proyecto conservador, entendido como proyecto económico y social, relegó a un segundo plano el fortalecimiento de las instituciones de bienestar que habían sido construidas durante el periodo del desarrollo estabilizador, fundamentadas —al menos en teoría— en los principios de universalismo y solidaridad social. En su lugar, se optó por impulsar un subsistema focalizado en la atención de la pobreza extrema, concebido como un paliativo de bajo costo frente a la precariedad social y el hambre.

Esta decisión política de abandonar la noción de universalismo derivó en un sistema de bienestar fragmentado y desarticulado, caracterizado por instituciones públicas con distintos niveles de deterioro y, al mismo tiempo, por un segmento privatizado y mercantilizado que explota nichos de mercado específicos (Arzate, 2010, p. 66).

En este marco, Bazdrech (2010, p. 113) sostiene que resulta imposible garantizar una calidad de vida digna sin un fuerte componente de solidaridad y responsabilidad social pública. Ello exige una postura ética que reconozca al otro no solo como un individuo con iguales derechos y dignidad, sino también desde la

alteridad, atendiendo las desigualdades estructurales que hacen que algunos sean considerados “menos”.

De igual forma, Mejía et al. (2024, p. 29) señalan que el impacto de la beca Jóvenes Escribiendo el Futuro en el rendimiento académico de los estudiantes de nivel superior puede variar: positivo, cuando se observa un incremento en el desempeño académico tras recibir la beca; negativo, cuando ocurre una disminución en el promedio de calificaciones; o nulo, cuando no se registran cambios estadísticamente significativos en el rendimiento antes y después del apoyo.

Resulta paradójico, como apunta Arzate (2010), que la transición democrática en México haya generado intensos debates en torno al sistema electoral y a la necesidad de reformar el Estado, pero no respecto a la transformación del sistema de bienestar. La educación, pilar fundamental de cualquier Estado social, ha quedado relegada en estas discusiones. Esta ausencia responde, en parte, a que la transición se concentró en los derechos civiles y políticos —indudablemente relevantes en un país con una historia de autoritarismo—, pero ello restó atención a los derechos sociales, igualmente esenciales en una nación con profundos rezagos históricos.

En México, la educación superior cuenta con 13 subsistemas, que difieren considerablemente en sus estructuras de gobernanza, en sus sistemas de financiamiento y en la influencia gubernamental. Existen políticas públicas e iniciativas institucionales para mejorar la relevancia y los resultados en el mercado laboral, pero carecen de un marco cohesionador y de mecanismos eficaces en la evaluación de su impacto. La información sobre el nivel educativo superior y el mercado laboral se debe desarrollar y coordinar mejor. En definitiva, todo ello dificulta la gestión y orientación del sistema de educación superior (OCDE, 2019).

Marco normativo de la titulación en la educación superior

Desde una perspectiva legal, la Reforma a la Ley General de Educación Superior estableció que las instituciones de educación superior, tanto públicas como

privadas, deberán expedir de manera gratuita el título profesional. No obstante, para alcanzar este punto, la Ley tuvo que reconocer la importancia de que las autoridades educativas también registren dicho título sin costo alguno, con el propósito de garantizar el derecho de los egresados a contar con este documento sin enfrentar obstáculos económicos (Gaceta Parlamentaria, https://gaceta.diputados.gob.mx/).

El decreto correspondiente adiciona un quinto párrafo al artículo 14 de la Ley General de Educación Superior, reforma la fracción IV y deroga la fracción IX, así como el último párrafo del artículo 185 de la Ley Federal de Derechos. Dicho decreto establece lo siguiente:

Artículo 14. Las instituciones de educación, tanto públicas como privadas, expedirán el título profesional en un plazo no mayor a 60 días hábiles. La expedición y el registro del título profesional por parte de las instituciones educativas y de las autoridades de educación profesional, respectivamente, serán trámites gratuitos.

Metodología

Se realizó una revisión de la literatura mediante un análisis de bibliográfica y de recursos electrónicos, se hizo la consulta en diferentes fuentes y bases de datos que permitieran mostrar cómo se ha llevado a cabo el programa de becas Jóvenes escribiendo el futuro en el nivel de educación superior, desde marcos normativos hasta revisión de la literatura en torno al tema, así como el análisis sobre el estado del bienestar.

Apoyo de Beca para Educación Superior

Rojas (2019) hace un análisis del proceso de negociación del presupuesto federal de educación superior contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, correspondiente al primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México, donde se puede observar el reto que económicamente tiene la continuidad de un programa social encaminado a cubrir los rezagos en materia de educación superior.

Por otro lado, la Beca para Educación Superior "Jóvenes Escribiendo el Futuro" es el programa del Gobierno de México dirigido a las y los estudiantes de licenciatura,

técnico superior universitario o sus equivalentes, que están inscritos en alguna de las universidades prioritarias a las que brindan atención (www.diputados.gob.mx)., Dichas instituciones son:

- Universidades Interculturales,
- Escuelas Normales Indígenas,
- Escuelas Normales que imparten el modelo de educación intercultural,
- Escuelas Normales Rurales,
- Universidades para el Bienestar Benito Juárez García,
- Universidad de la Salud de la Ciudad de México,
- Universidad de la Salud del estado de Puebla,
- Universidad de Lenguas Indígenas de México,
- Las escuelas clasificadas como escuela de interés,
- Las escuelas de Educación Superior ubicadas en alguna localidad prioritaria.

Asimismo, esta beca fomenta que las y los estudiantes de licenciatura, técnico superior universitario o sus equivalentes, de escuelas públicas de educación superior catalogadas como prioritarias, continúen y concluyan sus estudios universitarios (www.diputados.gob.mx).

Mejía *et al*. (2024, p. 29), plantea que los estudiantes provenientes de familias con recursos limitados se enfrentan a diversas barreras para acceder a la educación superior, siendo una de las más significativas los elevados costos asociados. En el caso de México, estos costos no se reducen únicamente a las colegiaturas, sino que también abarcan otros gastos adicionales como transporte, alimentación, material escolar, entre otros.

Por ejemplo, en el instituto, la inscripción semestral durante el semestre Enero-junio de 2023 se estima en aproximadamente $1200 pesos mexicanos, el cual a veces varía de un ciclo escolar a otro dependiendo de los requerimientos y necesidades del propio instituto o universidad privada.

Además, como ya se mencionó la problemática de obtener un título universitario es fundamental para los jóvenes, ya que representa no sólo la

culminación de una etapa académica, sino también una herramienta clave para acceder a mejores oportunidades laborales y económicas.

En un mercado laboral cada vez más competitivo, contar con un título permite diferenciarse y aspirar a empleos con mayores ingresos y estabilidad, además de ser un requisito indispensable en muchas profesiones reguladas. Asimismo, un título universitario facilita la inserción en redes de contacto y crecimiento profesional, lo que puede traducirse en mayores oportunidades de emprendimiento e innovación. En este sentido, la educación superior no solo beneficia a los individuos, sino que también impulsa el desarrollo económico y social de un país al generar una fuerza laboral más preparada y productiva (Gaceta Parlamentaria, año XXVIII, número 6748-II-5).

La beca que se analiza en este trabajo consta de 5,800 pesos bimestrales y podrán tenerla durante los 10 meses del ciclo escolar y hasta por un máximo de 45 meses siempre y cuando sigas cumpliendo con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación vigentes y registro de su solicitud en cada convocatoria (www.diputados.gob.mx)..

En su estudio Mejía et al. (2024, p. 29), muestra que los resultados proporcionan una visión inicial de las diferencias significativas observadas y el impacto positivo que tiene la Beca en el rendimiento académico de los estudiantes del Instituto Tecnológico de Pinotepa, debido a que dicho rendimiento incrementa después de obtener dicha beca, sin embargo, cabe señalar que, estas no constituyen una evaluación exhaustiva del impacto de la política pública de becas en cuestión, ya que para obtener una evaluación completa, se necesitaría implementar un diseño de investigación más rigurosa que controle otros factores que podrían estar influyendo en los resultados.

Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro en la educación superior

La beca de educación superior Jóvenes Escribiendo el Futuro forma parte de los Programas para el Bienestar del Gobierno de México y otorga un apoyo económico de 5,800 pesos bimestrales a estudiantes de licenciatura, técnico superior

universitario o profesional asociado inscritos exclusivamente en instituciones públicas.

Ese beneficio se concede durante los cinco bimestres que conforman el ciclo escolar, con un máximo de 45 mensualidades; en el caso de los estudiantes de Medicina, el apoyo puede extenderse hasta 55 mensualidades. El programa tiene cobertura nacional y su asignación depende de la suficiencia presupuestal autorizada. Para ello, se aplica un proceso de selección que distingue entre escuelas clasificadas como prioritarias y susceptibles de atención.

El objetivo central es favorecer la permanencia y conclusión de los estudios profesionales de estudiantes en contextos de alta marginación y pobreza, quienes enfrentan mayores dificultades para concluir sus carreras (programasparaelbienestar.gob.mx).

Las condiciones socioeconómicas adversas constituyen uno de los principales factores que explican la deserción escolar en la educación superior. En muchos casos, estudiantes de grupos vulnerables han visto limitadas sus oportunidades de acceder a becas, tradicionalmente concentradas en sectores con mayores ventajas sociales, o han enfrentado serias dificultades para solventar los gastos relacionados con sus estudios. De esta manera, cursar una carrera universitaria en México suele percibirse más como un privilegio que como un derecho (programasparaelbienestar.gob.mx).

Un aspecto relevante en la actualidad es la transformación de la matrícula desde una perspectiva de género. Hasta 2016, la proporción de hombres en educación superior superaba levemente a la de mujeres; sin embargo, a partir de 2017 se observó un cambio, con una participación femenina de 50.2 %, frente a 49.8 % de hombres.

Para 2024, la diferencia se amplió de manera significativa: 53.9 % de las y los estudiantes son mujeres, mientras que 46.1 % son hombres, lo que representa una brecha récord de 7.9 puntos porcentuales, inédita desde que se tienen registros. Esta tendencia se acompaña del incremento en el número de instituciones de educación superior en los últimos siete años (El Economista, 2024).

En este contexto, desde mayo de 2020 el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar un sistema de becas para estudiantes de todos los niveles educativos públicos, priorizando a quienes pertenecen a familias en situación de pobreza. Esta disposición busca asegurar el derecho a la educación en condiciones de equidad. Así, el conjunto de programas como Jóvenes

Escribiendo el Futuro, las becas para educación básica y media superior, así como La Escuela es Nuestra, conforman una política pública integral cuyo propósito es materializar el derecho pleno a la educación, favorecer el desarrollo de la personalidad humana y apoyar a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, contribuyendo con ello a superar la pobreza y a mejorar la movilidad social (programasparaelbienestar.gob.mx).

La dinámica poblacional en México impulsa una mayor demanda para la educación superior. De 2017 a 2024, el número de escuelas de educación superior aumentó 30%, al pasar de 9,331 planteles a 12,140. Luego de tocar fondo el gasto nacional en educación en 2020, para el siguiente año y hasta 2023 se perfiló en un proceso de recuperación sostenido, aumentando en esos tres años 6.6% en términos reales, sin embargo, para 2024 no pudo mantener tal dinamismo y se estima un gasto nacional total en educación por un billón 839,901 millones de pesos, 0.16% en términos reales por debajo de lo realizado un año antes, esto, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Educación Pública (www.eleconomista.com.mx).

Para el nivel básico observamos que la cantidad asignada del monto presupuestado es un poco más de la mitad que en el nivel superior coma sin embargo en el análisis de la educación media se observa como existe un presupuesto para el 2024 que se encuentra en el nivel más bajo que el superior sin embargo también podemos decir que es considerable en función de que existen menos estudiantes en ese nivel y la asignación de recursos difiere casi en la misma cantidad respecto a la educación básica y del nivel de educación superior.

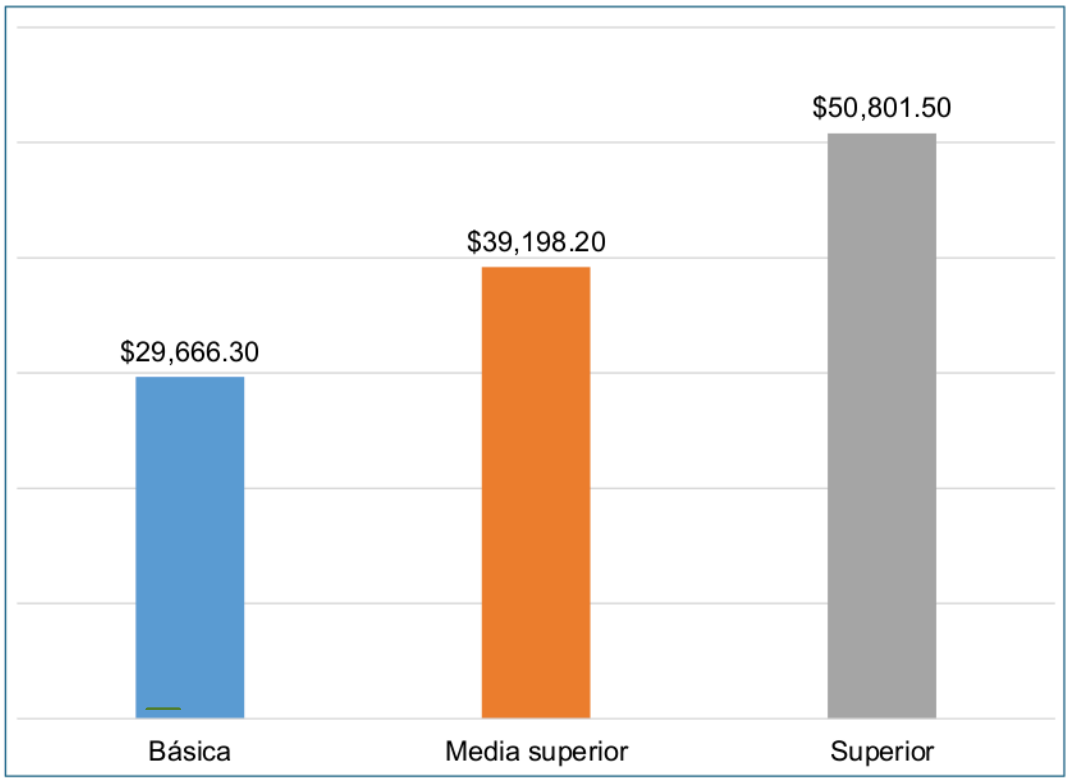
En el gráfica1, se puede observar la tendencia del crecimiento a partir del presupuesto que se en cada uno de los niveles educativos. Se refiere al monto presupuestado para cada nivel educativo en el PPEF 2024 entre el total de alumnos

matriculados cada nivel en el último ciclo escolar. Por su parte, en la tabla 1, se tiene el referente de asignación presupuestaria en el programa de Jóvenes Escribiendo el Futuro, considerando que en este de integran los diversos niveles educativos asignados al programa.

A pesar de que existen una gran cantidad de programas en el caso particular de educación, el programa encabezado por jóvenes escribiendo el futuro representa un lugar importante en la asignación de recursos si se tiene el comparativo respecto a otros programas del mismo rubro de educación. La última actualización presupuestaria en educación superior (hacienda.gob.mx) para el segundo trimestre 2025:

- Presupuesto aprobado $12,163,460,769.00
- Presupuesto pagado $1,925,802,500.47
- Presupuesto modificado $12,163,460,769.00.

Gráfica 1. Presupuesto promedio por estudiante y nivel educativo



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del proyecto del Presupuesto de Egresos 2024 y Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2022-2023 de la SEP.

Además, datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineve) indican que el ingreso promedio mensual de un egresado con título profesional en México oscila entre $13,000 y $15,000 MXN, mientras que aquellos que no concluyen sus estudios superiores o no cuentan con título perciben salarios considerablemente menores, situándose en un rango de $6,000 a $8,000 MXN mensuales.

Tabla 1. Cambios en los principales Programas de Educación propuestos para 2024 (millones de pesos de 2024; diferencia y variación reales con respecto al PEF 2023)

Programa Presupuestario	PEF 2023 (1)	PPEF 2024 (2)	Diferencia (2-1) (3)	Variación (3/1)
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)*	500,889.9	522,429.8	21,539.9	4.3%
Subsidios para organismos descentralizados estatales	110,531.3	110,558.4	27.1	0.0%
Servicios de Educación Superior y Posgrado	65,102.1	66,430.7	1,328.6	2.0%
Servicios de Educación Media Superior	56,122.1	56,579.1	457.0	0.8%
Servicios de educación básica en la Ciudad de México	47,810.8	49,736.3	1,925.5	4.0%
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	39,356.9	39,366.6	9.6	0.0%
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	36,598.4	36,607.4	9.0	0.0%
La Escuela es Nuestra	28,351.4	28,358.3	6.9	0.0%
FAM Infraestructura Educativa Básica	13,099.7	12,899.4	- 200.3	-1.5%
Actividades de apoyo administrativo	11,139.5	12,492.5	1,353.1	12.1%
Jóvenes Escribiendo el Futuro	11,698.2	11,701.1	2.9	0.0%
Apoyos a centros y organizaciones de educación	10,192.5	10,195.0	2.5	0.0%
Subtotal (16 Programas Presupuestarios)	**930,892.8**	**957,354.6**	**26,461.8**	**2.8%**
Otros (36 Programas Presupuestarios)	59,478.8	62,094.2	2,615.3	4.4%
Total	990,371.6	1,019,448.8	29,077.2	2.9%

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2023 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024. Nota: deflactor calculado con base en el deflactor de los Criterios Generales de Política Económica 2024. Nota 2: en "Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)" se consideran los Programas Presupuestarios con Clave I002, I013, I014, I015 e I016 que componen al FONE en su totalidad.

Los datos anteriores reflejan que un egresado con título profesional puede percibir hasta el doble de ingresos que una persona sin este documento, lo que subraya la importancia de garantizar el acceso universal y gratuito a la expedición y registro del título profesional (Gaceta Parlamentaria, año XXVIII, número 6748-II-5).

Conclusiones

El sostenimiento de programas educativos que incorporan apoyos económicos mediante becas para estudiantes en distintos niveles escolares constituye un desafío de gran envergadura en el ámbito económico y social. Este reto se intensifica en países con un marcado crecimiento poblacional, como México, donde, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), en 2023 la población total ascendió a 129.5 millones de personas: 51.7 % mujeres y 48.3 % hombres (INEGI, 2024, p. 15).

El incremento de la matrícula en la educación superior en las últimas décadas ha generado una presión adicional sobre la viabilidad financiera y operativa de dichos programas. En este contexto, resulta pertinente realizar una evaluación integral del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro en el nivel superior.

El análisis debería contemplar, entre otros aspectos, el impacto real del programa en la inserción de los egresados en el mercado laboral, la pertinencia de mantener el monto de las becas, la adecuación de los criterios de elegibilidad y la eficacia en la aplicación de los recursos destinados a las y los beneficiarios.

Del mismo modo, es necesario valorar el compromiso social retributivo que se espera de los jóvenes, particularmente en lo que respecta al reconocimiento del origen social del apoyo económico, derivado de las contribuciones colectivas de la sociedad mexicana.

Bibliografía

Aguilar-Nery, J. (2019). Política de becas en el nivel medio superior mexicano: crítica a sus principios distributivos. Revista iberoamericana de educación superior, 10(29), 42-66. https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2019.29.522. Recuperado el 10 de septiembre del 2025.

Arzate, J. 2010. Pensar un Estado de Bienestar para México: ciudadanía, institucionalidad y economía para el bienestar. En Valencia, E. (coord.).

Perspectivas del universalismo en México. (pp. 63-73). Guadalajara, México: ITESO; México: Fundación Konrad Adenauer, 2010.

Huesca, L. y Calderón, C. 2015. La política social y la crisis económica: ¿son progresivas las transferencias en México? (Social policy and economic crisis: how progressive are the transfers in Mexico?). Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración.

OCDE (2019). Educación superior en México. Resultados y relevancia para el mercado laboral. OECD Publishing.

Osuna, J.C.; Félix, K.V. & López, S. 2022. Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: fundación, oferta educativa y primeros resultados. The Benito Juárez García Universities for Wellbeing: foundation, educational offer and first results. Año 35. Núm. 100. Septiembre-diciembre 2022.

Quispe Mamani, Edgar, Cayo Huanca, Lizbeth Shamely, Saico Chapi, Rene, & Chaiña Flores, Joffre Omar. (2024). Política de inclusión en la educación superior universitaria: Beca permanencia y bienestar estudiantil en Perú. Revista de la educación superior, 53(210), 87-103.

Mendoza Rojas, Javier. (2019). Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Negociaciones y retos. Revista de la educación superior, 48(191), 51-82. Epub 30 de diciembre de 2019. Recuperado en 12 de septiembre de 2025, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602019000300051&lng=es&tlng=es. Recuperado el 10 de septiembre del 2025.

Mejía, R., Amador, J., & Santiago-Dávila, M. (2024). El impacto de la beca jóvenes escribiendo el futuro en el rendimiento académico de los estudiantes (The Impact of the Young People Writing the Future Scholarship on the Academic Performance Of Students). AvaCient, 4(2), 20–31.

Otras fuentes

https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-03-25.pdf. Recuperado el 10 de septiembre del 2025.

Presupuesto destinado como parte del gasto para las actividades gubernamentales para el 2025 fue de 171,539.15 https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-de-educacion-superior-jovenes-escribiendo-el-futuro. Recuperado el 13 de septiembre del 2025.

https://programasparaelbienestar.gob.mx/beca-bienestar-benito-juarez-educacion-superior/. Recuperado el 12 de septiembre del 2025.

https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11S283. Recuperado el 18 de septiembre del 2025.

https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-32-matricula-nacional-de-nivel-superior-alcanza-5-2-millones-de-estudiantes-sep?idiom=es#:~:text=Bolet%C3%ADn%2032%20Matr%C3%ADcula%20nacional%20de,P%C3%BAblica%20%7C%20Gobierno%20%7C%20gob.mx. Recuperado el 24 de septiembre del 2025.

https://www.eleconomista.com.mx/los-especiales/universidades/dinamica-poblacional-mexico-impulsa-mayor-demanda-educacion-superior-20241107-733259.html. Recuperado el 25 de septiembre del 2025.

https://gaceta.diputados.gob.mx/ . Recuperado el 10 de septiembre del 2025.

Gaceta Parlamentaria, año XXVIII, número 6748-II-5, miércoles 26 de marzo de 2025

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENADID/ENADID2023.pdf. Recuperado el 18 de septiembre del 2025.

https://www.oecd.org/es/publications/educacion-superior-en-mexico_a93ed2b7-es.html#:~:text=Encontrar%20empleo%20adecuado%20es%20dif%C3%ADcil,y%20Estados%20Unidos%20de%20Am%C3%A9rica. Recuperado el 10 de septiembre del 2025.

Política de cero intermediarios: ¿Fin de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México?

Alejandra María Padilla Pantoja[1]
Mónica Guadalupe Chávez Elorza[2]
María de Lourdes Flores Morales[3]

Introducción

Las políticas antineoliberales que asumió el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), muchas de ellas solamente en el discurso, implicaron el debilitamiento de estructuras políticas que el propio neoliberalismo alumbró. Es el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que se popularizaron a partir de los ochenta, con el objetivo de contener el radicalismo de los movimientos sociales frente a la crisis. Las medidas que este gobierno tomó atravesaron la esfera política con las múltiples declaraciones del expresidente; la esfera fiscal, por medio de la reforma fiscal aprobada en 2021; y la financiera, con el desmantelamiento del *Programa de Coinversión Social* (PCS).

Estas medidas provocaron el descontento entre las OSC y su reorganización para hacer frente a las políticas de AMLO. Ellas sostienen que muy pocas están en condiciones de evadir impuestos, participar de la corrupción o, incluso, estar en contra de su gobierno por sostener vínculos con los partidos de los gobiernos anteriores, de tal manera que, aquello que señaló el gobierno de AMLO, sólo aplica para las OSC de élite. El mapa de las OSC en México es más complejo que sólo entenderlas como parte del neoliberalismo y el conservadurismo en México.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo describir la relación que el gobierno de AMLO entabló con las OSC con la política de cero intermediarias, así como explicar el origen y las consecuencias políticas de esta medida que, además, empata con la transformación de las OSC a nivel global.

[1] Estudiante de Doctorado en Estudios del Desarrollo, UAZ, correo: alejandra.padilla@uaz.edu.mx.
[2] Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo: monick.elorza@uaz.edu.mx.
[3] Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, correo: lulumf67@gmail.com.

El gobierno de AMLO sobre las OSC

Para comenzar a plantear el estado de las OSC en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), referimos tres momentos que nos parecen esenciales para comprender la postura de este gobierno respecto a dichas organizaciones y las consecuencias tanto materiales como simbólicas al interior de estas: la publicación de la Circular Uno en 2019, la reforma a la Ley del Impuesto Sobre Renta (LISR) aprobada en 2021 y la presentación del Informe sobre Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad en 2024.

Apenas un par de meses después de que Andrés Manuel López Obrador tomara protesta como presidente de la república en 2019, se publica la CIRCULAR UNO, dirigida a los miembros del Gabinete Legal y Ampliado del Gobierno de la República con el siguiente mensaje:

> Como es de conocimiento público, hemos tomado la decisión de no transferir recursos del Presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar en definitiva con la intermediación que ha originado la discrecionalidad, opacidad y corrupción.
>
> Todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios. Asimismo, se deberá cumplir con las disposiciones legales para que obras, adquisiciones y servicios se contraten mediante licitaciones y con absoluta transparencia (López, 14 de febrero 2019).

A esta circular le antecedió la propuesta para el presupuesto del 2019 que AMLO envió al Congreso para su aprobación en diciembre de 2018. En ella, el Presidente eliminó en su totalidad los recursos para el *Programa de Coinversión Social* (PCS). A mediados de ese mismo mes, más de 500 Organizaciones de la Sociedad Civil solicitaron a la Cámara de Diputados que impidiera la desaparición de esta partida, que en 2018 había sido de 187 millones de pesos (Aguilar, 2018). Los argumentos de esta solicitud sostenían que las OSC son agentes de la democracia, la inclusión y la pluralidad en el país.

El presupuesto diseñado por AMLO sorprendió a las OSC puesto que, durante la Tercera cumbre Ciudadana, llevada a cabo en mayo 2018, el entonces candidato asumió plenamente 36 de las 56 propuestas de la *Agenda ciudadana* que gira alrededor de siete ejes: ambiente en el desarrollo sostenible, cohesión comunitaria y desarrollo participativo, derechos humanos, educación de calidad, justicia, seguridad y fortalecimiento de las OSC, (Organizaciones y movimientos sociales del Grupo Convocante a la Tercera Cumbre Ciudadana, 2018; Politicón, 2018).

Sobre este último eje, el entonces candidato por la coalición "Juntos haremos historia" se comprometió a incrementar los recursos para las OSC. La solicitud de las OSC logró que el presupuesto destinado al PCS fuera de 129 millones, es decir, se redujo casi un cuarto de los recursos con respecto al 2018. Esta acción marcaría el inicio de una complicada relación entre las OSC y el proyecto de la Cuarta Transformación (4T). Y constituye la primera de tres acciones gubernamentales que consideramos fundamentales para entender dicha relación en el sexenio 2018-2024.

Posteriormente, en octubre de 2021, como parte del combate contra la corrupción, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Miscelánea fiscal para 2022 que contempla la reforma al artículo 151 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR), la cual reduce los donativos deducibles de impuestos de las personas físicas al 15% de sus ingresos acumulables anuales que para ese año equivalía a 163,467 pesos (SAT, 2021, s.n.; Rodríguez, 2021; Suárez, 2021). Raquel Buenrostro, titular del Servicio de Administración Tributaria (SAT), defendió estas medidas alegando que prevenían la elusión de impuestos:

> Siete integrantes de una misma familia hacían aportaciones ('donaciones') para eludir los límites de deducibilidad individuales en la materia, al tiempo que esos dineros los aportaban a sus propias fundaciones filantrópicas […] No, no se las dieron a fundaciones personales y no sólo eso, dedujeron 50% más de lo que realmente aportaron, es decir, su deducción no corresponde a su donativo, nos

> inventaron 732 millones en deducciones adicionales que no existían (Raquel Buenrostro en La Jornada, 23 de octubre, 2021).

Para el gobierno federal se trató de reformas que restringían las donaciones recibidas por sólo 16% de las OSC, ya que el 84% restante recibía donativos de personas morales y no físicas (Robles de la Rosa, 2021). De acuerdo con Buenrostro (2021), las prácticas antes detalladas tienen dos consecuencias, la primera es la elusión de impuestos, pues ese 16% de las OSC correspondía a fundaciones familiares.

Por otro lado, estos recursos no eran utilizados para los fines filantrópicos que se reportaban. De acuerdo con el cálculo hecho por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), solamente 50 personas se verían afectadas por las reformas (Becerril, 2021).

Si la Circular 01 significó la restricción de los recursos públicos, la reforma a la Ley ISR tuvo por objetivo el control sobre los recursos privados que reciben las organizaciones. Para Camarena (2021) esto último revela la filosofía estatista de la 4T y la centralidad del Estado en la regeneración nacional. Finalmente, en agosto de 2024, meses antes de concluir su sexenio, AMLO sostuvo que aún estaba a tiempo de promover iniciativas de ley:

> Para que no sea con recursos del mismo pueblo que se lleven a cabo campañas en contra de los intereses de la mayoría de los mexicanos, porque cuando se deducen impuestos por donativos son ingresos que no llegan a la Hacienda pública y que no pueden utilizarse para el desarrollo del país en beneficio de todos los mexicanos, sino que les regresen estos recursos y se utilizan con propósitos facciosos (AMLO, 13 de agosto, 2024).

Esta declaración surge luego de que Pablo Gómez, quien fungía como titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, expuso que la organización Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad recibió casi 97 millones de pesos de manos de la embajada estadounidense, entre los años 2018 y 2024. En esta misma conferencia matutina,

AMLO sostuvo que enviaría una carta diplomática al entonces presidente estadounidense Joe Biden, señalando la intromisión de su gobierno en la soberanía nacional, a través del financiamiento de una organización que se había dedicado al desprestigio de su gobierno (Animal Político, 2024).

Canto (Centro Universitario Cultural, 2021c) sostiene que la postura del gobierno de AMLO respecto a las OSC es compartida por otros gobiernos a nivel mundial, por lo que podríamos estar frente a tensiones estructurales que conduzcan a una nueva etapa en la vida democrática global y, específicamente, en la agencia de las organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con el autor, las OSC han pasado por tres etapas previas a esta transformación, en las que la iglesia, las agencias de cooperación y el financiamiento, la profesionalización, la militancia y la definición de las agendas son elementos que han ganado y perdido relevancia en función del momento histórico (Centro Universitario Cultural, 2021c). La primera etapa se caracterizó por la participación de la iglesia, la academia y los movimientos sociales, entre las décadas de los setenta y ochenta, mientras que la segunda etapa abarcó la segunda mitad de los ochenta y los noventa. Esta etapa avanzó hacia la laicización, tuvo una menor presencia militante y mayor presupuesto por parte de las Agencias de Cooperación Internacional.

La última etapa de las OSC, que inició junto con el s. XXI y que ahora se extingue, se caracterizó por la centralización, la alta profesionalización, la baja militancia y por tener una agenda restringida debido a los estándares políticos neoliberales que las agencias de cooperación marcaban (Centro Universitario Cultural, 2021c). Amarradas al espacio institucional y no propiamente a la sociedad civil, el problema parece apuntar a la ausencia de la democracia, que se experimenta también en los gobiernos.

El autor identifica algunas características comunes en los gobiernos que lideran esta transformación. Se trata de gobiernos populistas, autoritarios o semi autoritarios, que sostienen un discurso social restauracionista, nacionalista y arraigado en el pueblo, pero que no se refleja en reformas sociales. En este sentido,

la cuarta etapa de las OSC apunta al abandono de la profesionalización y la bienvenida a una mayor militancia, que precisa la búsqueda de la democratización.

Las OSC se defienden

Además de la transformación estructural de las OSC y del tipo de gobiernos que propician dicha transformación, la relación que AMLO entabló con las organizaciones había estado guiada por la estrecha y pública relación que las OSC sostuvieron con el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón (San Juan, 2001). Para autores como James Petras (2000) era evidente que la configuración y naturaleza neoliberal de las OSC resultara en una alianza con los gobiernos neoliberales tanto en México, como en toda América Latina:

> Comentaristas e intelectuales se mostraron sorprendidos cuando muchos líderes y activistas de organizaciones no gubernamentales (ONG) se unieron a la campaña electoral de Vicente Fox y, tras su victoria, esperan recibir puestos dentro de su nuevo gobierno. La idea de que líderes "progresistas" de las ONG se unan a un régimen abiertamente partidario del "libre mercado" parece anómala. No obstante, un análisis más profundo de la historia y antecedentes de funcionarios de ONG en América Latina, así como de su ideología y nexos con donantes externos, podía haber vaticinado este escenario (Petras en La Jornada, 2001).

Petras sostiene que la desinversión estatal en múltiples servicios provocó, a la par de nuevos campos fértiles para la ganancia, el surgimiento de una clase media filantrópica, que recibía recursos por parte de los gobiernos y capitales de los centros capitalistas para la operación actividades humanitarias y desarrollo económico local. Con ello, el capitalismo obtuvo la despolitización de la población, y la legitimidad anti-estatista, incluso entre los sectores vulnerados por la injusticia social.

En este sentido, para Petras (2000), las ONG son el “rostro comunitario” del neoliberalismo, que destruye el sentido de lo público y la responsabilidad del Estado,

mientras conduce a la autoayuda, la filantropía y la resolución privada de lo que se consideraba justicia social (Alonso, 2015). Para AMLO, cuyo proyecto político es de corte keynesiano y de discurso antineoliberal, el anti estatismo hace que las OSC se conviertan en uno de los enemigos a vencer.

Múltiples análisis han identificado que la crisis y el neoliberalismo condujeron a los llamados nuevos movimientos sociales a organizarse bajo la figura de las OSC (Olvera, 2001; Federicci, 2013), para neutralizar sus demandas y prevenir su radicalización, eliminando la clase de su horizonte político. El acceso a financiamiento y a una figura de organización legítima frente al Estado produjo una amplia aceptación entre los movimientos. Sin embargo, este modelo de organización conservó la verticalidad de las estructuras que le originaron.

Esta jerarquización provoca, por un lado, que las poblaciones vulneradas sobre las que trabajan las OSC sean proyectadas como dóciles, pacíficas y, en general, moralmente ideales, por tanto, merecedoras de financiamiento (Ramos, 1994). Por otro lado, la proyección de esta hiperrealidad o construcción de esta población como "materia prima ideológica" (Ramos, 1994, p. 8), se convierte en un trabajo en sí mismo para las OSC, que funciona como método para la justificación de su existencia y para apuntalar el financiamiento, pasando a un segundo plano intervenir o echar a andar proyectos entre las comunidades. En este sentido, la lucha de las OSC es por su propia permanencia.

Esta dinámica continúa vigente entre las OSC, puesto que, como se observará en páginas siguientes, tanto la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil aprobada en 2004, como la mayoría de los comunicados en que las OSC se manifiestan en su defensa, las poblaciones objetivo aparecen de manera periférica como argumento para su permanencia y debida regulación jurídica, pero sin considerar las afectaciones que provocan las reducciones de presupuesto y las declaraciones de AMLO en ellas.

La fijación de las OSC por construir sujetos hiperreales y el papel periférico de estos en la defensa de las OSC frente a AMLO son síntomas de la fragilidad con las que el neoliberalismo las mantiene. Es decir, aunque fueron pensadas como la figura neoliberal de los movimientos sociales, sólo son mantenidas con vida por la

contención que da a la fuerza social y la legitimidad del populista que los gobiernos neoliberales obtienen de ellas (Petras, 2000), no por sus alcances como agentes de desarrollo y transformación.

Si bien, muchas OSC sirven como plataforma para movilidad social de la clase media, ascenso de carreras políticas, nombramientos como funcionarios, "desempleados o profesionistas ex izquierdistas mal pagados" (Petras, 2000, s.n.), el panorama de las OSC es más complejo. Esta figura organizativa también es tomada por activistas sociales cuya búsqueda de justicia social y asociación es genuina.

No es lo mismo una OSC cuyo objeto social es encontrar desaparecidos a aquellas que surgen de la llamada responsabilidad social de la industria minera o de las administradas por la filantropía de la clase alta mexicana. El abandono de la clase y la verticalidad del diseño de las OSC las determina a ellas mismas, prueba de ello es la asimetría en la recepción de donativos que omitió AMLO durante el sexenio y que permite distinguir entre el panorama de las OSC.

De acuerdo con el Registro Federal de las OSC, en México existen 48,500 organizaciones, de las cuales 11 mil 167 son donatarias autorizadas que recabaron un total de 59 mil 981 millones de pesos (mdp) en donativos durante el 2023 (SAT, 2024). Es decir, apenas el 23% de las OSC pueden y de hecho reciben donativos, por lo que la gran mayoría trabaja por fuera de los presupuestos neoliberales.

Del total de donaciones en efectivo, 43,784,056,013 corresponden a donativos nacionales, mientras que 8,013,162,174 a donativos extranjeros (SAT, 2024). Las declaraciones y las políticas del sexenio de AMLO tampoco observan que estos recursos están centralizados tanto territorial como vocacionalmente. Por un lado, el objeto social del 63.7% de las donatarias autorizadas es de tipo asistencial y reciben el 59.5% de los recursos, mientras que, por otro lado, en la Ciudad de México se concentra 44.9% del total de los donativos a nivel nacional (SAT, 2024).

Para Canto (Centro Universitario Cultural, 2021c), la concentración de los recursos y la agenda estricta de las OSC durante la Tercera Etapa de las OSC genera contrastes en el acceso a los recursos y, por tanto, desigualdad. Aquellas

organizaciones que no se ciñen a los protocolos, agendas y objetos sociales se sostienen en la precariedad, contrario a aquellas que se mantienen de las Agencias de Cooperación Internacional o de fundaciones familiares como Grupo México, el Teletón, Telmex o Femsa (Fernández, 2021).

Los argumentos políticos de las OSC

A lo largo del texto hemos insistido tanto en las declaraciones como en las acciones legales que AMLO promovió durante su sexenio porque ambas mostraron su postura y definieron el rumbo de las OSC a nivel financiero y jurídico, y definieron la percepción social de otros agentes sociales sobre estas.

Laura Becerra, integrante del Consejo Social de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y del Comité de Seguimiento y Evaluación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible del gobierno de México sostiene que uno de los errores principales del Presidente es ignorar la *heterogeneidad* de las OSC (Centro Universitario Cultural, 2021b).

Con este desconocimiento, de acuerdo con la activista, descalifica el trabajo que desde la década de los 80 se realiza en el país y todas las acciones que se han llevado a cabo para sostener la democracia. Por último, escudado en el combate contra la corrupción y la austeridad, les acusa del desvío de recursos a través de la corrupción y de su papel como intermediarias entre gobiernos y ciudadanía, y a falta de heterogeneidad en el discurso, les acusa sin distinción.

Luego de la publicación de la Circular Uno, diversas OSC y académicos participaron en las mesas de trabajo organizadas por el Senado de la República. En estas mesas, las organizaciones mostraron su descontento con la decisión del Ejecutivo, al tiempo que evidencian que la lucha por la permanencia es el objetivo principal de su discurso. Los argumentos que expusieron fueron múltiples (Martínez, 2019):

- El apego estricto a la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

- Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto el financiamiento se otorgaba de forma discrecional a quienes respaldaban las decisiones del entonces presidente. Sin embargo, se trataba de una minoría (Becerra y Isunza, 2019).
- Se planteó que la debida normatividad, la transparencia y el fin de la asignación discrecional de presupuestos, es una necesidad común, tanto de las OSC como del Estado, a lo largo de América Latina (Becerra, 2019).
- Se discutió la sospecha de que la Circular Uno buscaba tener un impacto político y no financiero, puesto que el presupuesto destinado a las OSC era de por sí reducido y obligaba a las OSC a mantenerse del trabajo propio, en la mayoría de los casos (Govela, 2019). De hecho, en el ejercicio fiscal 2020, reporta que sólo el 6% del total de los donativos proviene del sector público, monto semejante a años anteriores (CEMEFI, 2021).
- El 50% de los donativos del sector público eran destinados a Government-Organized non-governmental organization (GONGOS), por ejemplo, la CONADE, que era considerada una OSC a pesar de ser un organismo de gobierno (Parás, 2019).
- Rechazaron el parentesco con los gobiernos conservadores, argumentando que la aprobación de la Ley de Fomento no fue resultado de una alianza con el gobierno panista, sino el resultado de una lucha de más de una década (De la Vega y Becerra, 2019).
- En este foro también se insistió sobre la necesidad de abrir espacios de diálogo con el gobierno federal para fortalecer el carácter representativo de las OSC e intervenir en política pública (Isunza, 2019).

Becerra (Centro Universitario Cultural, 2021b) sostiene que, si bien la cuestión del presupuesto es uno de los grandes temas de las OSC y a los que legalmente se tiene acceso, no es el único objetivo. El respeto al marco normativo y el diálogo son los otros dos cimientos del ejercicio político de las OSC. La lucha por la permanencia de la que habla Ramos (1994) también se traduce en la búsqueda de una relación estrecha y hasta amistosa con el gobierno.

Sin embargo, de acuerdo con las OSC, los espacios de diálogo no se abrieron en el sexenio de AMLO. Incluso se reportan otras consecuencias negativas para las organizaciones que no son presupuestales, como la desintegración de múltiples asociaciones por falta de presupuesto, la resistencia de otros agentes sociales, como los empresarios, para trabajar en conjunto; el desconocimiento de la capacidad de actuación en escenarios de crisis como la pandemia COVID-19, la divulgación de la estrategia federal en todos los niveles de gobierno, la igualación de estas asociaciones con la corrupción, el hostigamiento fiscal a las donatarias y la indefensión que provoca a los defensores del medio ambiente o de los derechos humanos, pues no sienten contar con la debida protección gubernamental (Centro Universitario Cultural, 202ab).

De acuerdo con Raygadas (Centro Universitario Cultural, 2021a), la posición de AMLO formó un frente amplio de OSC que tuvo como objetivo la colaborar para generar un entorno propicio, visibilizar el trabajo que han hecho durante las últimas cuatro décadas, buscar el diálogo con el Estado y comenzar a dialogar entre ellas para establecer metas en común.

Las OSC invitaron a AMLO a reconocer las diferencias entre OSC y han alegado su contribución al PIB, a la democracia del país, a través del cabildeo ciudadano para promover leyes en materia de derechos humanos, migración, la legalización de las drogas como método para la pacificación del país, igualdad de género, inclusión, desarrollo, protección del medio ambiente y la participación ciudadana (El Universal, 2018, Morera y Quintara, 2019; Organizaciones de la sociedad civil, 2022).

Frente a la última acusación del expresidente sobre la falta de transparencia. *Manifiesta tu ciudadanía*, que agrupa casi 500 organizaciones del país y que surgió en 2021 con el objetivo de cuidar y fortalecer las OSC en el país (Proceso, 2024), desmintió que las OSC tengan el margen legal para contribuir a la elusión de impuestos o directamente al fraude y la corrupción, hicieron hincapié en la intervención que brindan a poblaciones desatendidas por el Estado, manifestaron el trabajo que realizan en colaboración con los diferentes niveles de gobierno y se

opusieron a que la deducción de impuestos sea un mecanismo contra del desarrollo del país (Manifiesta tu ciudadanía, 2024; Desinformémonos, 2024).

Los argumentos de las OSC desde el marco legal

La participación de las OSC inicia en la década de los años 90, de la mano de la propuesta de los Organismos Internacionales para, desde el modelo neoliberal, acercar a los actores sociales como las OSC con el gobierno. Así, en 1993 se creó en México el *Fondo de Coinversión Social,* el cual dependía de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para apoyar a las OSC a través de concursos y promociones específicas, ya sea que estas fueran de reciente creación o bien aquellas con tradición filantrópica (Martínez y Morales, 2021; Verduzco Verduzco, 2022). En 1998, se habla por primera vez de *Reglas de operación* que deberían guiar la entrega de recursos a programas y/o proyectos, dado que se solían operar bajo manuales (Martínez y Morales, 2021).

En 2000, el *Fondo de Coinversión Social* cambia a *Programa de Coinversión Social (PSC)* y para 2005 se publican en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de este programa, además de que ya estaba a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) (Martínez y Morales, 2021). Todo el presupuesto del PSC era asignado mediante concurso abierto, esto permitió transitar de un modelo clientelar entre el gobierno y las OSC hacia uno más democrático en la colaboración de estos en el desarrollo (Verduzco Verduzco, 2022).

Martínez y Morales (2021) señalan que fue durante el sexenio de Vicente Fox Quesada que las OSC aumentaron su participación, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de tal suerte que en 2004 se emitieron dos leyes, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. Este marco normativo permitió que las OSC participaran, junto con el gobierno, a atender a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, no obstante, como señala Verduzco Verduzco (2022) el monto de los recursos que recibían estas instituciones ha sido insignificante, por debajo del 0.5% del

presupuesto federal destinado a combatir la pobreza en el país; sin mencionar que es poca la cantidad de OSC que recibían apoyos, en 2018, es de apenas el 6.5%.

El *PCS* funcionó por 14 años en distintas administraciones, la relevancia de este programa no radicó en su presupuesto, que era más bien bajo, sino a la articulación de las OSC para la atención de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y/o marginación (Verduzco Verduzco, 2022). Martínez y Morales (2021) identificaron cuatro periodos conforme al gobierno en turno y a los cambios y/o continuidades de las reglas de operación (Martínez y Morales, 2021):

1. De 2005 a 2008*, "*el objetivo general era fomentar el desarrollo social y humano a través de mecanismos de coinversión y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad civil o de la participación corresponsable de actores sociales" (p. 161). Los actores sociales eran las OSC, Centros de investigación y/o gobiernos municipales.
2. De 2009 a 2012*,* uno de los objetivos generales fue generar "capital social a través del fortalecimiento de los actores sociales" (p. 161). A partir de 2011 los gobiernos municipales dejaron de ser considerados actores sociales.
3. De 2013 a 2018*,* los objetivos generales se abocaron a "contribuir al fortalecimiento de los actores sociales y a la participación social" (p. 164).
4. De 2019 a 2020. En 2019 el objetivo general era el "bienestar de personas que habitan en municipios indígenas a través de proyectos de cohesión social" (p. 164). Los actores sociales serían "las personas que habiten en un municipio indígena con alta y muy alta marginación, interesados en presentar un proyecto" (p. 164), dejando de lado a las OSC y Centros de Investigación. En 2020 el *PSC* ya no está contemplado presupuestalmente.

Así, con AMLO, bajo el discurso de la corrupción, la no transparencia de los recursos de las OSC y con la intención de recuperar el contacto directo entre gobierno y población, se pasan por alto las leyes vigentes y a través de la Circular Uno instruye a que ninguna OSC reciba presupuesto de la federación. Sin embargo, la Ley de Fomento sigue vigente y las OSC siguen siendo consideradas en los artículos 3ero, 4to y 5o.

Más que la eliminación de las intermediarias.

La relación que inauguró el expresidente desde la Circular Uno, además de unir a las OSC para argumentar y demostrar su papel en la democracia mexicana, renovando así la lucha para conservar las condiciones financieras y jurídicas para su permanencia, abrió un pequeño espacio para la auto evaluación que tuvo como origen la afinidad política de muchas OSC con el gobierno de AMLO. Para Insunza (2019) las OSC habían dejado pasar sexenios sin que se definieran sus alcances políticos y sociales, no sólo para el financiamiento y la rendición de cuentas, asuntos que aseguran su permanencia y que, al mismo tiempo, les ciegan para incidir fuera de sí mismas, sino en su rol en la democracia y el control del poder.

Insunza (2019) propone que la reflexión y el marco argumental de su defensa exceda su relación con el Estado en los términos legales en que se hace, y llama a que se extiendan hasta su relación con la sociedad, para discutir la representatividad de su figura:

> el debate fundamental, político, desde mi punto de vista, no es en términos de fortalecer sólo una ley que fomente las OSC. La primera es "hablar en nombre de", y muchos organismos de la sociedad civil que remiten al interés público "hablan en nombre de", o más aún, en segundo lugar, "actúan en el mejor interés de". Y al ejercer la representación en ese sentido, obliga a rendir cuentas a esas organizaciones, aunque a quien rindamos cuentas no sean socios, sino al conjunto de la sociedad, sea que llegue o no recursos públicos a los bolsillos de dichas organizaciones. (Insunza, 2019, p. 91)

En la actualidad, precisamente se debate el impacto que tiene la relación entre las OSC y la sociedad en general sobre el Estado: si contribuyen a la formación de una ciudadanía y condiciones para la democracia, o bien, si la ausencia de estas organizaciones tiene como efecto el autoritarismo estatal (Mendoza, 2021). Por supuesto, estas discusiones obvian el origen neoliberal y burócrata de las OSC, que predispone sus alcances, pero atrae a la sociedad como el nuevo eje del debate.

Por lo que podríamos preguntarnos si las OSC son estructuras que pueden cargar los movimientos sociales y los agentes de cambio, tal como actualmente están configurados.

Como lo mencionamos en páginas anteriores, a nivel global, las OSC podrían estar evolucionando a una cuarta etapa, marcada por el retorno de la militancia y la búsqueda de agendas flexibles. Observamos elementos financieros y políticos, tanto globales como locales que acompañan esta transición.

El primero de ellos es la reducción o eliminación de los presupuestos internacionales destinadas a las OSC en países del continente africano y americano, como es el caso del reciente anuncio emitido por el secretario de Estado de EE.UU., Marco Rubio, sobre la desaparición del 83% de los programas coordinados por USAID (Dzokom & Kodji,2025; Camhaji, San José, & San Juan, 2025).

La falta de arraigo social en la pretendida construcción de la democracia que sostenía la lucha de las OSC en la década de los noventa, ahora es coyuntural. Para Cacho (2021) la construcción de la democracia estribó en la constitución de instituciones, más que en una amplia base social, por lo que el desmantelamiento del Instituto Nacional Electoral (INE) o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no provoca su defensa social o bien, lo hace sólo entre integrantes de la clase alta mexicana.

Esto último no es casualidad, Olvera (2002, P. 405) sostiene que, durante esa misma década, en México se formó una sociedad civil de élite que fundó distintas OSC, que atrajo tanto a líderes populares como empresariales y que, con estas herramientas, fue un agente protagónico en el triunfo del PAN. De ahí que el gobierno de AMLO haya ubicado las OSC como conservadoras.

Cacho (2021) también identifica algunas características comunes en los gobiernos que lideran esta transformación. Se trata de gobiernos populistas, autoritarios o semi autoritarios, que sostienen un discurso social restauracionista, nacionalista y arraigado en el pueblo, pero que no se refleja en reformas sociales.

En México, como en países africanos, estas características se cumplen. Los tres momentos que planteamos al comienzo de este texto tiene, en primer plano, el

recorte presupuestal a las OSC y el combate a la corrupción, sin embargo, en segundo plano, defiende que todo recurso político o financiero para el desarrollo debe ser administrado por el Estado, entablando una relación directa con la ciudadanía.

De acuerdo con Martínez (2019), AMLO proyectó dos opciones para resolver la relación entre la sociedad y su gobierno: la sana colaboración con el empresariado mexicano y la apuesta por la democracia directa y plebiscitaria, la cual tiene como argumento la confianza en el "pueblo sabio".

En consecuencia, el gobierno de AMLO marcó una serie de polarizaciones, como la categoría fifí contra la categoría pueblo, que afianzaron la legitimidad social de la 4T en detrimento de otros agentes sociales (Martínez, 2019), como es el caso de los movimientos campesinos e indígenas cuya crítica al Estado y su lucha son históricas, o también, del movimiento feminista que el 8M del 2019 fue llamado por el expresidente para unirse al proyecto nacional, en virtud de que el mayor de los males, el neoliberalismo, fue abolido por su gobierno.

Durante el sexenio, toda crítica a su gobierno fue entendida como parte de la estrategia de la derecha conservadora, Mendoza (2020), inspirada en Harvey (2007) y Olvera (1999), propone entender esta política de la siguiente forma:

> El populismo desarrollista coincide con lo que Harvey denomina el "miedo a la democracia" (2007:78-79), por el cual se asume –como lo plantea Olvera para el caso de México (1999b:49)– que cualquier idea de auto-organización de la sociedad y poder popular para influenciar y/o limitar al Estado es contraria al proceso de modernización y justicia social (Mendoza, 2020, p. 166).

El populismo desarrollista de AMLO guarda parecido con lo que Girardo (2008) explica que sucedió con la relación entre sociedad civil y gobierno, durante las décadas priistas. Para la autora, las políticas estatales de bienestar inhibieron el crecimiento organizativo de la sociedad civil, lo que sigue teniendo consecuencias 25 años más tarde. El proyecto político que defendió AMLO giró en torno a esta misma política, en la que el Estado es el protagonista

La pregunta vigente es con qué herramientas y bajo qué forma de organización el capitalismo atenderá a los sujetos que ha venido construyendo durante las últimas décadas, como población objetivo de las OSC y si gobiernos con políticas restauracionistas y centradas en el Estado, como el proyecto de la 4T, son capaces de hacer frente a los movimientos sociales que en los setenta fueron repelidos con el neoliberalismo. Un argumento fundamental en contra de esta lógica que las OSC señalan es el carácter individualista con el que resurge este Estado benefactor en las políticas de AMLO.

Implicaciones de la eliminación de los intermediarios

La política de la 4T inició con un cambio drástico en la manera de implementar la política social en el país. Por un lado, el eslogan *"por el bien de México, primero los pobres"* y, por otro lado, el fin de programas de política social focalizados como *Oportunidades* y en su lugar la puesta en marcha de programas ligados a derechos, como la *Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y Jóvenes construyendo el futuro* dejando de lado la focalización de población objetivo (Martínez Espinoza 2023).

De acuerdo con algunos autores, la política social durante el gobierno de AMLO tuvo como principal característica la contradicción entre el eslogan y la realidad, es decir, los beneficios de los diversos programas sociales siguieron siendo transferencias condicionadas, (ligadas al empleo o a la asistencia a la escuela) y regresivas a beneficiar a menos hogares pobres (Martínez Espinoza, 2023 y Jaramillo-Molina 2020 y 2021).

En este sentido es que Jaramillo-Molina (2020 y 2021) señala que los efectos de la pandemia no pudieron ser aminorados por la política social en México dado que esta estuvo orientada a promover el endeudamiento por parte de las personas con empleos informales y/o aquellas que perdieron su empleo.

Así, según Martínez Espinoza (2023), los resultados revelaron que la pobreza y la pobreza extrema aumentaron en el país y la llamada *universalidad* de los programas sociales puede ser cuestionada en tanto que no benefició a quienes más

lo necesitaban. Sin mencionar que se perdió la perspectiva de género al otorgar los mismos apoyos a mujeres y hombres, siendo que antes se les beneficiaba más a ellas para impulsar que pudieran estudiar, principalmente a través del programa Progresa-Oportunidades-Prospera.

Las OSC jugaron un papel muy importante en la coadyuvancia de la política social en México, puesto que llegaban ahí donde el Estado no podía hacerlo, especialmente atendiendo a poblaciones en condiciones de pobreza, exclusión y/o vulnerabilidad. No obstante, cuando la política de AMLO eliminó a *los intermediarios,* también eliminó la posibilidad de que las OSC pudieran seguir atendiendo a estas poblaciones, las cuales como mencionó Martínez Espinoza (2023), muchas de las ocasiones no eran atendidas por los programas sociales federales.

Conclusiones

La relación entre el gobierno de la 4T y las OSC ha estado tensionada porque estas fueron vistas como entidades que fomentan prácticas corruptas y golpeteo político en contra del Estado. No obstante, como se pudo apreciar, las OSC son *heterogéneas,* es decir, tienen tamaños, enfoques y/o poblaciones objetivas diversas y financiamiento distinto.

Por un lado, esto implica que las OSC más grandes en número y financiamiento se beneficiaran de las políticas implementadas en sexenios anteriores, y posteriormente, hicieron uso de su mayor capacidad política para cuestionar las políticas federales implementadas por AMLO.

La eliminación de los intermediarios en la implementación de la política social en el país no significó que los programas federales fueran más progresivos. Así, las poblaciones con mayores necesidades y peores condiciones de pobreza no necesariamente fueron beneficiadas, lo cual implicó que los niveles de pobreza siguieran aumentando. Con lo que se podría cuestionar si la política social, así como las políticas de combate de la pandemia fueron las mejores. Además, estos

programas uniformizan a la población, haciendo a un lado otros sistemas de opresión que, incluso, se recrudecen bajo condiciones de empobrecimiento.

Por último, la población objetivo de las OSC ha sido construida para ser atendida por estas organizaciones durante décadas, tanto a nivel internacional como nacional, por lo que arrancar los programas que les atienden sin proponer políticas que acompañen la salida de los intermediarios, implica el abandono de estas poblaciones, que se enfrentan a otros sistemas de opresión y que la heterogeneidad de las OSC ha atendido.

Bibliografía

Aguilar, R. (2018, diciembre 26). *El nuevo gobierno reduce el apoyo a las OSC*. El Economista. https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-nuevo-gobierno-reduce-el-apoyo-a-las-OSC-20181225-0086.html.

Alonso, J. (2015). Partidos opositores de izquierda y organizaciones de la sociedad civil. En J. Cadena Roa (Comp.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (pp. 215-250). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170426043823/pdf_1267.pdf.

Becerra Pozos, L. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en perspectiva comparada: Un balance de las mejores prácticas a nivel internacional. In *La sociedad civil en México* (Serie: Grandes temas nacionales) (pp. 57-68). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Becerril, A. (2021, 23 de octubre). Al año se les reintegran hasta 340 millones de pesos, SAT. Dos familias concentran la devolución de impuestos por donativos. *La Jornada*.

Camarena, S. (2021, May 10). La sociedad civil en tiempos de AMLO. *El País*. https://www.rendiciondecuentas.org.mx/la-sociedad-civil-en-tiempos-de-amlo/.

Camhaji, E., San José, E., & San Juan Flores, P. (2025, March 15). Los duros recortes de Trump a la política de cooperación golpean de lleno a decenas de programas clave para México. *El País*. https://elpais.com/mexico/2025-03-16/los-duros-recortes-de-trump-a-la-politica-de-cooperacion-golpean-de-lleno-a-decenas-de-programas-clave-para-mexico.html.

Centro Universitario Cultural [CUC]. (2021, 21 de abril). *Relaciones entre las Organizaciones Civiles y Sociales y el Estado Mexicano. Laura Becerra* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=KEGjoLgPsFM.

Centro Universitario Cultural CUC (2021, 20 de abril). *Relaciones entre las organizaciones civiles y sociales y el Estado Mexicano. Rafael Raygadas* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=G1l6qGGUkx4.

Centro Universitario Cultural CUC. (2021, April 22). *Relaciones entre las organizaciones civiles y sociales y el Estado Mexicano. Manuel Canto* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=b3BILG4hq28.

De la Vega Arévalo, M. Á. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en perspectiva comparada: Un balance de las mejores prácticas a nivel internacional. In *La sociedad civil en México* (Serie: Grandes temas nacionales) (pp. 69-78). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Desinformémonos. (2024, 20 de agosto). *Organizaciones civiles atienden a sectores desprotegidos, son fiscalizadas y rinden cuentas: OSC responden a AMLO*. https://desinformemonos.org/organizaciones-civiles-atienden-a-sectores-desprotegidos-son-fiscalizadas-y-rinden-cuentas-osc-responden-a-amlo/.

Dzokom, A., & Kodji, E. (2025). Impacts of the cessation of USAID subsidies to NGOs: Case of NGOs in the Far North of Cameroon. *Sahel Nature Consulting Revue, NGOs LIFE, 9*(7), 1-14. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-05004043

Federici, S. (2013). Mujeres, globalización y movimiento internacional de mujeres. En: Federici, S. (Ed.). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (pp. 143-152). Traficantes de Sueños. Madrid.

Fernández-Vega, C. (2021, 23 de octubre). México S.A.: Filántropos escandalosos y golpistas. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/noticia/2021/10/23/economia/mexico-sa-filantropos-escandalosos-y-golpistas-carlos-fernandez-vega-7960.

Girardo, C. (Coord.). (2008). *El desarrollo local de México: Aportes teóricos y empíricos para el debate*. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Yucatán, Plan Estratégico de Mérida.

Gobierno de México. (2024, agosto 13). *#ConferenciaPresidente | Martes 13 de agosto de 2024* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=X13Q0b47ClY.

Govela Autrey, R. A. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en México: antecedentes y el debate actual. En *La sociedad civil en México* (Serie: Grandes temas nacionales) (pp. 37-47). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Isunza Vera, E. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en perspectiva comparada: Un balance de las mejores prácticas a nivel internacional. In *La sociedad civil en México* (Serie: Grandes temas nacionales) (pp. 85-100). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Jaramillo-Molina, M. E. (2020). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural,* segundo semestre de 2019. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Manifiesta tu ciudadanía. (2024, 15 de agosto). *La relevancia de las organizaciones civiles en México y sus obligaciones de transparencia* [Publicación de Facebook]. Facebook. https://www.facebook.com/photo/?fbid=426099563814303&set=pcb.426099887147604.

Martínez Carmona, C. (2019, April 12). *La sociedad civil desde la 4T ¿Pueblo bueno vs fifís, o recolonización de la esfera cívica desde la política?* [Blog post]. IIS-UNAM Blog. https://www.iis.unam.mx/blog/la-sociedad-civil-desde-la-4t-pueblo-bueno-vs-fifis-o-recolonizacion-de-la-esfera-civica-desde-la-politica/

Martínez Espinoza, M. I. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista mexicana de sociología*, *85*(SPE), 41-69.

Martínez López, C. (Coord.). (2019). *La sociedad civil en México* (Serie: Grandes temas nacionales). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Martínez, M. A., Morales, G. MA, (2021). "Adecuaciones de políticas sociales transexenales para armonizar con la 4T: el caso del programa de coinversión social", en Sosa, J. M; Hernández, M. R., Dávila, J. M. (Coord.). L*as políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México ¿Continuidad o Transformación?* Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma, México.

Mendoza Solís, Y. P. (2021). La sociedad civil en proceso de transformación: Una lectura sobre sus límites y retos en la democracia mexicana. *Argumentos (México), 34*(95), 159-178. https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202195-A07.

Olvera, A. (2001). Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil. En *La sociedad civil: De la teoría a la realidad* (pp. 27-53). El Colegio de México.

Olvera, A. (2002). Democracia y sociedad civil en México: Lecciones y tareas. *Comercio Exterior, 52*(5), 398-408. http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02_sociedad%20civil%20y%20ONG/OLVERA_democracia%20y%20sociedad%20civil.pdf.

Organizaciones de la Sociedad Civil. (2018, 11 de septiembre). *Carta a Andrés Manuel López Obrador: Propuestas de organizaciones de la sociedad civil para la construcción de una agenda de gobierno* [Carta formal]. Causa en Común. http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/09/Carta-Cumbre-AMLO-2018-09-11.pdf.

Organizaciones de la Sociedad Civil. (2022, 18 de enero). *Carta de Organizaciones de la Sociedad Civil a AMLO* [Carta pública]. LAOMS. https://laoms.org/carta-organizaciones-la-sociedad-civil-amlo/.

Parás García, M. del P. (2019). Las organizaciones de la sociedad civil en México: Antecedentes y el debate actual. In *La sociedad civil en México* (Serie:

Grandes temas nacionales) (pp. 42-54). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Petras, J. (2000, 8 de agosto). Las dos caras de las ONG. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2000/08/08/008a1gen.html.

Politicón. (2023, 28 de mayo). Tercera cumbre ciudadana. *Vanguardia*. https://vanguardia.com.mx/opinion/politicon/tercera-cumbre-ciudadana-NBVG3390094.

Proceso. (2024, 15 de agosto). *Organizaciones civiles responden a AMLO: Sí hay fiscalización y se atiende a sectores desprotegidos*. https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/8/15/organizaciones-civiles-responden-amlo-si-hay-fiscalizacion-se-atiende-sectores-desprotegidos-334975.html.

Ramos, A. R. (1994). The hyperreal Indian. *Critique of Anthropology*, *14*(2), 153-171

Redacción Animal Político. (2024, 14 de agosto). *AMLO anuncia iniciativa para regular donaciones a organizaciones de la sociedad civil; la presentará antes de irse del poder*. Animal Político. https://animalpolitico.com/politica/amlo-inciativa-financiamiento-organizaciones-sociedad-civil.

Redacción El Universal. (2018, 24 de julio). Organizaciones dan carta a AMLO sobre apoyo a despenalización de las drogas. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/organizaciones-dan-carta-amlo-sobre-apoyo-despenalizacion-de-las-drogas/.

Redacción El Universal. (2018, 24 de julio). Organizaciones dan carta a AMLO sobre apoyo a despenalización de las drogas. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/organizaciones-dan-carta-amlo-sobre-apoyo-despenalizacion-de-las-drogas/.

Robles de la Rosa, L. (2021, 23 de octubre). SAT: 7 personas simularon donar $732 millones; rechaza afectación a las donatarias. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/nacional/sat-7-personas-simularon-donar-732-millones-rechaza-afectacion-a-las-donatarias/14.

Rodríguez, D. (2021, 19 de octubre). La miscelánea tributaria pone en riesgo a las organizaciones civiles de México. *El País*. https://elpais.com/mexico/2021-10-

20/la-miscelanea-tributaria-pone-en-riesgo-a-las-organizaciones-civiles-de-mexico.html.

San Juan Victoria, C. (2001). Tendencias de la sociedad civil en México: la paja del poder y la sociedad a fin de siglo. En A. J. Olvera (Coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* (pp. 157-201). El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reporte de donatarias autorizadas, septiembre 2024. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/945432/RDA_2024.pdf.

Servicio de Administración Tributaria [SAT]. (2022). *Resolución Miscelánea Fiscal para 2022* (Anexo 20). https://omawww.sat.gob.mx/tramitesyservicios/paginas/documentos/anexo20_2022.pdf.

Verduzco, M. I. (2022). *Fin del Programa de Coinversión Social, lo que había.* Alternativas y Capacidades A.C. Recuperado de https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2022/06/fin-del-programa-de-coinversion-social-lo-que-habia-coinversiosocial.pdf.

Estudio y crítica a los Programas Sociales de contención de la pobreza y promoción del desarrollo

INFORME DE ORIGINALIDAD

9%
ÍNDICE DE SIMILITUD

FUENTES PRIMARIAS

1	seed.guerrero.gob.mx Internet	1064 palabras — 2%
2	www.jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx Internet	620 palabras — 1%
3	sidof.segob.gob.mx Internet	412 palabras — 1%
4	gaceta.diputados.gob.mx Internet	351 palabras — 1%
5	www.gob.mx Internet	249 palabras — < 1%
6	avacient.chetumal.tecnm.mx Internet	243 palabras — < 1%
7	www.evalua.df.gob.mx Internet	202 palabras — < 1%
8	www.coneval.org.mx Internet	175 palabras — < 1%
9	www.eleconomista.com.mx Internet	120 palabras — < 1%
10	elmanana.com.mx Internet	

		93 palabras — < 1%
11	dokumen.pub Internet	91 palabras — < 1%
12	imco.org.mx Internet	90 palabras — < 1%
13	programasparaelbienestar.gob.mx Internet	81 palabras — < 1%
14	aprenderly.com Internet	78 palabras — < 1%
15	issuu.com Internet	67 palabras — < 1%
16	www.sinembargo.mx Internet	63 palabras — < 1%
17	José Davalos. "Comentario de las reformas laborales a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo", Revista de la Facultad de Derecho de México, 2019 Crossref	58 palabras — < 1%
18	www.scribd.com Internet	57 palabras — < 1%
19	docplayer.es Internet	54 palabras — < 1%
20	amlo.presidente.gob.mx Internet	53 palabras — < 1%
21	jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx Internet	51 palabras — < 1%

22	repositorioinstitucional.buap.mx Internet	51 palabras — < 1%
23	dof.gob.mx Internet	47 palabras — < 1%
24	elderecho.online Internet	40 palabras — < 1%
25	risisbi.uqroo.mx Internet	40 palabras — < 1%
26	www.ppef.hacienda.gob.mx Internet	38 palabras — < 1%
27	www.ses.unam.mx Internet	37 palabras — < 1%
28	bibliodigitalibd.senado.gob.mx Internet	33 palabras — < 1%
29	comunicacion-cientifica.com Internet	32 palabras — < 1%
30	argumentos.xoc.uam.mx Internet	28 palabras — < 1%
31	ru.iiec.unam.mx Internet	28 palabras — < 1%
32	Miguel Ángel Vega Campos, Louis Valentin Mballa, Mario Eduardo Ibarra Cortés. "LOS AVATARES DEL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO: PERSPECTIVAS DECISIONALES DE INSTITUCIONES BANCARIAS", TERRA: Revista de Desarrollo Local, 2019 Crossref	24 palabras — < 1%
33	www.readbag.com	

	Internet	24 palabras — < 1%
34	lamejor.com.mx Internet	23 palabras — < 1%
35	internet.contenidos.inegi.org.mx Internet	22 palabras — < 1%
36	todorespondio.es Internet	22 palabras — < 1%
37	ibero.mx Internet	21 palabras — < 1%
38	cuaad.udg.mx Internet	20 palabras — < 1%
39	hdl.handle.net Internet	20 palabras — < 1%
40	Panczner, William D.. "Appendix", Minerals of Mexico, 1987. Crossref	19 palabras — < 1%
41	ebin.pub Internet	19 palabras — < 1%
42	www.coursehero.com Internet	19 palabras — < 1%
43	estudiosdeldesarrollo.mx Internet	18 palabras — < 1%
44	fcasua.contad.unam.mx Internet	17 palabras — < 1%
45	ru.dgb.unam.mx Internet	17 palabras — < 1%

46	wiki2.org Internet	17 palabras — < 1%
47	cacem.edomex.gob.mx Internet	16 palabras — < 1%
48	datoduro.mx Internet	16 palabras — < 1%
49	ru.iis.sociales.unam.mx:8080 Internet	16 palabras — < 1%
50	www.fundar.org.mx Internet	16 palabras — < 1%

EXCLUIR CITAS	ACTIVADO	EXCLUIR FUENTES	DESACTIVADO
EXCLUIR BIBLIOGRAFÍA	ACTIVADO	EXCLUIR COINCIDENCIAS	< 16 PALABRAS