



**Argumentos**  
**Estudios críticos**  
**de la sociedad**



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general: Gustavo Pacheco López

Secretaria general: Esthela Irene Sotelo Núñez

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rectora de Unidad: Angelica Buendía Espinosa

Secretaría de Unidad: Irma Gabriela Anaya Saavedra

## DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director: Leonel Pérez Expósito

Secretario académico: Roberto Escorcia Romo

Jefe de la Sección de Publicaciones: Diego García del Gállego

**Consejo editorial de la DCSH:** José Fernández García (presidente), Araceli Mondragón González, Violeta Núñez Rodríguez, Mario Rufer, Alejandra Toscana Aparicio, René David Benítez Rivera (asesor), Manuel Triano Enríquez (asesor).

ISSN impreso: 0187-5795

DR © 2025 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Universidad Autónoma Metropolitana  
Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100  
Colonia Villa Quietud, Coyoacán  
04960, Ciudad de México

Argumentos Estudios críticos de la sociedad, año 37, número 105, mayo-agosto de 2024, es una publicación cuatrimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes 3855, colonia Rancho Los Colorines, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14386, Ciudad de México, México, y Calzada del Hueso 1100, colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México, México. Teléfonos 55 5483 3877. Página electrónica <https://argumentos.xoc.uam.mx/> y dirección electrónica: argumentos@correo.xoc.uam.mx. Editor Responsable: Manuel Triano Enríquez. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-1999-110316080100-102, ISSN 0187-5795, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Jesús Evodio López López, Sección de Publicaciones, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Xochimilco. Calzada del Hueso 1100, colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México, México. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción de los contenidos de la publicación para usos académicos o sin fines de lucro, siempre y cuando se cite la fuente completa, la dirección electrónica de la publicación y se señalen todos los créditos autorales. CC BY-NC-ND 4.0.



**Argumentos**  
**Estudios críticos**  
**de la sociedad**





**Director, Manuel Triano Enríquez**

**Comité editorial**

Daniela Edith Castillo Rodríguez (UAM-Xochimilco), Héctor Eduardo Díaz Rodríguez (UAM-Xochimilco), Fabiola Escárzaga (UAM-Xochimilco), Antonio José Hernández Curiel (UAM-Xochimilco), Angélica María Ospina Escobar (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM), Santiago Andrés Rodríguez (Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM), Raúl Zepeda Gil (King's College Londres)

**Consejo científico**

Ambrosio Velasco Gómez (IIF-UNAM) / Antônio Carlos Lessa (Universidad de Brasilia)  
Carlos Antonio Aguirre Rojas (IIS-UNAM) / Francisco Venegas-Martínez (IPN)  
Michel Husson (IRES, París) / Michael Löwy (CNRS, París)

**Coordinación de este número:** Manuel Triano y Angélica Rosas Huerta

**Asistente editorial:** Paola Perales Hernández

**Servicio social:** Orlando Cabrera Cedillo, Luis Lobaco Mondragón, Emiliano Trillo Flores, Josué Vázquez Sánchez y Mina Rocha Hernández  
**Portada:** fotografía de Manuel Triano Enríquez

<http://argumentos.xoc.uam.mx>

# ÍNDICE

## DOSSIER

### Las políticas sociales y ambientales del obradorismo

- 9 **Manuel Triano y Angélica Rosas Huerta** • Presentación
- 25 **Claudia Sámano Robles** • La desigualdad en la distribución del ingreso en México: balance y perspectivas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024
- 35 **Máximo Ernesto Jaramillo-Molina** • Análisis crítico de la política social de la Cuarta Transformación: cambios de las transferencias monetarias en México
- 51 **Arcelia Martínez Bordón** • Las prioridades de política educativa en la “Cuarto Transformación”: balance y reflexiones para el futuro inmediato
- 67 **Uraria Lanestosa Baca** • El cuidado infantil en México (2018-2024): estancias infantiles, maternalismo y reconfiguración de la provisión de cuidados
- 89 **Talina Merit Olvera Mejía** • Avances y desafíos en los programas prioritarios 2018-2024 a través de sus evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo y procesos
- 111 **Marlen Martínez Domínguez y Dulce Angélica Gómez Navarro** • Programas para el bienestar en clave de género: el caso de mujeres indígenas en dos comunidades de Oaxaca
- 135 **Aleida Azamar Alonso** • La política agrícola en México y la nueva estrategia del programa Sembrando Vida



- 153 **Vicente Ugalde** • El medio ambiente en la política del bienestar
- 171 **Lourdes Janett Gallardo Robles y Marcela Torres-Wong** • Energías renovables e injusticia energética en el Istmo de Tehuantepec: cambios y continuidades durante el obradorismo
- 193 **Luis Fernando Puebla Corella y Liz Ileana Rodríguez Gámez**  
El municipio frente a la expansión minera en el México posneoliberal: continuidades y rupturas ecológico-territoriales
- 209 **Pedro Canales-Hernández** • Refinería Dos Bocas: el regreso de las energías fósiles a la política ambiental mexicana

## DIVERSA

- 229 **Denys Serrano Arenas, Alma Ramírez Iñiguez, Martín Plascencia González e Isaac de Jesús Palazuelos Rojo** • Revisión sistemática sobre el uso del concepto de *niñeces* en la producción académica en América Latina
- 255 **Alejandro Cerdá García** • Lenguas de señas y pueblos originarios: hacia una caracterización de la Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan

## RESEÑAS

- 281 **Javier Reyes-Martínez** • Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma
- 285 **Edith Calderón Rivera** • Destierro y memoria. Trayectorias de familias judías piemontesas



## **DOSSIER**

**Las políticas sociales  
y ambientales del obradorismo**







## PRESENTACIÓN

La discusión académica sobre las políticas sociales y ambientales del obradorismo es vigorosa. Se han escrito artículos sobre su formulación, diseño e ideas que las orientan; en torno a su implementación, instrumentos y actores que las despliegan en el territorio, así como respecto de algunos de sus impactos. Con los matices propios de la disciplina de la que provienen las personas autoras, las investigaciones coinciden en preguntarse si ocurrió un cambio sustantivo en el modelo de política social, cuáles son las características distintivas de las nuevas intervenciones y qué resultados han alcanzado.

### ENTRAMADO INSTITUCIONAL Y LÓGICA DE LA POLÍTICA SOCIAL OBRADORISTA: ELEMENTOS PARA SU LECTURA

En lo que corresponde al *modelo de política social* obradorista, en la bibliografía especializada se identifica que tiene las siguientes características:

1. Busca desplegar una lógica de universalidad o, más precisamente, de universalismo (Ávila y García, 2019; Cejudo, 2019a y 2019b; Yanes, 2021; Sandoval, 2022; Coneval, 2023; Vila y Yanes, 2024). Es decir, de la búsqueda de la universalidad en algunos de los programas en un entorno en el que esto puede no concretarse debido a limitaciones presupuestarias y logísticas.
2. Al mismo tiempo, reformula la focalización estricta por una modalidad de focalización débil en la que prioriza la atención de territorios históricamente marginados y grupos de población discriminados (Martínez, 2021 y 2023; Sandoval, 2022).
3. Privilegia la entrega de transferencias monetarias directas no condicionadas (Cejudo, 2019a y 2019b; Martínez, 2021 y 2023) con montos orientados en algunas ocasiones a superar umbrales normativos mí nimos (Ávila y García, 2019; Yanes, 2021; Sandoval, 2022) y que se entregan de manera directa mediante la banca pública (Reis y Vargas, 2024), a fin de romper con el intermediarismo político (Salomón, 2021).

4. No se centra en la pobreza, sino en categorías como bienestar, marginación, vulnerabilidad, exclusión o en la moderación de desigualdades sociales (Ávila y García, 2019; Coneval, 2023; Martínez, 2023; Sandoval, 2022; Yanes, 2021; Yaschine, 2023).
5. Busca garantizar el ejercicio de algunos de los derechos sociales (Martínez, 2021; Sandoval, 2022) y construir ciudadanía social limitada (Yanes, 2021).
6. Realiza intervenciones dirigidas a restablecer el vínculo entre los ámbitos social y económico, sobre todo a partir de la nueva política laboral (Giménez, 2024; Coneval, 2023; Gómez y Munguía, 2023; Yanes, 2021; Rojas, 2021), pero también mediante programas de activación laboral y productiva (Jaramillo, 2020).

En estas características hay algunas similitudes con la política social de administraciones federales anteriores, pero también diferencias. Entre los elementos de continuidad, pueden mencionarse la focalización con base en criterios socioeconómicos y su reformulación como “priorización” o “focalización débil”,<sup>1</sup> la entrega de transferencias monetarias, las transferencias con montos por debajo de umbrales normativos, las condicionalidades (aunque sean “blandas”) de asistir a la escuela o a centros de capacitación, las coberturas menores a las poblaciones potenciales, el familiarismo y mercantilismo en la provisión de bienestar social (Barba, 2021 y 2025; Yaschine, 2023).

Algunos de los elementos de ruptura son la búsqueda de universalidad a partir del universalismo de algunos programas,<sup>2</sup> el abandono de la prueba de medios estricta para acceder a la mayoría de los programas, el relajamiento en la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, la entrega de montos por encima de

---

<sup>1</sup> La focalización con criterios socioeconómicos persistió en el programa de becas de educación básica de la administración 2018-2024 (esto cambió en el gobierno 2024-2030) y en la autofocalización en Jóvenes Construyendo el Futuro, mientras que la priorización a grupos históricamente excluidos y marginados está en la mayoría de las intervenciones (Carvalho y Paes de Barros, 2004; Ocampo, 2008; Arias, 2012).

<sup>2</sup> Hay un enfoque universalista que busca que todas las personas que cumplen los criterios categóricos que definen determinados programas sean beneficiarios de éstos. Si bien sólo la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez cumplieron a cabalidad la regla de que su población potencial sea igual a la población objetivo durante el gobierno 2018-2024, analíticamente delinean una manera de entender la política social que busca no privilegiar la relación con los mercados, sino que enfatiza la universalidad como mecanismo para acceder a derechos sociales.

la línea de pobreza por ingresos rural en cuatro programas;<sup>3</sup> así como la constitucionalización de intervenciones de salud, educativas y dirigidas a personas adultas mayores (Barba, 2021; Sandoval, 2022; Yaschine, 2023).

Ahora bien, existen rasgos en los que no hay consenso fuerte. Por ejemplo, se ha problematizado el contenido de la categoría “pobreza”, señalando, por una parte, que el lema “por el bien de todos, primero los pobres”<sup>4</sup> no se cumple (Ávila y García, 2019; Coneval, 2023; Martínez, 2023; Yaschine, 2023)<sup>5</sup> y que, en realidad, cuando en el obradorismo se habla de “pobres” ya no se alude principalmente a una situación delimitada con criterios técnicos sofisticados y socioeconómicos (distintiva del periodo previo, neoliberal), sino a grupos históricamente excluidos y marginados (población indígena o afromexicana) que residen en territorios con características desventajadas en términos estructurales (marginación o rezago social) o grupos vulnerables (niñas, niños y adolescentes estudiantes, jóvenes aprendices, adultos mayores, personas que viven alguna situación de discapacidad). En este sentido, la idea que se discute en la literatura es que el objeto real de la política social obradorista sería cierta noción en torno al bienestar, la marginación o la vulnerabilidad, pero no la pobreza.

Por otra parte, hay quienes señalan que la política social obradorista es multisectorial a partir de los programas prioritarios (Cejudo, 2019a y 2019b; Martínez, 2021; Sandoval, 2022; Coneval, 2023; Cejudo y Lugo, 2025), pero hay quienes desconfían de este encuadre y consideran que posiblemente no hay intención de articular una estrategia de atención coordinada hacia la población en mayor desventaja (Yaschine, 2023).

En cuanto a la *implementación de la política social*, en la bibliografía especializada se identifican como actores clave de la administración federal 2018-2024 a la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (Coordinación), las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo, las y los Servidores de la Nación, los Centros Integradores de Desarrollo (CID) y el Banco del Bienestar.

La *Coordinación*, adscrita a la Oficina de la Presidencia de la República, es la instancia que dirigió la política social durante la mayor parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (Coneval, 2021; Cejudo y Lugo, 2025). Coordinó, en

<sup>3</sup> Pensión para el Bienestar para Personas Adultas Mayores, Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro y Jóvenes Escribiendo el Futuro.

<sup>4</sup> Enunciado por el presidente Andrés Manuel López Obrador en su toma de protesta y que quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

<sup>5</sup> Esto puede observarse en aspectos como que sólo un par de programas están dirigidos a quienes se encuentran en situación de pobreza (Martínez, 2023) y en que tienen una distribución más equilibrada entre deciles de ingresos que en administraciones anteriores (Coneval, 2023).

los hechos, los programas para el bienestar, sin importar la entidad a la que estaban adscritos administrativamente. Los *Delegados* fueron responsables de coordinar la operación de los programas sociales en las entidades federativas y buscaron asumir en su figura las funciones que en sexenios anteriores desempeñaban los delegados de cada secretaría (no siempre con éxito). Las y los Servidores de la Nación intentaron operar de manera transversal los programas sociales en el territorio, pero no siempre lo lograron por restricciones laborales (malas condiciones de trabajo), capacitación limitada o coordinación inadecuada con el personal operativo de otras entidades y dependencias federales, entre otros motivos (Cejudo y Lugo, 2025; Coneval, 2021; González-Vázquez *et al.*, 2024). Los CID fueron pensados como espacios de encuentro entre el gobierno y la población beneficiaria, su intención era articular las actividades de las y los Servidores de la Nación y donde se entregaran las transferencias monetarias; sin embargo, fueron sustituidos por las sucursales del Banco del Bienestar. Este último es la institución de banca pública que se constituyó como el actor estratégico para entregar las transferencias monetarias de los programas sociales de manera directa, sin intermediarios, y en el territorio (Coneval, 2021; Reis y Vargas, 2024). Esto es, en pocas palabras, el modelo de coordinación interinstitucional y la toma de decisiones tanto estratégicas como operativas se centralizaron durante la administración 2018-2024 (Altamirano y Flamand, 2025).

Respecto a los instrumentos para llevar a cabo la política social, el obradorismo busca sustituir —al menos de manera discursiva— la focalización rigurosa por la priorización, minimizar las condiciones y criterios de elegibilidad que posibilitan el acceso a los programas, ampliar el ámbito de acción de las transferencias monetarias en detrimento de la entrega de servicios, así como abandonar la certificación estricta de corresponsabilidades.

Las críticas que el obradorismo hizo a la focalización son que es uno de los elementos nodales de la posición ideológica neoliberal de las administraciones anteriores, es costosa, tiene inevitables errores de exclusión e inclusión, así como que se centra en individuos y hogares, individualizando problemas sociales que son estructurales (Sandoval, 2022; Ávila y García, 2019; Boltvinik *et al.*, 2019). En contraste, se señala que el obradorismo propone la priorización; ésta se conceptualiza no como un fin, sino como un instrumento de política para beneficiar de manera preferente a determinados grupos de población. Se apoya en una aproximación territorial que privilegia regiones marginadas o con presencia importante de población indígena o afromexicana (Sandoval, 2022) y, en este sentido, se le puede conceptualizar como una forma de “focalización débil” (Carvalho y Paes de Barros, 2004). Se la ha criticado señalando que este procedimiento de identificación de territorios y poblaciones ha sustituido la identificación de problemas públicos (Cejudo, 2019a), así como que es

menos rigurosa y transparente que la focalización en su proceder técnico (Jaramillo, 2022a).

El análisis de las transferencias monetarias ha tenido un lugar importante en la discusión académica. Su sentido en el obradorismo es que la población beneficiaria reciba sus apoyos sin intermediarios y que no se piensan como la solución, sino como un paliativo para la desigualdad estructural, pues en este rubro no tienen incidencia (Salomón, 2021; Martínez, 2023). Sin embargo, también se señala que son una forma a partir de la cual el presidente crea relaciones de reciprocidad con sus electores (Salomón, 2021), así como que privilegiarlas ha tenido como efecto indeseado la desaparición de programas que entregaban bienes o servicios relevantes (Hernández, 2024a; Jaramillo, 2022b; Martínez, 2024), la ausencia de intervenciones integrales que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables (Barba, 2021; Cejudo, 2019a y 2019c) y el reforzamiento de la mercantilización en el acceso al bienestar (Jaramillo, 2019; Salomón, 2021). Además, se ha advertido que, al carecer de corresponsabilidades, pueden entenderse como asistencialismo (Cejudo, 2019a y 2019c).

Las condicionalidades, también distintivas de las administraciones previas, se criticaron desde el obradorismo por ser uno de los mecanismos a partir del que ocurría el intermediarismo político. Eran uno de los instrumentos mediante los que se sostenían relaciones de clientelismo político al vincular la recepción de apoyos con la participación electoral. En su lugar se propuso la universalización y la entrega directa a partir de la banca pública, buscando eliminar a quienes se encargaban de certificar las corresponsabilidades y gestionar su entrega (Salomón, 2021). Su desaparición se entendió como una manera de suprimir procedimientos que contribuían a excluir a la población históricamente marginada y discriminada de los programas sociales, así como una forma de avanzar en el camino al universalismo, disminuir costos y simplificar procesos administrativos (Coneval, 2018).

Finalmente, en lo que toca a los *resultados de la política social*, una parte de la bibliografía especializada se concentra en la valoración de sus resultados a partir del análisis de incidencia distributiva (Jaramillo, 2022a, 2022b y 2023; Martínez, 2023; Coneval, 2023; Hernández, 2024b; Leyva, 2025) y sus avances en el combate a la pobreza (Esquivel, 2024; Hernández, 2024a; Jaramillo, 2022a; Esquivel *et al.*, 2025).

En cuanto al análisis de incidencia distributiva, no hay un consenso explícito. Por una parte, están quienes sostienen que los programas sociales obradoristas son más regresivos que los de administraciones anteriores y, por lo tanto, califican a la política social como tal (Hernández, 2024b y 2024a; Coneval, 2023; Jaramillo, 2023; Yaschine, 2023), pero también hay quien matiza esta aseveración indicando que, si bien

se ha perdido algo de progresividad, la política social en su conjunto sí es progresiva (Esquivel, 2024).

Sobre la reducción de la pobreza en 2022 y 2024 respecto a 2018, hay acuerdo en que ésta se explica en primer lugar por el aumento sustantivo del salario mínimo y de manera secundaria por otros aspectos relacionados con la reforma laboral (destacadamente a la subcontratación), así como por las remesas y las transferencias de programas sociales (Gómez y Munguía, 2023; Campos-Vazquez y Esquivel, 2023; Esquivel *et al.*, 2025). No obstante, hay quienes señalan que también contribuyeron la política de desarrollo regional que concentró grandes proyectos en el sur-sureste (Refinería Dos Bocas, Tren Interoceánico, Aeropuerto de Tulum, Tren Maya) (Esquivel, 2024) o el incremento de las ocupaciones no formales (Hernández, 2024a), así como que la disminución obedece —más bien— a una tendencia de mediano plazo en la que confluyó una serie de factores que van más allá del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (TLCAN-TMEC, reformas de 2013, remesas internacionales, etc.) (Hernández, 2025).

En contraste con la reducción de la pobreza, se subrayan los aumentos en las carencias por rezago educativo y por acceso a la salud (debido a las dificultades de la transición del Seguro Popular al Instituto de Salud para el Bienestar [Insabi]), el nivel persistentemente alto de la carencia por acceso a la seguridad social, así como de algunas dificultades recientes en el proceso de medición de la pobreza multidimensional relacionadas con la fuente de datos (Gaitán *et al.*, 2025; Leyva, 2025).

En suma, de acuerdo con esta breve revisión, puede decirse que la política social obradorista combina elementos de ruptura y continuidad con el modelo neoliberal de las administraciones federales de las últimas tres décadas. Aunque discursivamente privilegia un enfoque universalista y de bienestar integral, parece que en la práctica sigue recurriendo a algunos instrumentos parcialmente focalizados y mantiene cierta lógica asistencialista que no termina de resolver problemas sociales estructurales. La tensión entre universalidad discursiva y priorización operativa, así como la redefinición operativa de pobreza hacia nociones de marginación y vulnerabilidad, deja abiertas interrogantes sobre su eficacia de largo plazo, la transparencia de su implementación y la sostenibilidad social y política de sus resultados.

## LAS POLÍTICAS SOCIALES Y AMBIENTALES DEL OBRADORISMO

El dossier “Las políticas sociales y ambientales del obradorismo” de *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, contribuye a la discusión académica y especializada en el análisis crítico de aspectos específicos de la política social y ambiental del

gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, así como proponiendo conceptuaciones originales.

Los artículos y ensayos sobre *política social* tratan sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, la regresividad de las transferencias monetarias, las políticas educativas y de cuidados, así como respecto del conjunto de programas para el bienestar en el territorio; mientras que los textos que examinan la *política ambiental* abordan la política energética —entendida como un subsector de lo ambiental— en términos de la expansión minera, la industria eólica y del uso de energías fósiles mediante la construcción de nuevas refinerías. La deliberación en torno al programa Sembrando Vida articula la reflexión de ambos ámbitos, pues esta intervención es examinada en términos tanto de su lugar en las políticas agrícolas como de las ambientales.

Hay una preocupación expresa por clarificar si las políticas sociales y ambientales obradoristas implican un cambio de paradigma respecto a las neoliberales. Las respuestas son mixtas: por una parte, se señala que hay transformaciones relevantes en la política agrícola y en algunos elementos de la operación de los programas sociales (condicionalidades, montos de las transferencias); pero, por otra, se sostiene que hay un cambio parcial y limitado en el que persisten numerosas continuidades con las políticas neoliberales (impuestos no progresivos, enfoque de género limitado, ordenamiento ecológico-territorial a favor de empresas), algunos atisbos de ruptura (universalización, rearticulación de lo social y lo económico) y numerosos retrocesos (regresividad, política educativa, sistema de cuidados, evaluación, justicia energética, energías renovables).

En los artículos también hay una inquietud por establecer cómo operan estas políticas. Tal vez uno de los señalamientos centrales a este respecto sea el presentado por Ugalde: las políticas públicas obradoristas se proponen alcanzar objetivos relacionados con la desigualdad social a partir de programas que no están expresamente dirigidos a este ámbito; el ejemplo del que el autor se vale es Sembrando Vida, pero la idea puede extenderse a los programas de becas, las pensiones para personas adultas mayores o que viven en una situación de discapacidad permanente, entre otros.

La riqueza de las investigaciones también está en su pluralidad metodológica. Las y los académicos que contribuyen al *dossier* se apoyan en aproximaciones cuantitativas, cualitativas y documentales. Quienes llevan a cabo estudios cuantitativos, emplean procedimientos de análisis como el índice de Gini o la descomposición por deciles de ingresos, y utilizan como fuente de datos la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Las incursiones cualitativas se distinguen por realizar estancias de trabajo de campo en la mixteca oaxaqueña, el Istmo de Tehuantepec o el municipio Paraíso en Tabasco, donde llevan a cabo observación directa, registros fotográficos y entrevistas

## PRESENTACIÓN

con madres jefas de familia, mujeres indígenas, activistas sociales, así como trabajadores del sector energético. También hay análisis documental y comparativo con un manejo diverso de fuentes.

En este marco, el artículo “La desigualdad en la distribución del ingreso en México: balance y perspectivas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024”, de Claudia Sámano, es relevante para la discusión especializada porque aporta evidencia que contribuye a enfatizar la urgencia de realizar una reforma fiscal. La autora lleva a cabo un análisis de descomposición de la desigualdad por fuentes de ingreso con la ENIGH 2018 y 2022, y encuentra que si bien los ingresos laborales y las transferencias contribuyeron a reducir la desigualdad, este efecto es contrarrestado por la concentración de ingresos por rentas de la propiedad en los deciles más altos de la distribución del ingreso. Esto quiere decir que, dado que estos ingresos no fueron objeto de políticas fiscales progresivas en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, su efecto desigualdor es el mismo que tenía en las administraciones neoliberales.

Máximo Jaramillo en “Análisis crítico de la política social de la Cuarta Transformación: cambios de las transferencias monetarias en México”, argumenta con rigurosidad académica algunas ideas que antes había presentado en espacios de divulgación. La contribución de su artículo es clarificar con evidencia empírica algunas consignas que el gobierno obradorista promovió sobre la política social. Realizando un procesamiento cuidadoso de microdatos de la ENIGH, muestra que el gasto social de la administración federal 2018-2024 no fue el más alto de la historia (al menos no desde el inicio del sexenio), que la proporción de hogares beneficiarios de los programas para el bienestar fue menor a la mitad, que no se privilegió la atención a la población en situación de pobreza y que, además, los hogares pobres recibieron transferencias monetarias con montos promedio menores a los de administraciones previas. Es decir, este artículo es clave para entender por qué el lema “primero los pobres” tiene un carácter ideológico antes que programático.

Los ensayos de Arcelia Martínez y Urания Lanestosa reflexionan críticamente sobre dos ámbitos específicos de la política social: el educativo y el de los cuidados. En “Las prioridades de política educativa en la Cuarta Transformación: balance y reflexiones para el futuro inmediato”, Martínez argumenta que no ocurrió un avance sustantivo en las acciones orientadas a mejorar la calidad educativa; los problemas y desafíos sistémicos, agravados por la pandemia, permanecieron, y la política educativa evidenció falta de integralidad y coherencia. Mientras que Lanestosa en “El cuidado infantil en México (2018-2024): estancias infantiles, maternalismo y reconfiguración de la provisión de cuidados”, muestra cómo la cancelación del programa de estancias infantiles amplía las desigualdades de género. Su texto es importante porque subraya la necesidad de mantener abierta la discusión sobre un Sistema Nacional de Cuidados.

En un contexto en el que el ámbito de la evaluación de los programas y las políticas públicas está marcado por la eliminación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Talina Olvera escribe el artículo “Avances y desafíos en los programas prioritarios 2018-2024 a través de sus evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo y procesos”, que debe leerse de cara al reacomodo institucional de las responsabilidades en la materia. Examina con detalle las evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo y procesos de los programas prioritarios del gobierno obradorista y encuentra que la mayoría de los programas para el bienestar evaluados hizo ajustes en su operación o diseño para mejorar, pero que todavía hay algunos con diagnósticos que requieren precisión y actualización.

El artículo “Programas para el bienestar en clave de género: el caso de mujeres indígenas en dos comunidades de Oaxaca”, de Marlen Martínez y Dulce Angélica Gómez, es cualitativo con trabajo de campo en dos localidades de la mixteca oaxaqueña. Con base en entrevistas semiestructuradas a mujeres indígenas beneficiarias de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Sembrando Vida, Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica, y La Escuela es Nuestra, suman dos hallazgos que dialogan desde lo microlocal con los resultados de los textos de Jaramillo y Lanestosa: el monto de las transferencias monetarias es insuficiente, incluso en ámbitos rurales marginados, y algunas de las poblaciones con mayores desventajas no pueden acceder plenamente a ellos; así como que los programas para el bienestar siguen reproduciendo las desigualdades de género que generaban los programas de administraciones federales previas, limitando que las mujeres (especialmente las indígenas) mejoren su estatus en sus hogares y en sus comunidades. Este artículo es relevante para la bibliografía especializada porque ofrece evidencia empírica desde lo microlocal sobre cómo los programas sociales del obradorismo continúan reproduciendo una lógica patriarcal que sistemáticamente coloca a las mujeres en una posición subordinada.

Los artículos de Aleida Azamar y Vicente Ugalde se preguntan cómo entender a Sembrando Vida en el conjunto de las políticas sociales y ambientales. La primera lo hace indagando si representa un cambio en las políticas agrícolas, mientras que el segundo se interroga por su inscripción en las políticas ambientales. En “La política agrícola en México y la nueva estrategia del programa Sembrando Vida”, Azamar analiza el contexto histórico de las políticas agrícolas en México, a fin de ubicar al programa en una perspectiva de políticas públicas de largo plazo. Su conclusión es que, a diferencia de las estrategias puestas en práctica desde mediados del siglo xx, basadas en la autosuficiencia alimentaria, así como de las de la primera parte del xxi, que buscaban la integración a los mercados globales, el enfoque de Sembrando Vida intenta no sólo mejorar las condiciones económicas inmediatas de los campesinos a partir de transferencias monetarias, sino que también fomenta la recuperación de los

ecosistemas y la biodiversidad. En este sentido, la idea con la que la autora contribuye a la literatura es que el programa sí implicaría un cambio de paradigma al reconciliar la producción agrícola con la conservación ambiental.

Ugalde, por su parte, en “El medio ambiente en la política del bienestar” explora la relación entre la política ambiental y la destinada a enfrentar la pobreza, a partir del caso de Sembrando Vida. Su análisis cuenta con, al menos, dos clarificaciones relevantes para la bibliografía especializada: por una parte, que —contrario a lo que cierto sentido común dictaría— Sembrando Vida da una importancia marginal a lo ambiental; y que, por otro lado, su objetivo es contribuir al bienestar, así como a la igualdad social y de género, mediante la generación de ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales. Esto es, Ugalde formula una idea central para conceptualizar adecuadamente la política social obradorista: las políticas públicas de este gobierno se proponen alcanzar objetivos sociales mediante programas relacionados con otros temas.

En “Energías renovables e injusticia energética en el Istmo de Tehuantepec: cambios y continuidades durante el obradorismo”, Janett Gallardo y Marcela Torres-Wong analizan la política energética a partir del caso de la industria eólica en Oaxaca. Las autoras realizaron un riguroso trabajo de campo en dos localidades del Istmo de Tehuantepec buscando establecer si las políticas del gobierno obradorista en la materia fueron idóneas para revertir la situación de injusticia energética en que viven muchas comunidades indígenas. Su hallazgo es que las injusticias energéticas de las administraciones federales neoliberales se reprodujeron durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador; en particular, resaltan que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) opera con una lógica jerárquica, centralizada y colonial.

Luis Puebla y Liz Rodríguez en “El municipio frente a la expansión minera en el México posneoliberal: continuidades y rupturas ecológico-territoriales”, analizan los cambios normativos en las facultades municipales relacionadas con el ordenamiento ecológico y territorial ante los intereses de las empresas mineras internacionales, a fin de identificar si hay elementos para hablar de una transición de un modelo neoliberal a uno posneoliberal. Su conclusión es que el cambio es parcial, no encuentran indicios de que el obradorismo tenga un posicionamiento posneoliberal, sino que —más bien— podría inscribirse en una pauta “colaboracionista” del posneoliberalismo en la que reconoce sus avances económicos, pero busca atenuar algunas de sus consecuencias sociales más adversas (no siempre con éxito).

Finalmente, el artículo “Refinería Dos Bocas: el regreso de las energías fósiles a la política ambiental mexicana”, de Pedro Canales, toma el caso de la refinería Olmeca Dos Bocas para analizar la política energética de la administración federal 2018-2024. Con base en una estancia de trabajo de campo en Paraíso, Tabasco, el autor concluye que dicha política representa un retroceso respecto a la de administraciones anteriores

porque reincorporó las energías fósiles a partir del desarrollo de nuevas refinerías, alejándose de la tendencia internacional a favor de la sustentabilidad y las transiciones justas.

### LAS PROPUESTAS Y LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y AMBIENTALES OBRADORISTAS

De los artículos y ensayos que conforman este número de *Argumentos*, se desprende una agenda práctica de propuestas de políticas públicas que puede ser de interés para la administración federal 2024-2030, presidida por la doctora Claudia Sheinbaum Pardo. También hay elementos para configurar una agenda de investigación académica con ideas a desarrollar y seguir discutiendo. Por ejemplo, entre otras propuestas, pueden resaltarse la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal progresiva que considere gravar específicamente los ingresos por rentas de la propiedad, lo que conduciría a mejorar la percepción de ingresos tributarios y disminuir la desigualdad de ingresos; rediseñar los procedimientos de identificación y los criterios de elegibilidad de los programas sociales para que no beneficien antes ni en mayor medida a los hogares que se encuentran en la parte alta de la estructura socioeconómica, a fin de garantizar que se cumpla el principio programático obradorista de “primero los pobres”; comenzar la creación institucionalizada del Sistema Nacional de Cuidados del país, fundamental para la justicia de género; trabajar por que los programas no sean mecanismos que reproduzcan y agraven desigualdades de género; garantizar que las intervenciones sociales y ambientales cuenten con evaluaciones imparciales y rigurosas que realmente se usen para retroalimentar la toma de decisiones sobre programas y políticas en un entorno en el que todavía no es claro cómo se repartirán funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Inegi; y redirigir la política energética para que no sólo avance en retomar la soberanía nacional en la materia, sino que también beneficie directamente a las unidades territoriales y hogares más pobres.

Dos de los elementos de la agenda de investigación que se desprende de este dossier son profundizar en la caracterización de los mecanismos mediante los que se implementan los programas para el bienestar, en tanto la evidencia apunta a que cumplen funciones sociales distintas a las que enuncian formalmente; y ampliar la descripción de cómo se viven las situaciones de marginación, exclusión o injusticia energética en el contexto de las políticas obradoristas —para lo que será fundamental ampliar el número de estudios etnográficos, fenomenológicos y estudios de caso en ámbitos, regiones y grupos categoriales adicionales a los estudiados aquí.

*Manuel Triano y Angélica Rosas Huerta*

## PRESENTACIÓN

## REFERENCIAS

- Altamirano, M. y Flamand, L. (2025). Entre el universalismo y la recentralización: la política social del gobierno de López Obrador en México (2018-2024), *Foro Internacional*, pp. 617-673. <https://doi.org/10.24201/fi.3126>
- Arias, P. H. (2012). Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas, *Revista Ciencias Humanas*, 9, pp. 97-111. <https://doi.org/10.21500/01235826.1745>
- Ávila, A. y García, A. (2019). Los retos de la política social en la «Cuarto Transformación», en *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la «Cuarto Transformación»* (pp. 799-820). Siglo xxi Editores/UNAM/INEHRM.
- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*, CEPAL.
- Barba, C. (2025). Las políticas familiares y de cuidado en México durante el siglo xx, entre el familiarismo y el cuidado social, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 32(94). <https://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7465>
- Boltvinik, J., Damián, A. y Jaramillo Molina, M. E. (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera, en *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 147-191), Coneval.
- Campos-Vazquez, R. M. y Esquivel, G. (2023). The effect of the minimum wage on poverty: Evidence from a quasi-experiment in Mexico, *The Journal of Development Studies*, 59(3), pp. 360-380. <https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2130056>
- Carvalho, M. de y Paes de Barros, R. (2004). La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades, *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0012246>
- Cejudo, G. (2019a). La política social de AMLO (I), *Animal Político*, 11 de enero. <https://animalpolitico.com/analisis/autores/intuiciones-y-evidencia/la-politica-social-de-amlo-nuevas-prioridades-foques-e-instrumentos-i>
- Cejudo, G. (2019b). La política social de AMLO (III). *Animal Político*, 5 de febrero. <https://animalpolitico.com/analisis/autores/intuiciones-y-evidencia/la-politica-social-de-amlo-iii>
- Cejudo, G. (2019c). Combatir la pobreza con transferencias monetarias: Las ausencias del diseño. *Animal Político*, 13 de agosto. <https://animalpolitico.com/analisis/autores/intuiciones-y-evidencia/combatir-la-pobreza-con-transferencias-monetarias-las-ausencias-del-diseno>
- Cejudo, G. y Lugo, D. (2025). Los nuevos instrumentos para la operación de la política social en México (2018-2024), *Foro Internacional*, pp. 1-38. <https://doi.org/10.24201/fi.3137>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Coneval. [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Paginas/IEPDS\\_2014.aspx](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Paginas/IEPDS_2014.aspx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021). *Análisis de la integralidad de la política de desarrollo social 2020*. Coneval.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2023). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*, Coneval.
- Esquivel, G. (2024). Avances en el combate a la pobreza en México, 2018-2022, *Revista de Economía Mexicana*, 9, pp. 39-63.
- Esquivel, G., Leyva, G., Moy, V. y Santaella, J. (2025). Menos pobres ¿sostenibles? Una conversación, *Nexos*, 1 de noviembre. <https://www.nexos.com.mx/?p=87324>
- Gaitán, P., Félix, L. y García, X. (2025). La inexplicable desaparición de las fuentes de abasto de agua, *Blog de la redacción de Nexos*, 12 de septiembre. <https://redaccion.nexos.com.mx/la-inexplicable-desaparicion-de-las-fuentes-de-abasto-de-agua/>
- Giménez, L. E. (2024). El doble rostro de la política laboral, en R. Becerra (coord.), *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción* (pp. 165-182), Grano de Sal.
- Gómez, M. A. y Munguía, L. F. (2023). *El impacto del salario mínimo en la pobreza*, documento de trabajo, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
- González-Vázquez, A., Nieto-Morales, F. y Peeters, R. (2024). Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation", *Governance*, 37(S1), pp. 41-60. <https://doi.org/10.1111/gove.12807>
- Hernández, G. (2024a). Desarrollo social en la antesala de 2024, en *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción* (pp. 151-163), Grano de Sal.
- Hernández, G. (2024b). Primero los más pobres, *Blog de la redacción de Nexos*, 27 de abril. <https://redaccion.nexos.com.mx/primero-los-mas-pobres/>
- Hernández, G. (2025). Pobreza: más allá de la polarización, *Blog de la redacción de Nexos*, 1 de septiembre. <https://redaccion.nexos.com.mx/pobreza-mas-allá-de-la-polarizacion/>
- Jaramillo, M. (2019). "Sin intermediarios": la política social en la 4T, *Blog de Economía y Sociedad de Nexos*, 14 de marzo. <https://economia.nexos.com.mx/sin-intermediarios-la-politica-social-en-la-4t/>
- Jaramillo, M. (2020). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T, *Análisis Plural*, pp. 137-154.
- Jaramillo, M. (2022a). Primero los menos pobres, *Letras Libres*, 1 de febrero. <https://letraslibres.com/revista/primero-los-menos-pobres/>
- Jaramillo, M. (2022b). Los más pobres al final: cuatro años de política social de la 4T, *Blog de Economía y Sociedad de Nexos*, 26 de mayo. <https://economia.nexos.com.mx/los-mas-pobres-al-final-cuatro-anos-de-politica-social-de-la-4t/>
- Jaramillo, M. (2023). Sin Prospera, menos dinero a los más pobres. *Letras Libres*, 1 de enero. <https://letraslibres.com/revista/sin-prospera-menos-dinero-a-los-mas-pobres/>
- Leyva, G. (2025). La doble vida del ingreso y la pobreza en México, *Blog de la redacción de Nexos*, 26 de agosto. <https://redaccion.nexos.com.mx/la-doble-vida-del-ingreso-y-la-pobreza-en-mexico/>

## PRESENTACIÓN

- Martínez, M. (2021). La política social de la Cuarta Transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador, *Revista Española de Ciencia Política*, 55, pp. 121-142.
- Martínez, M. (2023). Política social y pobreza en la 4T, *Revista Mexicana de Sociología*, 85(SPE), pp. 41-69. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2023.0.60448>
- Martínez, M. (2024). Las transferencias monetarias no contributivas del Gobierno de la Cuarta Transformación en México (2018-2024), *Política y Sociedad*, 61(3), Article 3. <https://doi.org/10.5209/poso.81621>
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización, *Nueva Sociedad*, 215, pp. 36-61.
- Reis, N., y Vargas, G. (2024). From state developmentalism to financial populism: The ‘Bank of Welfare’ and Mexico’s moral economy, *Review of Political Economy*, 0(0), pp. 1-28. <https://doi.org/10.1080/09538259.2024.2319198>
- Rojas, I. (2021). Trabajo, salarios y relaciones laborales, en (B. Heredia y H. Gómez (coords.), *4T. Claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 249-271). Grijalbo.
- Salomón, E. (2021). La lucha contra los intermediarios: ¿De la dádiva al derecho? En Blanca Heredia y Hernán Gómez (coords.). *4T. Claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 197-213), Grijalbo.
- Sandoval, B. (2022). Un paradigma emergente. La política social de la Cuarta Transformación frente al espejo neoliberal, *Política y Cultura*, 57, pp. 83-107. <https://doi.org/10.24275/OSUZ4962>
- Vila, J. I. y Yanes, P. (2024). Construcción de un horizonte de universalidad en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos: las experiencias de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México, en *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad* (pp. 151-201), CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80436-sistemas-pensiones-contributivos-america-latina-caribe-avanzar-solidaridad>
- Yanes, P. (2021). Innovaciones, desafíos y pendientes de la política social, en B. Heredia y H. Gómez (coords.), *4T. Claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 179-196), Grijalbo.
- Yaschine, I. (2023). Política social en México en el siglo XXI. Cambios, continuidades y retos, en E. Provencio y R. Cordera (coords.), *Los derroteros del desarrollo* (pp. 148-162), UNAM.

## SEMBLANZAS

**Manuel Triano Enríquez.** Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en Ciencia Social con mención en Sociología por El Colegio de México.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4228-2064>. Correo electrónico: mtriano@correo.xoc.uam.mx

**Angélica Rosas Huerta.** Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociedad y Territorio por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel II. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6093-6922>. Correo electrónico: arosas@correo.xoc.uam.mx





# La desigualdad en la distribución del ingreso en México: balance y perspectivas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

## Income inequality in Mexico: Balance and prospects on the National Development Plan 2018-2024

Claudia Sámano Robles

Este artículo analiza la relación entre las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y la contribución de diversas fuentes de ingreso, sujetas a políticas públicas, en la desigualdad de la distribución del ingreso. El objetivo es identificar el vínculo entre las políticas del PND 2019-2024 orientadas a reducir la desigualdad y las principales fuentes que generan tanto igualdad como desigualdad durante el mismo periodo. Los resultados muestran que las políticas implementadas están asociadas con fuentes de ingreso que contribuyen a disminuir la desigualdad; sin embargo, estos avances se ven limitados por el efecto desigualizador de la concentración de ingresos provenientes de rentas de la propiedad, un ámbito para el cual no se han diseñado políticas tributarias efectivas que limiten su acumulación.

Palabras clave: desigualdad, distribución del ingreso, descomposición por fuentes de ingreso, concentración del ingreso, obradorismo.

This article analyzes the relationship between the policies established in the National Development Plan (PND) 2019-2024 and the contribution of various income sources, subject to public policies, to income distribution inequality. The main objective is to identify the link between the PND policies aimed at reducing inequality and the main sources that generate both equality and inequality during the same period. The results show that the implemented policies are associated with income sources that help reduce inequality. However, these advances are limited by the unequalizing effect of the concentration of income from property rents, an area for which no effective tax policies have been designed to curb its accumulation.

Keywords: inequality, income distribution, decomposition by income source, income concentration, obradorism.

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 15 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 11 de febrero de 2025.



## INTRODUCCIÓN

La intervención del gobierno en los problemas que afectan el desarrollo del país es parte de sus obligaciones plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>1</sup> Los motivos no son sólo por la falta de eficiencia de los mercados, sino también para garantizar una justa distribución del ingreso y de la riqueza. No obstante, el análisis económico se ha disociado del análisis de las acciones del gobierno y ambos han caminado por veredas diferentes por mucho tiempo, particularmente en lo relacionado con la desigualdad. En este contexto, este artículo busca contribuir a subsanar esta desvinculación a partir de relacionar las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 con las principales fuentes de ingreso que contribuyen a disminuir y aumentar la desigualdad. Se trata de examinar en qué medida las políticas diseñadas para reducir la desigualdad se han focalizado en las fuentes de ingreso que reducen su concentración.

Recientemente, la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza ha sido objeto de debate en los ámbitos público y académico. Informes de organismos internacionales como Oxfam (2024) han enfatizado que los mecanismos de mercado no garantizan la redistribución equitativa, lo que refuerza la necesidad de políticas redistributivas. En el ámbito académico, estudios como los de Esquivel (2015) han mostrado las limitaciones del mercado para corregir las desigualdades, mientras que Campos (2022) argumenta que una planificación estatal rigurosa es indispensable para garantizar una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico. En este marco, la pregunta que se indaga en este artículo es si los cambios en la desigualdad por fuentes de ingresos están relacionados con las políticas de gobierno establecidas en el PND 2019-2024 para reducir la desigualdad.

Para responder a esta cuestión se caracterizan las propuestas de política incluidas en el PND 2019-2024 y se lleva a cabo un análisis de descomposición de la desigualdad por fuentes de ingreso. Este enfoque permite contrastar las propuestas en torno al problema de la desigualdad con el cambio y contribución de las distintas fuentes de ingreso a la desigualdad. La técnica de análisis que se utiliza es la descomposición del índice de Gini por fuentes de ingreso, lo que permite evaluar el impacto diferencial de

<sup>1</sup> Título Segundo. Capítulo I. De la soberanía nacional y la forma de gobierno. Artículo 25. “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”.

las políticas sobre los ingresos laborales, transferencias y rentas de propiedad. La fuente de datos que se utiliza es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en sus versiones de 2018 y 2022.

El presente estudio se enmarca en una perspectiva que reconoce la necesidad de la intervención estatal para garantizar una justa distribución del ingreso y la riqueza, además de las fallas del mercado (Piketty, 2014; Atkinson, 2015). Esta postura orienta la selección de la definición de ingreso y la metodología de descomposición para identificar las fuentes de desigualdad y su vínculo con las políticas gubernamentales (Cepal, 2022; Keeley, 2015). Al adoptar este enfoque, se pretende resaltar la influencia de las políticas públicas en la estructura del ingreso, lo que, a su vez, condiciona la interpretación de los resultados y la discusión sobre la efectividad de dichas políticas en el contexto mexicano.

#### LA DESIGUALDAD EN EL PND 2019-2024

El PND 2019-2024 planteó propuestas destinadas principalmente a fortalecer los ingresos laborales, centrándose en mejorar los ingresos de los hogares ubicados en los deciles más bajos de la distribución. De forma explícita hace referencia al combate a la pobreza y la desigualdad a partir de programas como los apoyos a las personas adultas mayores, y las becas para niñas, niños y jóvenes. Si bien estos programas han fortalecido los ingresos de los hogares con menos recursos y deben mantenerse y mejorarse, no se propusieron políticas para combatir la alta concentración de ingresos entre los hogares de los deciles más altos, en particular los ingresos provenientes de la renta de la propiedad.

#### DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD POR FUENTES DE INGRESO

Los datos utilizados para el análisis provienen de la ENIGH 2018 y 2022, que proporcionan información detallada de las características sociodemográficas, ingresos y gastos de los hogares en México con representatividad a nivel nacional.

La medida de ingreso utilizada es el ingreso corriente total por persona (ICTP), conformado por las siguientes fuentes principales: ingresos laborales, renta de la propiedad, transferencias, estimación del alquiler de la vivienda y otros ingresos corrientes. En México, en 2022 respecto de 2018, el ingreso promedio mensual de los hogares aumentó 4,767 pesos. En esta variación los ingresos laborales registraron

una ligera disminución (-1.6 puntos porcentuales) y las transferencias un pequeño aumento casi proporcional (+1.8 puntos porcentuales) (cuadro 1).

Cuadro 1. Ingresos seleccionados, México, 2018-2022

Ingresos	2018	2022
Ingreso promedio mensual de los hogares	17,670 pesos	22,437 pesos
Ingresos laborales	67.3 %	65.7 %
Transferencias	15.4 %	17.2 %
Rentas de la propiedad	11.4 %	11.8 %

Nota: valores sin deflactar.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2018 y 2022.

La medida de desigualdad utilizada es el índice de Gini ( $G$ ). De acuerdo con Leraman y Yitzhaki (1985), puede ser expresado de la siguiente manera:

$$G = \sum_{k=1}^K S_k G_k R_k \quad (1)$$

Donde  $S_k$  se refiere a la proporción que representa la fuente de ingreso  $k$  en el ingreso total,  $G_k$  es el Gini por fuente de ingreso y  $R_k$  es la correlación del índice de Gini por fuente de ingreso con la distribución del ingreso total. La ecuación (1) muestra que el índice de Gini puede descomponerse por fuente de ingreso y estimar la contribución de cada una a la desigualdad, en este caso a la desigualdad en la distribución del ingreso corriente por persona.

A partir de los resultados de la descomposición del índice de Gini es posible estimar el efecto de cambios porcentuales en las fuentes de ingreso en la desigualdad, manteniendo constantes las otras fuentes de ingreso. López-Feldman y colaboradores (2006) muestran que si consideramos un cambio pequeño en la fuente de ingreso  $k$  igual a  $e y_k$  donde  $e$  está entre cero y uno, tenemos que la derivada parcial del coeficiente de Gini con respecto al cambio porcentual  $e$  en la fuente de ingresos  $k$  es igual a:

$$\frac{dG}{de} = S_k (G_k R_k - G) \quad (2)$$

El cambio porcentual en la desigualdad derivado de una pequeña variación en la fuente de ingreso  $k$  es igual a la proporción respecto a la desigualdad total menos la proporción en el ingreso total.

La forma en la que se distribuye el ingreso está influenciada por múltiples factores, incluyendo las acciones del gobierno. El análisis de la descomposición de la desigualdad por fuentes de ingreso permite vincular las acciones de gobierno con cada una de las fuentes de ingresos sujetas de políticas de gobierno enfocadas a disminuir la desigualdad. El cuadro 2 muestra los resultados de la descomposición del índice de Gini por fuente de ingreso por persona.

La primera columna,  $S_k$ , presenta la proporción de cada fuente de ingreso al ingreso corriente total, mientras que la segunda,  $G_k$ , muestra el índice de Gini para cada fuente de ingreso. Puede observarse que los ingresos por rentas de la propiedad y por transferencias tienen un alto índice de concentración en ambos años, ya que los primeros están concentrados en hogares de los deciles más altos de ingreso, mientras que los segundos se concentran en hogares de los deciles más bajos. No hay cambios significativos en la concentración entre 2018 y 2022 en estas fuentes de ingreso.

La tercera columna,  $R_k$ , muestra la correlación entre el índice de Gini por fuente de ingreso y la distribución del ingreso corriente total. Se observa que tanto los ingresos laborales como las rentas de la propiedad tienen una alta correlación con la distribución del ingreso corriente total en 2018 y 2022, oscilando entre 0.82 y 0.76, seguidos por los ingresos por transferencias, cuya correlación se encuentra alrededor de 0.60. La contribución a la desigualdad del ingreso laboral disminuye de 59% en 2018 a 56% en 2022, mientras que la contribución del ingreso por la renta de la propiedad se mantiene en 11% en ambos años, y los ingresos por transferencias pasan de contribuir 20% en 2018 a 21% en 2022.

La última columna muestra el efecto de un aumento del 10% en cada fuente de ingreso sobre la desigualdad total. Se observa que un incremento del 10% en los ingresos laborales reduce el índice de Gini en aproximadamente 3% en 2018 y 4% en 2022. Por otro lado, un aumento del 10% en los ingresos por renta de la propiedad aumenta la desigualdad en aproximadamente 5% en 2018, contrarrestando el efecto igualador de los ingresos laborales; mientras que en 2022 el efecto es similar, anulando el efecto igualador de los ingresos laborales.

El PND 2019-2024 planteó diversas estrategias para fortalecer los salarios, estableciendo como objetivo de política “una recuperación de al menos el 20 por ciento de su poder adquisitivo” (p. 72). Este incremento salarial fue concebido como un mecanismo para dinamizar el mercado interno y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza. Adicionalmente, se llevaron a cabo políticas sociales dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, enfocadas en fuentes alternativas

Cuadro 2. Descomposición del índice de Gini por fuente de ingreso, México, 2018 y 2022

Fuente de ingreso	Porcentaje del ingreso corriente total	Gini por fuente de ingreso	Correlación entre el Gini y la distribución del ingreso por persona	Porcentaje de contribución a la desigualdad	Cambio porcentual en el Gini derivado de un cambio en el 10% en la fuente de ingreso		
					$S_k$	$G_k$	$R_k$
<b>2018</b>							
Ingreso laboral	0.6205	0.5496	0.8033	0.5907	-0.0298		
Rentas de la propiedad*	0.0624	0.9793	0.8203	0.1082	0.0457		
Transferencias**	0.2006	0.7752	0.6002	0.2012	0.0007		
Estimación del alquiler de la vivienda	0.1156	0.5923	0.6727	0.0993	-0.0163		
Otros ingresos	0.0009	0.9966	0.2999	0.0006	-0.0003		
Ingreso corriente total	—	0.4637	—	—	—		
N = 70,647 hogares							
<b>2022</b>							
Ingreso laboral	0.6023	0.5456	0.7651	0.5645	-0.0378		
Rentas de la propiedad*	0.0617	0.9798	0.8221	0.1117	0.0499		
Transferencias	0.2149	0.7649	0.5797	0.2139	-0.0009		
Estimación del alquiler de la vivienda	0.1202	0.5940	0.6814	0.1093	-0.0110		
Otros ingresos	0.0009	0.9968	0.3238	0.0007	-0.0003		
Ingreso corriente total	—	0.4454	—	—	—		
N = 90,102 hogares							

Nota: las medidas de ingreso están a nivel de hogar per cápita. \* Agrupa todos los ingresos que reciben los integrantes del hogar derivados de la posesión de activos financieros o tangibles que han puesto a disposición de otras unidades institucionales. \*\* Son las entradas de efectivo o en especie recibidas por los integrantes del hogar y por las cuales el proveedor o donante no demanda retribución de ninguna naturaleza.

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2018 y 2022.

de ingreso, como las transferencias monetarias para personas adultas mayores y becas educativas para niñas, niños y jóvenes. Sin embargo, los resultados mostrados en este análisis evidencian que, a pesar de los avances en la reducción de la pobreza, la desigualdad persiste en México. Las políticas públicas no han logrado redistribuir los ingresos de los hogares ubicados en los deciles más altos de la distribución, quienes en su mayoría obtienen ingresos a partir de rentas de la propiedad. Aunque la política de aumento al salario mínimo se estableció explícitamente como una estrategia para disminuir la desigualdad, su efecto ha sido limitado, ya que se enfoca en fortalecer los ingresos laborales, una fuente que contribuye a reducir la desigualdad. En contraste, las fuentes de ingreso que aumentan la desigualdad, como las rentas de la propiedad, no han sido objeto de políticas efectivas que busquen mitigar su impacto.

## DISCUSIÓN

Los resultados del análisis de descomposición del índice de Gini por fuentes de ingreso muestran que si bien los ingresos laborales y las transferencias han contribuido a reducir la desigualdad en México entre 2018 y 2022, este efecto se ve contrarrestado por la persistente concentración de los ingresos por rentas de la propiedad en los deciles más altos de la distribución del ingreso. Estos hallazgos se alinean con los argumentos de Esquivel (2015) y Campos (2022) quienes enfatizan que las fuerzas del mercado por sí solas no garantizan una distribución equitativa del ingreso y que la acción del Estado es fundamental para corregir estas desigualdades estructurales.

Por un lado, Esquivel (2015) argumenta que el mercado laboral mexicano presenta características que amplifican la desigualdad, como la informalidad y la baja movilidad social. La argumentación presentada en este artículo confirma que aunque las políticas del PND 2019-2024 han impulsado aumentos salariales y programas de transferencias, su impacto igualador se limita por la falta de políticas que regulen la concentración del ingreso por rentas de la propiedad. Esto sugiere que, como plantea Oxfam (2024), los esfuerzos redistributivos deben considerar no sólo el fortalecimiento de los ingresos laborales, sino también mecanismos que graven las fuentes de ingresos más concentradas en los sectores de altos ingresos.

Campos y colaboradores (2014) encuentran que el 1% más rico de México concentra 21.3 % del ingreso total, lo que evidencia la alta concentración de riqueza en el país. Sus estimaciones sugieren que la tasa impositiva marginal óptima para este segmento debería situarse entre 40 y 60 %, un nivel significativamente superior al vigente en México. Sin embargo, las políticas fiscales actuales no han abordado esta desigualdad estructural, lo que refuerza los hallazgos de este análisis: las políticas de re-

distribución han estado enfocadas en los ingresos laborales, sin afectar los ingresos por rentas de la propiedad, que siguen siendo la fuente de mayor concentración de riqueza.

Asimismo, Campos (2022) señala que la desigualdad en México no sólo responde a dinámicas económicas, sino también a la falta de regulación sobre la acumulación de riqueza en ciertos sectores de la población. La evidencia presentada en este trabajo refuerza su argumento, al proporcionar evidencia empírica de que el porcentaje de ingresos provenientes de rentas de la propiedad se ha mantenido estable en términos de su contribución a la desigualdad, sin verse afectado por políticas públicas diseñadas en este periodo. Esto indica que el diseño de estrategias redistributivas ha sido parcial, priorizando los ingresos laborales sin abordar de manera estructural las fuentes de ingresos que perpetúan la desigualdad.

Desde una perspectiva más amplia, estos hallazgos también coinciden con estudios internacionales como los de Piketty (2014), quien sostiene que sin intervención estatal, la concentración del ingreso y la riqueza tienden a aumentar debido a la mayor rentabilidad del capital frente al crecimiento de los ingresos laborales. En este sentido, la ausencia de una política tributaria progresiva sobre las rentas de la propiedad en México refuerza las tendencias identificadas en la literatura global sobre desigualdad, lo que sugiere la necesidad de adoptar políticas más agresivas de redistribución del ingreso, como las implementadas en países europeos con esquemas de impuestos progresivos al capital y la riqueza.

En síntesis, los resultados contribuyen a robustecer la idea de que las políticas de fortalecimiento de los ingresos laborales y las transferencias han tenido un impacto positivo, pero insuficiente, en la reducción de la desigualdad, debido a la omisión de estrategias dirigidas a las rentas de la propiedad. La bibliografía especializada respalda esta interpretación y enfatiza que la desigualdad en México no sólo es producto de las dinámicas del mercado laboral, sino también de una arquitectura fiscal y regulatoria que no ha sido diseñada para gravar efectivamente las fuentes de ingreso más concentradas en los sectores de altos ingresos.

## CONCLUSIONES

Las propuestas de política planteadas en el PND 2019-2024 en torno a la desigualdad se enfocaron en mejorar los ingresos laborales, que representan más del 50 % del ingreso corriente total de los hogares en los deciles de ingresos medio y bajos. Sin embargo, no se pusieron en práctica estrategias fiscales o redistributivas dirigidas a la concentración de ingresos en los deciles más altos, donde predominan las rentas de la propiedad.

El análisis de descomposición del índice de Gini por fuentes de ingreso realizado mostró que, si bien los ingresos laborales tienen un efecto igualador en la distribución del ingreso, este impacto es contrarrestado por la persistente concentración de los ingresos provenientes de rentas de la propiedad. Dado que estos ingresos no han sido objeto de políticas fiscales progresivas, su efecto desigualador sigue intacto, impidiendo una redistribución más equitativa del ingreso. En consecuencia, los avances en la reducción de la pobreza logrados en este periodo no han sido suficientes para disminuir la desigualdad estructural en México. La falta de mecanismos tributarios progresivos orientados a gravar los ingresos por rentas de la propiedad representa una deuda pendiente en la lucha contra la desigualdad.

Para lograr una redistribución más equitativa del ingreso, es fundamental diseñar estrategias fiscales que aborden este vacío y permitan reducir la concentración del ingreso en los deciles superiores. Este estudio resalta la importancia de ampliar la agenda de política pública más allá del salario mínimo y las transferencias, explorando mecanismos que atiendan la desigualdad en su dimensión estructural. El desafío sigue siendo diseñar un esquema de intervención estatal que, además de corregir fallas de mercado, garantice una redistribución más justa del ingreso y la riqueza en México.

#### AGRADECIMIENTOS

El presente artículo se desprende de mi trabajo de tesis de maestría realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México y constituye una extensión del análisis original para el periodo 2018-2024. Agradezco al Seminario de Decisiones de Gobierno de Flacso, coordinado por los profesores J. Mario Herrera Ramos y Jonathan Molinet Malpica, así como a las y los participantes del seminario, cuyas valiosas observaciones y discusiones contribuyeron al desarrollo de una agenda de investigación sobre desigualdad. La investigación de tesis que dio origen a este trabajo fue financiada mediante una beca del entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), hoy Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Sechihi), cuyo apoyo agradezco ampliamente.

#### REFERENCIAS

- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press.  
Campos, R. (2022). *Desigualdades: por qué nos beneficia un país más igualitario*, Grano de Sal.

- Campos, R., Chávez, E. y Esquivel, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Panorama social de América Latina 2021*, CEPAL.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam México. [https://oxfammexico.org/wp-content/uploads/2017/04/desigualdadextrema\\_informe.pdf](https://oxfammexico.org/wp-content/uploads/2017/04/desigualdadextrema_informe.pdf)
- Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018, Inegi. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2023). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022, Inegi. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>
- Keeley, B. (2015), *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, OECD Insights, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264246010-en>.
- Lerman, R. I. y Yitzhaki, S. (1985). Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 67(1), pp. 151-156.
- Lopez-Feldman, A., Mora, J. y Taylor, J. E. (2006). Does natural resource extraction mitigate poverty and inequality? Evidence from rural Mexico. <https://ageconsearch.umn.edu/record/21362/?v=pdf>
- Oxfam (2024). *El monopolio de la desigualdad*. <https://www.oxfammexico.org/wp-content/uploads/2024/01/El-monopolio-de-la-desigualdad-Davos-2024-Briefing-Paper.pdf>
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press.

## SEMBOLANZA

Claudia Sámano Robles. Profesora-investigadora titular en la División de Estudios sobre el Desarrollo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Doctora en Economía por la Universidad de Essex, en el Reino Unido. Su investigación se centra en el desarrollo económico y social de América Latina, como la educación, la desigualdad, la pobreza y el género. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2401-3957>. Correo electrónico: claudia.samano@cide.edu



# Análisis crítico de la política social de la Cuarta Transformación: cambios de las transferencias monetarias en México

## Critical analysis of the social policy of the Fourth Transformation: Changes in monetary transfers in Mexico

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Este artículo aporta evidencia empírica para valorar los resultados de los cambios en la política social realizados durante la administración federal 2018-2024 respecto de las anteriores, particularmente en lo que concierne al análisis por deciles de las transferencias monetarias y en las dirigidas a los hogares en situación de mayor pobreza. Las fuentes de información que se utilizan provienen del Coneval, en el caso de los presupuestos de programas sociales, y del Inegi en lo que concierne a la distribución de transferencias monetarias. Entre los hallazgos está que las transferencias monetarias han beneficiado menos a los hogares con menos recursos y más a los que cuentan con altos ingresos.

Palabras clave: política social, transferencias monetarias, redistribución, regresividad, obradorismo.

This article provides empirical evidence to assess the results of the changes in social policy implemented during the 2018-2024 federal administration compared to previous ones, particularly regarding monetary transfers between deciles and those directed to households in the greatest poverty situation. The sources of information used come from Coneval in the case of social program budgets and from Inegi in what concerns the distribution of monetary transfers. Among the findings is that monetary transfers have benefited the poorest households less and those with high incomes more.

Keywords: social policy, monetary transfers, redistribution, regressivity, obradorism.

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 14 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 25 de enero de 2025.



## INTRODUCCIÓN

La política social de México durante buena parte del siglo XX se realizó en el marco de un régimen de bienestar de “dualismo institucionalizado”, con un sistema de protección social estratificado y con jerarquía de beneficios que, históricamente, excluyó de la seguridad social a un porcentaje importante de la población (Barba, 2021; Valencia, 2020). A partir de la década de 1990, a dicha población excluida se le incorporó como beneficiaria de programas sociales de asistencia social precaria, alejados de la lógica de derechos sociales (Valencia y Jaramillo, 2019; Barba, 2021), como los programas Prospera, 70 y Más y el Seguro Popular.

El énfasis en programas de transferencias monetarias condicionadas se volvió una característica de la política social. Éstos eran la instrumentación de una visión minimalista de la política pública que se observaba en aspectos como que el presupuesto de Prospera nunca logró superar 0.4% del producto interno bruto (PIB) y en que estos programas tenían bajo impacto redistributivo (Lustig *et al.*, 2012; Scott, 2014; Indesig, 2024). Es posible que dicho minimalismo fuera uno de los factores explicativos del estancamiento en la disminución de la pobreza en el país durante las últimas décadas (Barba, 2007; Boltvinik *et al.*, 2019).

A partir de la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia en 2018, se realizaron diversos cambios en la política social. Entre los más destacados están la desaparición de Prospera, así como la universalización de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y de la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Estos programas tienen características que rompen con la dinámica de sexenios anteriores y conducen a la pregunta sobre el alcance de la transformación de la política social.

En este contexto, este artículo profundiza en el esclarecimiento de las características y los resultados de la política social del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, particularmente de la que se instrumentaliza mediante los programas de transferencias monetarias. Con este fin, se discuten algunas de las narrativas y concepciones populares sobre la política social del sexenio; particularmente, la que sostiene que al menos uno de cada dos hogares en México recibe un programa social y que éstos alcanzan al 95% de las familias pobres en el país (Presidencia de la República, 2020); y la que se relaciona con el lema “primero los pobres” (Rojas, 2018) que podría enarbolar el sentido político de la Cuarta Transformación. Hay otras que son importantes, pero que no se trabajan en este artículo, como la que supone que los cambios en los programas sociales son la razón de la popularidad del gobierno o que implican prácticas clientelares que le dan una ventaja electoral injusta (Casar, 2020; *Etcétera*, 2022). Además, se analizan otras preguntas específicas relacionadas con el

nivel de gasto durante la administración 2018-2024, el cambio en la cobertura de los programas de transferencias monetarias y la cantidad de recursos que recibe la población beneficiaria.

### LA TRANSICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN 2018

México ha sido caracterizado como un “régimen de bienestar con dualismo institucionalizado”,<sup>1</sup> consistente en un “sistema de protección social débil, incompleto y jerarquizado, y con diversas ciudadanías estratificadas” (Barba, 2021; Barba y Valencia, 2013; Valencia, 2020; Valencia y Jaramillo, 2019). En el marco de este régimen, la integración de la población que había quedado fuera de los sistemas de seguridad social que se realizó a partir del último lustro de la década de 1990 se caracterizó como “inferiorizante” (Barba, 2018) o de “integración excluyente” (Bayón, 2015), pues los programas que se crearon no partían de un enfoque de derechos (Barba y Valencia, 2013) y estaban institucionalizados de tal manera que podían cambiar o desaparecer de un ejercicio fiscal a otro. En 2016 cerca de 40 % de la población se beneficiaba de al menos uno de estos programas (Prospera, Seguro Popular o Pensión para Adultos Mayores) (Valencia y Jaramillo, 2019).

Estos programas tenían un enfoque “minimalista”; esto es, además de no estar vinculados con la seguridad social “contributiva”, representaban un costo bajo para el presupuesto público (lo que aseguraba su sostenibilidad fiscal), tenían un efecto limitado en la redistribución de ingresos y estaban focalizados en poblaciones en situación de pobreza; además, el monto máximo de sus transferencias se establecía por debajo de la línea de pobreza (Barba y Valencia, 2013; Barba, 2007; Boltvinik *et al.*, 2019; Valencia y Jaramillo, 2019).

Uno de los ejemplos destacados es el de los programas de transferencias monetarias condicionadas. En 2018 estos programas existían en al menos 16 países de América Latina y representaban un costo cercano al 0.4 % del PIB, a pesar de que beneficiaban a alrededor de 12 % de la población. Entre las críticas que se les formularon, destaca que su impacto redistributivo y en la pobreza fueron limitados (Hernández *et al.*, 2019; Boltvinik *et al.*, 2019; Barba, 2021).

En México, el programa de transferencias monetarias condicionadas paradigmático es Prospera. Argumentando prácticas clientelares, el presidente Andrés Manuel López Obrador decidió su desaparición en 2019. En términos administrativos, fue sustituido

---

<sup>1</sup> Los regímenes de bienestar son “arreglos entre la esfera económica, el Estado, y la esfera doméstica, que determinan cómo se produce y distribuye el bienestar” (Barba, 2007: 305).

por las Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (BBJ-EB), manteniendo su focalización en población en situación de pobreza extrema, otorgando una beca por familia con monto por debajo de las líneas de pobreza (8,000 pesos anuales en 2019),<sup>2</sup> y eliminando las condicionalidades —aunque se mantuvo como requisito la inscripción en una escuela—. También se creó la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (BBJ-EMS) que, como su nombre lo dice, buscaba ser universal para quienes estuvieran inscritos en escuelas públicas de ese nivel. El monto que transfería era de 800 pesos mensuales y se entregaba por becario.

Otro cambio relevante fue la centralidad que se le otorgó a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM). Se universalizó entre las personas mayores a 65 años<sup>3</sup> y el monto de su transferencia aumentó de 1,275 pesos mensuales en 2019 a 3,000 pesos mensuales en 2024. En 2023 ejercía 58 % del presupuesto aprobado para el conjunto de los programas prioritarios. Otros cambios importantes fueron la desaparición del Seguro Popular y del programa de Estancias Infantiles para crear el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, respectivamente. Además, se crearon otros programas como Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Producción para el Bienestar y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

## ELEMENTOS METODOLÓGICOS

La información utilizada para la realización de este artículo se basa en dos fuentes distintas: por una parte, el inventario de Programas Federales de Desarrollo Social del Coneval (Coneval, 2023);<sup>4</sup> por otro lado, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Inegi (2023a).<sup>5</sup>

<sup>2</sup> En contraste, Prospera otorgaba montos de beca por estudiante (no por familia) y transfería un promedio de 11,640 pesos anuales (Jaramillo-Molina, 2019).

<sup>3</sup> En un inicio se buscó que fuera universal para los adultos mayores a 68 años e incluía a población indígena con más de 65 años (DOF, 2019). Esto se modificó después y se buscó su universalidad para toda persona adulta mayor de 65 años.

<sup>4</sup> Los datos presupuestarios tomados de esta fuente son deflactados a pesos de 2024 con el promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

<sup>5</sup> La ENIGH capta la información sobre nueve programas de transferencias monetarias y agrega una opción de “beneficios de otros programas sociales”. Los programas son los siguientes: 1) Beneficio de Procampo/ProAgro Productivo/Producción para el Bienestar; 2) Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica (Prospera); 3) Beca Benito Juárez

Los deciles de ingreso se construyen con el ingreso corriente total,<sup>6</sup> al que se le sustraen el monto recibido por programas sociales,<sup>7</sup> a fin de obtener un “ingreso previo a transferencias monetarias”. Este monto se divide entre el número de integrantes por hogar para obtener la información por persona (México Cómo Vamos, 2023). Cuando fue necesario, los montos de las transferencias se deflactaron con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

#### CAMBIOS REDISTRIBUTIVOS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

*Presupuesto: “el presupuesto en política social más grande de la historia”*

En esta sección se discute la aseveración de que el presupuesto para la política social de la administración federal 2018-2024 es el más alto de la historia. El presupuesto total de la política social federal permaneció por debajo del máximo histórico (alcanzado durante la administración federal 2012-2018) durante los primeros tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (gráfica 1). A partir de 2022, el presupuesto alcanzó un máximo histórico, seguido de aumentos reales en 2023 y 2024.

Este dato puede ponderarse mejor al dimensionarlo en relación con el PIB (gráfica 2). De 2019 a 2023, el presupuesto como porcentaje del PIB se mantuvo por debajo del máximo histórico registrado en 2014 y lo alcanzó apenas en 2024. La tendencia general en el sexenio 2018-2024 fue de un incremento gradual y constante.<sup>8</sup>

Hasta cierto punto, el crecimiento presupuestal de la política social de la administración federal 2018-2024 se relaciona con el presupuesto de la PBPAM. Este programa pasó de 48 mil millones de pesos (a precios constantes de 2024) en 2018 a 465 mil millones de pesos en 2024; es decir, registró un incremento de 417 mil millones de

---

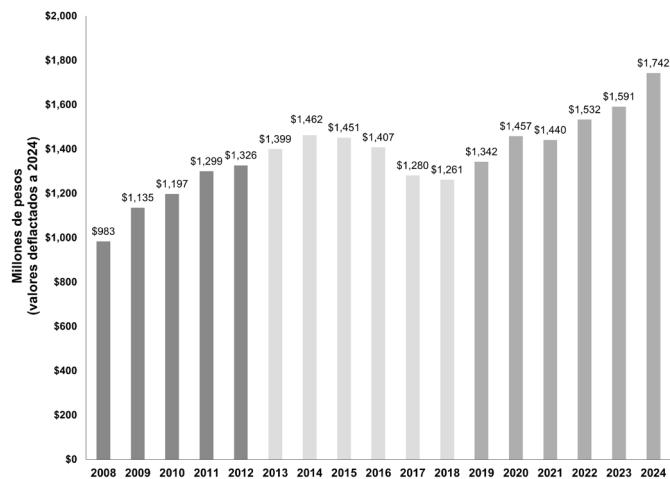
para Jóvenes de Educación Media Superior; 4) Jóvenes Escribiendo el Futuro de Educación Superior; 5) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 6) Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad; 7) Apoyo para el Bienestar de los Hijos de Madres Trabajadoras; 8) Seguro de Vida para Jefas de Familia, y 9) Jóvenes Construyendo el Futuro (Inegi, 2023b).

<sup>6</sup> Variable “ing\_cor” de la ENIGH.

<sup>7</sup> Variable “bene\_gob” de la ENIGH.

<sup>8</sup> La excepción sería 2020, donde parecería que el incremento es importante (0.7 puntos del PIB); sin embargo, habría que tomar en cuenta que ocurrió una disminución del PIB de casi 9 puntos porcentuales, lo que redunda en que el cociente resultante (porcentaje del PIB) aumente.

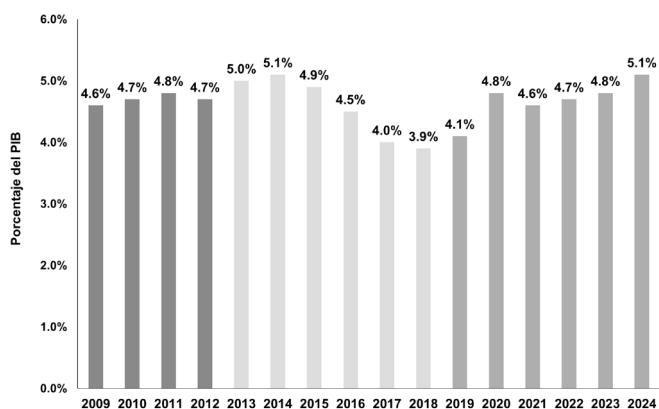
Gráfica 1. Presupuesto de programas federales de desarrollo social, 2008-2024



Nota: miles de millones de pesos constantes de 2024. Grises distintos por sexenio. Incluye "Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos" (Coneval, 2011).

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval (2023).

Gráfica 2. Presupuesto de programas federales de desarrollo social como porcentaje del PIB, 2008-2024



Nota: grises distintos por sexenio. Incluye "Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos" (Coneval, 2011).  
Fuente: elaboración propia con datos del Coneval (2023).

pesos, equivalentes a 1.2 % del PIB. Esto lo ubica como el programa de transferencias monetarias más grande de la historia en México con un presupuesto 4.5 veces mayor en términos reales (descontando la inflación) que el de Prospera en 2018. Además, ocurrió una importante reestructuración de la política social que consistió en la priorización de las transferencias monetarias a adultos mayores en detrimento de otras modalidades y poblaciones objetivo.

*Cobertura: “al menos la mitad de los hogares están cubiertos”*

En esta sección se discute la aseveración de que los programas sociales cubren al menos a la mitad de los hogares mexicanos (Presidencia de la República, 2020).<sup>9</sup> La cobertura de los programas sociales pasó de 28 % del total de hogares en 2018 a 30 % en 2020 (aún por debajo del máximo de 31 % en 2016) y luego habrían presentado un incremento en 2022, llegando a 34 % de los hogares (gráfica 3). Los seis puntos porcentuales de aumento en los primeros años del sexenio tendrían la misma magnitud de aumento durante el mismo periodo del sexenio anterior.<sup>10</sup> El incremento en la cobertura entre 2018 y 2022 se debe en mayor medida al aumento de la cobertura de la PBPAM que pasó de cubrir al 11 % de los hogares en 2018 a 20 % en 2022.

Las BBJ-EB y BBJ-EMS apenas alcanzan al 12 % de los hogares, proporción menor que el 18 % de Prospera en 2018 (gráfica 4).

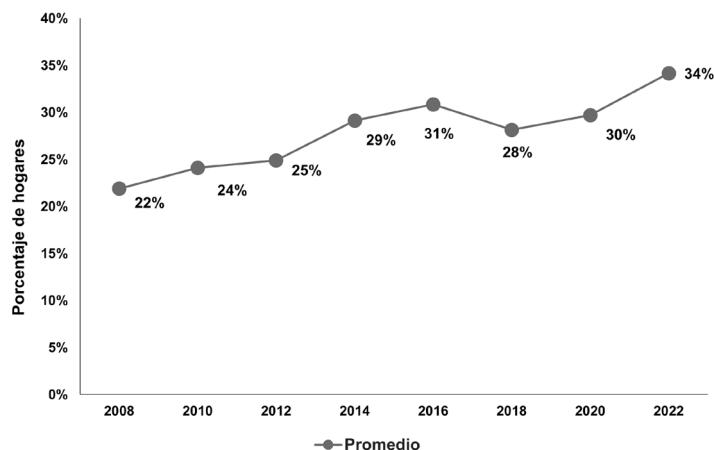
*Población beneficiada: “primero los pobres”*

En esta sección se explora la cuestión de cuántos son los hogares cubiertos por los programas sociales y en qué medida lo están. La cobertura en 2022 es progresiva, en el sentido de que los programas benefician en mayor medida a los hogares con menos ingresos (gráfica 5). El decil más pobre tenía una cobertura de 64 % en 2016 y tuvo una caída en 2020 (al iniciar el sexenio y durante la pandemia por

<sup>9</sup> Entre 2018 y 2022 aumentó en 274 mil millones de pesos el presupuesto ejercido por programas con transferencias monetarias (valores en términos reales). En contraste, el de programas no monetarios disminuyó en 73 mil millones de pesos y el de los que entregan sus apoyos de ambas formas (monetaria y no monetaria) se redujo en 74 mil millones de pesos. Por lo anterior, a partir de aquí el análisis se circunscribe a los programas de transferencias monetarias.

<sup>10</sup> Información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Inegi confirma que incluso para 2023 los programas sociales ya alcanzarían a 36% de los hogares.

Gráfica 3. Porcentaje de hogares que reciben al menos un programa social de transferencia monetaria, 2008-2022



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH (Inegi, 2023a).

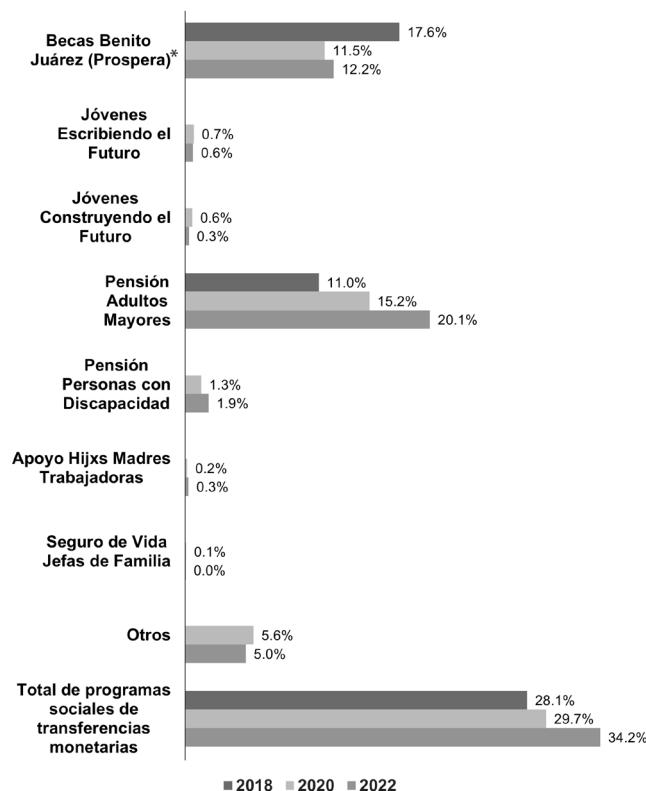
Covid-19), llegando a 40 % —de la que después se recuperó parcialmente—. Los deciles I, II y III en 2022 siguen teniendo una cobertura menor que en 2018 y 2016; en contraste, los deciles V a X tienen un aumento de cobertura en mayor magnitud.

Esto es, si bien la cobertura de programas sociales seguía siendo de mayor porcentaje para los hogares con menos ingresos, el cambio en su estructura durante el último sexenio benefició más a los hogares de la parte alta de la distribución de ingreso.

Ahora bien, si se considera la masa monetaria total distribuida que recibe cada uno de los deciles de ingreso, se encuentra que en 2018 el decil I (es decir, el 10 % con menos ingresos antes de la recepción de programas sociales) recibía 24 % del monto total de transferencias monetarias distribuida; por el contrario, el decil X recibía sólo 3 % (gráfica 6). Sin embargo, en 2022 los deciles mencionados recibían respectivamente 15 % y 10 % del total de masa monetaria; es decir, se registró una disminución de 9 puntos porcentuales para el decil con menos ingresos y un aumento de 7 puntos porcentuales para el que contaba con más. Es importante resaltar que, en 2022, con excepción del decil I, cada decil recibió casi 10 % del monto total de transferencias.

Entre las razones que pueden contribuir a explicar los hallazgos de esta sección puede mencionarse que el presupuesto total para las BBJ-EB disminuyó en 17 % en

Gráfica 4. Porcentaje de cobertura de programas sociales sobre el total de la población, 2018 a 2022

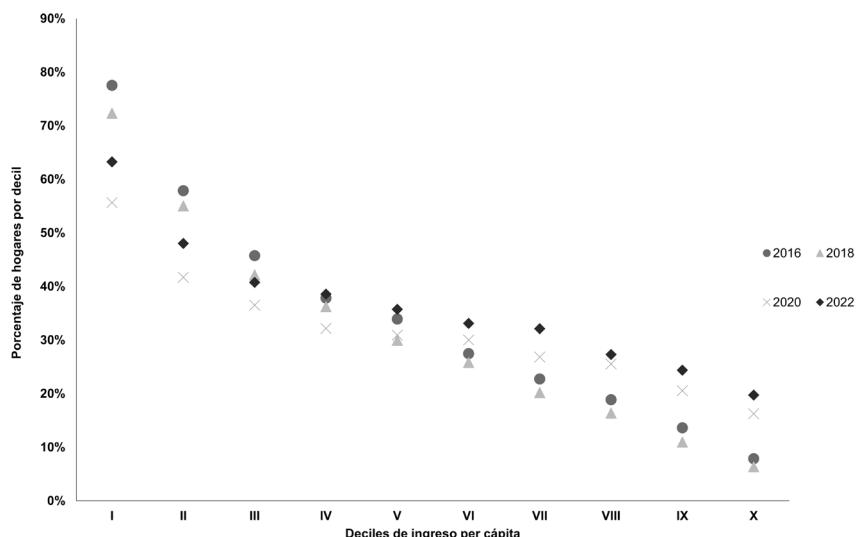


Nota: el asterisco en las Becas Benito Juárez señala que incluye tanto a las de educación básica como a las de educación superior.

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH (Inegi, 2023a).

términos reales (2023) en comparación con Prospera (2018); que las BBJ se reestructuraron priorizando la universalidad de las que corresponden al nivel medio superior, en detrimento del nivel básico; y que el monto real de la beca disminuyó debido a que no se actualizaron los montos con la inflación. El único programa que tuvo incrementos presupuestales sustantivos fue la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

Gráfica 5. Cobertura de programas sociales por decil de ingreso por persona previo<sup>a</sup> a transferencias monetarias, 2018-2022



<sup>a</sup>Tanto aquí como en el resto de gráficas, se utilizará la misma definición de deciles de ingreso que se explicó en el apartado metodológico.

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH (Inegi, 2023a).

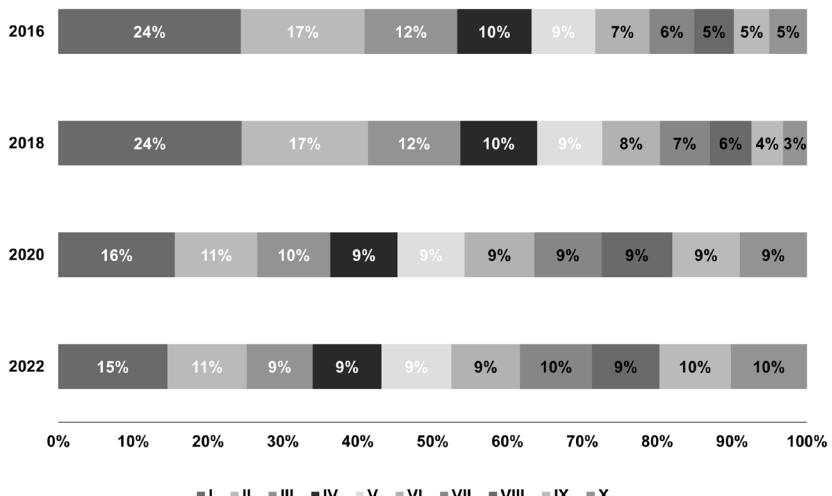
### *Montos de transferencias: “otorgan más dinero que nunca”*

En esta sección se discute la cuestión de si los hogares están recibiendo más o menos dinero por parte de los programas de transferencias monetarias. Para responder esta pregunta, se analiza el monto mensual que reciben los hogares beneficiarios por decil (gráfica 7).

En 2022, el decil I recibía casi el doble (1,096 pesos mensuales) por transferencias que el promedio del total de la población (592 pesos). El monto para esta población equivalía a cerca de 36 pesos diarios por hogar, monto menor que el salario mínimo diario (249 pesos) y con la línea de pobreza urbana (149 pesos diarios). Entre 2016 y 2022, el monto que recibieron por programas sociales de transferencias monetarias el total de hogares del decil I disminuyó en términos reales, pasando de 1,171 pesos mensuales a 1,096. Éste no es el caso de los deciles del III al X, los que perciben un in-



Gráfica 6. Distribución de la masa monetaria por programas sociales por decil de ingreso por persona previo a transferencias monetarias de programas sociales, 2016- 2022



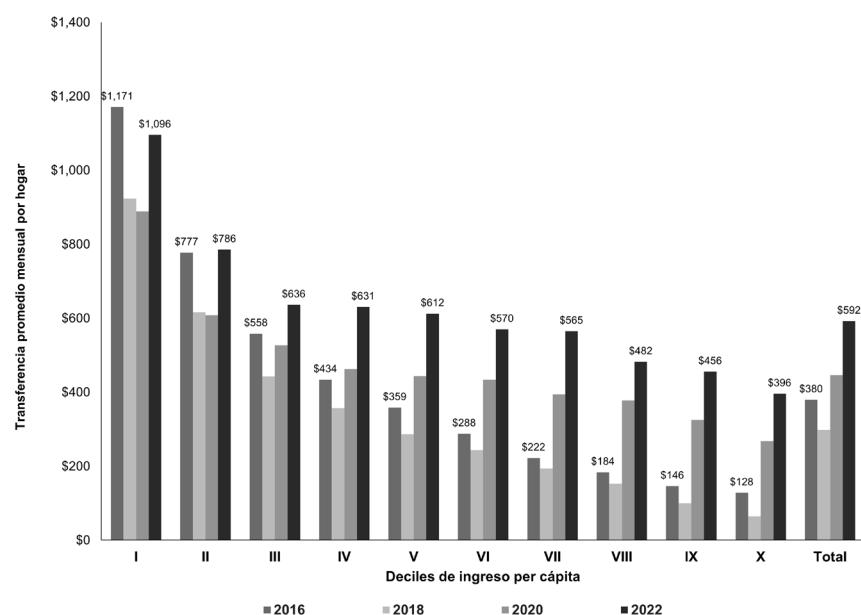
Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH (Inegi, 2023a).

crecimiento significativo del monto que reciben. El porcentaje de incremento es mayor conforme se trata de hogares de mayores ingresos.

Por último, se analiza el impacto de los montos respecto del total de ingresos de los hogares de cada uno de los deciles (gráfica 8). El impacto es mayor en los deciles de menores ingresos. En el caso del decil I, sus ingresos aumentaron 32 % en 2016 debido a los programas de transferencias monetarias, pero éste disminuyó a 23 % en 2022. Esto se debió, en parte, al ligero decremento en términos reales en los montos promedios recibidos, pero también a que los ingresos corrientes totales del decil más pobre se incrementaron de forma importante en los últimos años. En el otro extremo de la distribución, el decil X pasó de incrementar sus ingresos promedio por los programas de transferencias en 0.5 % en 2016 a 0.8 % en 2022.

Es decir, los cambios en la política social de los años recientes en México perjudicaron a los hogares del decil más pobre al transferirles una cantidad de ingresos menor. Al mismo tiempo, los montos recibidos por los hogares con mayores ingresos se triplicaron. A pesar de lo anterior, en 2022 los hogares más pobres seguían recibiendo, en promedio, un mayor monto de transferencias monetarias por programas sociales.

Gráfica 7. Monto mensual (en pesos constantes de 2024) promedio de ingresos por programas sociales por decil de ingreso por persona previo a transferencias monetarias de programas sociales, 2016 a 2022



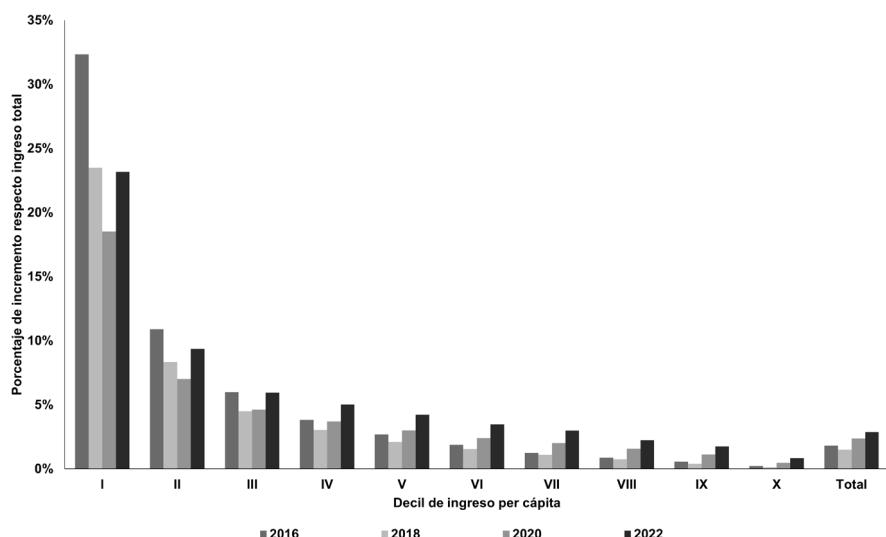
Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH (Inegi, 2023a).

## CONCLUSIONES

El análisis de los cambios en la política social durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, así como de sus resultados, arroja una situación con matices, avances y retrocesos. Con base en los hallazgos de este artículo puede concluirse lo siguiente:

1. No es posible argumentar que terminó el enfoque minimalista en la política social, pues el presupuesto total dedicado a programas sociales no tuvo un crecimiento sustantivo.
2. El presupuesto total de programas sociales alcanzó su máximo histórico en 2022.
3. El presupuesto fue reestructurado de manera importante para priorizar los programas de transferencias monetarias sobre los que entregan bienes o servicios.

Gráfica 8. Crecimiento promedio del ingreso total debido a la incidencia de programas sociales por decil de ingreso por persona previo a transferencias monetarias de programas sociales, 2016-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH (Inegi, 2023a).

4. Aunque creció la cobertura de los programas de transferencias monetarias en el promedio de la población, esto se debió a los cambios en la PBPAM y en detrimento de la cobertura del programa de Becas Benito Juárez para la Educación Básica.
5. Se redujo la cobertura en los hogares más pobres, al mismo tiempo que aumentó en los que tienen más recursos.
6. Los hogares más pobres reciben un monto monetario menor por programa social en el sexenio 2018-2024, mientras que los hogares con más recursos triplicaron el monto de las transferencias monetarias que reciben por parte de los programas sociales.

Es importante resaltar el lugar que en la administración federal 2018-2024 se les dio a dos programas universales: la PBPAM y las BBJ-EMS. Esto podría ser un indicio de cambios sustantivos en el paradigma de política social.

La agenda de investigación que se desprende de los hallazgos de este texto contiene, entre otros elementos, la necesidad de indagar en las consecuencias de los cambios en la política social en la pobreza y la desigualdad, así como analizar las implicaciones de la priorización de programas en el ejercicio de los derechos sociales.

Finalmente, una de las limitaciones de este artículo es que no se consideró el tema del aumento del clientelismo en los programas sociales durante el sexenio 2018-2024, del “Censo de Bienestar” ni se reflexionó sobre las características de la política social en términos de sus rasgos asistencialistas. Estos análisis tendrán que realizarse para complejizar más y robustecer las posibles recomendaciones que contribuyan a mejorar más la política social mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barba, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: régimen de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Universidad de Guadalajara/CUCSH.
- Barba, C. (2018). *Desigualdad y regímenes de bienestar: el régimen mexicano en transición*, mimeo.
- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos*, CEPAL.
- Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), pp. 28-54.
- Bayón, C. (2015). *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Bonilla Artigas Editores.
- Boltvinik, J., Damián, A. y Jaramillo-Molina, M. E. (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP), en G. Hernández Licona, T. de la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine Arroyo (eds.), *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Coneval.
- Casar, M. A. (2020). Programas sociales, clientelismo y corrupción, *El País México*, 1 de septiembre. <https://elpais.com/mexico/opinion/2020-09-01/programas-sociales-clientelismo-y-corrupcion.html>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2011). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Nota Metodológica*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2023). *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, Coneval.

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019*, 28 de febrero.
- Etcétera (2022). El clientelismo de AMLO rinde resultados electorales, *Etcétera*, 21 de junio. <https://etcetera.com.mx/nacional/clientelismo-amlo-rinde-resultados-electorales/>
- Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospere, a 20 años de su creación*, Coneval.
- Instituto de Estudios sobre la Desigualdad (Indesig) (2024). *Promoting a More Progressive Approach: Evaluating the Impact of Social and Fiscal Policies in Mexico and Colombia amidst the Covid-19 Pandemic*. Indesig y Agence Française de Développement.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inegi) (2023a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. 2022, Nueva serie, Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inegi) (2023b). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022. Nueva serie. Descripción de la base de datos*, Inegi.
- Jaramillo-Molina, M. E. (2019). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T, *Análisis Plural*, (18), pp. 137-154.
- Lustig, N., Gray Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jiménez, W., Paz, V., Pereira, C., Pessino, C., Scott, J. y Yáñez, E. (2012). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results*, documento de trabajo, CAF.
- México cómo vamos (2023). *Reimaginemos el panorama: ingresos, gastos y desigualdades*. México cómo vamos/CEEY.
- Presidencia de la República (2020). *Versión estenográfica. Informe del presidente de la República al pueblo de México. 5 de abril de 2020*. gob.mx. <http://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-informe-del-presidente-de-la-republica-al-pueblo-de-mexico?idiom=es>
- Rojas, A. G. (2018). López Obrador gana en México: “Por el bien de todos, primero los pobres”, 5 frases destacadas de su primer discurso tras la contundente victoria. *BBC News Mundo*, 2 de julio. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44680824>
- Scott, J. (2014). Redistributive impact and efficiency of Mexico's fiscal system, *Public Finance Review*, 42(3), pp. 368-390. <https://doi.org/10.1177/1091142113497394>
- Valencia, E. (2008). Conditional cash transfers as social policy in Latin America: An assessment of their contributions and limitations, *Annual Review of Sociology*, (34), pp. 475-499. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134537>
- Valencia, E. (2020). Dinámicas históricas de desigualdad en el régimen de bienestar mexicano, en M. C. Bayón (coord.), *Las grietas del neoliberalismo. Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*, (pp. 195-242), UNAM.

Valencia, E. y Jaramillo-Molina, M. E. (2019). El Programa Progresa-Oportunidades-Prospéra en el régimen de bienestar dual mexicano, en G. Hernández, T. De la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (eds.), *El Progresa-Oportunidades-Prospéra, a 20 años de su creación*, (pp. 114-146), Coneval.

#### FINANCIAMIENTO

Este artículo forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre los cambios en el impacto redistributivo de la política social en México en los últimos años. No contó con apoyos ni becas institucionales específicos para su realización.

#### SEMLANZA

Máximo Ernesto Jaramillo Molina. Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Sociología por El Colegio de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Senior Atlantic Fellow del Instituto Internacional de Desigualdades de la London School of Economics. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8156-3064>. Correo electrónico: maximo.jaramillo@academicos.udg.mx



# **Las prioridades de política educativa en la Cuarta Transformación: balance y reflexiones para el futuro inmediato**

## **Educational policy priorities in the Fourth Transformation: Assessment and reflections for the immediate future**

**Arcelia Martínez Bordón**

**E**l artículo presenta un recuento de las prioridades de política educativa durante la administración federal 2018-2024. Analiza los cambios y las continuidades en la política educativa desde la cancelación de la reforma de 2013 y los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2020-2024, hasta la implementación de estrategias y programas clave. Se aborda el impacto de la pandemia por Covid-19 en los aprendizajes y la ausencia de una respuesta integral para su recuperación. Se argumenta que la política educativa se enfocó en intervenciones como el Programa de Beca Universal Benito Juárez, La Escuela es Nuestra y la Nueva Escuela Mexicana. El artículo cierra con una reflexión sobre los desafíos futuros y la necesidad de una política educativa coherente e integral que aborde las desigualdades y mejore la calidad educativa en México.

Palabras clave: política educativa, evaluación educativa, Becas Benito Juárez, La Escuela es Nuestra, Nueva Escuela Mexicana, obradorismo.

This article presents an overview of educational policy priorities during the 2018-2024 federal administration. It analyzes changes and continuities in educational policy from the cancellation of the 2013 reform and the objectives of the 2020-2024 Sectoral Education Program to the implementation of key strategies and programs. The impact of the Covid-19 pandemic on learning and the lack of a comprehensive response for its recovery are addressed. It argues that educational policy focused on interventions such as the Benito Juárez Universal Scholarship Program, the La Escuela es Nuestra (Our School) program, and the New Mexican School initiative. The article concludes with a reflection on future challenges and the need for a coherent and comprehensive educational policy that addresses inequalities and improves the quality of education in Mexico.

Keywords: educational policy, educational assessment, Benito Juárez scholarships, La Escuela es Nuestra, New Mexican School, obradorism.

Fecha de recepción: 19 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 2 de mayo de 2024.

Fecha de aprobación: 13 de julio de 2024.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo describo cómo se delinearon parte de las prioridades en materia de política educativa de la administración federal 2018-2024. Comienzo por la promesa de la cancelación de la reforma educativa de 2013, enseguida examino los planteamientos centrales del Programa Sectorial de Educación 2020-2024, más adelante, y en plena crisis de aprendizajes derivada por la pandemia por covid-19, reflexiono sobre las prioridades-ejes de la reforma educativa del gobierno de la Cuarta Transformación.<sup>1</sup> A partir de una mirada crítica, reflexiono sobre los desafíos y retos que, en materia de política educativa, enfrenta el sistema educativo. Concluyo con reflexiones sobre cuáles debieran ser las prioridades en materia de política educativa hacia el futuro inmediato.

### EL INICIO DEL SEXENIO: LA CANCELACIÓN DE LA “REFORMA PUNITIVA”

Recién entrando en funciones, aún sin un diagnóstico institucional sobre el sector educativo y en cumplimiento de una promesa de campaña, el presidente Andrés Manuel López Obrador envió su primera iniciativa de reforma constitucional para cambiar el artículo 3 con el fin de derogar la “mal llamada reforma educativa” y detener las “afectaciones laborales” al magisterio.

La narrativa oficial cuestionó el carácter sancionatorio de la evaluación del desempeño prevista en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) —que vinculaba tres evaluaciones insuficientes con la pérdida de función frente a grupo— y asoció al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con un dispositivo punitivo (Sierra, 2017; Cámara de Diputados, 2018). Aunque la propuesta transitó por ejercicios de parlamento abierto con academia, sindicatos y organizaciones civiles, la correlación de fuerzas favoreció el reemplazo del andamiaje previo.

El desenlace llegó el 15 de mayo de 2019, Día del Maestro: se aprobó la reforma constitucional que eliminó el esquema de evaluación con consecuencias laborales, disolvió el INEE, estableció un enfoque de evaluación formativa y creó un organismo para la mejora continua (Mejoredu), además reconfiguró los procedimientos de ingreso, promoción y reconocimiento bajo el rótulo de “revalorización docente”. En paralelo, la transición nutrió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y los presupuestos de 2019-2020 con una lectura que ancló la escolarización de jóvenes y el

<sup>1</sup> Véase <https://www.youtube.com/watch?v=oHV0ybTDHU4>

derecho a la educación superior a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; becas y apoyos emergieron, así como instrumentos de rápida ejecución y alto perfil para mitigar riesgos delictivos (Martínez *et al.*, 2020).

Este viraje produjo efectos ambivalentes. En términos de capacidad estatal, redujo la conflictividad con el magisterio organizado, pero dejó en suspenso un sistema de aseguramiento de la calidad con incentivos creíbles. En clave de coherencia instrumentos-metas, la sustitución del régimen evaluativo no vino acompañada —en el corto plazo— de una teoría de cambio explícita que vinculara formación y desarrollo profesional con mejoras observables en los aprendizajes. Y, en el plano programático, el protagonismo fiscal y político de las becas compitió por atención con la agenda curricular y de gestión escolar.

En suma, el primer año combinó una ruptura normativa de alto simbolismo con una estrategia distributiva de baja fricción. El costo fue posponer la arquitectura operativa de estándares, evaluación y desarrollo profesional docente en clave no punitiva y con trazabilidad a resultados de aprendizaje.

#### ¿QUÉ PLANTEÓ LA REFORMA EDUCATIVA DE 2019?

La reforma educativa de 2019 reconfiguró el andamiaje constitucional y legal del sector al modificar los artículos 3, 31 y 73, reemplazar la Ley General del Servicio Profesional Docente por la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, así como al sustituir al INEE por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) mediante su ley reglamentaria.

De este rediseño se derivó una agenda en seis ejes: *i)* gratuidad y obligatoriedad en todos los niveles; *ii)* revalorización del magisterio; *iii)* educación equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia; *iv)* mejora de la infraestructura y el equipamiento escolar; *v)* impulso a las escuelas vía cambio curricular y la Nueva Escuela Mexicana (NEM), así como *vi)* gobernabilidad del sistema educativo (Martínez *et al.*, 2020).

En el plano declarativo, la ampliación de la gratuidad hacia la educación inicial y superior buscó colocar al Estado como garante de trayectorias completas; en la práctica, la ausencia de inversiones proporcionales limitó la expansión de cobertura y servicios, especialmente en primera infancia y en la educación superior.

El programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, por ejemplo, fue creado para ofrecer educación superior a estudiantes que viven en comunidades apartadas con marginación alta y muy alta. Sin embargo, García y colaboradores (2021) encontraron que creció en número de sedes y visibilidad, pero su localización y capacidad instalada no resolvieron de forma sistemática los déficits de acceso en

zonas de mayor marginación, lo que —paradójicamente— contribuyó a reproducir la desigualdad educativa en el territorio.

El eje de revalorización docente constituyó el emblema político del cambio: se prometió un sistema integral de formación y desarrollo profesional apoyado en evaluaciones diagnósticas y se creó la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Usicamm) para ingreso y promoción. Sin embargo, recortes y reordenamientos presupuestales (Fernández y Herrera., 2018), sumados a diseños y calendarios operativos poco estables, minaron la oportunidad y transparencia de los procesos, y dejaron sin una teoría de cambio explícita la conexión entre formación, carrera y resultados de aprendizaje (Carro, 2022).

En equidad, la ampliación de principios (inclusión, interculturalidad, integralidad y excelencia) y la promesa de educación plurilingüe en pueblos indígenas carecieron de programas y presupuestos específicos de escala nacional.

En infraestructura, La Escuela es Nuestra reorientó recursos y sustituyó al Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC), privilegiando transferencias a comités escolares, pero perdiendo procesos educativos clave: la jornada ampliada y los servicios complementarios.

Finalmente, el énfasis en “gobernabilidad” reinstaló al magisterio como interlocutor central y desactivó el régimen evaluativo previo; el costo colateral fue un debilitamiento del sistema de evaluación y rendición de cuentas a nivel de sistema. Esto es, la reforma fijó un marco normativo ambicioso, pero su puesta en práctica mostró asimetrías entre metas declaradas, instrumentos disponibles y recursos efectivamente asignados, cuestión que condicionó los resultados observables y preparó el terreno para discutir el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024 y la Nueva Escuela Mexicana.

#### EL PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN Y LA PANDEMIA

En julio de 2020, en pleno cierre escolar por covid-19, la Secretaría de Educación Pública (SEP) publicó el PSE 2020-2024, sin aludir a la emergencia sanitaria que ya condicionaba la operación del sistema. En coherencia con la reforma educativa de 2019, el diagnóstico del PSE 2020-2024 identificó tres problemas estructurales —corrupción, desigualdad y baja calidad— y los tradujo en seis objetivos prioritarios con 30 estrategias y 274 “acciones puntuales” (SEP, 2020).

La agenda resultante buscó privilegiar la universalización, la equidad, la revalorización docente, la mejora de entornos escolares, el impulso al deporte y la reafirmación de la rectoría estatal. Sin embargo, el diseño adoleció de una omisión crítica: no inte-

gró una respuesta estratégica a la interrupción prolongada de clases ni al deterioro de aprendizajes, más allá del despliegue operativo de “Aprende en Casa”.<sup>2</sup>

Aunque el PSE 2020-2024 detalla acciones por objetivo —por ejemplo, ampliar oferta desde inicial hasta superior, fortalecer aprendizajes comunitarios e incentivar el reconocimiento de saberes—, la trazabilidad entre estas acciones y los instrumentos de política (programas existentes, nuevas reglas de operación, responsables y calendarios) es limitada. La propia arquitectura de seguimiento tampoco ayuda: las “metas para el bienestar” y sus parámetros son generales (tasas brutas de escolarización, abandono o niveles mínimos en PISA, por ejemplo) y no se desagregan por nivel, modalidad o territorio de forma que permita evaluar implementación y resultados intermedios. En consecuencia, es difícil verificar si las 274 acciones recibieron asignación presupuestal, se incorporaron a programas específicos o produjeron cambios observables.

La tensión entre ambición declarativa y operacionalización se acentuó durante la pandemia. La ampliación de la gratuidad a inicial y superior no se acompañó de inversiones proporcionales ni de una estrategia de expansión con capacidad instalada y personal; la revalorización docente careció de una teoría de cambio que encadenara formación, carrera y desempeño escolar; y la agenda de equidad e interculturalidad se sostuvo más en principios que en programas de escala nacional con indicadores verificables. Al mismo tiempo, se reorientaron recursos hacia iniciativas de alta visibilidad y baja fricción administrativa —notablemente, becas y transferencias a comités escolares—, con pérdidas como las mencionadas jornada ampliada y servicios complementarios, pero también en apoyos pedagógicos.

Como se ve, el PSE 2020-2024 ofreció un marco programático amplio, pero con débil articulación entre diagnóstico, instrumentos y evaluación, y sin una respuesta explícita a la crisis educativa provocada por la pandemia por covid-19.

#### EL PROGRAMA DE BECA UNIVERSAL BENITO JUÁREZ Y LA ESCUELA ES NUESTRA

El Programa de Beca Universal Benito Juárez reconfiguró el gasto heredado de Prospera al centralizarlo en la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ) y expandir el esquema de apoyos para educación básica, media superior y superior. El monto del programa de becas que opera la CNBBBJ es muy amplio (Coneval, 2020b; Hernández y Espejel, 2023) y, por tanto, en términos presupuestarios, fue una de las políticas educativas más importantes y emblemáticas de la administración

---

<sup>2</sup> Véase el informe de resultados publicado en 2021 por la Subsecretaría de Educación Básica en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/09/crt-9so-2021-09-29-p2-a3.pdf>

2018-2024. Para analizar la coherencia de este programa y su capacidad de resolver un problema público, me centro en las becas de educación media superior.

En este nivel, el problema público priorizado fue el abandono escolar. Las reglas de operación del programa de becas acotaron la “universalidad” mediante un procedimiento de focalización territorial (localidades indígenas, alta/muy alta marginación y Zonas de Atención Prioritaria), consiguiendo rápida cobertura y dispersión de apoyos desde 2019. Sin embargo, la teoría de cambio del programa de becas para este nivel descansó en un supuesto fuerte: que aliviar restricciones de ingreso basta para retener a la mayoría de estudiantes. La evidencia previa y las propias evaluaciones de diseño reconocen la multicausalidad del abandono (académica, escolar, familiar y psicosocial), con la insuficiencia económica explicando sólo una fracción del fenómeno (INEE, 2017; SEP, 2021; Coneval, 2022b). En ausencia de evaluaciones de impacto robustas y de encadenamientos operativos con intervenciones complementarias (alertas tempranas, tutorías, apoyos socioemocionales), la política corre el riesgo de presentar altos costos de oportunidad: mejorar la permanencia de un subconjunto relevante de jóvenes, pero dejar sin atender los cuellos de botella pedagógicos y de gestión escolar que incuban el rezago y la deserción. En términos de coherencia entre instrumentos y metas, el programa se alinea con el Objetivo 1 del PSE 2020-2024 (no dejar a nadie atrás) y refuerza la rectoría estatal (Objetivo 6), pero ofrece trazabilidad limitada hacia la mejora de aprendizajes (Objetivo 2) más allá del efecto ingreso-permanencia.

El programa La Escuela es Nuestra (LEEN), por su parte, fue puesto en marcha en 2019. Sustituyó el enfoque de las Escuelas de Tiempo Completo, centrado en jornada ampliada, refuerzo académico y alimentación (Cabrera, 2018; Silveyra *et al.*, 2018; Coneval, 2020a) por transferencias directas a comités escolares (CEAP) para infraestructura menor, equipamiento y gasto operativo, con fuerte crecimiento presupuestal entre 2019 y 2023 (CIEP, 2021; Hernández y Espejel, 2023). El rediseño privilegió la inversión en infraestructura en escuelas ubicadas en localidades de bajos recursos, colocando como prioridad mejorar las instalaciones para incrementar el rendimiento de la educación. Otros elementos relevantes de su implementación fueron la velocidad de ejecución y el fomento de la participación comunitaria, reduciendo capas administrativas y visibilizando la autonomía escolar (SEP, 2022).

No obstante, LEEN contribuyó en la generación de vacíos educativos sustanciosos: la eliminación de la jornada extendida y de los servicios alimentarios recortó insumos pedagógicos y de bienestar que la evaluación acumulada del PETC asociaba con mejoras en asistencia, permanencia y ciertos aprendizajes. Además, el modelo de transferencia con supervisión externa enfrentó desafíos de transparencia y rendición de cuentas (seguimiento del gasto, criterios de priorización, calidad de obras), lo que dificultó conectar gasto educativo con resultados escolares verificables.

El programa sí dialoga con el Objetivo 4 del PSE (entornos dignos) y con la agenda de gobernanza, pero su contribución a equidad y aprendizaje depende de que la mejora física se complemente con apoyo pedagógico estructurado —algo ausente en su diseño núcleo.

Vistos en conjunto, el programa de becas y LEEN concentran una parte clave de la estrategia de la administración: intervenciones de implementación rápida y alta visibilidad, con efectos inmediatos en ingresos de hogares y en condiciones materiales de planteles. Su fortaleza radica en la escala y en la reducción de fricciones políticas; su debilidad está en la poca integración programática con componentes pedagógicos y de gestión escolar, y en sistemas de monitoreo poco exigentes para resultados intermedios y finales. En la coyuntura de la pandemia por Covid-19, este entramado institucional implicó que la mayor expansión del gasto no se tradujera en capacidades instaladas para recuperación de aprendizajes ni en dispositivos de prevención del abandono más allá del incentivo monetario. La implicación para el resto del artículo es clara: evaluar la efectividad de estas dos políticas exige ir más allá de cobertura y montos ejercidos, y preguntarse por su adicionalidad frente a alternativas (tutorías, apoyo socioemocional, acompañamiento a la docencia, jornada extendida) y por la trazabilidad entre gasto, procesos escolares y resultados de aprendizaje.

#### LA NUEVA ESCUELA MEXICANA: EL ATERRIZAJE PEDAGÓGICO DE LA REFORMA

La Nueva Escuela Mexicana (NEM) es el componente curricular que opera como aterrizaje pedagógico de la reforma educativa de 2019. Su diseño sustantivo tomó forma en 2022 con la reforma a los artículos 11 al 13 de la Ley General de Educación y su implementación arrancó en el ciclo escolar 2023-2024. Sin embargo, su origen se remonta a la consulta nacional realizada en Guelatao, Oaxaca, el 12 de mayo de 2018, en el Encuentro Nacional con Maestros Democráticos, organizado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Entonces, el candidato a la presidencia de la República por parte de Morena, Andrés Manuel López Obrador, hizo diez compromisos relacionados con la educación. Entre éstos estaban eliminar la reforma educativa “punitiva” del sexenio anterior y elaborar un plan educativo que mejorara “de verdad, la calidad de la enseñanza” (Rodríguez, 2023, 1 de septiembre).

La NEM se justifica como un viraje respecto a enfoques previos centrados en estándares y competencias: coloca a la comunidad como eje, enfatiza conocimiento situado, interculturalidad, igualdad de género, pensamiento crítico y vida saludable, al igual que reorganiza la educación básica por fases, campos formativos (Lenguaje; Saberes y pensamiento científico; Ética, naturaleza y sociedades; De lo humano a lo

comunitario) y siete ejes articuladores. La promesa es doble: reducir la fragmentación curricular y habilitar respuestas pedagógicas a ritmos de aprendizaje heterogéneos, agudizados tras la pandemia.

El diseño evolucionó desde un borrador controvertido —crítico de la “calidad” y de la evaluación estandarizada (Villalpando, 2022)— hasta la versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2022), que preveía pilotaje en alrededor de mil escuelas. La implementación, sin embargo, enfrentó cuellos de botella: secuenciación normativa incompleta (programas sintéticos no concluidos al anunciar el piloto), litigios que cuestionaron la legalidad del proceso, y la distribución de libros de texto antes de cerrar formalmente planes y programas. En la práctica, muchas escuelas iniciaron procesos de autoformación docente (comunidades de aprendizaje, grupos en redes) para cubrir vacíos de acompañamiento, en paralelo a la tarea de diagnosticar rezagos y contención socioemocional tras el cierre prolongado.

Desde la perspectiva de coherencia entre instrumentos y metas, la NEM alinea la retórica de equidad e interculturalidad con un rediseño curricular ambicioso, pero su teoría de cambio requiere eslabones aún frágiles: desarrollo profesional docente sostenido, materiales y secuencias didácticas consistentes con los campos formativos, y evaluación formativa con retroalimentación útil a la práctica. La sustitución de asignaturas por campos y proyectos integradores puede favorecer aprendizajes significativos; al mismo tiempo, abre el riesgo de desalineación con saberes disciplinares (progresiones en matemáticas, por ejemplo) si no hay guías claras, ejemplos de alta calidad y acompañamiento sistemático.

En términos de capacidad de implementación, el calendario 2022-2024 combinó ambición y prisa: hubo avances visibles (marco curricular, nuevos materiales, instalación discursiva de la comunidad como centro) y déficits operativos (formación insuficiente, secuencia normativa y materiales desfasados, controversias jurídicas, desigualdad territorial en apoyos). Ello redujo la fidelidad del cambio pedagógico y desplazó la atención desde la recuperación de aprendizajes hacia la adopción del nuevo marco, sin indicadores intermedios sólidos que permitan monitorear ajuste curricular, prácticas de aula y progresiones por fase.

En síntesis, la NEM es una apuesta de mediano plazo con potencial para reordenar el sentido de la enseñanza; su impacto dependerá menos del diseño declarativo y más de tres condiciones: *i)* acompañamiento docente intensivo y continuo (no puntual), *ii)* materiales y secuencias que armonicen proyectos integradores con exigencias disciplinares, y *iii)* sistemas de seguimiento que midan implementación y resultados intermedios (no sólo productos). Sin esos eslabones, el riesgo es una brecha entre el ideario curricular y la práctica escolar cotidiana, especialmente en contextos con menor capacidad instalada.

## UN BALANCE BREVE

La política educativa del periodo no puede agotarse en un modelo curricular, un programa masivo de becas o transferencias a planteles para infraestructura. Sin una arquitectura de intervenciones articuladas —que vincule diagnóstico, instrumentos, presupuesto, capacidades y evaluación— el sistema queda expuesto a virajes coyunturales y a resultados difíciles de atribuir. Aunque el PSE 2020-2024 debería fungir como mapa de ruta, operó más como marco declarativo: perdió centralidad frente a prioridades reordenadas desde el Ejecutivo y su granularidad (30 estrategias, 274 acciones) no se tradujo en trazabilidad programática ni en indicadores intermedios exigentes.

En los hechos, la agenda se concentró en cuatro rubros de alta visibilidad: *i)* condiciones laborales y narrativa de revalorización docente; *ii)* contenidos y currículo (NEM); *iii)* becas a estudiantes (Benito Juárez), y *iv)* transferencias a escuelas (LEEN). El desplazamiento desde el catálogo amplio del PSE 2020-2024 hacia este “núcleo duro” produjo asimetrías: mientras las becas y LEEN escalaron rápidamente en cobertura y presupuesto, el desarrollo profesional docente y la gestión pedagógica quedaron subfinanciados y con débil teoría de cambio que vincule formación, carrera y aprendizajes. Así, la capacidad estatal se orientó a instrumentos de baja fricción administrativa, con costos de oportunidad en apoyos pedagógicos, seguimiento a la práctica y recuperación de aprendizajes pospandemia.

El examen de LEEN muestra un diseño que privilegia celeridad y participación comunitaria mediante transferencias directas, pero con déficits de transparencia y rendición de cuentas (priorización, calidad de obras, seguimiento del gasto) y “*trade-offs*” frente a componentes antes aportados por las Escuelas de Tiempo Completo (jornada ampliada, alimentación, refuerzo académico). Bajo el enfoque de derecho en la educación, la infraestructura es condición necesaria pero no suficiente: se requieren materiales didácticos, tiempo pedagógico efectivo, trabajo colegiado, dirección escolar con capacidades y climas de convivencia propicios —dimensiones documentadas por ejercicios como la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) (2016) y ausentes del núcleo de La Escuela es Nuestra.

En la Beca Universal Benito Juárez, la hipótesis de política (que el incentivo monetario será la causa de la permanencia escolar) aborda sólo una parte del abandono multicausal. Sin evaluaciones de impacto robustas ni encadenamientos operativos con alertas tempranas, tutorías y apoyos socioemocionales, el programa corre el riesgo de resultados parciales y costosos, especialmente en contextos donde el rezago es pedagógico y de gestión más que exclusivamente económico.

En la NEM, el rediseño curricular es ambicioso y coherente con metas de equidad e interculturalidad, pero su implementación acelerada (secuencia normativa, libros, pi-

lotaje, litigios) y la insuficiencia de acompañamiento docente reducen la fidelidad del cambio en aula. Sin guías y secuencias potentes que armonicen proyectos integradores con progresiones disciplinares, el riesgo es una brecha entre el ideario y la práctica que será mayor en las escuelas con menor capacidad instalada.

Como se ve, la administración 2018-2024 deja un marco normativo amplio y políticas educativas de gran escala, pero persisten al menos tres vacíos estructurales: 1) la articulación entre instrumentos (becas, infraestructura, currículo) y la práctica pedagógica en el aula; 2) la capacidad para el desarrollo profesional y la gestión escolar (tiempo, formación situada, liderazgo directivo, trabajo colegiado), y 3) la evaluación con indicadores intermedios y de resultado que permitan atribuir efectos y corregir rumbos.

De lo anterior se desprende que la política educativa del sexenio 2024-2030 tendría que considerar, al menos, *a*) consolidar un paquete integrado de recuperación de aprendizajes (tutorías, acompañamiento docente, evaluación formativa útil), *b*) reposicionar componentes de tiempo y servicios escolares que muestren efectos acreditables mediante instrumentos de evaluación rigurosos, y *c*) elevar los estándares de monitoreo y transparencia en programas de alto presupuesto, asegurando su adicionalidad frente a alternativas de menor costo y mayor impacto pedagógico.

#### MENCIÓN APARTE, PERO IMPORTANTE: LA PÉRDIDA DE APRENDIZAJES

La evidencia disponible sugiere que la respuesta educativa ante la pandemia fue reactiva y fragmentaria, insuficiente para contener la magnitud del deterioro en la asistencia, la permanencia y, sobre todo, los aprendizajes. La estrategia “Aprende en Casa” (I, II y III) permitió continuidad mínima de comunicación escuela-hogar, pero su efectividad estuvo acotada por la brecha de conectividad, el acceso desigual a dispositivos y la ausencia de acompañamiento pedagógico situado. Más preocupante que la respuesta de emergencia es la ausencia de una estrategia nacional de recuperación de aprendizajes con presupuesto, metas e instrumentos diferenciados para el periodo 2021-2024, justo cuando se impulsaba, en paralelo, la adopción del nuevo marco curricular.

El choque pandémico coincidió con un vacío de medición. La eliminación del INEE y la suspensión de operativos estandarizados (Planea)<sup>3</sup> dejaron al sistema sin series comparables durante tres años. Ello dificultó calibrar el daño y priorizar remedios.

<sup>3</sup> Las pruebas del Plan Nacional de Aprendizajes (Planea) aplicadas en los grados terminales de primaria, secundaria y media superior de manera censal por la SEP y en aplicaciones muestrales por el INEE daban información a las escuelas, en el primer caso, e información

No fue sino hasta 2023 cuando Mejoredu difundió resultados diagnósticos (aplicados en 2022), que, con estimaciones académicas e internacionales, confirmaron contracciones relevantes de aprendizaje (INEE, 2018). A la par, el sistema experimentó una caída histórica de matrícula, particularmente en preescolar, y retrocesos notorios en resultados de lenguaje y matemáticas en primaria, secundaria y media superior, con heterogeneidad territorial y socioeconómica (Fernández *et al.*, 2022).

Los estudios independientes ayudan a dimensionar la brecha. Con base en instrumentos anclados en Planea, una medición aplicada en 2021 por la Universidad Iberoamericana reportó pérdidas sustantivas frente a 2017-2018: en sexto de primaria, el estudiantado obtuvo 34 puntos menos en matemáticas y 42 menos en lenguaje; en secundaria, 12 puntos menos en matemáticas; y en media superior, 51 puntos menos en matemáticas y 72 menos en lenguaje (Medina y Martínez, 2022).<sup>4</sup> Ejercicios posteriores de re-escalamiento permiten comparar de forma aproximada los diagnósticos de Mejoredu (2022) con Planea: en sexto de primaria, pérdidas del orden de menos 46 (lenguaje) y menos 54 (matemáticas); en tercero de secundaria, alrededor de menos 46 en matemáticas. Más allá de diferencias metodológicas, el patrón es consistente: retrocesos amplios y socialmente desiguales.

A la luz de esta evidencia, la política pública mostró tres insuficiencias: *a)* falta de orientación a resultados intermedios y de un paquete pedagógico integrado; *b)* capacidad de implementación subutilizada: no se articularon escalas nacionales de tutorías de alta dosis, esquemas de jornada ampliada o escuelas de verano en los grados críticos, ni se proveyeron materiales y secuencias remediales consistentes con el nuevo currículo; y *c)* déficit de información para pilotar y escalar: sin líneas base comparables, la asignación de recursos y el seguimiento dependieron de indicadores agregados (cobertura, abandono), poco sensibles a avances de aprendizaje.

Si bien es injusto culpar a la política educativa de los resultados de una pandemia sin precedentes, para la cual ningún sistema educativo del mundo estaba preparado, sí podemos preguntarnos qué tan graves eran los desafíos que ya enfrentábamos, cómo los sorteó nuestro sistema educativo cuando se presentó la crisis, cómo se han ido resolviendo los retos heredados o no resueltos antes de la pandemia y qué se hizo y se está haciendo para resolver los nuevos retos que surgieron tras la crisis ocasionada por la pandemia por Covid-19.

---

al sistema educativo, en el segundo, sobre la situación que guardaba el sistema educativo nacional.

<sup>4</sup> La aplicación de las pruebas se hizo en línea, a través de una plataforma diseñada *ad-hoc*. En muy pocos casos la aplicación fue presencial y capturada por los docentes. Contó con un total de 260 mil pruebas en varias entidades del país y tomó como base las pruebas Planea.

## CONSIDERACIONES FINALES

Para hacer un balance de lo hecho en la administración federal 2018-2024 en materia educativa, en este artículo presenté un breve recuento de los distintos momentos de la política educativa, comenzando por la promesa de la cancelación de la reforma educativa impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto y el mapa de ruta que estableció el PSE 2020-2024. Argumenté que aunque el PSE 2020-2024 delimita líneas de acción para los problemas identificados —corrupción, desigualdad y mala calidad de la educación—, no configuró intervenciones de política educativa en sentido estricto y, por ello, dificultó su seguimiento. Las 30 estrategias y 274 “acciones puntuales” quedaron más como una numeraria de temas por atender.

Al planteamiento amplio del PSE 2020-2024, le siguió la pandemia, que no sólo evidenció los desafíos estructurales, sino que incrementó los rezagos de aprendizaje —confirmados, por ejemplo, en la evaluación aplicada por la Universidad Iberoamericana en 2021—, sin modificar las políticas macro del sector. La estrategia “Aprende en Casa” surgió como medida temporal para la educación a distancia de millones de niñas, niños y adolescentes, pero sus resultados fueron limitados a la luz de la pérdida de aprendizajes tras casi dos años de cierre de planteles escolares. Durante y después de la crisis, cabía esperar un despliegue nacional enfocado en medición y recuperación de aprendizajes; sin embargo, la evaluación educativa, y en específico la medición de aprendizajes, pasó a segundo plano: la evaluación diagnóstica de Mejoredu se difundió hasta 2023 y no fue comparable con Planea.

En el componente presupuestal, destaca la concentración de recursos en transferencias monetarias (Becas para el Bienestar Benito Juárez) y en LEEN. Estas intervenciones tienen en común que carecieron de criterios claros de focalización, especialmente en el caso de las becas, hacia las poblaciones más pobres, lo que resultó regresivo y representó un uso de recursos que podría reorientarse para enfrentar retos de equidad e inclusión.

La revisión realizada confirma que no hubo un avance sustantivo en las acciones orientadas a mejorar la calidad educativa. Los problemas y desafíos sistémicos, agravados por la pandemia, permanecieron, y la política educativa evidenció falta de integralidad y coherencia entre políticas y espacios de política (Cejudo y Michel, 2016).

El corolario es claro: el Programa Sectorial de Educación de la administración 2024-2030 debe comprometer políticas integrales y coherentes, con presupuestos y metas medibles y verificables, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. La medición del cambio no debe limitarse a la demanda (becas), sino incorporar la mejora de la oferta: infraestructura, equipamiento, materiales y conec-

tividad; inversión en la formación inicial y en servicio; acompañamiento a docentes noveles; y mejora de la gestión escolar.

La política puede y debe ser focalizada porque los presupuestos son cada vez más limitados. En consecuencia, se requiere priorizar a quienes más necesitan los apoyos. Así, los recursos hoy destinados a becas universales no focalizadas en estudiantes en riesgo de abandono por factores socioeconómicos podrían orientarse a fortalecer la oferta: formación inicial y continua, mayor contratación para reducir grupos en media superior, programas de tutorías, pago de mentores o sistemas de alerta temprana.

Las autoridades entrantes deben impulsar una planeación que habilite monitoreo interno y externo —incluida la sociedad— de los compromisos en materia educativa, con un “semáforo ciudadano” en alianza con organizaciones civiles y academia para dar seguimiento puntual a metas de corto, mediano y largo plazos, así como a la integralidad, coherencia y suficiencia de las políticas.

En este sentido, es clave replantear una política de evaluación que mida avances del sistema educativo nacional en sus distintos componentes, procesos y resultados, fortaleciendo las tareas y competencias evaluativas de Mejoredu, hoy en riesgo de desaparecer. Una evaluación educativa integral debe permitir valorar tanto los aprendizajes como el alcance de las intervenciones, atendiendo articulación y coherencia, y la contribución de cada política y programa a la solución de problemas complejos. Es momento de dejar de planear y evaluar intervenciones “ parche”: alta rentabilidad electoral, pero escasa eficacia.

## REFERENCIAS

- Cabrera, F. (2018). Efectos del Programa Escuelas de Tiempo Completo en la reducción de brechas educativas: un avance hacia la equidad, en A. Martínez y A. Navarro (coords.), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Cámara de Diputados (2018). Iniciativa del Ejecutivo federal por la que se reforman los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, (5177-II). <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf#page=2>
- Carro, A. (2022). La USICAMM y la mal llamada revalorización del magisterio, *Educación Futura*, 25 de enero. <https://www.educacionfutura.org/la-usicamm-y-la-mal-llamada-revalorizacion-del-magisterio/>
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo, *Gestión y Política Pública*, 25(1), pp. 3-31. <https://doi.org/10.29265/gyp.v25i1.149>

- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) (2022). *Modelo de evaluación diagnóstica, formativa e integral. La evaluación al servicio de la mejora continua de la educación*, Mejoredu. [https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Modelo\\_de\\_Evaluacion.pdf](https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Modelo_de_Evaluacion.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020a). *Impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo 2018. Estudio exploratorio*, Coneval. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/PETEC.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020b). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Becas Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*, Coneval.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022). *Reglas de Operación Programa La Escuela es Nuestra*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0)
- Fernández, M. y Herrera, L. N. (2018). Las prioridades educativas y su espejo presupuestal en la Cuarta Transformación, *Nexos, blog Distancia por tiempos*, 19 de diciembre. <https://educacion.nexos.com.mx/las-prioridades-educativas-y-su-espejo-presupuestal-en-la-cuarta-transformacion/>
- Fernández, M., Reyes, S. y Herrera, L. (2022). *El marco curricular general 2022. Para la educación básica una oportunidad perdida*, Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Tecnológico de Monterrey/Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad.
- Hernández, J. y Espejel, A. F. (2023). ¿Qué sabemos de los programas educativos emblemas de la 4T?, *Nexos, blog Distancia por tiempos*, 5 de julio. <https://educacion.nexos.com.mx/que-sabemos-de-los-programas-educativos-emblema-de-la-4t/>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2017). *Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos. Documento conceptual y metodológico*, INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2018). *Directrices para mejorar la retención escolar en la educación media superior*, INEE.
- Martínez, A., Villarroel, M. y Hermida, G. (2020). *Reformas y políticas educativas en México: ¿cuáles han sido los principales ejes y dispositivos de política de las dos últimas reformas?*, Faro Educativo, Apunte de política Nº5, INIDE-UIA.
- Medina, L. y Martínez, A. (2022). Pandemia y pérdida de aprendizajes: qué nos dice la evaluación realizada por la Ibero, *Nexos, blog Distancia por tiempos*, 30 de noviembre. <https://educacion.nexos.com.mx/pandemia-y-perdida-de-aprendizajes-que-nos-dice-la-evaluacion-realizada-por-la-ibero/>
- Rodríguez, R. (2023). De la calidad a la ideología. *Nexos*, 1 de septiembre.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020)

- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2021). *Diagnóstico del Programa “Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez”*, Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022). *Manual de La Escuela es Nuestra 2022*. [https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/2022/03/loIkska01c-19\\_Manual%20LEEN%202022.pdf](https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/2022/03/loIkska01c-19_Manual%20LEEN%202022.pdf)
- Sierra, L. (2017). *Análisis de la implementación de la evaluación del desempeño docente 2015 desde el enfoque de redes de política pública*, Tesis de maestría en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Silveyra, M., Yáñez, M. y Bedoya, J. (2018). ¿Qué impacto tiene el Programa Escuelas de Tiempo Completo en los estudiantes de educación básica?: evaluación del programa en México 2007-2016, documento de trabajo, Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/157301536217801694/Qué-impacto-tiene-el-Programa-Escuelas-de-Tiempo-Completo-en-los-Estudiantes-de-Educación-Básica-Evaluación-del-Programa-en-Méjico-2007-2016>
- Villalpando, I. (2022). Ímpetu curricular, *Nexos, blog Distancia por tiempos*, 9 de marzo. <https://educacion.nexos.com.mx/impetu-curricular>

## SEMLANZA

Arcelia Martínez Bordón. Académica de tiempo completo en el Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Coordina el Faro Educativo de la Ibero y la Maestría de Investigación y Desarrollo de la Educación. Doctora en Política por la Universidad de York, Inglaterra. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8754-7329>. Correo electrónico: arcelia.martinez@ibero.mx





# El cuidado infantil en México (2018-2024): estancias infantiles, maternalismo y reconfiguración de la provisión de cuidados

## Childcare in Mexico (2018-2024): Daycare centers, maternalism, and the reconfiguration of care provision

Urania Lanestosa Baca

Este trabajo describe los cambios realizados en la provisión del cuidado infantil en México durante la administración federal 2018-2024. Destaca cómo las narrativas gubernamentales construidas en torno a las estancias infantiles, la cancelación del subsidio federal y el nuevo esquema de otorgamiento de recursos públicos fueron elementos que modificaron la red de cuidado infantil existente, así como contribuyeron a reducir la confianza y valoración social de estos servicios por parte de la ciudadanía y de las familias. Lo anterior generó afectaciones para las responsables de estancias infantiles, reducción de las opciones de servicios con que cuentan las familias sin seguridad social y empleo formal, así como cambios en la manera en la que es experimentada la corresponsabilidad del cuidado infantil entre diferentes actores y en las formas de cooperación entre las familias, el gobierno y las comunidades.

Palabras clave: cuidado infantil, maternalismo, corresponsabilidad, obradorismo.

This paper describes the changes in the provision of child care in Mexico that took place during the 2018-2024 federal administration. It highlights how the governmental narratives built around child care centers, the decision to cancel the federal subsidy and the new scheme for granting public resources were elements that modified the existing child care network and contributed to reduce the trust and social valuation of these services by citizens and families. This affected those responsible for child care centers, significantly reduced the service options available to families without social security and formal employment, as well as changes in the way in which co-responsibility for child care is perceived among different actors and in the forms of cooperation between families, the government and communities.

Keywords: child care, maternalism, coresponsibility, obradorism.

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 19 de noviembre de 2024.

Fecha de aprobación: 16 de diciembre de 2024.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar cómo la combinación de un cambio de instrumento (del subsidio a las estancias infantiles a transferencias directas a familias), narrativas públicas de deslegitimación y restricción presupuestal durante la administración federal 2018-2024 reconfiguró la organización social del cuidado infantil en México, tuvo efectos sobre la oferta de servicios a los que tienen acceso hogares sin seguridad social y en la corresponsabilidad entre Estado, familias y comunidad.

Este tema es relevante porque si bien la bibliografía especializada sobre cuidados en América Latina ha avanzado en lo normativo (derecho al cuidado), en cómo articular las acciones y los servicios (sistemas integrales) y en mediciones de uso del tiempo, todavía existe un vacío empírico sobre cómo cambios instrumentales y narrativas presidenciales inciden en la legitimidad social y en la estructura de oferta de cuidado infantil a nivel local. En este sentido, aporto evidencia cualitativa comparativa sobre trayectorias de cierre, reconversión y persistencia de estancias tras 2019, y dialogo con los debates sobre maternalismo de Estado, no-regresividad y diseño de instrumentos (oferta frente a demanda).

La estrategia metodológica es cualitativa comparativa de casos múltiples (2021-2023) con siete responsables de estancias infantiles: tres en la Ciudad de México y una en el Estado de México, Sinaloa, Querétaro e Hidalgo, respectivamente. La variación permitió reconocer diferencias en la situación de cada estancia (operación/cierre/reconversión), decisiones de las responsables, tamaño y entorno. Realicé entrevistas semiestructuradas (principalmente vía Zoom/WhatsApp) y una visita presencial que complementé con revisión documental (reglas de operación 2007/2017/2019, ENAPI, 2020, documentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, evaluaciones del Coneval, versiones estenográficas presidenciales y notas electrónicas de medios nacionales y locales).

El artículo tiene cinco secciones además de esta introducción. Primero ubico el tema de los cuidados como un campo de reflexión y acción pública, después caracterizo a las estancias infantiles como un instrumento de política pública y como un espacio en el que confluyen diferentes actores para, enseguida, dar cuenta de sus transformaciones en el contexto del cambio de gobierno federal de 2018. Finalmente, analizo las implicaciones del cambio del modelo de provisión de cuidados y presento reflexiones de cierre.

## LOS CUIDADOS COMO CAMPO DE REFLEXIÓN Y ACCIÓN PÚBLICA

A lo largo de la vida los seres humanos requerimos que nuestras necesidades inmediatas estén cubiertas para sobrevivir: contar con alimentación adecuada, disponer de un espacio habitable, así como desarrollar vínculos emocionales que nos generen bienestar y seguridad, entre otras. Sostener la vida exige tiempo y esfuerzo; cada nuevo día, personas de diferentes edades, contextos, condiciones de salud, movilidad y autonomía demandan asistencia y apoyo. Además de procurar que otras personas tengan estas necesidades cubiertas, las actividades y tiempo que dedicamos a nuestro propio bienestar forman parte del cuidado. En este sentido, el “cuidado” puede entenderse como todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir tan bien como sea posible (Fisher y Tronto, 1990). El derecho al cuidado tiene tres dimensiones: cuidar, ser cuidado y el autocuidado (Pautassi, 2007). Otro aspecto importante son los actores involucrados en estas actividades: las personas cuidadoras dentro y fuera de los hogares, quienes reciben cuidados y quienes participan en su organización social (familias, comunidades, mercado y Estado).

Las primeras referencias a los cuidados como campo de estudio aparecieron en la década de 1980, destacando los trabajos de Balbo (1987) y Gilligan (1982), quienes contribuyeron con ideas clave sobre el trabajo de las mujeres en los hogares, el bienestar cotidiano de las personas, el valor económico y social del trabajo no remunerado, así como la manera en que el cuidado es visto en nuestras sociedades. Las reflexiones teóricas y el análisis empírico de las condiciones en las que los cuidados son realizados, permitieron el desarrollo de un amplio campo de conocimiento en el que esta categoría ha sido definida de múltiples formas. Se le suele vincular con conceptos como los de “vida digna”, “bienestar”, “protección a las familias”, “maternidad”, así como con grupos como el de niñas, niños y adolescentes o el de personas mayores, entre otros (Pautassi, 2023).

La construcción del cuidado como un problema público y como derecho que requiere de la corresponsabilidad del Estado, los mercados, las familias y las comunidades tiene un lugar ganado en la discusión social. En América Latina, gradualmente han tomado fuerza reflexiones sobre los cuidados y sus articulaciones con los contextos de desigualdad, pobreza y la herencia colonial de nuestras sociedades (Quiroga, 2012; Flores y Tena, 2014; Lanestosa, 2024). Entre múltiples avances, puede señalarse que el análisis de género sobre el tiempo destinado por hombres y mujeres al trabajo no remunerado en los hogares permitió documentar estadísticamente las inequidades en el reparto de las responsabilidades de cuidado (Carrasco, 2016).

El Compromiso de Santiago, adoptado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2020, estableció la importancia de que

los países de la región diseñen sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, así como que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres, hombres, Estado, mercado, familias y comunidad (ONU Mujeres y CEPAL, 2020: 7). Así, las demandas por contar con sistemas de cuidados han impulsado el desarrollo de un marco normativo e intervenciones públicas orientadas a ampliar los servicios en la materia.

La XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Ciudad de México, 2025), organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en coordinación con ONU Mujeres, fue el marco de presentación del Compromiso de Tlatelolco (CEPAL, 2025). Este instrumento establece una década de acción, 2025-2035, en América Latina y el Caribe para acelerar el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado. Destaca el reconocimiento del derecho al cuidado, la adopción de marcos normativos, políticas, programas y sistemas integrales de cuidado con perspectiva de interseccionalidad e interculturalidad, sostenibles en el tiempo, que respeten, protejan y cumplan los derechos de quienes reciben y proveen cuidados de forma remunerada y no remunerada.

Mientras países como Uruguay y Colombia han dado importantes pasos en la creación de sistemas de cuidados, en México los avances han sido más lentos. En 2020 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto que reforma los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para su revisión en el Senado, el cual a la fecha no ha tenido avances significativos en el ámbito normativo y en el diseño de acciones públicas o marcos de política pública. A nivel local, la Constitución de la Ciudad de México reconoce el cuidado (artículo 9, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2017) y, en 2024, se aprobó la Ley del Sistema Integral de Cuidados de Jalisco, en la que se establece el derecho al cuidado digno a lo largo de toda la vida, así como a cuidar y recibir cuidados (Ramírez, 2024).

#### EL CUIDADO INFANTIL Y LAS ESTANCIAS INFANTILES EN MÉXICO

El cuidado infantil incluye un conjunto de acciones y relaciones orientadas a promover el desarrollo integral (físico, cognitivo, social, afectivo y emocional). Es un trabajo que puede ser remunerado o no y que se efectúa de forma cotidiana al interior de los hogares, en los servicios de cuidado y/o espacios comunitarios. La atención de la primera infancia (0 a 5 años) es clave para el desarrollo y maduración física, emocional y cognitiva (Unicef, 2019); no obstante, a pesar de los avances y esfuerzos realizados, en países como México las infancias enfrentan situaciones adversas que afectan su crecimiento, aprendizaje y salud.

Este cuidado históricamente ha sido realizado por las mujeres al interior de los hogares y asociado al maternalismo femenino, perspectiva que percibe a las mujeres como “madres” y a las madres como “las mejores cuidadoras” (Faur, 2012). Dicho maternalismo no sólo ha estado presente en la manera en la que el cuidado infantil es visto al interior de los hogares o en las comunidades, sino también en los marcos y decisiones de política pública, así como en los discursos y las narrativas de los actores gubernamentales. En la región latinoamericana podemos reconocer programas de cuidado y desarrollo infantil que se han llevado a cabo gracias a la participación y el trabajo de las mujeres,<sup>1</sup> lo que ha contribuido a mantener su feminización.

Los cambios sociodemográficos y el avance de la participación femenina en el mercado laboral han contribuido a la diversificación de los servicios de cuidado infantil en México. Los Centros de Atención Infantil (CAI) dirigidos a menores desde los 43 días de nacidos, funcionan gracias a diferentes esquemas de participación pública y privada. Los servicios de instituciones gubernamentales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) únicamente son accesibles para sus derechohabientes.

En la práctica, existen importantes obstáculos para quienes no cuentan con seguridad social, un empleo formal y recursos económicos suficientes. En estos casos, su acceso se reduce a los servicios que brinda el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y la Secretaría de Educación Pública (SEP).<sup>2</sup> En respuesta

---

<sup>1</sup> Como ejemplos destaca el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar que surgió en Colombia en la década de 1980 atendido por Madres Comunitarias (Jaramillo, 2009) y el Programa Hogares Comunitarios realizado en Costa Rica en la década de 1990 que se centró en la capacitación a “madres comunitarias” para la atención de infantes (Martínez y Soto, 2012). En el caso de México, como veremos más adelante, el Programa de Estancias Infantiles tuvo este mismo carácter.

<sup>2</sup> El IMSS cuenta con guarderías en la modalidad escolarizada que atienden a niñas y niños de 43 días de nacidos a los 4 años de edad. El ISSSTE brinda atención mediante estancias para el bienestar y desarrollo infantil, en la modalidad escolarizada que atienden niñas y niños desde los 60 días de nacidos y hasta los 6 años de edad y/o hasta que concluya el ciclo de servicio. El SNDIF cuenta con Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) que brindan servicio semiescolarizado desde los 45 días hasta los 5 años 11 meses de edad, los cuales atienden a hijas o hijos de madres trabajadoras que no cuentan con prestaciones sociales y de escasos recursos económicos; también brinda servicio por medio de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC), que brindan atención semiescolarizada desde los 2 hasta los 5 años 11 meses en zonas urbano-marginales y rurales del país. La SEP cuenta con Centros de Atención Infantil (CAI-SEP) que brindan atención escolarizada a menores de 45 días y 5 años 11 meses de edad a partir de organismos públicos y privados (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2020).

a estas desigualdades de género y de clase, en 2007, durante el sexenio presidencial de Felipe Calderón (2006-2012), surgió el Programa de Estancias Infantiles (PEI) que se propuso incentivar la participación en el mercado laboral de madres y padres de bajos recursos. Los medios elegidos fueron el incremento de servicios de cuidado infantil a su alcance y brindar apoyos económicos para cubrir los costos que el cuidado representa. Consideré dos factores vinculados con el cuidado infantil: servicios de cuidado y dinero para cuidar.

A pesar de que estableció un compromiso explícito con las desigualdades en el acceso a los servicios de cuidado infantil, una de sus debilidades fue la presencia de un marcado maternalismo tanto en la problematización como en la solución elegida. En su diagnóstico, la participación de las mujeres en el mercado laboral fue vista como un “riesgo” para la seguridad de las infancias, pues, se sostuvo, esto incrementaba la posibilidad de dejar a los niños solos y potenciar una situación de riesgo para ellos (DIF y Coordenadas, 2008: 15).

En los inicios del PEI, el gobierno federal tuvo que resolver cómo generar espacios de cuidado que posibilitaran atender a la población potencial de 3.6 millones de personas (Gobierno de México, 2009) con el presupuesto aprobado de 1,000 millones de pesos (CEFP, 2007). De acuerdo con las estimaciones realizadas, cada estancia infantil costaría un millón de pesos, por lo que la participación de las mujeres fue un elemento central para conformar una Red Nacional de Estancias Infantiles nacional. Desde la visión gubernamental, había madres que tenían su casa, en las que ya no estaban sus hijos, por lo que si recibían recursos para hacer pequeñas adaptaciones, podrían generarse espacios de cuidado infantil (estancias), al tiempo que ellas podían contar con una fuente de empleo.

El entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa describió de esta manera a las estancias infantiles:

Este programa está concebido con una lógica distinta y de sentido común. Nosotros no estamos pensando en las grandes instalaciones, en las grandes estancias, en los grandes arquitectos, no; estamos pensando en las casas, en los patios, en las cocheras, en las salas, comedores, que adaptados pueden ser unas excelentes estancias infantiles, ¿para quién?, para los niños del barrio, cuyas mamás trabajan y que antes no se acostumbraba que trabajaran (Herrera y Morales, 2007).

De esta manera, las mujeres no sólo asumieron la responsabilidad de brindar los cuidados directos a las infancias, sino también en proporcionar los espacios necesarios para ello. Las reglas de operación iniciales abrieron la posibilidad de que cualquier persona física, grupos de personas o personas morales que contaran con un

espacio físico suficiente para atender a cinco o más niños o niñas, que demostraran capacidad o experiencia para ofrecer servicios de cuidado infantil, alimentación y actividades lúdicas (Sedesol, 2007), formaran parte del programa, siempre y cuando cumplieran con las siguientes condiciones: *i)* que el, la o los solicitantes estuvieran en condiciones de pobreza; *ii)* que la estancia infantil estuviera ubicada en una zona de alta concentración de pobreza o marginación, y *iii)* que la estancia infantil tuviera como objetivo atender prioritariamente a la población en condiciones de pobreza.

El llamado estuvo particularmente enfocado a mujeres sin empleo que debido a su edad enfrentaban obstáculos para incorporarse o permanecer en el mercado laboral, quienes se presuponía que habían sido madres y, por tanto, tenían la experiencia de haber cuidado a sus hijas e hijos y que además disponían de tiempo para cuidar a las infancias de sus comunidades. De esta forma, podemos reconocer un importante sesgo maternalista que asoció de forma directa el cuidado infantil con las mujeres y a ellas con la maternidad.

A partir de lo anterior, podemos reconocer que los recursos públicos destinados al cuidado infantil, sumados al trabajo de las mujeres y a los espacios que ellas brindaron para este fin, permitieron que el PEI pudiera llevarse a cabo, así como que las estancias se multiplicaran por el país. De esta forma, el gobierno mexicano no tuvo que hacerse cargo de generar instalaciones e infraestructura en materia de cuidados, ya que, para formar parte del programa, las personas interesadas debían demostrar que contaban con un espacio adecuado para brindar cuidado infantil en sus comunidades. Al cierre de 2008 se habían creado 8,161 estancias infantiles, lo que representó un avance del 96 % de la meta establecida y se rebasó el número de niñas y niños que esperaban atender<sup>3</sup> (Sedesol, 2008).

El PEI se caracterizó por la entrega de subsidios para establecer y operar una estancia infantil afiliada a la Red Nacional de Estancias Infantiles. En 2007, el pago del subsidio por menor fue de 700 pesos mensuales. Adicionalmente, las estancias podían acceder a un apoyo inicial para comenzar con la operación de hasta 35,000 pesos, los que podían emplear para la adecuación y el equipamiento del inmueble, la capacitación del personal administrativo y operativo de la estancia infantil, o bien, para la elaboración o adquisición de materiales para el trabajo con los niños y niñas (Sedesol, 2007). Ambos apoyos fueron incrementándose gradualmente, hasta llegar en 2018 a 950 pesos mensuales por cada niña o niño de entre un año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, y 1,800 pesos mensuales por cada menor de entre un año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en casos de discapacidad con certificado

---

<sup>3</sup> La meta de niñas y niños atendidos era de 200,000. De acuerdo con datos oficiales (Sedesol, 2008), las estancias brindaron atención a 244,387 menores.

médico. El apoyo único al momento de instalar la estancia fue de hasta 70,000 pesos, los cuales podían emplear para la adecuación del espacio, la compra de mobiliario, el pago de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros, y/o para gastos relacionados con la elaboración de un Programa Interno de Protección Civil (Sedesol, 2017).

La madre o padre de familia debía hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad, equivalente al 10% del monto del apoyo federal, la cual era entregada a la estancia. En la práctica, en gran parte de las estancias había familias que no pagaban cuota de corresponsabilidad, debido a que después de realizar un estudio socioeconómico las responsables determinaban quiénes estaban en posibilidad de pagar y quiénes requerían de mayor apoyo.

Con los ingresos que recibían por cada menor, las responsables realizaban una gestión estratégica de los recursos para mantener en funcionamiento las estancias (compra y preparación de alimentos, pago del personal, luz, agua, servicios de internet, materiales que empleaban de forma regular para la realización de actividades, mantenimiento del inmueble, reparaciones y mejoras constantes a las instalaciones, entre otros) y cumplir con lo establecido por la normatividad y con las expectativas de las familias usuarias.

Aunque el PEI buscó incidir en la desigualdad en el acceso a los servicios de cuidado de las familias en condición de pobreza, sin un empleo formal y sin seguridad social, no se propuso transformar la desigual distribución de las responsabilidades, el rol de cuidado asignado a las mujeres y sus efectos en su participación en la vida pública. Una muestra de ello es que las personas responsables de estancias infantiles en su mayoría fueron mujeres.<sup>4</sup>

En todo el país se instalaron estancias infantiles con este esquema de operación y colaboración entre el gobierno federal, responsables de estos centros de cuidado y las familias usuarias. En el último año de operación la red de estancias infantiles estaba integrada por 9,566 establecimientos, los cuales beneficiaban a 302,596 madres, 10,886 padres solos y a 329,749 niños y niñas (Sebien, 2018).

<sup>4</sup> Aunque los documentos oficiales del PEI no presentan información desagregada del número de hombres y mujeres que tuvieron ese rol, a partir de la revisión del Directorio de Estancias Infantiles (Sedesol 2018), es posible estimar que 9,147 (95.62%) eran mujeres y 374 (3.91%) hombres. En 0.47% de los casos no pudo determinarse si a cargo de la estancia estaba una mujer. Estos datos más que una cifra exacta, constituyen una aproximación que permite advertir una mayor participación de las mujeres como responsables de estancias infantiles.

### LAS ESTANCIAS INFANTILES FRENTE A LOS CAMBIOS DE GOBIERNO

Los programas sociales comúnmente se ven afectados por los cambios de gobierno a nivel federal. Es frecuente que en cada sexenio se experimenten cambios que pueden ir desde un nombre distinto hasta su cancelación y el surgimiento de nuevas intervenciones. Estas modificaciones no siempre responden a una revisión y evaluación de sus resultados e impactos, en la práctica los programas sociales e intervenciones públicas forman parte de lo que identifica a cada sexenio.

Así, el PEI enfrentó dos cambios de gobierno encabezados por presidentes de fuerzas políticas diferentes: Enrique Peña Nieto por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Andrés Manuel López Obrador (en adelante AMLO), principal representante del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). El sexenio de Peña Nieto (2012-2018) se caracterizó por mantener algunos programas impulsados en la anterior administración, entre los que se encontró el PEI. Aunque de forma constante, las reglas de operación y el presupuesto tuvieron actualizaciones y las estancias infantiles mantuvieron el mismo esquema de funcionamiento hasta 2018.

El triunfo de AMLO marcó un cambio importante para el funcionamiento de las estancias infantiles y su posterior destino. Desde el periodo de transición gubernamental, entre noviembre de 2018 y febrero de 2019, las responsables organizaron en diferentes lugares del país acciones públicas para evidenciar el retraso en el pago del subsidio y exigir que fuera realizado. A pesar de que las estancias dependían de estos recursos públicos para su funcionamiento, continuaron brindando servicio de forma regular, lo que afectó la economía de las responsables, ya que tuvieron que cubrir los costos con sus propios recursos.

Otro de los cambios que puso en duda el apoyo del nuevo gobierno fueron los recursos públicos destinados al funcionamiento del PEI. El presupuesto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) para el ejercicio fiscal 2019 consideró recursos para el programa por un monto de 2,041,621,313 pesos (SHCP, 2018), lo que representó una reducción de 50.2% del presupuesto respecto al año anterior (CNDH, 2019).

Estas decisiones contrastan con lo expresado por AMLO durante su mensaje a la nación del 1 de diciembre de 2018, en el que destacó que durante su sexenio estos servicios de cuidado se mantendrían y contarán con recursos para su operación (Gobierno de México, 2018). Entre la narrativa empleada por el entonces presidente electo y las decisiones gubernamentales se advierte una contradicción, lo que es una clara muestra de que en el actuar gubernamental no sólo hay racionalidad, sino subjetividades y un ejercicio del poder que tiene efectos en diferentes problemas públicos, entre los que se encuentra el cuidado infantil.

Cabe destacar que las evaluaciones realizadas al programa dieron cuenta de su efectividad para incentivar la participación de las mujeres en el mercado laboral y reducir el trabajo al interior de los hogares. Por un lado, se identificó que era efectivo especialmente para las mujeres que no trabajaban antes de entrar al programa; entre ellas se observó un aumento de 18% en la probabilidad de incorporarse a un empleo (INSP-CIEE, 2011). Por otra parte, se señaló que el aumento en la participación y utilización de programas de cuidado infantil subsidiado por el gobierno redujo el uso de cuidado infantil brindado por redes familiares o de apoyo y proporcionó un espacio para mejorar el desarrollo infantil (Coneval, 2019).

A pesar de estos resultados, las responsables de las estancias enfrentaron incertidumbre ante la reducción de los recursos públicos destinados al cuidado infantil. No tuvieron información clara sobre la emisión del convenio entre el gobierno y las estancias, el cual formalizaba su continuidad en el programa. Ante este panorama, en diferentes lugares del país las responsables acompañadas del personal que laboraba en las estancias y familias usuarias acudieron a dependencias de gobierno (principalmente a las oficinas y representaciones locales de la Secretaría de Bienestar) con la esperanza de ser atendidas, contar con información y las certezas necesarias para continuar brindando el servicio de cuidados en sus comunidades (*Alor Noticias*, 2018; *El Informador Noticias de Jalisco*, 2019; *El Sol de México*, 2019).

También acudieron de forma organizada al Palacio Nacional en la Ciudad de México, en un intento de establecer una interlocución con el presidente; sin embargo, no fueron recibidas.<sup>5</sup> En la conferencia de prensa realizada el 5 de febrero de 2019, AMLO hizo referencia a las protestas de las responsables sin nombrarlas de forma directa y explícita:

Hay quienes protestan por un programa de estancias infantiles que estamos revisando [...] Lo primero que me preocupó fue la situación de las estancias infantiles, porque no sabemos en qué condiciones están los niños y no queremos tener problemas, queremos evitar cualquier situación. Tengo en la cabeza que por un programa parecido sucedió lo de ABC, pero además tenemos que ver cómo funciona, cuál es el beneficio. Y la idea que tenemos es ayudar sobre todo a las madres solteras que no tienen dónde dejar a sus niños si van a trabajar. Claro que vamos a seguir apoyando, pero podemos buscar un mecanismo donde se les apoye de manera directa, que no sea a través de intermediación, porque hay también la participación partidista en este programa del PAN (Presidencia de la República, 2019).

<sup>5</sup> El 5 de febrero de 2019, un grupo de responsables llegó desde las cinco de la mañana y permaneció en el espacio público, mientras AMLO desarrollaba la conferencia de prensa en el interior de dicho recinto (Bravo, 2019).

Asociar a las estancias infantiles con el incendio de la Guardería ABC del IMSS (ocurrido el 5 de junio de 2009 en la ciudad de Hermosillo, que provocó la muerte de 49 menores y 104 lesionados), tuvo implicaciones en la percepción pública de los servicios de cuidado, ya que los presentó como lugares inseguros. Cuestionar su beneficio también puso en duda su relevancia social. Cabe señalar que dicho establecimiento no formaba parte del PEI, sino de los servicios de cuidado brindados por el IMSS. Todas las estancias infantiles para formar parte del programa debían contar con una carpeta de protección civil y un seguro de daños a terceros, así como cumplir con las observaciones realizadas por las visitas de supervisión.

El hecho de haber sido creadas a partir de un programa diseñado durante el sexenio de Felipe Calderón provocó que las estancias fueran percibidas de forma negativa, fueron señaladas públicamente por realizar un mal manejo de los recursos públicos y formar parte de la corrupción:

¿Qué sucedía? Que el gobierno entregaba el dinero a las encargadas de las estancias y aparecía que tenían 100 niños, cuando en realidad eran 70, y se quedaban con el dinero de 30 becas de estancias infantiles. Pero no sólo era la cosa del dinero, cobraban por 300 mil niños y sólo entregaban apoyos a 200 mil, se quedaban con mil millones de pesos en ese programa. Pero repito, eso no es lo más grave, lo más grave es que no había seguridad para los niños [...] Ofrezco disculpa, pero yo no voy a permitir que sigan funcionando así esos programas (Gobierno de México, 2019a).

Es importante destacar que a pesar de las aseveraciones asociadas con el mal manejo de los recursos públicos, las pruebas y evidencias de ello no fueron dadas a conocer por parte del gobierno federal. La entrega directa de los recursos públicos sin intermediarios como una forma de evitar supuestos actos de corrupción fue un rasgo característico del gobierno obradorista:

Lo que queremos es que llegue el beneficio a la gente, porque ¿qué sucedía?, había muchos intermediarios, organizaciones —a veces se enojan conmigo, pero yo estoy acostumbrado a escuchar reclamos, pero la verdad nos hará libres— ¿qué pasaba?, se entregaba el apoyo a la organización y no bajaba, no le llegaba a la gente [...] Por eso es que estamos depurando algunos programas. El de estancias infantiles se va a seguir apoyando, ya se está entregando el apoyo a madres, a padres de familia, pero sin intermediarios, porque les voy a decir, cobraban por 300 mil niños y nada más entregaban apoyos a 200 mil, así como se los estoy diciendo y lo puedo probar, por eso están muy enojados (Gobierno de México, 2019b).

El caso de las estancias infantiles permite advertir que la entrega de apoyos sociales tuvo impactos distintos en la solución de diferentes problemas públicos. La “depuración” que permitiría que los beneficios llegaran de forma directa a las familias, “impedir el saqueo del presupuesto” y el “robo del dinero del pueblo” generó importantes consecuencias en los servicios de cuidado infantil a los que tenían acceso hogares en condición de pobreza.

El 28 de febrero de 2019 se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de una nueva intervención que sustituyó al PEI: el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, hijos de Madres Trabajadoras (PABNN-MT)”. Este nuevo programa formalizó la decisión presidencial de cancelar el subsidio que recibían las estancias infantiles e instaurar un nuevo esquema de entrega de recursos públicos de forma directa a las familias con la idea de que fueran ellas quienes decidieran cómo gestionar y emplear el dinero.

Las nuevas reglas de operación del PABNNMT centraron la atención en la entrega de recursos económicos a las familias: 1,600 pesos bimestrales por cada menor de entre un año y hasta un día antes de cumplir los 4 años y 3,600 pesos por cada menor con discapacidad de entre un año y hasta un día antes de cumplir los 6 años (Sebien, 2019). La modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil que el PEI contemplaba, que permitió la conformación de la Red Nacional de Estancias Infantiles y el crecimiento de la oferta de servicios de cuidado a nivel nacional, dejó de ser incluida en las reglas de operación del nuevo programa.

A partir de lo anterior, podemos advertir diferencias significativas entre el PEI y el PABNNMT. La primera tiene que ver con el mecanismo de entrega de los recursos públicos y los mecanismos que permiten realizar una evaluación de los impactos en el cuidado infantil, ya que las familias que viven en condiciones de pobreza y precariedad, obstáculos en el acceso a un empleo formal y a la seguridad social, tienen en sus manos la decisión de cómo gestionar estos recursos. La segunda diferencia es el compromiso público con los servicios de cuidado infantil, particularmente con las estancias infantiles.

El dinero para cuidar es un aspecto importante, sin embargo, no es el único que una política de cuidado infantil debe considerar. Tiempo, dinero y servicios de cuidado son tres elementos necesarios. El modo en que se estructuran configura alternativas que conducen a la consolidación de distintos modelos de provisión y de cuidado en la dinámica de las relaciones de género dentro de las familias (Pautassi, en Bidegain y Calderón, 2018: 29).

Para las familias en condición de pobreza y sin seguridad social, el acceso a servicios de cuidado resulta un apoyo significativo para hacer frente a las necesidades cotidianas. Principalmente para las mujeres representa la oportunidad de salir de sus

hogares para estudiar, trabajar o para liberarse de un tiempo valioso que les permite atender las necesidades de cuidado de otros integrantes de sus familias.

Un año después de la cancelación del subsidio a las estancias infantiles, se dio a conocer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI), en la que se reconoció que la atención a la primera infancia como un asunto de Estado es la herramienta para armonizar los esfuerzos institucionales y las acciones de diversos sectores sociales para que se pueda proporcionar a la niñez de México desde su nacimiento un trato y acompañamiento que los reconozca como personas con plenos derechos y seres a los que se les procure amor y un cuidado cariñoso (Gobierno de México, 2020).

Si bien este marco de política pública resulta un avance importante para favorecer esfuerzos articulados para el diseño de una Política Integral de Primera Infancia que permita el acceso efectivo de la niñez a servicios de salud, educación, protección, bienestar y seguridad, contrasta con las decisiones gubernamentales que debilitaron la Red Nacional de Estancias Infantiles construida por el PEI y los esfuerzos de las responsables de estos centros. En dicho marco, también prevalece una visión maternalista y facilista del cuidado infantil, en el que son escasas las medidas de corresponsabilidad y acciones orientadas a una transformación significativa de las condiciones en las que es brindado dentro y fuera de los hogares. Tampoco existe un claro reconocimiento del cuidado como un trabajo que requiere de considerar los derechos de las infancias y de quienes brindan cuidados.

#### DECISIONES GUBERNAMENTALES E IMPLICACIONES EN LA ORGANIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL

En este apartado me aproximo directamente a las experiencias de mujeres que formaron parte del PEI. Busco destacar sus posicionamientos ante la cancelación del subsidio federal, la finalización del programa y la manera en que cambió su relación con las autoridades gubernamentales. El material empírico proviene de mi investigación doctoral (Lanestosa, 2024), llevada a cabo en el Doctorado en Estudios Feministas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, con la asesoría de Eva Alcántara.

Entre febrero de 2021 y junio de 2023 establecí contacto con siete mujeres responsables de estancias infantiles en Ciudad de México, Estado de México, Sinaloa, Querétaro e Hidalgo. Debido a que buena parte de las estancias había cerrado de forma temporal o definitiva, conversé con ellas mediante herramientas virtuales (Zoom, WhatsApp) y, sólo en un caso, visité la estancia de forma presencial. Estos intercambios me permitieron reconocer que las decisiones gubernamentales durante el sexenio de AMLO generaron importantes transformaciones y afectaciones que precisan

ser investigadas a detalle, a fin de reconocer sus impactos en la escala nacional y en los diferentes contextos en los que las estancias fueron instaladas. Si bien pude tener un acercamiento a las transformaciones y afectaciones que enfrentaron mujeres de diferentes contextos, todavía se conoce poco sobre lo que miles de mujeres de México experimentaron al perder su fuente de ingresos, el trabajo que les generaba satisfacción y que por más de una década tuvo impactos positivos en sus comunidades.

En lo que respecta a las características de las responsables, resalta que cuando se incorporaron al PEI tenían en promedio 50 años, todas eran madres, por lo que además de la necesidad de contar con un empleo que les permitiera satisfacer sus necesidades cotidianas y las de sus familias, estaban en la búsqueda de una alternativa que les permitiera estar al pendiente de sus hijas e hijos. Cuatro de las estancias fueron instaladas en sus hogares con el apoyo del PEI, préstamos y ahorros familiares y en tres casos en inmuebles rentados.

La experiencia de las responsables con quienes conversé evidencia que la finalización del PEI y la cancelación del subsidio fue más allá de un asunto de corte administrativo. No se trató únicamente de la sustitución de un programa social por otro, representó un cambio en la configuración de la organización social del cuidado la cual se refiere a la forma en que de manera interrelacionada la familia, el Estado, el mercado y organizaciones comunitarias producen y distribuyen cuidados, se caracteriza por la diversidad de actores que participan y por el dinamismo donde hay una continuidad de actividades, trabajos y responsabilidades (Rodríguez, 2015; Ceminari y Stolkiner, 2018; Faur y Pereyra, 2018).

Las bases de funcionamiento que el PEI estableció, en combinación con las estrategias desarrolladas de forma autogestiva por las responsables de estancias infantiles en sus comunidades, posibilitaron el desarrollo de redes de cuidado y acciones de corresponsabilidad entre el gobierno, las familias, el comercio local y otros actores. Las responsables gradualmente construyeron relaciones de cooperación con los servicios de salud locales, lo que favoreció que las infancias contaran con vacunas, así como revisiones constantes para dar seguimiento a su estado físico y desarrollo. También desarrollaron vínculos con el comercio local como una forma de apoyar a sus propias comunidades. Comprar los víveres necesarios para la preparación de alimentos en los pequeños negocios de sus localidades en lugar de los grandes supermercados, posibilitó que pudieran adquirir alimentos frescos y que en ocasiones los pudieran obtener a menor precio, como muestra de solidaridad y apoyo a las infancias.

El vínculo cotidiano entre las responsables y las familias no sólo se limitó al pago de la cuota de corresponsabilidad. El trato y comunicación cotidiana permitió que las familias acudieran de forma regular a las estancias para participar en actividades orientadas a promover el desarrollo infantil y estrechar los vínculos como una comu-

nidad. En algunas estancias, las familias acudían para realizar acciones conjuntas de mejora de las instalaciones.

El cambio en el mecanismo de entrega de los recursos públicos trajo como resultado que las estancias brindaran el servicio de cuidados con la promesa de pago por parte de las familias y sin ningún apoyo que favoreciera la subsistencia de las estancias durante los meses que se hizo esta modificación. Una vez que las familias comenzaron a recibir el apoyo del PABNNMT se fueron y no regresaron a las estancias, de esta manera los costos del cuidado infantil fueron absorbidos en su totalidad por las responsables, lo que para muchas de ellas no fue sostenible. A este escenario adverso se sumó la pandemia por Covid-19, la cual obligó al confinamiento en los hogares y el cierre de todas las actividades, incluido el cuidado infantil.

La disminución del número de estancias infantiles como resultado de las decisiones gubernamentales del gobierno de AMLO y la pandemia por Covid-19 es una consecuencia que considero particularmente relevante. De las siete estancias estudiadas, cuatro cerraron de forma definitiva debido a que enfrentaron una reducción significativa de su matrícula y a que ya no podían sostener los costos que implicaba mantenerlas funcionando. Dos establecimientos se convirtieron en Centros de Atención Infantil de sostenimiento privado, con lo que cambiaron la población que atienden. Una de ellas hizo esfuerzos importantes para continuar brindando el servicio con apoyos del gobierno local.

La disminución de los servicios de cuidado infantil tiene principalmente dos efectos negativos. Por un lado, reduce la cantidad de opciones con que las familias cuentan para satisfacer las necesidades de cuidado infantil. Esta situación obliga principalmente a las mujeres a dedicarse de forma exclusiva al trabajo de cuidados no remunerado en sus familias e incrementar sus cargas, responsabilidades y tiempo dedicado al cuidado.

El segundo efecto negativo está asociado con la forma en la que los servicios de cuidado son percibidos y valorados por la sociedad. El que no exista una preocupación e interés público por la disminución de los servicios de cuidado infantil, contribuye a que como sociedad sigamos naturalizando que las familias somos las principales responsables de resolver las necesidades de cuidado. La manera en cómo son percibidos los servicios tiene un impacto en la confianza de la ciudadanía en estos espacios y en la exigibilidad de mayores apoyos públicos para la provisión de cuidados. En el caso de las estancias infantiles, a las responsables les tomó mucho tiempo, esfuerzos y trabajo cotidiano ganarse la confianza de las familias. De forma constante, tuvieron que demostrar que eran espacios seguros en los que las infancias podían desarrollarse y crecer con la compañía de personal con los conocimientos y experiencias necesarias.

En múltiples discursos presidenciales AMLO puso en duda la seguridad de las estancias y el buen manejo de los recursos públicos por parte de las responsables. Al tratarse de un actor político tan relevante en el contexto nacional, sus declaraciones y percepciones no son una opinión más. Sus palabras fueron replicadas a lo largo del país y conformaron un posicionamiento de lo que el gobierno federal consideró relevante y prioritario para la vida pública.

Expresarse de forma negativa de las estancias infantiles contribuyó a que las responsables fueran estigmatizadas en sus comunidades, asociadas con la corrupción y que los servicios de cuidado que representaron una solución para las necesidades de las infancias de hogares en condiciones de pobreza fueran percibidos por la ciudadanía como lugares inseguros.

#### REFLEXIONES FINALES

Tiempo, dinero y servicios de cuidado son elementos esenciales para una organización social del cuidado que promueva la corresponsabilidad. Los servicios de cuidado infantil son uno de los elementos claves para la satisfacción de las necesidades cotidianas; aunque las familias cuenten con los recursos económicos suficientes para pagar los costos del cuidado, si estos espacios no existen, las mujeres enfrentan significativos retos cotidianos para trabajar, participar activamente en el espacio público y contar con mejores condiciones para su autocuidado. Intervenciones públicas como el PEI han favorecido su ampliación a lo largo del territorio nacional y el acceso de grupos poblacionales que, al no contar con seguridad social y recursos económicos suficientes, enfrentan importantes obstáculos.

Además de las desigualdades de género, el acceso a los servicios de cuidado está interconectado con desigualdades de clase. Mujeres que no cuentan con un empleo remunerado y seguridad social, enfrentan mayores obstáculos para acceder a servicios de cuidado infantil. El PEI se propuso intervenir en este problema público y generar espacios que resolvieran estas necesidades cotidianas de mujeres y hombres. Aunque el foco de interés no estuvo centrado en la corresponsabilidad de los cuidados o de generar transformaciones profundas en su organización, sino en incentivar su incorporación al mercado laboral, este programa contribuyó a ampliar la oferta de servicios existentes que beneficiaron a estos grupos sociales y a otras familias que también requerían de ellos.

El PEI se caracterizó por una perspectiva maternalista del cuidado infantil. La idea de que mujeres que habían sido madres podían cuidar a otras niñas y niños de sus comunidades, evidencia cómo las construcciones sociales y culturales en torno al

cuidado y al rol de las mujeres no sólo están presentes en las familias y en las comunidades, sino también en los actores gubernamentales que participan en la toma de decisiones públicas. El trabajo de las mujeres fue central para que los objetivos que se planteó el PEI se cumplieran; su contribución fue más allá al resolver el problema que el gobierno federal advirtió al reconocer que construir servicios de cuidado infantil requeriría de una fuerte inversión económica. De esta forma, las mujeres que se convirtieron en responsables aportaron su tiempo, saberes, trabajo, espacios para el cuidado y destinaron recursos personales y familiares para instalar y mantener en funcionamiento las estancias infantiles.

El triunfo en las elecciones presidenciales de AMLO y el comienzo de su administración trajó importantes cambios para el funcionamiento de las estancias infantiles y la configuración de la organización del cuidado infantil en México. Después de doce años de operar con el apoyo del subsidio federal y las cuotas de corresponsabilidad de las familias, las responsables de estos centros experimentaron importantes desafíos para seguir realizando su trabajo y para que diferentes actores de la sociedad reconocieran la necesidad e importancia de las estancias infantiles.

El retraso en el pago del subsidio, la reducción del presupuesto asignado al PEI, la puesta en duda de la relevancia social de las estancias infantiles y del buen manejo de los recursos públicos, así como la pandemia por Covid-19 afectaron la sobrevivencia de las estancias infantiles. El maternalismo y las concepciones tradicionales sobre las responsabilidades de cuidado están presentes en el diseño de programas como el PEI y el PABNNMT, así como en las narrativas de actores gubernamentales, entre los que se encuentran las figuras presidenciales. Su posicionamiento, percepciones y subjetividades tienen un peso importante en la forma en la que es visto el cuidado, el papel de las mujeres, la forma en la que se considera que debe ser provisto y quiénes tienen responsabilidades.

En el contexto en el que nos encontramos, en el inicio de un nuevo sexenio de gobierno, en el que por primera vez tenemos en México una presidenta, lo ocurrido con la finalización del PEI y el cierre de una gran cantidad de estancias infantiles constituye una oportunidad para la toma de decisiones públicas en materia de cuidados que consideren las implicaciones que tienen para las mujeres. Aunque en su momento no se hizo un análisis detallado de las implicaciones que las decisiones generaría en las mujeres, trabajadoras del cuidado y las infancias, aún es tiempo de mirar atrás para aprender de esta experiencia, a fin de que futuras acciones consideren las lecciones aprendidas.

En México continúa abierta la discusión sobre un Sistema Nacional de Cuidados y las políticas que deben diseñarse y llevarse a cabo, por lo que resulta particularmente importante mirar atrás y considerar los logros de intervenciones como el PEI, la

presencia del maternalismo en el diseño de políticas públicas y nuevos esquemas de corresponsabilidad entre las familias, el mercado, los actores gubernamentales y las comunidades.

En las experiencias y prácticas de cuidado de las mujeres podemos reconocer múltiples trayectorias y alternativas que se llevan a cabo en sus respectivos contextos, las cuales muchas veces trascienden a lo que los programas e intervenciones públicas en su diseño consideran. Sus necesidades, voces, conocimientos y formas de articular acciones de corresponsabilidad son una ruta de cambio que puede contribuir a que en nuestras sociedades se generen decisiones y acciones que permitan la sostenibilidad de la vida tanto de quienes requieren de cuidados como de quienes los brindan.

#### AGRADECIMIENTOS

Este artículo se desprende de la investigación doctoral “De beneficiarias a actoras políticas: análisis feminista de las experiencias de siete responsables de estancias infantiles y de las transformaciones de la política de cuidado infantil en México”, realizada en el Doctorado en Estudios Feministas de la UAM-Xochimilco con la asesoría de Eva Alcántara y el apoyo del programa de becas de la Seciht, México.

#### REFERENCIAS

- Alor Noticias (2018). Laboran bajo protesta en guarderías de Sedesol, Veracruz. *Alor Noticias*, 22 de noviembre. <http://alornoticias.com.mx/noticias/laboran-bajo-protestas-en-guarderias-de-SEDESOL/>
- Balbo, L. (1987). *Time to Care. Politiche del tempo e diritti quotidiani*, Franco Angeli.
- Bidegain, N. y Calderón, C. (comps.) (2018). *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2017-2018*, CEPAL.
- Bravo, M. (2019). Protestan por recorte a estancias infantiles afuera de Palacio Nacional, *Publimetro*.
- Carrasco, C. (2016). El tiempo más allá del reloj: las encuestas de uso del tiempo revisitadas, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 34(2). <https://doi.org/10.5209/CRLA.53433>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2007). *Programas sociales. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007*, Cámara de Diputados.
- Ceminari, Y. y Stolkiner, A. (2018). *El cuidado social y la organización social del cuidado como categorías claves para el análisis de políticas públicas*, Universidad de Buenos Aires.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025). *Compromiso de Tlaloc. Una década de acción para el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado*, CEPAL.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2019). *Dirige CNDH recomendación a Secretaría de Bienestar, SHCP, CONAMER y DIF nacional por medidas regresivas violatorias de derechos humanos de personas usuarias y beneficiarias del extinto programa de Estancias Infantiles*, CNDH.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*, Coneval.
- El Informador Noticias de Jalisco* (2019). Por falta de subsidio, sacan a sus hijos de la guardería, *El Informador*, 2 de febrero. <<https://www.informador.mx/jalisco/Por-falta-de-subsidio-sacan-a-sus-hijos-de-la-guarderia-20190202-0014.html>>.
- El Sol de México* (2019). Protesta pública de responsables y familias beneficiarias en el Senado de la República. *El Sol de México*, 14 de febrero. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/da-amlo-estocada-final-a-guarderias-sedesol-suprime-502-en-puebla-estancias-infantiles-3143851.html> consultada 21 de octubre de 2022
- Faur, E. (2012). El cuidado infantil desde las perspectivas de las mujeres-madres. Un estudio en dos barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires, en V. Esquivel, E. Faur y E. Jelin (eds.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, (pp. 73-105), IDES-UNFPA.
- Faur, E. y Pereyra F. (2018). Gramáticas del cuidado, en J. I. Piovani y A. Salvia (coords.). *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*, (pp. 495-532), Siglo XXI/Clacso.
- Fisher, B. y Tronto, J. (1990). Toward a feminist theory of caring. Circles of care: Work and identity in women's lives, en E. Abel y M. Nelson (eds.), *Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives*, Sunny Press.
- Flores, R. y Tena, O. (2014). Maternalismo y discursos feministas latinoamericanos sobre el trabajo de cuidados: un tejido en tensión, *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 18(50). <https://doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1426>.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). *La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Gilligan, C. (1982). *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*, Harvard University Press.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*.
- Gobierno de México (2009). *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*, Secretaría de Desarrollo Social.

- Gobierno de México (2018). *Discurso de Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Mensaje a la nación desde el Zócalo de la Ciudad de México*, Presidencia de la República.
- Gobierno de México (2019a). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina. Miércoles 31 de julio de 2019, diálogo con medios de comunicación encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Palacio Nacional*, Presidencia de la República.
- Gobierno de México (2019b). *Versión estenográfica del presidente durante la entrega de programas integrales de bienestar en Ciudad Cuauhtémoc. Mensaje del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, desde Chihuahua, Ciudad Cuauhtémoc*, Presidencia de la República.
- Gobierno de México (2020). *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)*.
- Herrera, C. y Morales, T. (2007). *Comienzan a operar las estancias infantiles anunciadas por Calderón, La Jornada*.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE) (2011). *Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Informe final de la evaluación de impacto*. INSP-CIEE.
- Jaramillo, L. (2009). La política de primera infancia y las madres comunitarias. *Zona Próxima. Revista del Instituto de Estudios en Educación de la Universidad del Norte*, (11), pp. 86-101.
- Lanestosa, U. (2024). *De beneficiarias a actoras políticas: análisis feminista de las experiencias de siete responsables de estancias infantiles y de las transformaciones de la política de cuidado infantil en México*, Tesis de Grado, Doctorado en Estudios Feministas, UAM-Xochimilco.
- Martínez B. y Soto, H. (2012). *Programas para el Cuidado y el Desarrollo Infantil Temprano en los Países del Sistema de la integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima*, CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, CEPAL.
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Pautassi, L. (2023). *El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Presidencia de la República (2019). *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 5 de febrero de 2019 en Palacio Nacional. Versión estenográfica. Ciudad de México*, Presidencia de la República.
- Quiroga, N. (2011). Economía del cuidado. Reflexiones para un feminismo decolonial, *Revisita Casa de la Mujer*, 20(2), pp. 97-116.

Ramírez, I. (2024). Aprueban un Sistema Integral de Cuidados en Jalisco. Y esto, ¿por qué es tan relevante? *Yo También*, 23 de febrero.

Secretaría de Bienestar (Sebien) (2019). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa de apoyo para el bienestar de las niñas, los niños, hijos de madres trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Bienestar (Sebien) (2018). 4o. *Informe Trimestral 2018. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Bienestar*, México.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2018). *Directorio de Estancias Infantiles. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Sedesol.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2008). *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras*, Sedesol.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2007). *Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007*. Sedesol.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Programas Presupuestarios en Clasificación Económica (Resumen). Ramo 20 Bienestar*, SHCP.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y Coordenadas (2008). *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, DIF.

## SEMLANZA

Urania Lanestosa Baca. Doctora en Estudios Feministas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: cuidados, feminismos y políticas públicas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2742-5215>. Correo electrónico: [uranialb@gmail.com](mailto:uranialb@gmail.com)



## Avances y desafíos en los programas prioritarios 2018-2024 a través de sus evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo y procesos

## Progress and challenges in priority programs 2028-2024 through their design, design with fieldwork and process evaluations

Talina Merit Olvera Mejía

Las políticas públicas en el ámbito social se han dirigido a tratar de garantizar el acceso a los derechos sociales y económicos de la población más vulnerable; sin embargo, este objetivo no puede cumplirse si no existe claridad en la estrategia, ni hacia dónde dirigir los esfuerzos y los recursos. Este artículo analiza los avances y desafíos en los programas prioritarios a partir de las recomendaciones realizadas en sus evaluaciones externas de diseño, diseño con trabajo de campo y de procesos, determinando las áreas a las que éstas van dirigidas, las acciones más mencionadas, su relevancia, la claridad en su redacción y la viabilidad en su cumplimiento. Finalmente, se contrastan las reglas de operación 2019 con las de 2023 para identificar cambios en función de las evaluaciones y conocer las acciones aún por mejorar en cuanto a diseño y procesos.

Palabras clave: políticas públicas, programas sociales, evaluación de programas, uso de la evaluación, obradorismo.

Public policies in the social sphere have been aimed at guaranteeing access to social and economic rights for the most vulnerable population. However, this goal cannot be met if there is no clarity in the public strategy, nor where to direct efforts and resources. This paper analyzes the progress and challenges in the priority programs through the recommendations made in their external design, design with fieldwork and process evaluations, determining the areas to which they are directed, the most mentioned actions, their relevance, the clarity in their wording and the viability of its fulfillment. Finally, we compare the 2023 Operating Rules with the ones of 2019 to identify changes based on the evaluations and know the actions still to be improved in terms of design and process.

Keywords: public policies, social programs, programs evaluation, use of evaluation, obradorism.

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 19 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 24 de enero de 2025.

## INTRODUCCIÓN

En México, el diseño de políticas públicas en el ámbito social ha estado dirigido a garantizar el acceso a los derechos sociales de la población, en particular de los grupos más vulnerables. Para este efecto, en 2019 se implementaron a nivel federal 19 programas prioritarios, continuando vigentes 16 de ellos en 2023. En el umbral del término de la administración federal 2018-2024 es pertinente preguntarse sobre sus logros. Responder esta interrogante conduce, por una parte, a la aplicación de herramientas que brinden información real y fiable; pero también, por otro lado, a cuestionar la claridad en la problemática social que atienden, en la población a la que se dirigen, su estrategia, el resultado que quieren alcanzar y las actividades que llevan a cabo para lograrlo. No se puede esperar un acceso efectivo a los derechos sociales de los sectores más vulnerables si no hay claridad hacia dónde dirigir los esfuerzos y los recursos, sobre todo en un contexto de austeridad.

La evaluación es una herramienta que genera información útil e imparcial sobre los programas públicos, sobre su diseño, implementación, resultados e impacto. Con la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, se dio lugar a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2006, que tiene a su cargo la coordinación de la evaluación de la política social y la medición de la pobreza. En 2007 se publicaron los *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales* que dieron precisión a la práctica evaluativa; entre otros aspectos, instan a la publicación anual de un plan de evaluación, señalan los tipos de evaluaciones a realizar, así como la manera en que se dará seguimiento de sus resultados. En 2019 el Coneval coordinó 17 evaluaciones externas de diseño a los 19 programas prioritarios implementados en ese ejercicio fiscal, además de las siete de diseño contratadas directamente por los programas. Para el 2022, se realizaron evaluaciones externas de procesos a siete de los 16 programas vigentes y en 2023 se llevaron a cabo cinco evaluaciones de impacto.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar algunos de los avances y desafíos de los programas prioritarios de la administración federal 2018-2024 a partir de las recomendaciones formuladas en sus evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo, y procesos.<sup>1</sup> Parto de la premisa de que no se puede garantizar un

<sup>1</sup> La evaluación de diseño analiza la congruencia del diseño de un programa mediante documentación normativa e información sobre su cobertura (Coneval, 2024). Las evaluaciones de diseño con trabajo de campo analizan la justificación de la creación de un programa, identifican su población y mecanismos de atención, su vinculación con la planeación nacional, así como sus complementariedades o coincidencias con otras intervenciones (Coneval,

acceso efectivo a los derechos y lograr resultados favorables si los programas destinados a tal fin no cuentan con una estructura que permita lograrlo; por ello, me centro en los avances y desafíos en términos de diseño y de procesos. La evaluación, al brindar información útil sobre los programas, tiene una orientación práctica; es decir, no se puede concebir su realización si sus resultados no están proyectados para tomar decisiones sobre cambios en ellos. Siguiendo este argumento, las recomendaciones son un punto central de las evaluaciones, pues son las que orientan esos cambios, sustentadas a su vez en las valoraciones realizadas.

Para lograr el objetivo analizo las recomendaciones de las evaluaciones externas de diseño, diseño con trabajo de campo y de procesos realizadas a siete programas prioritarios entre 2019 y 2022. Seleccioné estos programas porque son los que tienen estos tipos de evaluaciones y sus informes finales son públicos; además, contaron con lineamientos o reglas de operación en 2019 y continuaban vigentes en 2023. De las recomendaciones, analizo las áreas a las que van dirigidas, las acciones más mencionadas, su relevancia, claridad en la redacción y viabilidad de su cumplimiento. Para identificar cambios en los programas en función de las recomendaciones realizadas, examiné su normatividad en 2019 y 2023.

El artículo se divide en seis partes. En la primera presento algunos elementos analíticos básicos sobre la relevancia de la evaluación de programas y el uso de sus recomendaciones, centro la segunda en delimitar y caracterizar los programas prioritarios, después describo los elementos metodológicos para el análisis y en la siguiente analizo las recomendaciones de las evaluaciones de diseño y procesos para dar paso a los avances y desafíos en los programas, así como a las conclusiones.

#### USO DE LA EVALUACIÓN Y RELEVANCIA DE LAS RECOMENDACIONES

Evaluar es el proceso sistemático a partir del que se emite una valoración sobre los resultados e impacto de una intervención pública con la intención de mejorarla, así como sobre su diseño e implementación. Aunque es poco probable que un programa funcione de forma perfecta, sus directores y operadores generalmente temen que los hallazgos y resultados de una evaluación sean negativos; sin embargo, es común que los haya en una evaluación, pues no pueden existir áreas de mejora sin su identificación, además de que su ausencia pondría en duda la credibilidad de quienes realizaron la evaluación.

---

2020a). La evaluación de procesos analiza si la gestión de un programa está orientada al logro de sus objetivos (Coneval, 2017).

Valorar y proponer acciones de mejora son elementos esenciales en una evaluación (Patton, 2012). Las recomendaciones son el instrumento que conduce a que ésta sea una actividad práctica. Su fin último es su utilidad para el proceso de intervención social (Bustelo, 2001); esto es, ser utilizada por los actores con intereses en el programa, sean directivos, operadores, legisladores, financiadores o ciudadanos. Que sea útil significa generar información relevante y adecuada para el contexto del programa, así como estar dirigida a la práctica mediante propuestas de cursos de acción futura (Bustelo, 2001). Pensar en utilización es aludir a acciones directas para la reorientación de las intervenciones públicas; es decir, que tenga un uso instrumental. Levinton y Hughes (citado en Fitzpatrick *et al.*, 2011) llamaron “uso conceptual” a la nueva información derivada de los hallazgos de la evaluación, que no llega a ser una acción, pero contribuye a cambiar actitudes, pensamientos o creencias. Estos autores resaltan también el uso simbólico y persuasivo de la evaluación para convencer y realizar acciones. Patton (citado en Fitzpatrick *et al.*, 2011) señaló el uso procesual, derivado de participar en una evaluación. El proceso genera un aprendizaje, no sólo un cambio individual, sino un cambio en el programa y la cultura organizacional mediante la influencia de nuevas ideas. Implica que quienes operan los programas consideran relevante utilizar los hallazgos de las evaluaciones en su ejercicio diario porque les ayuda a alcanzar los objetivos para los que trabajan.

En los gobiernos, la evaluación también es utilizada para incrementar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas, mejorar el desempeño, así como informar la toma de decisiones (Wholey, 2015). En México, Coneval (2022a) insiste en que para institucionalizar la evaluación es necesario fomentar el uso de las recomendaciones derivadas de ella. Para esto, deben existir las condiciones normativas, organizacionales y políticas, puesto que afectan el uso de la información derivada de las evaluaciones y el cumplimiento de sus recomendaciones (Patton, 2012).

Si las recomendaciones son parte esencial de la evaluación y de su uso, ¿cómo lograr que se usen? La respuesta está en brindar información imparcial, relevante y oportuna, además de sugerir propuestas de soluciones en las áreas de oportunidad identificadas. Por “neutralidad” nos referimos a que atienda a los hechos y que exista independencia en la fuente; la “relevancia” es la pertinencia sobre el problema que atiende el programa (Court *et al.*, 2005, citado en Chaverri y Arguedas, 2020); mientras que “oportunidad” alude a que la información esté disponible en el momento que se necesita. Patton (2012) propone diez pautas para que las recomendaciones sean útiles y prácticas; entre éstas resalto que las recomendaciones deben estar apoyadas en los hallazgos, diferenciar las que requieren de cumplimiento inmediato de las que pueden cumplirse en un mediano o largo plazo, así como que su formulación se debe adaptar a los diferentes actores, debido a que no todos requerirán la misma información.

Además, Patton destaca la necesidad de que los usuarios potenciales participen en el proceso de elaboración de las recomendaciones, lo que fomentaría su uso. Coneval (2022a) comparte este punto de vista, entiende que las recomendaciones pueden ser más útiles si son formuladas con la participación de los operadores de los programas. Por ello, las personas servidoras públicas de los programas participan decidiendo qué recomendaciones son factibles para mejorar el programa, pues son ellas quienes mejor lo conocen.

El contexto en el que una evaluación es planeada y realizada condiciona su uso (Newcomer *et al.*, 2015). Este uso no ocurre de la misma manera en todos los contextos, tanto el del programa como el de la organización a la que pertenecen influyen en cómo se usa la evaluación (Fitzpatrick *et al.*, 2011). Las presiones políticas desempeñan un papel relevante; si los resultados sirven a los intereses de determinados actores o si coinciden con sus puntos de vista son también elementos que influyen en su uso.

#### LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL 2018-2024

Un “programa” es un conjunto de recursos y actividades dirigidas hacia uno o más objetivos en común (Wholey, 2015). Los gobiernos, mediante las políticas y programas públicos, buscan atender los problemas prioritarios de la población. Al respecto, Rodríguez-Arana (2015) señala que “los derechos fundamentales sociales derivan de la centralidad de la dignidad humana y, por tanto, reconocida ésta en las constituciones como piedra angular del Estado social”. En México, los derechos sociales son aquellos establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

En 2019, el gobierno federal implementó 19 programas prioritarios para garantizar el acceso a derechos sociales a la población más vulnerable. De entonces a 2024, seis intervenciones fueron eliminadas y tres nuevas se incorporaron como programas prioritarios, con lo que en 2023 había 16 programas vigentes (cuadro 1). Las secretarías de Educación y de Bienestar son las que más programas tienen a su cargo (cinco); a pesar de que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural inició el sexenio con el mayor número de programas prioritarios (seis), es la entidad con más programas eliminados (tres). Las poblaciones a quienes van dirigidas las acciones son niñas, niños y adolescentes, estudiantes, jóvenes, personas con una discapacidad permanente, pequeños productores agrícolas y adultos mayores, preferentemente residentes en localidades con alto grado de marginación o rezago social.

Cuadro 1. Programas prioritarios vigentes, creados y eliminados en 2019-2024

<i>Secretaría / Programa</i>
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
1 Fertilizantes
2 Crédito Ganadero a la Palabra*
3 Precios de Garantía a Productos Alimentarios
4 Producción para el Bienestar
5 Desarrollo Rural I*
6 Agromercados Sociales y Sustentables*
Secretaría de Bienestar
7 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
8 Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
9 Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras
10 Bienestar para las Personas en Emergencia Social o Natural
11 Sembrando Vida
Secretaría de Educación Pública
12 Jóvenes Escribiendo el Futuro
13 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
14 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
15 Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez**
Secretaría de Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano
16 Programa Nacional de Reconstrucción
17 Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial*
18 Mejoramiento Urbano**
Secretaría de Economía
19 Microcréditos para el Bienestar*
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
20 Jóvenes Construyendo el Futuro
Secretaría de Cultura
21 Cultura Comunitaria*
Secretaría de Salud
22 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral**

Nota: \* Programas que existían en 2019 y desaparecieron. \*\* Programas que administrativamente no existían y fueron creados después de 2019.

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2023).

Ahora bien, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, todos los programas de reciente creación (o con modificaciones sustantivas) deben realizar una evaluación de diseño durante su primer año de ejecución, mientras que, a partir del tercer año, puede realizarse una evaluación de procesos. A partir de 2019, el Coneval coordinó 17 evaluaciones de diseño con trabajo de campo (directamente Coneval, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f y 2020g), siete de procesos (Coneval, 2022c, 2022d, 2022e, 2022f, 2022g, 2022h y 2022i) y cinco de impacto a los programas prioritarios (directamente Coneval 2024b y 2024c); además, al menos siete programas contrataron directamente evaluaciones externas (Sader, 2020a, 2020b y 2024; Sebien, 2020a y 2020b; SEP, 2020a, 2020b y 2020c) (cuadro 2). Es interesante resaltar que hay algunos programas que operaron entre 2019 y 2024 pero que no cuentan con ninguna evaluación; llama la atención el caso de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores por el tamaño de su presupuesto y la universalización de su población beneficiaria.

#### ELEMENTOS METODOLÓGICOS

##### *Selección y características básicas de los programas prioritarios*

Los criterios para seleccionar las intervenciones a analizar son dos: que tuvieran evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo<sup>2</sup> y de procesos, así como que los informes finales de estas evaluaciones estuvieran publicados antes de 2023. Identificó qué siete programas que cumplen con estos requisitos (cuadro 2).<sup>3</sup> En los cuadros 3 y 4 sintetizo los derechos y las carencias a los que están dirigidos, sus objetivos y la población que atienden.

- 
- <sup>2</sup> En 2019 se publicaron dos tipos de informes finales de evaluaciones de diseño para los programas prioritarios, el tradicional que responde dimensiones y preguntas con análisis de gabinete, pero también un tipo de evaluación de diseño con trabajo de campo (Coneval, 2020a).
  - <sup>3</sup> En 2024 se publicaron tres informes de evaluaciones de impacto, sólo Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y Sembrando Vida fueron evaluados en su diseño, procesos e impacto.

Cuadro 2. Evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo, procesos e impacto  
a los programas prioritarios, 2019-2024

Programa	Evaluación de diseño 2020	Evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020	Evaluación de procesos 2022	Evaluación de impacto 2024*
Fertilizantes	✗	✓	✗	✓
Crédito Ganadero a la Palabra*	✗	✓	✗	✗
Precios de Garantía a Productos Alimentarios	✓	✓	✓	✗
Producción para el Bienestar	✓	✓	✓	✗
Desarrollo Rural*	✗			✗
Agromercados Sociales y Sustentables*	✗	✓	✗	✗
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	✓	✓	✓	✗
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	✗	✗	✗	✗
Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	✗	✓	✗	✗
Bienestar para las Personas en Emergencia Social o Natural	✗	✗	✗	✗
Sembrando Vida	✓	✓	✓	✓
Jóvenes Escribiendo el Futuro	✓	✓	✓	✗
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	✗	✓	✗	✗
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	✓	✓	✓	✗
Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez**	✓	✓	✓	✓
Programa Nacional de Reconstrucción	✗	✓	✗	✗
Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial*	✗	✗	✗	✓
Mejoramiento Urbano**	✗	✓	✗	✗
Microcréditos para el Bienestar*	✗	✓	✗	✓
Jóvenes Construyendo el Futuro	✗	✓	✗	✗
Cultura Comunitaria*	✗	✓	✗	✗
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral**	✗	✗	✗	✗

Nota: las evaluaciones de impacto realizadas en 2024 no son consideradas en este artículo.

Fuente: elaboración propia con base en la Escuela de Evaluación de Políticas Públicas *evaluam* de la UAM-X (2023).

Cuadro 3. Programas prioritarios, contribución  
a derechos y carencias sociales, 2023

<i>Secretaría / Programa</i>	<i>Derecho social</i>	<i>Carenica social</i>
<b>Secretaría de Educación Pública</b>		
Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Alimentación nutritiva y de calidad Educación No discriminación	Carenica por acceso a la alimentación Ingreso Rezago educativo
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	Alimentación nutritiva y de calidad Educación No discriminación	Carenica por acceso a la alimentación Ingreso Rezago educativo
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Alimentación nutritiva y de calidad Educación No discriminación	Carenica por acceso a la alimentación Ingreso
<b>Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural</b>		
Producción para el Bienestar	Alimentación nutritiva y de calidad Trabajo No discriminación	Carenica por acceso a la alimentación Ingreso
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	Alimentación nutritiva y de calidad Trabajo No discriminación	Ingreso
<b>Secretaría de Bienestar</b>		
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Alimentación nutritiva y de calidad No discriminación	Carenica por acceso a la alimentación Ingreso
Sembrando Vida	Alimentación nutritiva y de calidad Trabajo No discriminación	Carenica por acceso a la alimentación Ingreso

Fuente: elaboración propia con información del Coneval (2022b).

Cuadro 4. Objetivos y población objetivo de los programas prioritarios, 2023

<i>Programa</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Población objetivo</i>
<b>Secretaría de Educación Pública</b>		
Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Fomentar que las niñas, niños y adolescentes inscritos en Educación Básica permanezcan y concluyan sus estudios.	Familias con niñas, niños y adolescentes inscritos en algún nivel de educación básica en planteles educativos públicos y modalidad escolarizada clasificados como escuela prioritaria o como escuela susceptible de atención y con bajos ingresos.
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	Fomentar que los/as alumnos/as de Educación Media Superior permanezcan y/o concluyan este nivel educativo.	Alumnos/as inscritos/as en instituciones de educación media superior prioritariamente ubicadas en localidades indígenas, de menos de 50 habitantes, sin grado de marginación, de muy alta y alta marginación, y telebachilleratos.
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Fomentar que los/as alumnos/as de educación superior permanezcan y concluyan este nivel educativo.	Alumnos/as inscritos/as en una institución pública de educación superior con cobertura total y que concluyeron los estudios de primaria o secundaria en una escuela pública escolarizada ubicada en una localidad prioritaria, o cualquier otra institución pública de educación superior, en cuyo caso, deberá tener bajos ingresos y hasta 29 años cumplidos.
<b>Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural</b>		
Producción para el Bienestar	Mejorar los rendimientos de los cultivos y productos agropecuarios de pequeña o mediana escala.	Pequeños o medianos productores con producción de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao, nopal, miel o leche.
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	Complementar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios de granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) y leche.	Maíz: productores poseedores de superficie de cultivo de hasta 5 hectáreas. Frijol: productores poseedores de una superficie de cultivo de hasta 30 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego. Leche: pequeños y medianos productores de leche registrados en el padrón de Liconsa.
<b>Secretaría de Bienestar</b>		
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Contribuir a mejorar el ingreso monetario de los hogares con niñas, niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad permanente.	Niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 29 años de edad, y personas de 30 y hasta 64 años con discapacidad permanente que habitan en localidades indígenas o afromexicanas o en localidades con alto y muy alto grado de marginación.
Sembrando Vida	Contribuir al bienestar de las y los sujetos de derecho mediante la siembra de Sistemas Agro Forestales y Milpa Intercalada entre árboles Frutales.	Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación 2023.

*Procedimientos para el análisis de los programas prioritarios*

Es importante resaltar que si bien el Coneval utiliza los aspectos susceptibles de mejora para formalizar las recomendaciones de los evaluadores en su informe final, para efectos de este artículo me circunscribí a las recomendaciones formuladas en los informes finales.<sup>4</sup> Para la categorización de las recomendaciones definí cinco rubros:

1. Áreas a las que están dirigidas. Las determiné en función de agruparlas y darles una categoría.
2. Acciones más mencionadas. Son las recomendaciones que se repiten constantemente en las evaluaciones.
3. Relevancia. Que la recomendación sea significativa para contribuir a los objetivos de la evaluación y el programa.
4. Claridad en su redacción. Que la recomendación no sea ambigua en su redacción y señale acciones concretas.
5. Viabilidad en su cumplimiento. Que la recomendación no implique excesivos recursos y que administrativamente pueda llevarse a cabo.

Elaboré dos matrices, una para sistematizar las recomendaciones de los programas prioritarios, en la que incluí una columna con todas las recomendaciones emitidas por los evaluadores y otra con observaciones, esto me permitió identificar palabras y temas recurrentes. La segunda fue para comparar la normatividad (lineamientos o reglas de operación) de 2019 con la de 2023 (DOF, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d, 2022e, 2022f, 2022g, 2022h, 2022i, 2022j y 2023). Consideré siete rubros: justificación o diagnóstico del problema, objetivo(s), población objetivo, bien o servicio entregado, principales actividades, indicadores y elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados, con lo que identifiqué cambios en función de las recomendaciones.

<sup>4</sup> No todas las recomendaciones de los informes de las evaluaciones se convierten en aspectos susceptibles de mejora. Éstos son definidos por los actores involucrados (unidades responsables de los programas, unidades de programación y presupuesto, unidades de evaluación, entre otras), quienes analizan las recomendaciones y, considerando su pertinencia, capacidades institucionales, de planeación, recursos humanos y presupuestales, las acuerdan (Coneval, 2022a).

**ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES EN LAS EVALUACIONES DE DISEÑO,  
DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO Y PROCESOS DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS**

Identifiqué seis áreas hacia las que se dirigen las recomendaciones de las evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo y procesos entre 2019 y 2023: 1) problema y estrategia; 2) gestión; 3) participación ciudadana y transparencia; 4) relaciones entre dependencias; 5) monitoreo y evaluación, y 6) cambios sustantivos en el programa. A continuación, presento las recomendaciones derivadas de los informes finales que son más recurrentes.

*Evaluaciones de diseño y de diseño con trabajo de campo*

En las evaluaciones de diseño y de diseño con trabajo de campo se emitieron recomendaciones vinculadas al *problema y estrategia*, resaltando la necesidad de contar con diagnósticos integrados con mejores datos, elementos analíticos y argumentaciones que contribuyan a sustentar el diseño de manera más sólida. La importancia de elaborar definiciones claras y cuantificaciones actualizadas tanto de los problemas como de las poblaciones potencial y objetivo fue una recomendación recurrente. Se enfatizó la necesidad de hacer explícito cuáles son las poblaciones que presentan el problema que se busca atender. Otra recomendación reiterada fue adecuar el objetivo del programa con los apoyos entregados y orientar el propósito a resultados. Se sugirió que se argumenten las razones de por qué se entrega determinado bien o servicio. Se señaló que para lograr el objetivo es necesario implementar acciones integrales. Se resaltó la relevancia de garantizar coherencia entre objetivos, supuestos, indicadores y metas. Finalmente, se recomendó que en los documentos normativos se mejore y homologue la formulación del problema, de la población objetivo, de los sectores prioritarios a atender y de definiciones clave.

En cuanto a la *gestión*, las recomendaciones apuntaron la importancia de documentar cómo se logran los objetivos, así como de elaborar manuales de organización y procedimientos. Un aspecto recurrente fue el señalamiento de la carencia de información suficientemente clara sobre requisitos, criterios de priorización y reglas de los programas, lo que es clave para evitar discrecionalidades. Acerca de las y los beneficiarios, se recomendó integrar información sobre sus características socioeconómicas para relacionarla con la de otros programas, a fin de ofrecer una atención integral y evitar duplicidades; por ello, se recomendó actualizar el padrón de beneficiarios. La relevancia de mejores mecanismos de difusión, seguimiento a personas beneficiarias y los sistemas informáticos fueron un tema constante. Dado que los apoyos se entregarán

sin intermediarios, desde entonces se anticipaba considerar la cercanía de los bancos a los beneficiarios y capacitarlos para el uso de cajeros automáticos para poder recibir el apoyo monetario.

Las recomendaciones relacionadas con la *participación ciudadana y la transparencia* trataron sobre la necesidad de establecer procedimientos sencillos de contraloría social para que la población beneficiaria pueda presentar quejas y denuncias. También se señaló que la información sobre la gestión del programa debe ser pública y accesible, que los informes de resultados y desempeño tendrían que difundirse más.

Se resaltó la importancia de delimitar las funciones de las *entidades y dependencias* involucradas en la operación, así como de mejorar los mecanismos de coordinación entre los programas. También se señaló la necesidad de potenciar complementariedades de intervenciones de los tres niveles de gobierno y se sugirió reducir coincidencias entre programas.

Respecto al *monitoreo y evaluación*, se recomendó establecer metas de desempeño que den cuenta de la contribución de los programas a las políticas sectoriales, así como indicadores de resultados capaces de establecer si disminuye el problema al que las intervenciones están dirigidas. Se resaltó la importancia de contar con sistemas de información modernos, así como de sistematizar información para tomar mejores decisiones estratégicas.

Sobre *cambios sustantivos a los programas* hay menos recomendaciones. Identifiqué que a Precios de Garantía se le sugirió separar al programa en uno que se enfoque en mejorar los ingresos y la productividad de los productores más pobres, y en otro dirigido a incrementar la producción nacional; al programa de becas en educación básica se le sugirió que considere cambiar la entrega de apoyos por hogar a becas por beneficiario; y a Sembrando Vida que la transferencia monetaria tuviera una temporalidad claramente delimitada, entre otras.

### *Evaluaciones de procesos*

En las evaluaciones de procesos identifiqué que algunas sugerencias también se dirigieron al *problema y estrategia*. Se señaló la necesidad de mejorar la formulación del problema público, así como la congruencia entre la Matriz de Indicadores para Resultados y el árbol de problemas. Además, se siguió insistiendo en la armonización con documentos normativos. Se resaltó la importancia de documentar los resultados del bien o servicio entregado. Se recalca la relevancia de un mejor establecimiento de indicadores para medir los avances en el cumplimiento de los objetivos. También se

sugirió cambiar la fecha de entrega de apoyos para que coincida con los períodos en que la población beneficiaria los necesita.

La mayoría de las recomendaciones se centró en la *gestión*. Se señaló que las reglas de operación deben reflejar de mejor manera la realidad operativa del programa, así como que hay programas a los que les faltan manuales de procedimiento. Otras recomendaciones resaltan la importancia de que la población beneficiaria conozca los procesos, beneficios y criterios de priorización del programa, pero en un lenguaje accesible y mediante mecanismos adecuados a comunidades rurales e indígenas con dificultad de conectividad.

Las recomendaciones dirigidas al contacto de los operadores con los beneficiarios se dirigen a hacer más ágiles los procesos de registro y comunicarles de manera oportuna las fechas de entrega de apoyos. Relativo a las personas servidoras públicas que operan los programas en contacto con la población beneficiaria, se sugirió capacitarlos en las reglas de operación y sus actualizaciones, así como en el uso de lenguaje incluyente. También se indicó que deberían tener capacitación para otorgar trato digno y sin discriminar. Se enfatizó la relevancia de que este personal cuente con condiciones laborales adecuadas.

Respecto al Banco del Bienestar, se recomendó mejorar la comunicación con esta entidad para brindar servicio adecuado durante la entrega de apoyos, además de no cobrar comisiones por retiro en cajeros distintos a los del Bienestar. Se sugirió considerar que las mesas de pago continúen en algunas localidades marginadas para que los beneficiarios puedan recibir su apoyo sin incurrir en gastos adicionales.

Las recomendaciones vinculadas con la *participación ciudadana y transparencia* señalaron la relevancia de que la población beneficiaria conozca las causales de suspensión de su participación en los programas. Las recomendaciones consideran tomar en cuenta las opiniones de las y los beneficiarios para retroalimentar el programa y crear también un sistema de atención ciudadana que capte sus demandas y les dé respuesta.

En torno a las *relaciones entre dependencias* las recomendaciones se dirigieron a la coordinación, comunicación y articulación entre entidades y dependencias, señalando la necesidad de colaboración con otras instituciones que contribuyan a que la población beneficiaria reciba apoyos integrales.

Las evaluaciones de procesos reafirmaron las recomendaciones en el área de *monitoreo y evaluación* señaladas en las evaluaciones de diseño. Adicionalmente, se resalta la importancia de promover evaluaciones internas que valoren la efectividad de las estrategias de difusión en comunidades rurales e indígenas alejadas y con dificultades de conectividad. También se recomendó generar información de calidad que cree condiciones para evaluar el impacto de los programas.

No identifiqué recomendaciones relacionadas con *cambios sustantivos en el programa* en las evaluaciones de procesos.

*Balance de las recomendaciones en las evaluaciones de diseño,  
diseño con trabajo de campo y procesos de los programas prioritarios*

Llama la atención que las evaluaciones de diseño consideraron elementos de implementación desde el primer año de operación de los programas. Una manera de entender esto es que las personas servidoras públicas del Coneval las ajustaron para que fueran capaces de dar cuenta de la orientación al territorio de los programas prioritarios. Al realizarlas de esta manera, se contó con hallazgos oportunos que permitieron formular recomendaciones para ajustar la gestión de los programas desde sus primeros años. Después, las evaluaciones de procesos dieron continuidad a áreas de oportunidad identificadas previamente. Entre las recomendaciones recurrentes en ambos tipos de evaluaciones está la importancia de contar con metas e indicadores capaces de dar cuenta de los resultados de los programas, así como de integrar mecanismos adecuados de participación ciudadana.

En general, las recomendaciones analizadas son útiles y oportunas, presentan acciones congruentes con el tipo de evaluación realizada y son viables para los programas. Sin embargo, hay elementos que podrían mejorar. Por ejemplo, algunas no fueron elaboradas con la participación de los actores implicados; en más de una hay ambigüedad en su redacción, no son concretas en la acción de mejora o se centran en explicaciones que debieron abordarse en apartados previos, o bien, son escuetas. En ocasiones la presentación no es estratégica, no se jerarquizan con claridad ni se establecen temporalidades de cumplimiento claras o sobre su costo-beneficio. Además, la mayoría de las evaluaciones formuló más de 25 recomendaciones, lo que puede diluir la atención en temas centrales.

Destacan las evaluaciones de procesos de los programas de Becas de Educación Básica, de Becas de Educación Media Superior y de la Pensión para Personas con Discapacidad Permanente. Las primeras establecen acciones, actores involucrados y la razón/beneficio de cumplir con la recomendación. La última señala la viabilidad de la recomendación (alta o baja), su justificación, una estrategia para su cumplimiento, el plazo para su realización (corto, mediano) y en ocasiones consideraciones sobre el costo y los actores involucrados.

### AVANCES Y DESAFÍOS EN EL DISEÑO Y PROCESOS DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS

Para identificar algunos de los avances y desafíos de los programas prioritarios, con base en las recomendaciones formuladas en sus evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo y procesos, contrasté las reglas de operación 2019 con las de 2023. El hallazgo de arranque es que en estas últimas se evidencia un cambio sustantivo respecto a 2019 que parece corresponder con las recomendaciones formuladas en las evaluaciones de diseño y de diseño con trabajo de campo. Los diagnósticos y justificación, en la mayoría de los programas, presentan cambios en los que ya son explícitas mejoras relacionadas con las poblaciones potenciales y objetivo. La identificación de los problemas es más clara, sus causas no se vinculan simplemente al recurso económico, sino a factores relacionados con el área de atención, lo que muestra mayor análisis. Además, se presentan aspectos más precisos, como la distribución geográfica, por edades o niveles de pobreza.

Los objetivos de los programas también cambiaron. Se adecuaron al bien o servicio que proporcionan, enfocándose en su contribución a una meta, delimitando con mayor precisión la población objetivo e incluyendo el apoyo que otorgan. Otro ajuste fue en las actividades de los programas, mismas que son más claras, específicas y siguen un orden cronológico. También los indicadores se ajustaron para dirigirse, en la mayoría de los programas, hacia resultados; ya no sólo se centran en porcentajes, miden también tasas brutas o de variación. Con ello se evidencia el avance en el logro en los objetivos de los programas.

Si bien la mayoría de los programas hicieron ajustes para mejorar, encontré algunos pocos con diagnósticos que todavía requieren precisión y actualización, como Jóvenes Escribiendo el Futuro, Producción para el Bienestar y Precios de Garantía. Otro desafío sigue siendo el establecimiento y ajuste de indicadores para medir adecuadamente los resultados y el posible impacto en los beneficiarios; si bien se alcanza a identificar que se ha trabajado en ello, es necesaria la elaboración de mejores indicadores para dar cuenta del avance en los objetivos.

Finalmente, las personas evaluadoras pueden ser más conscientes de la importancia del papel que desempeñan las recomendaciones que formulan. Mejorar su redacción y presentación puede contribuir a aumentar su uso y cumplimiento. Es importante centrarse en los hallazgos y las acciones que son útiles, eso dará valor a su trabajo.

**COMENTARIOS FINALES: EL USO DE LAS RECOMENDACIONES DE EVALUACIÓN  
PARA LA MEJORA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

Las evaluaciones de diseño, diseño con trabajo de campo y de procesos a los programas prioritarios son importantes debido a que brindaron información útil y oportuna sobre los programas prioritarios, además de que dan cuenta del compromiso de una parte de las personas servidoras públicas del gobierno federal con la rendición de cuentas. Patton (2012) señala que el uso de las recomendaciones de una evaluación es un proceso, no un informe; esto es, la elaboración y entrega de un informe no es el objetivo de las evaluaciones, sino el uso de sus hallazgos y recomendaciones. Se trata de que éstos deriven en cambios y ajustes.

En el caso de los programas prioritarios analizados, si bien son destacados los avances, también es claro que todavía es necesario generar mayor cultura de la evaluación para que los cambios y mejora impacten a todos los programas, transitando a una apropiación de los resultados y a un aprendizaje derivado de las evaluaciones. Esto pasa por estar abiertos a identificar lo que no funciona y no temer a los resultados negativos y a nuevas formas de mejorar. Como lo señaló el Coneval (2022a), la institucionalización tiene que continuar y el uso de la evaluación y cumplimiento de sus recomendaciones debe ser parte de las actividades cotidianas de las administraciones públicas. Con esto, se debe reconocer que el potencial de la evaluación va más allá de ser una herramienta sólo administrativa o para la rendición de cuentas.

Lograr evaluaciones y recomendaciones útiles requiere de un trabajo más reflexivo y sensible de las personas evaluadoras. Es decir, considerar los diversos factores de contexto, organizacionales y de recursos que intervienen en la realización de las acciones derivadas de las recomendaciones para que éstas sean viables. Además de claridad y precisión para que recomendaciones sustantivas no se pierdan en la ambigüedad de las palabras.

**REFERENCIAS**

- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid.
- Chaverri, P. y Arguedas, A. (2020). Políticas públicas basadas en evidencia: una revisión del concepto y sus características, *ABRA*, 40(60), pp. 49-76. <https://doi.org/10.15359/abra.40-60.2>

- Court, J., Hovland, I. y J. Young (eds.) (2005). *Bridging Research and Policy in Development: Evidence and the Change Process*, ITDG.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017). *Términos de referencia, evaluación de procesos*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020a). *Términos de referencia de las evaluaciones de diseño con trabajo de campo*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020b). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020c). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Superior Benito Juárez*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020d). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020e). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020f). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020g). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022a). *Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2021-2022*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022b). *Consideraciones para el proceso presupuestario*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022c). *Evaluación de procesos del Programa de Becas para la Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*, Cocoa Services.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022d). *Evaluación de procesos del Programa Beca para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*, Cocoa Services.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022e). *Evaluación de procesos del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro*, Cocoa Services.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022f). *Evaluación de procesos del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*, Insad.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022g). *Evaluación de procesos del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos*, Universidad Autónoma Chapingo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022h). *Evaluación de procesos del Programa Producción para el Bienestar*, Universidad Autónoma de Chapingo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022i). *Evaluación de procesos del Programa Sembrando Vida*, Universidad Autónoma Chapingo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2023). *Informe de monitoreo de programas prioritarios 2023*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2024a). *Evaluación de diseño*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2024b). *Evaluación de impacto cualitativo del Programa Sembrando Vida*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2024c). *Evaluación de impacto del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*, Coneval.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2019a). *Lineamientos de operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el ejercicio fiscal 2019*, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2019b). *Lineamientos de operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos para el ejercicio fiscal 2019*, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2019c). *Lineamiento de operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019*, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2019d). *Lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2019*, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2022a). *Reglas de operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2023*, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2022b). *Reglas de operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior para el ejercicio fiscal 2023*, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2022c). *Reglas de operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2023*, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2022d). *Reglas de operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el ejercicio fiscal 2023*, Secretaría de Gobernación.

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022e). Reglas de operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos para el ejercicio fiscal 2023, Secretaría de Gobernación.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022f). Reglas de operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2023, Secretaría de Gobernación.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022g). Reglas de operación del Programa Sembrando Vida para el ejercicio fiscal 2023, Secretaría de Gobernación.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022h). Reglas de operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2023, Secretaría de Gobernación.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022i). Reglas de operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos para el ejercicio fiscal 2023, Secretaría de Gobernación.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022j). Reglas de operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el ejercicio fiscal 2023, Secretaría de Gobernación.*
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2023). Reglas de operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2024, Secretaría de Gobernación.*
- Escuela de Evaluación de Políticas Públicas *evaluam* de la UAM-X (2023). *La evaluación en México: cómo fortalecer alianzas y potenciar el uso de los resultados*, archivo en video, YouTube, 16 de octubre. <https://www.youtube.com/watch?v=onLcDzZt-CU&t=3303s>
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J.R. y Worthen, B. R. (2011). *Program Evaluation. Alternatives Approaches and Practical Guidelines*, 4a ed., Pearson.
- Levinton, L. C. y Hughes, E. F. (1981). Research on the utilization of evaluation: A review and synthesis, *Evaluation Review*, (5), pp. 524-548.
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P. y Wholey, J. S. (2015). *Handbook of Practical Program Evaluation*, 4a. ed., Jossey-Bass.
- Patton, M. (2012). *Essentials of Utilization-focused Evaluation*, SAGE.
- Rodríguez-Arana, J. (2015). Sobre el concepto de los derechos sociales fundamentales, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña*, (19), pp. 115-140.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2020a). *Evaluación de diseño 2019-2020 Producción para el Bienestar*, CIDE.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2020b). *Evaluación de diseño 2019-2020 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos*, CIDE.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2024). *Evaluación de impacto del Programa de Fertilizantes*, Sader/INCA Rural.
- Secretaría de Bienestar (2020a). *Evaluación de Diseño 2019-2020 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*, CIDE.

- Secretaría de Bienestar (2020b). *Evaluación de diseño 2019-2020 Sembrando Vida*, CIDE.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020a). *Evaluación de diseño 2019-2020 Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*, CIDE.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020b). *Evaluación de diseño 2019-2020 Jóvenes Escribiendo el Futuro*, CIDE.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020c). *Evaluación de diseño 2019-2020 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*, CIDE.
- Wholey, J. (2015). Use of evaluation in government. The politics of evaluation, en K. Newcomer, H. Hatry y J. Wholey, *Handbook of Practical Program Evaluation*, (pp. 798-815), 4a. ed., Jossey-Bass.

#### SEMLANZA

Talina Merit Olvera Mejía. Profesora de tiempo completo en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2951-8570>. Correo electrónico: talina\_olvera@uaeh.edu.mx





## Programas para el bienestar en clave de género: el caso de mujeres indígenas en dos comunidades de Oaxaca

## Wellbeing programs from a gender perspective: The case of indigenous women from two communities in Oaxaca

Marlen Martínez Domínguez • Dulce Angélica Gómez Navarro

**E**l objetivo de este artículo es analizar los programas para el bienestar implementados en 2019-2022 en Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán, en la mixteca de Oaxaca. El enfoque utilizado es la perspectiva de género. La metodología se basó en entrevistas semiestructuradas con mujeres indígenas jóvenes y adultas. Los hallazgos dan cuenta de que si bien los programas sociales funcionan como un ingreso crucial en la economía de los hogares, no han sido suficientes para reducir la pobreza ni contrarrestar las desigualdades de género. Se identifica la ausencia de una perspectiva de género en su diseño y realización, lo que obstaculiza formular un diagnóstico adecuado para las necesidades y condiciones de estas mujeres, así como la persistencia de desigualdades estructurales, estereotipos y limitada incidencia en el cambio cultural del orden de género que reproduce la subordinación de las mujeres.

Palabras clave: mujeres indígenas, pobreza, perspectiva de género, programas para el bienestar, obradorismo.

**T**he objective of this article is to analyze the welfare programs implemented between 2019 and 2022 in Santos Reyes Yucuná and San Simón Zahuatlán in the Mixteca region of Oaxaca. The approach used is a gender perspective. The methodology was based on semi-structured interviews with young and adult Indigenous women. The findings indicate that, while social programs serve as a crucial source of income for households, they have not been sufficient to reduce poverty or transform gender inequalities. The absence of a gender perspective in their design and implementation is identified, which hinders the formulation of an adequate diagnosis of the needs and conditions of these women, as well as the persistence of structural inequalities, stereotypes, and a limited impact on cultural change regarding the gender order that reproduces the subordination of women.

Keywords: Indigenous women, poverty, gender perspective, welfare programs, obradorism.

Fecha de recepción: 2 de diciembre de 2024.

Fecha de dictamen: 20 de julio de 2025.

Fecha de aprobación: 11 de agosto de 2025.



## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar algunos de los cambios propiciados por los programas sociales establecidos por la administración federal 2018-2024 en la vida de las mujeres indígenas de dos municipios de la mixteca de Oaxaca que se caracterizan por sus altos niveles de pobreza: Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán.

El enfoque analítico desde el que realizamos la indagación es el de género. Antes que enfocarnos en observar cómo se configuran las dinámicas y roles de género a partir de los programas para el bienestar, nos proponemos develar algunas de las desigualdades que atraviesan la vida de las mujeres indígenas. Por ello, este enfoque es de utilidad para los fines de nuestra investigación porque ofrece herramientas para analizar el orden de género de contextos sociales determinados (Harding, 1996).

La estrategia metodológica es cualitativa. Entre las técnicas de análisis que utilizamos están entrevistas semiestructuradas que nos permitieron profundizar en la voz de las mujeres para conocer los beneficios y obstáculos de participar en los programas sociales desde su propia experiencia.

La estructura del artículo es la siguiente: primero se presentan los antecedentes de la investigación; después, se describe la perspectiva de género como enfoque analítico. En el siguiente apartado, se abordan los programas sociales para el bienestar y sus efectos en el combate a la pobreza. Después se expone la metodología y el contexto de ambos municipios a partir de datos secundarios y del trabajo de campo. Por último, se muestran los resultados, la discusión y las reflexiones finales.

## ANTECEDENTES

Existe una amplia producción académica que examina las consecuencias de la política social en la disminución de la pobreza, con énfasis en las mujeres. Aunque hay consenso en que estas políticas no han alcanzado los resultados esperados (Lambert y Park, 2019; Ramos *et al.*, 2020), las investigaciones muestran matices relevantes. Por ejemplo, Adato y colaboradores (2000), González de la Rocha (2006) y Barber y Gertler (2010) argumentan que los programas de transferencias monetarias condicionadas pueden favorecer el empoderamiento de las mujeres; sin embargo, Molyneux (2006), Herrera y Duhaime (2014), Gil (2015) y Tepichin (2016) encontraron que —por el contrario— estos programas contribuyen a reforzar la división tradicional del trabajo entre sexos y a consolidar un orden de género que reproduce las desigualdades que enfrentan las mujeres.

Durante el sexenio 2019-2024, el gobierno puso en marcha los “programas para el bienestar”. En lo que respecta a los pueblos indígenas y afromexicanos, se señaló que se buscaba alcanzar su bienestar mediante la construcción de las condiciones para resolver la situación de pobreza, desigualdad e injusticia en que viven (DOF, 2020). En el caso de las mujeres indígenas, el gobierno señaló que las intervenciones se implementarían con perspectiva de género, así como con respeto a los derechos de las mujeres indígenas y afromexicanas (INPI, 2018).

En Oaxaca, dichas acciones se materializaron con los programas sociales para el bienestar en regiones de muy alta marginación y pobreza como la región de la mixteca, donde se encuentran Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán. Ambos municipios fueron clasificados como los más pobres en 2015 y 2020, respectivamente (Coneval, 2020), presentando niveles muy bajos en educación, salud y servicios en la vivienda.

#### LA PERSPECTIVA DE GÉNERO COMO ENFOQUE ANALÍTICO

La perspectiva de género es un marco de análisis de los problemas sociales que permite comprender el origen de las desigualdades que afectan todos los ámbitos de la vida de las mujeres: individual, familiar, comunitario, social, económico y político. Dichas situaciones de desventaja tienen un carácter estructural (Olivera, 2019) que se evidencia a partir de normas, roles y relaciones de género en función de cada contexto. Este enfoque integra conceptos y explicaciones teóricas que han sido desarrolladas por distintas disciplinas, especialmente por el feminismo como teoría crítica (Lamas, 2012), que durante décadas se ha propuesto develar los cómo del “poder de los varones sobre el colectivo femenino” (Amorós, 2005: 12), así como visibilizar la representación de las mujeres y cuestionar las lógicas dominantes y de homogeneización que se dan incluso desde dentro (Butler, 2007).

El género se refiere a “la interpretación cultural del sexo” (Butler, 2007: 56), es decir, un conjunto de prescripciones de lo que significa ser “mujer y hombre en cada contexto social y que se alimenta de las representaciones y expectativas que deben cumplirse”. Dicha categoría permite “descubrir en qué medida los significados de género han poblado nuestros sistemas de creencias e instituciones” (Harding, 1996: 17).

Este orden simbólico estructura las múltiples desigualdades y violencias que las mujeres enfrentan y que son sostenidas por el patriarcado: un sistema de dominación masculina histórico y cultural (Amorós, 2005) que adopta formas locales pues “cada cultura engendra su propia versión de lo que le corresponde a las mujeres y

a los hombres” (Lamas, 2012: 2). El enfoque interseccional (Crenshaw, 2012) ha enriquecido el análisis de las desigualdades de género, al indicar cómo se imbrican la clase social, la pertenencia étnica y la edad. Diversos estudios han mostrado cómo las mujeres indígenas se encuentran en condición de triple vulnerabilidad: por género, origen étnico y condición de pobreza (Batthyány, 2022).

En ese sentido, García y colaboradores (2020) resaltan el control patriarcal al que están sujetas muchas mujeres indígenas y en el que viven situaciones de violencia y/o discriminación en sus entornos comunitarios y familiares. Además, están sujetas a una jerarquía que las subordina a la toma de decisiones por las autoridades de su comunidad y de su espacio doméstico: por su pareja y hombres de su familia extensa (Sieder, 2017). Cabe mencionar que esta visión de subordinación convive con la agencia que muestra que las mujeres, aun en condiciones adversas, generan estrategias de sobrevivencia y de resistencia (Gómez *et al.*, 2021).

Las políticas públicas reproducen la subordinación de las mujeres a partir de un conjunto de prácticas sociales que se derivan del orden social de género (Batthyány, 2022; Lagarde, 1996) y que se extienden a la política social. Un ejemplo es que se asignan prioritariamente las actividades productivas a los hombres, mientras que a las mujeres se las ubica en el espacio doméstico, en el rol de la maternidad y la reproducción, en el papel de cuidadoras de los recursos familiares y comunitarios (Gómez *et al.*, 2021). Es decir, en el diseño y operación de los programas sociales a las mujeres se les atribuye una imagen de “personas caritativas, sensibles, compasivas y bondadosas” (Rubio *et al.*, 2017: 136), como si sólo de ellas dependiera el bienestar de la comunidad y la familia (Tepichin, 2016).

En los estudios sobre políticas de combate a la pobreza en México destacan las evaluaciones coordinadas por Mercedes González de la Rocha (2006). Dichas evaluaciones evidenciaron avances en educación, como mayor escolaridad, reducción de deserción y cierre de brechas de género, así como mejoras sustantivas en el acceso a servicios de atención prenatal y reproductivos. No obstante, otros trabajos enfatizaron que el programa reforzó los roles tradicionales de género, aumentó las cargas de trabajo de las mujeres y no incorporó de manera adecuada una perspectiva de género ni intercultural (Molyneux, 2006; Chant, 2008; Herrera y Duhaime, 2014; Gil, 2015).

Tepichin (2016) elaboró un marco de análisis de las políticas de combate a la pobreza con base en investigaciones realizadas entre 1994 y 2015. Reflexionó sobre la importancia de situar a las mujeres en sus contextos particulares desde un enfoque interseccional y con perspectiva de género. Este enfoque es el que utilizamos en esta investigación. Es útil para reconocer las desigualdades que impactan la vida de las mujeres, considerando el contexto socioeconómico en el que residen, así como las dinámicas familiares asociadas con los tiempos y el esfuerzo que supone

el trabajo no remunerado, la sobrecarga en el espacio doméstico, el margen de decisión que tienen dentro de sus hogares y el grado de vulnerabilidad que presentan aquellas que viven en condiciones de pobreza.

### LOS PROGRAMAS PARA EL BIENESTAR, LA POBREZA Y EL BIENESTAR DE LAS MUJERES

La política social de la administración 2019-2024 creó nuevos programas que caracterizó como “del bienestar”. Entre éstos, hay cuatro que son de interés para los fines de este trabajo, pues se centran en buena medida en ámbitos rurales, indígenas y pobres (cuadro 1).

Cuadro 1. Programas para el bienestar, 2019-2024

<i>Secretaría / Programa</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Apoyo</i>
<b>Secretaría de Bienestar</b>		
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Mujeres y hombres de 65 años o más de edad.	Apoyo económico universal de manera bimestral.
Sembrando Vida	Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal y milpa, intercalada entre árboles frutales.	Apoyos económicos y en especie para cubrir necesidades alimenticias básicas.
<b>Secretaría de Educación Pública</b>		
Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica	Familias con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en planteles de educación inicial, preescolar, primaria o secundaria del sector público ubicados en localidades indígenas; con menos de 50 habitantes sin grado de marginación; o en zonas de alto o muy alto grado de marginación.	Apoyo económico mensual.
La Escuela es Nuestra	Planteles escolares.	Recursos económicos para mejorar construcciones, mantenimiento y equipamiento.

Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno de México (2022).

En cuanto a la pobreza, la bibliografía especializada señala que el lema “primero los pobres” no se ha concretado (Martínez, 2023), que el conjunto de programas sociales no está focalizado en los hogares de menos ingresos (Boltvinik, 2023; Jaramillo 2022 y 2025) y que los hogares más pobres presentan menor cobertura en los programas para el bienestar en 2024 que en 2018, así como que la cobertura promedio de los hogares disminuyó entre 2022 y 2024, aunque es mayor que en 2018 (Jaramillo, 2025).

Hay quienes plantean que durante la administración obradorista no se percibe un impacto en lo productivo con las nuevas intervenciones, sino que continúan siendo programas de transferencias y asistencia social que funcionan como paliativos en el combate a la pobreza (Galindo, 2022; Yaschine, 2023). Uno de los cambios institucionales ha sido transitar de la dispersión a la centralización de las políticas públicas en el sector rural (Baca del Moral *et al.*, 2021) y la creación de un mecanismo de clientelismo político (Martínez, 2021).

Entre los hallazgos específicos sobre los programas para el bienestar, se ha encontrado que la pensión para personas adultas mayores mejora el ingreso de este grupo etario (Pintado, 2021), que la desconfianza y la falta de documentos restringen la participación de las personas beneficiarias de programas como las pensiones para personas adultas mayores y para quienes tienen una discapacidad en la mixteca de Oaxaca (Hernández *et al.*, 2023), que los hogares más pobres de México recibieron menos de la mitad del monto de las becas Benito Juárez de lo que recibían en el programa Prospera (Parker y Vogl, 2024), que el apoyo económico de Sembrando Vida es insuficiente para alcanzar sus objetivos y que ha causado degradación de recursos naturales en varias zonas debido a la deforestación (Cortez *et al.*, 2022).

#### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Durante julio de 2022 llevamos a cabo trabajo de campo en Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán, Oaxaca. Realizamos 39 entrevistas semiestructuradas por localidad, las interlocutoras fueron mujeres de entre 16 y 63 años. En Santos Reyes Yucuná, las entrevistas tuvieron lugar en su cabecera municipal y tres agencias (San José Buenavista, San Francisco de las Flores y Coxcatepec); mientras que en San Simón Zahuatlán entrevistamos a mujeres de siete barrios (La Salud, Juquilita, San Miguel, Tres Cruces, La Colmena, Cañada el Tecolote, 5 de Mayo) y de la cabecera municipal.

Elaboramos una guía de entrevista con preguntas sobre condiciones sociales, económicas, educativas, de salud, pobreza, participación comunitaria y política;

asimismo, se indagó sobre el funcionamiento y los beneficios de los programas. La selección de las interlocutoras fue intencional mediante la observación en la comunidad y el procedimiento de bola de nieve. Todas las participantes otorgaron su consentimiento informado. Las entrevistas se realizaron principalmente en sus viviendas y su duración osciló entre una hora y hora y media. Las entrevistas se transcribieron con Atlas.ti y su contenido se codificó en función de las categorías de análisis.

Para maximizar la validez de los resultados, triangulamos técnicas (entrevistas y observación directa) y entre investigadoras (análisis independiente de las transcripciones). Identificamos que la saturación analítica se alcanzó cuando, después de varias entrevistas consecutivas en cada municipio, las narrativas repetían patrones ya identificados y no surgían categorías analíticas nuevas.

#### CONTEXTO DE LA VIDA DE LAS MUJERES EN SAN SIMÓN ZAHUATLÁN Y SANTOS REYES YUCUNÁ

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 (Inegi, 2020), los municipios de Zahuatlán y Yucuná contaban con 4,949 y 1,474 habitantes, respectivamente (cuadro 2). El 90 % de la población de tres años y más habla mixteco. En ambos lugares, la proporción de persona analfabetas era mayor entre las mujeres. La tasa de ocupación de las personas era muy baja, pero destaca la participación marginal de las mujeres en el ámbito laboral.

Cuadro 2. Perfil sociodemográfico de San Simón Zahuatlán y Santos Reyes Yucuná, 2020

Variables	<i>San Simón Zahuatlán</i>	<i>Santos Reyes Yucuná</i>
Población total	4,940	1,474
Analfabetismo	1,138 (23 %)	206 (14 %)
Analfabetismo mujeres	687 (60 %)	135 (70 %)
Analfabetismo hombres	451 (40 %)	71 (30 %)
Población ocupada	604 (12 %)	235 (16 %)
Población ocupada mujeres	111 (20 %)	61 (30 %)
Población ocupada hombres	493 (80 %)	174 (70 %)

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda (Inegi, 2020).

Los relatos que nos compartieron las mujeres con quienes conversamos aluden a la situación de precariedad en la que viven. La falta de empleo provoca que las fuentes de ingresos más importantes sean las transferencias de los programas sociales y las remesas enviadas por emigrantes temporales al Estado de México, Puebla, Nuevo León y Ciudad de México. Para generar ingresos adicionales, las mujeres se dedican a la costura de balones y tejido de sombreros de palma, que son pagados a muy bajo costo.

En la zona se cultiva calabaza, frijol y maíz para el autoconsumo que, sin embargo, se ha visto afectado porque ya no llueve como antes y se ha vuelto difícil obtener buena cosecha. En este sentido, una de las mayores carencias es la alimentación: entrevistamos a mujeres que nos relataron que en sus pueblos se come dos veces al día, generalmente arroz, maíz y frijoles porque son alimentos accesibles y asequibles a sus recursos.

Las mujeres con quienes hablamos, nos relataron que tienen poco acceso a la tierra, baja participación en el trabajo agrícola y pocos espacios en las asambleas comunitarias donde se toman las decisiones. Lo anterior es parte de un problema estructural de falta de autonomía que afecta a las mujeres rurales e indígenas. Dicha inequidad es parte de un conjunto de desigualdades más amplias y que en ambos municipios se traduce en falta de acceso a derechos, pero también en discriminación, machismo y múltiples violencias que viven las mujeres de todas las edades.

Ellas son las encargadas del cuidado, crianza, acarreo de agua y leña en un contexto donde estas actividades no son reconocidas como trabajo. Los apoyos de los programas sociales, en la mayoría de los casos, son administrados por los hombres, quienes les dan a sus cónyuges alguna cantidad para la compra de comida y otros gastos.

En educación, las entrevistadas mencionaron una serie de problemas como la falta de cobertura escolar, se puede estudiar hasta secundaria en Yucuná y hasta bachillerato en Zahuatlán; así como el rezago y abandono, derivado del machismo que impide a las mujeres continuar sus estudios. Asimismo, el analfabetismo afecta más a las mujeres (por ejemplo, 6 de cada 10 son analfabetas en Zahuatlán). Hay una percepción extendida de que esta situación empeoró con la pandemia por Covid-19.

Cada municipio cuenta con un centro de salud, no obstante, las mujeres perciben que la atención que se les brinda es poco oportuna, violenta y que hay desabasto de medicamentos, por lo que prefieren ir a atenderse a municipios aledaños como Hua-juapan de León o Mariscala de Juárez.

Respecto al bienestar personal y comunitario, son prácticamente inexistentes los espacios culturales y de ocio permanentes para la población. Si bien se festeja a los santos de cada comunidad donde hay mayordomías y fiestas, se cuenta con pocos espacios para hacer deporte o con programas recreativos y de distracción para

las personas de todas las edades y en particular para las mujeres. El alcoholismo es frecuente y extendido. La combinación pobreza, migración temporal, desigualdades, degradación ambiental, drogadicción y pandillerismo en adolescentes afecta el tejido social de ambos municipios.

Finalmente, con base en el trabajo de campo, construimos el perfil de las mujeres entrevistadas (cuadro 3).

Cuadro 3. Perfil sociodemográfico de las mujeres entrevistadas por grupos de edad,  
Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán, 2022

<i>Grupo de edad</i>	<i>Núm. mujeres</i>	<i>Escolaridad promedio</i>	<i>Situación conyugal</i>	<i>Programas para el bienestar</i>	<i>Promedio de hijos</i>
Menores de 18 años	2	8	Madre separada (1) y soltera (1)	Sembrando Vida (1); Ninguno (1)	1
18 a 30 años	40	7	Madre separada (7); unida (31); soltera (2)	BBBJ (8); Sembrando Vida (7); Sembrando Vida y comedor comunitario (1); Sembrando Vida y BBBJ (6); Sembrando Vida y Producción para el Bienestar (1); Ninguno (16); No respuesta (1)	2
31 a 40 años	21	5	Unida (19); madre separada (1); soltera (1)	BBBJ (3); BBBJ y comedor comunitario (3); comedor comunitario (1); Sembrando Vida y comedor comunitario (1); Sembrando Vida y BBBJ (4); Pensión Adultos mayores (1); Ninguno (4); No respuesta (4)	4
41 a 50 años	9	3	Unida (7); madre separada (1); viuda (1)	BBBJ (2); Sembrando Vida (2); Sembrando Vida y comedor comunitario (1); Sembrando Vida y BBBJ (1); Producción para el Bienestar (1); Ninguno (2)	5
51 a 60 años	3	3	Unida (3)	BBBJ (1); Sembrando Vida (1); Ninguno (1)	7
61 años y más	3	0	Unida (2); viuda (1)	Sembrando Vida (1); Producción para el Bienestar (1); No respuesta (1)	6

Fuente: elaboración propia.

### LOS PROGRAMAS PARA EL BIENESTAR EN SANTOS REYES YUCUNÁ Y SAN SIMÓN ZAHUATLÁN

A continuación, se presentan y discuten los resultados de los programas sociales que operan en ambos municipios.

#### *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*

El apoyo de la pensión para personas adultas mayores no fue recibido por todas las personas de 65 años y más de Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán. Las mujeres con quienes conversamos nos compartieron que no fueron incluidas como beneficiarias debido a la falta de un requisito, o bien, porque no estaban en sus domicilios al momento del “censo”. Si bien este hallazgo es consistente con el trabajo de Hernández y colaboradores (2023), quienes encontraron que la falta de documentos es una limitante para la no recepción de apoyo, resulta paradójico considerando que el programa se presenta como universal y sin ningún requisito para quienes cumplen con el rango etario.

Observamos que el monto de la transferencia es insuficiente si no va acompañado de acceso gratuito y resolutivo a la salud, pues las adultas mayores que reciben dicho apoyo lo emplean en gastos médicos:

Recibo sólo el 65 y más, ese es para mi abuelo, para sus gastos, que luego se enferman, si se pone grave pues se va a consulta aquí mismo, pero si es fin de semana, tiene que salir aquí mismo a particular y se va lo poquito que le dan, en sí, es para sus gastos de él, como se lo dan cada dos meses (Esperanza, 31 años, Zahuatlán).<sup>1</sup>

Uno de los retos de los programas para el bienestar sigue siendo que no consideran la perspectiva de género, lo que no permite visibilizar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. Los roles de género determinan las actividades por sexo, siendo ellas quienes dedican una mayor cantidad de horas al trabajo de cuidados, como se enuncia en el siguiente relato:

Cuido a mis padres, mi papá ya no puede trabajar, él tiene diabetes y hay veces que no puede caminar, le fallan sus piernas, y mi mamá, ella sufre de la presión, ella está muy mal de salud, Mis papás casi ya no salen mucho, mis hermanos sí, pero ellos se ocupan aparte de sus mujeres y sus hijos igual (Maribel, 26 años, Zahuatlán).

<sup>1</sup> Todos los nombres utilizados son pseudónimos.

Este testimonio coincide con lo evidenciado por Chant (2008), Tepichin (2016), Dygert (2017) y Rubio y colaboradores (2017), al plantear que los programas sociales reproducen la feminización de las responsabilidades, al aumentar las cargas de trabajo para las mujeres.

### *Sembrando Vida*

Este programa tiene como requisito que los beneficiarios sean propietarios de 2.5 hectáreas para sembrar árboles frutales para el autoconsumo; sin embargo, conocimos campesinos en ambos municipios que no alcanzan a reunir esa cantidad de tierra. Son pocas las personas beneficiadas y son aún menos las mujeres poseedoras de la tierra que reciben este apoyo: “Yo no tengo terreno para trabajar... Los señores estaban diciendo que tienen que ser 2.5 hectáreas, yo no creo que llegue a las 2.5, está muy chico” (Delia, 44 años, Yucuná).

En los hechos, parecería que no existe un enfoque de género en los programas para el bienestar, a pesar de las directrices del gobierno federal. En este sentido, uno de los retos es la falta de seguridad en materia de propiedad o tenencia de la tierra para las mujeres, lo que les impide el acceso a subsidios (Inmujeres, 2020). Esto es visible en esta región porque son pocas las mujeres que poseen tierra y la mayoría de ellas trabaja en la parcela de sus esposos, padres, suegros u otros familiares:

*Y lo del programa Sembrando Vida, que dice que está a su esposo, ¿son sus terrenos de él o de la familia?*

No, es de su papá.

*Ah de su papá, y ¿su esposo va a trabajar en el terreno?*

Él sí va, sí va, ahorita nada más falta que siembre.

*¿Usted también va con él?*

Sí voy con él, le ayudo (Delia, 36 años, Zahuatlán).

Como mi familia, como mi cuñado, él tiene el programa de Sembrando Vida, él siembra árboles, va a trabajar hasta al monte y hacen hoyos para echar los árboles.

*¿Ese terreno donde él siembra es de él o es de su papá?*

No, es de su papá.

*¿Pero trabaja toda la familia?*

Sí trabajamos toda la familia, nada más de mi familia, quien con nosotros vivimos (Leticia, 25 años, Zahuatlán).

Las entrevistadas mencionaron que el programa ha activado el empleo y ha reducido la migración circular de algunos beneficiarios:

Anteriormente, mis suegros, antes sí salían a trabajar lejos, pero ahorita, como ya tienen el programa de Sembrando Vida, ya están aquí más tiempo y ya con ese recurso que les llega, sí se ayudan un poco. Y ahorita ya no van a trabajar a Monterrey. Ya tiene, sí, ya tiene algo de tiempo, están aquí en la casa.

Ajá, ya no vamos a trabajar, ellos sí salían mucho tiempo, pero cuando llegó el programa, ahorita es que hay que sembrar los árboles, ir hacia el río o hay actividades así en el campo, ya están más (Guadalupe, 34 años, Zahuatlán).

Sin embargo, uno de los problemas comunes que nos relataron fueron las negativas de los Servidores de la Nación a registrarlas como beneficiarias, debido a que —les dijeron— no cumplían con los requisitos; en especial, que no contaban con 2.5 hectáreas de tierra para siembra:

*¿Es porque no cumplen con algún requisito que pide el programa?*

Sí, ya fuimos pues, pero como no quisieron, dicen que no, no se puede porque no tenemos mucho terreno. Por eso, porque no está la hectárea completa, no completamos esa hectárea para cumplir con el requisito del programa (Martina, 39 años, Zahuatlán).

Esta situación coincide con lo planteado por Azamar (2025) y Boltvinik (2023) respecto a cómo los hogares más pobres no están siendo atendidos por los programas para el bienestar. A su vez, se observa que la disparidad en el acceso a la tierra restringe la participación de las mujeres en el programa, como lo menciona el estudio de Ortiz y Sánchez (2024).

Por otro lado, a pesar de recibir apoyos económicos de Sembrando Vida, el tiempo y esfuerzo que se invierte bajo las condiciones climáticas adversas es alto. En esta región de Oaxaca, la falta de agua es grave y escasea fuera de la temporada de lluvia (que cada vez es más corta e impredecible), por lo que deben generar otras estrategias para mantener el apoyo, que se vuelve crucial para el sostén familiar:

*¿Y ahí del Sembrando Vida, qué siembra?*

Árboles frutales, guayabo nada más, y nopal, tengo nopal, tengo pitayos y agave, es todo. Ahora me la estoy pasando difícil porque realmente nos está costando mucho trabajo llevar agua allá, y como no ha llovido, no hay mucha agua pues, y luego que está bien retirado mi terreno, pues muchos árboles se murieron. Ellos dijeron que árboles frutales, pero no hay

suficiente agua, estoy metiendo nopales, porque no ocupan mucha agua y tenemos que mantenerlo para que le llegue el apoyo a mi esposo (Ernestina, 33 años, Yucuná).

El compromiso de siembra de las y los campesinos beneficiarios de 2,800 plantas que permanezcan vivas para seguir en el programa, provoca que una parte importante de los recursos recibidos sea empleada en la compra de fertilizantes o de pipas de agua, lo que coincide con los hallazgos de Cortez y colaboradores (2022), Ortiz y Sánchez (2024) y Azamar (2025) respecto a la insuficiencia del apoyo para cubrir con los gastos del programa:

*¿Cuántas plantas siembran?*

Pues la meta es de 2,800 plantas vivas, pero aquí el detalle es la sequía; se ha sembrado, se mueren, entonces es una batalla.

*¿Tienen que volver a sembrar las plantas que se van secando?*

Es una batalla ahí, entonces ahí, ahí se va el recurso, no en comprar plantas, pero sí se va el recurso en algo de químicos o semilla. A veces no tienes quien te ayude, entonces se contrata un peón y pagas cien a doscientos para que te ayude, porque también es mucho trabajo.

*¿Viene algún técnico a revisar que estén las plantas ahí?*

Sí, vienen dos técnicos.

*¿Cada cuánto vienen?*

Vienen dos veces al mes (Teresa, 22 años, Zahuatlán).

*¿Qué siembran?*

Pues ahorita, lo que se acostumbra aquí en el clima, pues más que nada, pues aquí sembramos pitayos, nopales, maguey también.

*¿Algunos árboles frutales?*

No, como le digo, porque no hay agua, eso sí, sí hay, pero no mucho. Como no tenemos agua para regarlos se mueren, pues, se mueren. A veces cuando nos organizamos pedimos pipa a Mariscala (Lucía, 31 años, Yucuná).

Ante la falta de agua, las mujeres son las encargadas de acarrearla, lo que se traduce en una carga de trabajo adicional a la que ya tienen con la responsabilidad del hogar por la crianza y los cuidados, tal como Dygert (2017) señala en sus estudios:

*Tienen Sembrando Vida y ¿qué opina del programa?*

Pues está mejor, aunque sí nos hace falta agua para regar plantas y todo para que se dé algo.

*¿Y cómo lleva el agua a su terreno?*

Cargando en el hombro un bote o botellitas que llenamos.

*¿Y cómo van los árboles plantados?*

Ya casi todos están muertos, porque casi no hay agua y necesitan más (Guadalupe, 29 años, Zahuatlán).

En este caso, el programa no considera la dimensión de cuidados que recae principalmente en las mujeres (Jaramillo, 2019; Gómez *et al.*, 2021), reforzando los roles tradicionales de género que anteriormente habían presentado otros programas como Progresa-Oportunidades-Prospera (Molyneux, 2006; Chant, 2008; Gil, 2015; Schmook *et al.*, 2019; Batthyány, 2022), evidenciando la falta de una perspectiva de género (Herrera y Duhaime, 2014).

*Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica*

Las entrevistadas nos señalaron que la beca es el apoyo que menos les beneficia. Esto se debe a que cambió de otorgar un recurso económico por estudiante a entregarlo por familia, sin importar cuantas becarias o becarios tengan. Esto es relevante en contextos de pobreza, donde el promedio es de tres hijos en ambos municipios (Ramales *et al.*, 2019), por lo que deben dividir el apoyo entre todos:

Ahora sólo dan una sola cantidad para todas las personas, teniendo un hijo estudiando o teniendo 4, 5, 6 estudiando, es una cantidad que reciben todos, ajá. Así es hoy, ahora, pero antes no era así como con Prospera y si tenías 2, 3 hijos estudiando y así le mandaron su apoyo de cada quien, y ahora no, sí nada más ese apoyo recibimos, sí (Claudia, 51 años, Zahuatlán).

Las mujeres nos relataron su inconformidad y expresaron que antes era mejor porque ahora ya no alcanza para los gastos en materiales, uniformes y cuotas que les piden en las escuelas. Este hallazgo coincide con lo planteado por Parker y Vogl (2024) cuando refieren que se ha reducido por la mitad el número de apoyos que las mujeres reciben para la educación de sus hijas e hijos. Frente a esta circunstancia, algunas madres de familia deciden sobre la continuidad escolar de algunos hijos e hijas, dando preferencia a los hombres.

Una interlocutora de Zahuatlán nos narró que ella había decidido que las más pequeñas de sus hijas dejarían de asistir al preescolar. Un elemento para tomar esta decisión fue que sólo se cuenta con un plantel y está ubicado en el centro de Zahuatlán, pero tienen que irse caminando porque no hay transporte público:

Pues aquí sí falta mucho el transporte, que vengan a recoger a los niños y los lleven al centro, porque se hace media hora caminando y a veces llegan bien cansados, ahorita más con el sol. Es necesario contar con transporte.

*¿Para la escuela?*

Ándale, falta para la escuela y el centro de salud (Rosa, 28 años, Zahuatlán).

Es común en esta región que las mujeres emigren y se lleven a las y los más pequeños debido a que no perciben como obligatoria la educación escolar. Por lo que este cambio en el programa les impacta de forma directa y, paradójicamente, en algunos casos incentiva la ausencia escolar, especialmente en las niñas de la región (Lagarde 1996; Herrera y Duhaime, 2014):

Como ahorita mis niñas ya no van a la escuela, nos salimos, es que le dijimos a los maestros que íbamos a salir a México, salimos y tardamos para regresar acá y el director dijo, que si tardábamos mucho tiempo, unos dos meses, ya no recibirían a los niños en la escuela, y así me pasó a mí, llegué ya muy tarde, ya no recibieron a mis niñas, así que mis niñas no van a la escuela, hasta el siguiente inicio de ciclo escolar, es lo que nos dijo el director (Josefa, 26 años, Zahuatlán).

Otro aspecto que genera incertidumbre por parte de las beneficiarias es que las becas llegan a destiempo, a veces con tres meses de retraso o hasta seis, y eso les da mucha angustia porque el recurso forma parte del ingreso para el sostenimiento familiar:

Recibo del bienestar, recibo eso, pero tarda bastante en llegar ahora, antes lo daban cada dos meses, pero ahora cada seis meses, cada cuatro meses, ni sabemos cuándo va a venir.  
*¿Desde cuándo tiene ese programa?*

No me acuerdo cuándo, casi de eso vivo yo (Laura, 48 años, Yucuná).

Durante el trabajo de campo fue común que las mujeres preguntaran si podíamos resolverles problemas relacionados con los programas de becas Benito Juárez para el Bienestar. Una de ellas nos comentó que le dejaron de entregar el apoyo hace cinco meses y que cuando iba a preguntar a la escuela le decían que no sabían; cuando iba a preguntar al cabildo tampoco le daban razón y ella no podía ir a Huajuapan, donde había oficinas del programa, por el costo. No son pocas las veces en que, por el hecho de ser mujeres que no han ido a la escuela, se sienten inseguras de preguntar o tratar de resolver el problema; además, es mal visto que sean ellas quienes se presenten frente al cabildo, que está compuesto en su mayoría de hombres. Esto coincide con estudios que subrayan la falta de autonomía de las mujeres (Tepichin, 1996).

*Programa La Escuela es Nuestra*

Durante el trabajo de campo encontramos una escuela primaria en uno de los barrios de San Simón Zahuatlán que se encontraba a 15 minutos de la cabecera municipal trasladándose por un camino de terracería. Algunas de las mujeres nos dijeron que esa escuela recibió un apoyo por 250,000 pesos por parte del gobierno federal para mejorar la infraestructura.

La gestión administrativa de la escuela estaba a cargo de la Sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). El plantel se encontraba en malas condiciones: la letrina estaba rota y sin cortina, los pupitres y pizarrones rotos, pero había un domo de basquetbol completamente nuevo, pero sin la mitad del techo terminada, lo que llamó nuestra atención. Al respecto, una mujer nos explicó que “el presidente del comité no dijo qué había pasado, nomás se quedó así, y como nosotras no participamos, ya se quedó así” (Guadalupe, 34 años, Zahuatlán). Algunas entrevistadas nos dijeron que creían que hubo problemas de corrupción en la escuela.

*Balance de los programas para el bienestar en Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán*

A partir de los relatos de las mujeres sobre los programas para el bienestar, se percibe que éstos siguen reforzando el sesgo de género, al situarlas como responsables del bienestar de sus familias (Molyneux, 2006; Tepichin, 2016). En estos municipios con altos niveles de marginación y pobreza extrema, los programas son una fuente de ingreso (Baca del Moral *et al.*, 2021) que, desde la percepción de las mujeres, siguen siendo insuficientes en su vida cotidiana. Perciben que los ingresos de los apoyos han disminuido y no han llegado a los hogares más marginados (sin tierra y con mayor rezago educativo, en comunidades alejadas donde no hay transporte), ni atiende sus necesidades porque la mayoría tiene tres o más hijos y las becas sólo llegan para uno. Este hallazgo coincide con lo encontrado por Parker y Vogl, (2024), Jaramillo (2022) y Yaschine (2023).

Las mujeres enfrentan problemas en la gestión de los apoyos. Algunos llegan tarde, esto coincide con lo encontrado por Martínez (2023), así como no acceder al programa por la falta de documentos (Hernández *et al.*, 2023). Esto es una dificultad más para las mujeres que, además de contar con pocos estudios, no tienen los recursos económicos ni las redes sociales para mejorar su situación económica.

Nuestro trabajo de campo ofrece indicios que apuntan a que los programas para el bienestar desconocen los contextos específicos y las condiciones de vida de las mu-

jerés indígenas (Gil, 2015). En ocasiones, generan efectos colaterales que perjudican su autonomía y bienestar (Ramos *et al.*, 2020). Esto, por ejemplo, puede observarse en la normatividad de Sembrando Vida que impide a las mujeres de ambos municipios de la mixteca acceder a los beneficios de este programa al no tener 2.5 hectáreas de tierra, contribuyendo a que se mantengan en un rol de subordinación.

Los programas siguen sin contribuir al empoderamiento de las mujeres y a la redistribución de tareas, como lo sostienen Orozco y Gammage (2017), o a generar mayor autonomía en la toma de decisiones (Tepichin, 2016). Esto es visible cuando las mujeres refieren que, debido a que no tienen estudios, se sienten sin confianza para resolver problemas, cuando no son escuchadas por las autoridades de los cabildos conformados en su mayoría por hombres, o bien, cuando se tiene que elegir entre niños y niñas para que vayan a la escuela porque las familias no pueden asumir todos los costos, y que, en contextos como los estudiados, afectan prioritariamente a las niñas.

Además, el papel de cuidadoras se extiende al resguardo del recurso entregado por los programas para el bienestar. Esto es una forma de contribuir a mantener a las mujeres en la esfera de lo privado y sostener el orden de género donde la mujer es vista como principal beneficiaria de recibir y administrar los apoyos para la familia (Tepichin, 2016; Rubio *et al.*, 2017), reforzando roles tradicionales que derivan en diversos tipos de desigualdades (Gil, 2015; García *et al.*, 2019).

#### REFLEXIONES FINALES

El objetivo del artículo consistió en analizar algunos de los programas para el bienestar de la administración federal 2018-2024 desde una perspectiva de género. Con este fin, analizamos los casos de Santos Reyes Yucuná y San Simón Zahuatlán, en la región de la mixteca en Oaxaca. Estos municipios se distinguen por ser los más pobres en México en 2015 y 2020, respectivamente (Coneval, 2020). A partir de entrevistas semiestructuradas a mujeres, se encontraron hallazgos que conllevan a reflexionar en cómo estos programas siguen reproduciendo desigualdades de género, limitando que ellas tengan una mejor posición en sus hogares y en sus comunidades (Tepichin, 2016).

Las transferencias monetarias de los programas para el bienestar son un ingreso base en la economía familiar, aunque se perciban como insuficientes y algunas de las poblaciones con mayores desventajas no pueden acceder plenamente a ellos, por carecer de documentos o no cumplir con alguno de sus criterios de elegibilidad. En los dos municipios estudiados encontramos evidencia de que aun cuando existen marcos normativos internacionales y nacionales que obligan a considerar

la perspectiva de género en los programas sociales, en la práctica no es así. Por un lado, existe una visión homogénea sobre las mujeres y sus roles asignados en el diseño de los programas, así como la falta de conocimiento de los contextos y de las necesidades de las mujeres indígenas, la ausencia de diagnósticos e indicadores claros que puedan dar cuenta del progreso de los programas sociales. Por otro lado, se muestran diversos efectos colaterales que ocurren en los programas sociales en contextos de pobreza y en las comunidades, donde el orden de género privilegia más a los hombres en el acceso a los derechos.

En estos municipios prevalece una estructura patriarcal que puede observarse en prácticas como cuando se retira un apoyo, como el caso de las becas, se escoge a los niños frente a las niñas para decidir quién continúa estudiando. Asimismo, encontramos evidencia de que el diseño de Sembrando Vida es discriminatorio para las mujeres indígenas en los hechos porque no suelen ser propietarias y tienen bajo acceso a la tierra, así que no pueden ser beneficiarias directas (Ortiz y Sánchez, 2024). La opinión de las mujeres indígenas con quienes hablamos sobre las becas para el Bienestar Benito Juárez es que perdieron los espacios de socialización que habían ganado con Progresas-Oportunidades-Prospéra, donde las mujeres acudían a capacitaciones, impactando favorablemente en su autonomía y recreación personal.

En conclusión, el estudio que realizamos aportó evidencia empírica de dos microcontextos donde los programas para el bienestar de la administración federal 2018-2024 contribuyen a reproducir desigualdades de género. El lugar que se les da a las mujeres está en el orden del cuidado, el maternaje y la reproducción doméstica. A pesar de los cambios en el gobierno, en los programas sociales sigue imperando la noción que ha prevalecido los últimos 40 años que coloca a las mujeres como las encargadas “de romper ese círculo vicioso” (Tepichin, 2016: 56).

#### AGRADECIMIENTOS

Agradecemos al fondo Inmujeres-Conahcyt por el financiamiento del proyecto 309325 “¿Hacia la igualdad para la participación política de las mujeres indígenas en los sistemas normativos internos? Un estudio sobre los efectos del Decreto de Paridad entre Géneros en los municipios más pobres de Oaxaca”, así como a las autoridades y mujeres de ambos municipios que colaboraron en la investigación.

## FINANCIAMIENTO

Este estudio forma parte del proyecto 548 Participación Ciudadana de las Mujeres en el Combate a la Pobreza en Municipios Rurales de México 2015-2030. De la re-significación de las identidades locales a la política pública federal. Conahcyt-CIESAS Pacífico Sur.

## REFERENCIAS

- Adato, M., Besley, T., Haddad, L. y Hoddinott, J. (2001). *The Impact of PROGRESA on Women's Status and Intra-household Relations. Final Report*, IFPRI.
- Amorós, C. (2005). *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para las luchas de las mujeres*, Universitat de València.
- Azamar, A. (2025). Sembrando Vida: ¿ilusión colectiva o proyecto real?, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 33(66), pp. 97-125. <https://doi.org/10.18504/pl3366-006-2025>
- Baca del Moral, J., Cuevas, V. y Barradas, P. (2021). De la dispersión a la centralización de las políticas públicas en el sector rural de México, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales*, 30(59), pp. 4-19. <https://doi.org/10.20983/noesis.2021.1.1>
- Barber, S. y Gertler, P. (2020). Empowering women: How Mexico's conditional cash transfer programme raised prenatal care quality and birth weight, *Journal of Development Effectiveness*, 2(1), pp. 51-73.
- Batthyány, K. (2022). *Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo*, Clacso/INAMU. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/171389/1/Politicas-publicas-perspectivas.pdf>
- Boltvinik, J. (2023). La política social no cumple con “primeros los pobres”: Boltvinik, *La Jornada*, 31 de julio. <https://www.jornada.com.mx/2023/07/31/economia/017n2eco>
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Paidós.
- Chant, S. (2008). The ‘feminisation of poverty’and the ‘feminisation’of anti-poverty programmes: Room for revision?, *The Journal of Development Studies*, 44(2), pp. 165-197.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2020). *Pobreza en Oaxaca*. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/principal.aspx>
- Cortez, J., Baca, J., Uribe, M., Gómez, T. y Valdés, E. (2022). La multifuncionalidad de la agricultura como herramienta de análisis de políticas agrarias: el caso del programa Sembrando Vida en Chahuites, Oaxaca, *Acta Universitaria*, (32), pp. 1-18. <https://doi.org/10.15174/au.2022.3339>

- Crenshaw, K. (2012). From private violence to mass incarceration: Thinking intersectionally about women, race, and social control, *UCLA Law Review*, (59), pp. 1428-1472. <https://www.uclalawreview.org/pdf/59-6-1.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2020). *Programa especial de los pueblos indígenas y afromexicanos 2021-2024*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021#gsc.tab=0)
- Dygert, H. (2017). The fight against poverty and the gendered remaking of community in Mexico: New patriarchal collusions and gender solidarities, *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 40(1), pp. 171-187.
- Galindo, A. (2022). La planeación de la política social en México, 2019-2024, *Carta Económica Regional*, (129), pp. 123-143. <https://doi.org/10.32870/cer.v0i129.7823>
- García, S., Baca, N. y Pérez, A. (2020). *La violencia contra las mujeres rurales e indígenas en San Felipe del Progreso. Diagnóstico desde un enfoque de género*, CODHEM. [https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/02/viol\\_muj\\_SFP\\_2.pdf](https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/02/viol_muj_SFP_2.pdf)
- García, R. (2008). Breve diagnóstico de las condiciones educativas del municipio de Santos Reyes Yucuná, Oaxaca. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (96). <https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.eumed.net%2Fcurse-con%2Fecolat%2Fmx%2F2008%2Frgj.htm;h=repec:erv:observ:y:2008:i:96:4>
- García, L., Ruiz, A. y Castillo, M. (2019). Políticas públicas y mujeres rurales en México, en K. Rodríguez, C. Aurora, M. Castellano, M. del P. Serrano, S. Eréndira y N. Tavira (coords.), *Migración, cultura y estudios de género desde la perspectiva regional*, (pp. 577-604), UNAM/AMCDR. <https://ru.iiec.unam.mx/4821/1/2-149-Garcia-Ruiz-Castillo.pdf>
- Gil, O. (2015). Gender equality, community divisions, and autonomy: The Prospera conditional cash transfer program in Chiapas, Mexico, *Current Sociology*, 64(3), pp. 447-469. <https://doi.org/10.1177/0011392115593785>
- Gobierno de México (2022). *Programas para el Bienestar*. <https://programasparaebienestar.gob.mx/>
- Gómez, D., Morales, J. y Martínez Domínguez, M. (2021). Cuidados en tiempos de pandemia: un estudio sobre mujeres indígenas de Oaxaca, *Región y Sociedad*, (33), pp. 1-26. <https://doi.org/10.22198/rys2021/33/1490>
- González de la Rocha, M. (2006). *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con oportunidades*, CIESAS.
- Harding, S. (1996). *Ciencia y feminismo*, Morata.
- Hernández, C., Castañeda, E., Ramírez, B., Santiago, G. y Lozano, S. (2023). La participación social en los programas sociales en La Mixteca, Oaxaca, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 21(1), pp. 33-50. <https://doi.org/10.22231/asyd.v21i1.1576>

- Herrera, C. y Duhaime, B. (2014). La pobreza de las mujeres indígenas en México. Una intersección de discriminaciones en las políticas de Estado, *Debate Feminista*, (49), pp. 263-285. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/4001453>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020). *Censo de Población y Vivienda, 2020*, Inegi.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2020). Las mujeres y el acceso a la tierra, *Desigualdad en Cifras*, 6(5). [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/BA6N05.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA6N05.pdf)
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2024). Las mujeres rurales, autonomía, *Desigualdad en Cifras*, 10(3). [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/BN3\\_2024\\_VoBo.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BN3_2024_VoBo.pdf)
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (2018). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>
- Jaramillo, M. (2022). “Primero los menos pobres”: política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador, *Análisis Plural*, 1, pp. 1-16. <https://doi.org/10.31391/ap.vi1.20>
- Jaramillo, M. (2025). *Ánalisis de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares, INDESIG*.
- Lagarde, M. (1996). “El género”, fragmento literal: ‘La perspectiva de género’, en *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*, Horas y HORAS, pp. 13-38.
- Lamas, M. (2012). Dimensiones de la diferencia, en R. Vázquez (coord.), *Bioética y derecho: fundamentos y problemas actuales*, (pp. 1-22), Fontamara.
- Lambert, F. y Park, H. (2019). *Income Inequality and Government Transfers in Mexico*. International Monetary Fund, documento de trabajo núm. 19/148, IMF. <https://doi.org/10.5089/9781498320863.001>
- Martínez, M. (2021). La política social de la Cuarta Transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador, *Revista Española de Ciencia Política*, (55), pp. 121-142. <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>
- Martínez, M. (2023). Política social y pobreza en la 4T, *Revista Mexicana de Sociología*, 85(e), pp. 41-69. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2023.e.60448>
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the new poverty agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico's conditional transfer programme, *Social Policy & Administration*, 40(4), pp. 425-449.
- Olivera, S. (2019). *Objetivos de Desarrollo del Milenio en India: el empoderamiento de la mujer rural, su impacto en el desarrollo y sus implicancias en el ámbito internacional*. <https://repositorio.unlz.edu.ar/handle/123456789/634>

- Orozco, M. y S. Gammage (2017). *Cash Transfer Programmes, Poverty Reduction and women's Economic Empowerment: Experience from Mexico*, documento de trabajo núm. 1/2017, ILO.
- Ortiz, J. y Odilón, S. (2024). El programa Sembrando Vida: una aproximación sobre su implementación en el sur de Veracruz, México, *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 34(64). <https://doi.org/10.24836/es.v34i64.1487>
- Parker, S. y Vogl, T. S. (2024). Becas Benito Juárez versus Prospera: efectos de la transición en la política social sobre las transferencias monetarias recibidas por los hogares en México, *Technical Report*. [https://susanwparker.com/wp-content/uploads/2024/05/bbj\\_prospera\\_focoeconomico-2.pdf](https://susanwparker.com/wp-content/uploads/2024/05/bbj_prospera_focoeconomico-2.pdf)
- Pintado, R. (2021). Las políticas sociales de atención a los adultos mayores en México, *Trayectorias Humanas Transcontinentales*, (11). <https://doi.org/10.25965/trahs.3956>
- Ramales, M., Pérez, U., Rosales, P. y Trujillo, L. (2019). San Simón Zahuatlán, Oaxaca (México): los derechos humanos desde la perspectiva del estado social de derecho, 1990-2015, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9084779.pdf>
- Ramos, M., Gibaja-Romero, D. y Ochoa, S. (2020). Gender inequality and gender-based poverty in Mexico, *Heliyon*, (6). <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e03322>
- Rubio, J., Zamora, G. e Sánchez, I. (2017). Política de asistencia social e igualdad de género en Nuevo León, en S. López (coord.), *Género y políticas públicas. Retos y oportunidades para la transversalidad en Nuevo León*, (pp. 129-156). El Colegio de la Frontera Norte.
- Schmook, B., Haenn, N., Radel, C. y Navarro-Olmedo, S. (2019). Empowering women? Conditional cash transfers in Mexico, en *Money from the Government in Latin America*, (pp. 97-113), Routledge.
- Sieder, R. (2017). *Exigiendo justicia y seguridad. Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina*, CIESAS.
- Tepichin, A. M. (2016). *Conocimiento de la pobreza desde un enfoque de género: propuesta de un marco analítico*, El Colegio de México.
- Yaschine, I. (2023). Política social en México en el siglo xxi. Cambios, continuidades y retos, en E. Provencio y R. Cordera (eds.), *Los derroteros del desarrollo*, (pp. 148-162), UNAM.

## SEMLANZAS

Marlen Martínez Domínguez. Investigadora de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti) adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Pacífico Sur. Doctora en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional, Colegio de Postgraduados, campus Puebla. Integran-

te del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9840-0149>. Correo electrónico: mmartinez@ciesas.edu.mx

Dulce Angélica Gómez Navarro. Investigadora de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Seciht) adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Pacífico Sur. Doctorado en Diversidad Cultural y Ciudadanía desde la Perspectiva de la Antropología Social, Universidad Complutense de Madrid. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4571-3250>. Correo electrónico: dgomeznavarro@ciesas.edu.mx





## La política agrícola en México y la nueva estrategia del programa Sembrando Vida

### Agricultural Policy in Mexico and the New Strategy of the “Sembrando Vida” Program

Aleida Azamar Alonso

**E**n este trabajo se examina el contexto histórico de las políticas agrícolas en México, desde mediados del siglo xx hasta la actualidad. Se enfatiza el contraste de las estrategias previas con el reciente enfoque de Sembrando Vida. Se analiza el cambio de las políticas agrícolas marcadas por la transición de la autosuficiencia a la integración en el mercado global y sus repercusiones en los pequeños productores, así como en el medio ambiente. Se destaca la iniciativa del gobierno de la Cuarta Transformación para redefinir la agenda política agrícola a través de Sembrando Vida, intervención que se distingue por su enfoque de sostenibilidad y bienestar social en oposición a las políticas de otros sexenios.

Palabras clave: sostenibilidad, desarrollo rural, pequeños productores, política agroforestal, Cuarta Transformación.

This work examines the historical context of agricultural policies in Mexico, from the mid-20th century to the present, with a focus on the contrast between previous strategies and the recent approach of the “Sembrando Vida” Program. It analyzes the evolution of agricultural policies, marked by the transition from self-sufficiency to integration into the global market, and their impact on small-scale producers as well as the environment. The initiative by the government of the Fourth Transformation to redefine the agricultural policy agenda through “Sembrando Vida” stands out, characterized by its focus on sustainability and social welfare in contrast to the policies of previous administrations.

Keywords: sustainability, rural development, small producers, agroforestry policy, Fourth Transformation.

Fecha de recepción: 16 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 7 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 13 de enero de 2025.



## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar el contexto histórico de las políticas agrícolas en México, destacando el contraste entre las estrategias de mediados del siglo XX y parte del XXI frente al reciente enfoque representado por el programa Sembrando Vida. Se indaga en las transformaciones del sector agrícola a lo largo de las últimas décadas, evaluando las políticas establecidas tanto por los gobiernos anteriores como por el de la administración federal de 2018-2024 con el fin de determinar si Sembrando Vida representa uno de los indicios de cambio en el enfoque agrícola del país.

El artículo se basa en un enfoque analítico y metodológico comparativo, apoyado en bibliografía especializada que examina las políticas agrícolas del país, incluidas las críticas contemporáneas sobre la efectividad de las políticas neoliberales y las alternativas propuestas por la Cuarta Transformación. Se integran datos de campo y estudios de caso para proporcionar un análisis más detallado de la puesta en práctica y los resultados de Sembrando Vida en las comunidades rurales. Se busca no sólo evaluar los resultados del programa en términos de desarrollo rural y bienestar social, sino también considerar su sostenibilidad ambiental.

El análisis se sitúa en un panorama donde las políticas agrícolas mexicanas han fluctuado desde esfuerzos de modernización y autosuficiencia hasta la apertura comercial y la adopción de medidas neoliberales. Este trabajo no sólo aborda las políticas implementadas, sino que también examina las implicaciones socioeconómicas y medioambientales de las mismas, prestando especial atención a los cambios de Sembrando Vida y su capacidad para abordar los desafíos estructurales del sector agrícola.

El texto se divide en cuatro apartados. En el primero se ofrece una retrospectiva de las políticas agrícolas en México, subrayando cómo las transformaciones políticas y económicas han reconfigurado el sector agrario hacia una situación de desventaja que afecta principalmente a los pequeños productores. En el segundo apartado se discute el interés del gobierno de la Cuarta Transformación por impulsar una agenda política de transformación para este sector, introduciendo con ello a Sembrando Vida y resaltando su enfoque único hacia la sostenibilidad y el bienestar social en contraposición a las políticas anteriores. En el tercer apartado se analizan las diferencias clave entre Sembrando Vida y las estrategias agrícolas históricas, enfocándose en la integración de objetivos económicos, sociales y ambientales. En el cuarto se discuten los desafíos y las recomendaciones para Sembrando Vida. Finalmente, se presentan las conclusiones.

### DEBILITAMIENTO DEL CAMPO MEXICANO

La década de 1950 cerró con una imagen de relativa autosuficiencia en el sector agrícola mexicano; sin embargo, a partir de 1965 la situación comenzó a cambiar de manera drástica. La producción agrícola registró un crecimiento anual de 1.8 % entre 1965 y 1970, así como un estancamiento en la expansión de la superficie agrícola y una disminución en los rendimientos de 2.1 % anual. Este panorama se tradujo en una reducción del valor de la producción agrícola total a un ritmo anual de 0.3 %, marcando el inicio de una era de dificultades para el campo mexicano (Gutiérrez y Rabell, 2018). Este descenso coincidió con un mayor énfasis en la industrialización y el abandono gradual de políticas de apoyo al sector rural, lo que aceleró la vulnerabilidad de los pequeños y medianos productores (Calva, 1996a; Moguel y Bartra, 1995).

A medida que avanzaba la década de 1970, las políticas agrícolas y económicas no lograron revertir la tendencia negativa. Por el contrario, México se vio obligado a iniciar importaciones masivas de productos esenciales como trigo, frijol, sorgo y soya para satisfacer tanto el consumo humano como el del sector ganadero. Este cambio representó un giro drástico respecto a la autosuficiencia previamente alcanzada y evidenció una creciente vulnerabilidad en la seguridad alimentaria del país. Para 1979, la situación se había agravado a tal punto que la superficie cosechada alcanzó su nivel más bajo en años, reflejado en una contracción absoluta en la tierra destinada a cultivos y en una reorientación en la composición de éstos hacia productos destinados al consumo animal.<sup>1</sup>

Este escenario fue resultado de una serie de factores interconectados. La disminución en la inversión en el sector agrícola —tanto pública como privada— sumada a la dificultad para acceder al crédito y la ausencia de planeación efectiva contribuyeron al declive productivo. A esto se sumaron problemas estructurales como la pobreza en el medio rural,<sup>2</sup> la ineficiente estructura de tenencia de la tierra y una política de precios de garantía que resultó en una disminución sistemática del precio real del maíz y

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1980), la superficie agrícola en zonas de riego aumentó 1.3% anual, muy por debajo de las necesidades alimentarias de la población. Dado que la población mexicana crecía a una tasa cercana al 3% anual en la misma época, el crecimiento de la superficie agrícola no fue suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias.

<sup>2</sup> Hacia 1980 más del 25% de la población rural vivía en condiciones de pobreza extrema (Inegi, 1993), mientras que para la década de 1990 este porcentaje se disparó, pues para 1996, 69% de la población rural se encontraba en situación de pobreza patrimonial (el ingreso de un hogar es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación) (Coneval, 2009).

otros productos básicos. La deficiencia en la planeación también se reflejó en la falta de capacitación técnica para los productores más vulnerables, lo que agudizó las desigualdades en el sector (Cuevas *et al.*, 2012).

Ante esta crisis el gobierno mexicano se vio forzado a replantear su estrategia hacia el sector agrícola. Así, a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, se establecieron diversos programas con el objetivo de incentivar la producción y aumentar la capitalización en el campo. Entre éstos destaca el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), diseñado para abordar tanto los problemas de producción como de consumo en las comunidades pobres. El SAM introdujo incentivos temporales para modernizar la infraestructura agraria, aunque su eficacia fue limitada por falta de articulación entre los niveles federal y locales (Herrera, 2009). La eficacia de estas políticas se vio limitada por tensiones administrativas y la crisis fiscal que en esos años sufrió el país.

En cuanto al diseño, las políticas públicas de la época buscaron la expansión del acceso a crédito subsidiado, insumos, precios de apoyo e inversiones en infraestructura rural, con miras a integrar a más campesinos en el sistema agrícola predominante. La implementación se vio obstaculizada por la centralización burocrática que no consideró la heterogeneidad de las regiones (Bartra, 2013), así como por la falta de recursos suficientes. Finalmente, los resultados llevaron a un crecimiento limitado del sector, lo que no ayudó a revertir la dependencia de las importaciones (CEPAL, 1989; Gordillo y Wagner, 2005).

Estos esfuerzos enfrentaron desafíos considerables y tuvieron un éxito limitado, reflejando la complejidad de la estructura agrícola en México y las profundas desigualdades económicas que persistían dentro del sector (Bartra, 2013; Calva, 1996b; Moguel y Bartra, 1995; Pizaña, 2024), las cuales se incrementaban debido a que una gran parte del presupuesto económico de la época se destinó a un reducido número de agroproductores con alta rentabilidad, dejando a los de subsistencia con apoyos insuficientes (Macías *et al.*, 2020).

Entre 1980 y 1982 el gobierno mexicano incrementó significativamente el gasto destinado al desarrollo rural. A pesar de los esfuerzos realizados, caracterizados por un mayor enfoque en subsidios para el crédito agrícola por encima de los subsidios a los precios, las reformas no lograron alterar las dinámicas de poder. El acceso a recursos continuó favoreciendo a los agricultores más privilegiados,<sup>3</sup> generando conflictos agrarios.

<sup>3</sup> El coeficiente de Gini para la distribución de la tierra en México y América Latina superaba 0.8, evidenciando una concentración muy elevada, lo que pone de manifiesto la brecha existente entre agricultores grandes y pequeños (Bauluz *et al.*, 2020).

La estructura agrícola en México se caracterizó por una división en cuatro grupos principales: 1) un pequeño número de agricultores comerciales —provistos de maquinaria y presupuesto— que controlaban las tierras de cultivo de riego; 2) un segmento más grande de agricultores comerciales pequeños; 3) una gran mayoría de productores de subsistencia, y 4) un gran grupo de trabajadores asalariados sin tierras. Esta segmentación reflejaba una realidad donde los recursos y las oportunidades estaban distribuidos de manera desigual, lo que limitaba severamente las capacidades de los pequeños productores y trabajadores rurales para mejorar sus condiciones de vida y aumentar la productividad (Fox y Haight, 2010).

Un aspecto que profundizó estos problemas fue la estructura agraria durante la década de 1980 y 1990, la cual estuvo marcada por una profunda desigualdad en la que las áreas de riego, que representaban las tierras más productivas y con mayor potencial económico, se concentraron en manos de un pequeño grupo de grandes productores, quienes se beneficiaron de las políticas de infraestructura hidráulica (Montesillo, 2008). En contraste, la mayoría de los campesinos se dedicaba a la agricultura de temporal, dependiendo de las lluvias estacionales y trabajando en pequeñas parcelas, lo que los exponía a altos riesgos productivos y a bajos rendimientos (Sunyer, 2006). Este modelo perpetuó las desigualdades en el sector rural, ya que las políticas agrícolas y de riego no lograron integrar eficazmente a los pequeños productores, limitando su acceso a recursos clave como tierra y agua (Escobar *et al.*, 2008). Las políticas públicas de la época, aunque buscaban impulsar el desarrollo agrícola, consolidaron una brecha estructural que favoreció a una élite agrícola en detrimento de la mayoría campesina, profundizando las vulnerabilidades sociales y económicas en el campo mexicano.

En este sentido, los pequeños productores agrícolas enfrentaron obstáculos significativos debido a la falta de acceso a crédito, insumos adecuados, mercados y tecnología agroecológica. Estas limitaciones no sólo impidieron el aumento de la productividad, sino que también contribuyeron a mantener los altos niveles de pobreza y desigualdad en el campo, siendo que la persistencia de estas brechas obedecía a la ausencia de una reforma agraria integral y a la dependencia de insumos externos que encarecieron la producción local (López y Graillet, 2002). Aunque las políticas públicas buscaron abordar algunas de estas cuestiones, la falta de un enfoque integral y la continua preferencia por los sectores más privilegiados impidieron avances significativos hacia una agricultura más inclusiva y sostenible.

Además, la adopción de políticas neoliberales en la década de 1980 —incluyendo la apertura comercial, reducción de subsidios y de apoyos estatales—, exacerbó las dificultades para los pequeños productores, a lo que se sumó que a partir de 1982, con la crisis de la deuda externa, se establecieron políticas de ajuste estructural que

llevaron a una reducción en el gasto público, afectando de manera significativa los apoyos que recibía el sector (Calva, 1996a). La liberalización del mercado agrícola, además, expuso a los agricultores a la competencia internacional, lo que, junto con la reducción de la intervención estatal, resultó en una mayor vulnerabilidad para los productores de pequeña escala, la cual se vio agravada por la falta de mecanismos de protección interna, lo que además amplió las brechas de competitividad entre productores nacionales y extranjeros (Moguel y Bartra, 1995).

Estas décadas marcaron un periodo de transición crítica para el campo mexicano, donde las políticas públicas tuvieron un papel fundamental en la configuración de las dinámicas agrícolas y rurales. A pesar de los intentos por reformar y mejorar el sector, las políticas establecidas durante esta etapa no lograron resolver las desigualdades estructurales ni fomentar un desarrollo agrícola equitativo. La experiencia del campo mexicano en las décadas de 1980 y 1990 ilustra la importancia de adoptar enfoques más integradores y justos en la formulación de políticas agrícolas que consideren las necesidades y capacidades de todos los actores involucrados, especialmente de aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad. Resalta que la adopción de políticas sociales focalizadas fue insuficiente para revertir la desigualdad histórica de los pequeños productores, pues la infraestructura y el acceso al crédito seguían concentrados en zonas de alta productividad y en los grandes propietarios (Bauluz *et al.*, 2020).

El Programa Nacional de Alimentación, instaurado por Miguel de la Madrid Hurtado en 1983, marcó un nuevo enfoque en la política agrícola del país. Este programa buscó ajustar estructuralmente el gasto público, reduciendo subsidios relacionados con la producción y el consumo de alimentos, con el objetivo de incrementar el consumo en zonas vulnerables. A diferencia de sus predecesores, logró mayor cohesión y efectividad al estar centralizado bajo una sola secretaría, evitando problemas de coordinación. La centralización permitió un mayor control de los recursos, aunque persistió el problema de la escasa participación de las comunidades en la toma de decisiones (Bartra, 2013).

El declive del sector campesino se insertó en el conjunto de medidas adoptadas para enfrentar la crisis económica y alimentaria que atravesaba el país en las décadas de 1980 y 1990: tan sólo el volumen de importaciones de maíz había aumentado en más de 100 % respecto de la década de 1970 (Azamar y Salazar, 2015; García y Cruz, 2004), evidenciando la creciente dependencia del exterior y la falta de competitividad de los productores nacionales. Sin embargo, trajo consigo distorsiones en el mercado debido a la entrada de productos alimenticios importados a bajo costo, con el fin de debilitar a los competidores nacionales y establecer una dependencia estructural con importaciones desde Estados Unidos. Esto aseguraba

un mercado para sus excedentes de productos. Además, en México las empresas mantuvieron los salarios bajos de forma artificial, especialmente en el sector agrícola, beneficiándose de la disponibilidad de alimentos baratos.

De este modo, los procesos políticos, productivos y comerciales en el ámbito agrícola adquirieron un carácter de dominio político, marcado por un proceso de desplazamiento de las comunidades campesinas. En el contexto de esta modernización, las grandes agroempresas se beneficiaron significativamente del apoyo del Estado, convirtiéndose en proveedoras principales de alimentos y materias primas, aunque este cambio reflejó una “agricultura dual”, donde la producción para exportación y la producción para el mercado interno convivían bajo condiciones altamente desiguales (Azamar y Salazar, 2015).

Este desarrollo tuvo un impacto negativo en los pequeños y medianos productores, cuyos ingresos disminuyeron. A pesar de esto, no se generaron hambrunas, ya que las agroindustrias lograron reducir los costos de producción de alimentos, comprometiéndo su calidad, pero incrementando su cantidad. Antes de esta transformación el Estado fomentaba la producción de alimentos de alta calidad (Rubio, 2008).

La política estatal mexicana frente a la crisis agrícola se centró en condicionar la mayoría de los apoyos gubernamentales a niveles de producción que eran inalcanzables para los campesinos, pequeños y medianos productores. Esto provocó que muchos de ellos se convirtieran en una población empobrecida, dependiente de ayudas gubernamentales no relacionadas con su actividad productiva. Las regulaciones de acceso a estos apoyos excluían aproximadamente al 60 % de las unidades productivas rurales, cuyo nivel de producción no alcanzaba el umbral requerido para recibir incentivos (De Grammont, 1996).

En este contexto, la agricultura a pequeña y mediana escalas quedó restringida en cuanto a los beneficios productivos ofrecidos por el Estado. Esto llevó a que muchos campesinos tuvieran que rentar o vender sus tierras para obtener ingresos de supervivencia. Sólo 18 % de los ingresos de los hogares rurales provenía de la actividad agropecuaria, esta dinámica se vio reforzada por la creciente inserción de los pequeños productores en el mercado laboral informal y la migración estacional hacia zonas urbanas, quienes además enfrentaban el dilema de mantener sus tierras improductivas o cederlas a grandes productores y empresas agroindustriales (Yáñez, 2010).

Este modelo, que se basaba en el debilitamiento de agricultores pequeños y campesinos, fomentó un mercado laboral caracterizado por la explotación intensiva: bajos salarios, largas jornadas de trabajo, escasas o nulas prestaciones, empleo infantil en trabajos peligrosos y falta de regulación en la seguridad laboral, lo que agravó las condiciones de precariedad, permitiendo que las grandes agroempresas redujeran costos a expensas de los derechos de los trabajadores (Moguel y Bartra, 1995). El Es-

tado intentó compensar estas deficiencias por medio de programas de transferencias económicas, asegurando de esta manera la supervivencia del sector con apoyos sociales que apenas compensaban las condiciones laborales inadecuadas, llevando a que la producción alimentaria de los campesinos se centrara en la autosubsistencia (Rubio, 2008).

Como resultado de estas políticas, de los cuatro millones de unidades productivas rurales existentes antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sólo 10% mantenía su actividad de manera rentable y todas eran grandes empresas. Los que no lograron mantenerse competitivos en el mercado internacional se vieron forzados a emigrar, arrendar sus tierras o dedicarse a otras actividades<sup>4</sup> (Rubio, 2008).

De esta manera, los campesinos incapaces de competir con grandes empresas quedaron marginados del mercado (Calva, 1996a; Moguel y Bartra, 1995); asimismo, la liberalización comercial impulsó la sobreexplotación de bienes naturales en manos de corporaciones nacionales y extranjeras, lo que reforzó la desposesión de tierras en zonas de alto valor agrícola y ecológico. Aunado a ello, la puesta en práctica de políticas de ajuste estructural redujo de forma significativa la capacidad de intervención del Estado en la regulación de precios y la inversión en infraestructura agraria, limitando aún más las oportunidades de los pequeños productores.

#### LA NUEVA POLÍTICA PARA EL CAMPO

Las políticas públicas son instrumentos clave en la transformación del espacio en territorio, así como en los procesos de control sobre los bienes naturales y la población. No siempre resuelven problemas para el beneficio de las colectividades, ya que en ocasiones se orientan a beneficiar sólo a sectores específicos. Por ejemplo, las políticas de desarrollo agroindustrial y de apoyo a megaproyectos extractivos, aunque contribuyeron a superar la crisis económica y alimentaria de su tiempo, también incentivaron el subdesarrollo de más de 30 millones de personas de zonas rurales. Por lo tanto, es relevante examinar las consecuencias de las políticas agrícolas en la reconfiguración del territorio y su representación política.

<sup>4</sup> De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo) (SHCP, 2002), para finales del siglo xx la tasa de migración rural-urbana se había incrementado 30% respecto de la década de 1970, evidenciando el éxodo de campesinos que no hallaban viabilidad económica en sus comunidades.

La administración federal 2018-2024<sup>5</sup> buscó reorientar las políticas públicas hacia un enfoque más inclusivo y equitativo con la intención de beneficiar a una gama más amplia de la población y contrarrestar los efectos negativos de las políticas pasadas (Azamar y Tagle, 2019; De Grammont, 1996; Valladares, 2018). Es en este contexto que el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (2020-2024) incluyó iniciativas sociales destinadas a reformar el modelo de desarrollo y la política agroalimentaria, con el fin de lograr la autosuficiencia alimentaria y revitalizar los sectores agrícola, ganadero, pesquero y de acuicultura. Entre estos programas destaca el de Sembrando Vida que se planteó como parte de una estrategia para revertir la situación de empobrecimiento que enfrenta el campo mexicano.

### *Caracterización de Sembrando Vida*

El programa Sembrando Vida se creó como una estrategia integral que buscaba restaurar un millón de hectáreas de bosques y selvas, reducir el déficit en la balanza comercial forestal de México y generar empleo, destacando la relevancia de los sistemas agroforestales sobre la tradicional actividad agropecuaria (López Obrador, 2017). Este programa se entrelaza con instituciones clave como la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), evidenciando un enfoque multidisciplinario en su ejecución.

Sembrando Vida tiene como objetivo fundamental la mejora de condiciones de vida en zonas rurales y comunidades agrarias, impulsando la participación social, la inclusión productiva y el desarrollo comunitario mediante sistemas de producción agroforestales. Este enfoque busca abordar el abandono, la marginación y la pauperización de áreas forestales, vinculando estrechamente la política social con el rescate del campo y del sector forestal, además de abordar la pobreza y la necesidad de intervención estatal para contrarrestar problemáticas estructurales (Secretaría de Bienestar, 2019). Sus lineamientos resaltan el potencial productivo de las regiones

---

<sup>5</sup> La Cuarta Transformación es la denominación política utilizada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) para referirse a un proceso de cambio estructural en la vida pública mexicana. Se plantea como la continuidad histórica de tres momentos fundacionales: la Independencia, la Reforma y la Revolución, por ello la Cuarta Transformación buscaba reconfigurar la relación entre Estado y sociedad mediante políticas orientadas a la justicia social, el combate a la corrupción, la austeridad republicana y la recuperación de la soberanía nacional.

rurales participantes, promoviendo la sustitución de productos agrícolas importados por producción local y reconociendo a los beneficiarios como actores no tradicionales en la producción forestal. Asimismo, enfatiza la importancia de reducir el déficit en la balanza comercial forestal a partir del aumento de la producción nacional, esto con la finalidad de disminuir la dependencia de importaciones y fortalecer el sector interno (López Obrador, 2017).

El diagnóstico previo a su implementación identificó desafíos críticos como la coexistencia de riqueza natural y cultural con la pobreza, la falta de programas institucionales eficaces, el insuficiente aprovechamiento del potencial productivo sustentable, la deforestación y la falta de apoyo a sujetos agrarios para combatir la insuficiencia alimentaria y mejorar el medio ambiente. Para abordar estos desafíos, Sembrando Vida se diseñó específicamente para poblaciones en zonas de alta biodiversidad y bajo ingreso, abarcando 19 entidades federativas con una atención prioritaria en ciertas regiones cada año (Secretaría de Bienestar, 2019).

El programa entrega un apoyo económico mensual de 5,000 pesos a los sujetos de derecho beneficiados, además de apoyos en especie como plantas, insumos y herramientas. Destaca también la capacitación técnica en colaboración con Jóvenes Construyendo el Futuro, con el fin de impactar positivamente la calidad de vida y la producción agroforestal. Además, contempla el sistema Milpa Intercalado de Árboles Frutales (MIAF) para incrementar los ingresos de los productores y proteger los ecosistemas. Prioriza la participación de personas jóvenes, mujeres campesinas indígenas y sujetos agrarios sin acceso a otros programas federales, reconociendo la vulnerabilidad de ciertos grupos demográficos y la importancia de una transición generacional en la propiedad social.

Para ser elegible, se requiere cumplir criterios como ser sujeto agrario con ingresos bajo la línea de bienestar rural y tener disponibilidad de 2.5 hectáreas para un proyecto agroforestal. El proceso de selección y registro de beneficiarios involucra la participación de las Asambleas Ejidales y Comunitarias.

Sembrando Vida estructuró su equipo humano en distintos niveles de operación y especialización, desde una perspectiva regional hasta la interacción directa con las comunidades (cuadro 1). La composición incluyó Coordinadores Regionales y Territoriales, Especialistas Productivos Sociales, Facilitadores Comunitarios, Técnicos Sociales y Productivos, además de becarios de Jóvenes Construyendo el Futuro. Este diseño permitió una cobertura amplia y específica en las necesidades de cada comunidad, fomentando un enfoque integral en el desarrollo de sistemas agroforestales y la fortaleza comunitaria.

Este programa creó Centros de Aprendizaje Campesino —en los que se organizan y colaboran 25 beneficiarios— que se han convertido en los núcleos de aprendizaje y

trabajo, por lo que han desempeñado un papel fundamental al servir como puntos de encuentro para la capacitación técnica y el intercambio de experiencias entre las personas beneficiarias. Realizan reuniones dos veces al mes con la intención de promover el desarrollo de sistemas agroforestales, la organización comunitaria y la cooperación para la diversificación de ingresos, ya que Sembrando Vida tiene como uno de sus objetivos la mejora del tejido social en espacios rurales (Secretaría de Bienestar, 2019).

Cuadro 1. Organización de Sembrando Vida, 2019

<i>Nivel organizacional</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Rol o función</i>
Coordinadores Regionales	4	Supervisar y coordinar las actividades en la región asignada.
Coordinadores Territoriales	13	Gestionar y coordinar las actividades en los territorios designados.
Especialistas Productivos Sociales	5	Asesorar en el desarrollo de prácticas productivas y sociales.
Facilitadores Comunitarios	230	Facilitar la interacción y participación comunitaria en el programa.
Técnicos Sociales	1150	Brindar apoyo y capacitación en aspectos sociales del programa.
Técnicos Productivos	1,150	Brindar apoyo y capacitación en aspectos productivos agroforestales.
Becarios	Variable	Apoyar las actividades del programa mientras reciben formación.
Centros de Aprendizaje Comunitario	-	Espacios de reunión para capacitación y desarrollo de sistemas agroforestales, organización y cooperación comunitaria.

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Bienestar (2019).

### *Desafíos y limitaciones de Sembrando Vida*

Sembrando Vida comenzó a operar en el contexto histórico de debilitamiento del campo mexicano descrito en el primer apartado. A este entorno complejo se le sumaron fallas en su diseño e implementación, de tal manera que el programa enfrentó desafíos importantes desde su creación.

La información analizada se desprende del estudio comparativo desarrollado entre 2023 y 2024, centrado en la revisión crítica de las políticas agrícolas adoptadas

en México durante el periodo 1960-2024, con especial atención al programa Sembrando Vida. La investigación siguió un enfoque cualitativo y analítico-comparativo, sustentado en la revisión documental y bibliográfica de fuentes oficiales, normativas y académicas, así como en evaluaciones públicas del Coneval y de la Secretaría de Bienestar.

Uno de los problemas de diseño fue establecer una estructura que facilitara la integración efectiva de los objetivos ambientales y sociales del programa. En cuanto a su implementación, el rápido escalamiento a varios estados del país presentó dificultades en el reclutamiento y la formación del personal necesario para llevar a cabo las actividades del programa, como la organización de los Coordinadores Regionales, Territoriales, Especialistas Productivos Sociales, Facilitadores Comunitarios y Técnicos, lo que resultó una tarea compleja que hasta el momento de la escritura de este artículo no se había completado del todo. El balance entre asegurar una cobertura amplia y mantener un estándar de calidad en la capacitación y el acompañamiento técnico es una línea fina en la que el programa estaba aprendiendo a navegar.

La puesta en marcha de los Centros de Aprendizaje Campesino y de los viveros comunitarios son uno de los logros del programa; sin embargo, estos espacios han enfrentado el desafío de mantener una participación activa y sostenida de la comunidad, pues para fomentar la organización y la cooperación se requiere de un enfoque sensible y adaptativo, considerando las dinámicas locales y los distintos niveles de interés, así como el compromiso de los participantes, lo que se intenta aliviar a través de la cooperación con la población beneficiaria participante en los mismos.

La focalización efectiva del programa en las comunidades más marginadas también ha presentado retos, pues a pesar de los esfuerzos por incluir a personas que realmente necesitaban el beneficio, evaluaciones externas han sugerido que aún existe margen para optimizar la selección de beneficiarios, garantizando que el apoyo llegue a las poblaciones más vulnerables (Cotler *et al.*, 2020).

Desde la perspectiva ecológica, Sembrando Vida ha enfrentado críticas y preocupaciones; distintos informes han señalado la pérdida de cobertura forestal asociada con algunas de sus actividades (Warman *et al.*, 2021), lo que ha suscitado debates sobre su efectividad en cumplir los objetivos ambientales sin comprometer la integridad ecológica de las áreas intervenidas, así como la necesidad de desarrollar mecanismos de monitoreo más robustos para evaluar los impactos ecosistémicos (Azamar y Reyes, 2023).

Es relevante mencionar que este programa, a diferencia de otros esfuerzos públicos para abonar en el beneficio social, ambiental y económico de espacios rurales, tuvo un presupuesto creciente durante la administración federal 2018-2024. En 2019 se le asignaron 15,000 millones de pesos, subiendo a 28.5 mil millones en 2020, a

28.9 en 2021, 29.9 en 2022 y luego hasta 37.1 en 2023. En 2024 dispuso de un presupuesto de 38.9 mil millones de pesos. Sin embargo, Sembrando Vida ha enfrentado críticas por la manera en que estos recursos son administrados. Las objeciones no consisten en la cantidad sino en cómo se ha llevado a cabo la ejecución de estos recursos, la evaluación de su impacto real en los aspectos social, ambiental y económico, así como la transparencia en la rendición de cuentas.

El desafío reside no sólo en asignar fondos sustanciales, sino en asegurar que cada peso contribuya de manera efectiva a la transformación positiva y sustentable de las comunidades rurales, a la recuperación de ecosistemas y al fortalecimiento de la economía local de manera equitativa y eficiente. Esto sugiere la necesidad de un análisis más profundo sobre la estructura de gastos del programa, la optimización de sus operaciones y la implementación de mecanismos robustos de monitoreo, así como evaluaciones que permitan adaptarlo y mejorarlo continuamente para alcanzar sus objetivos.

Otros de los problemas de Sembrando Vida consisten en que cuenta con un enfoque de actuación amplio, pero una limitada cantidad de indicadores y objetivos medibles que permitan dar cuenta de su avance, así como de la percepción de la población beneficiaria.

### *Dinámicas de Sembrando Vida*

La Evaluación de Procesos de Sembrando Vida (Coneval, 2024) revisa la gestión operativa del programa para determinar si ésta contribuye al logro de sus metas y objetivos. Entre los hallazgos más destacados están los siguientes:

- Modificaciones en el diseño de los Sistemas Agroforestales y la Milpa Intercalada con Árboles Frutales que han generado ajustes en la planeación, especialmente en la densidad de las plantaciones y disponibilidad de agua en las unidades de producción.
- Necesidad de abrir canales de comercialización y evitar la saturación de los mercados locales, dado el potencial incremento de la oferta de ciertos productos en territorios donde antes no existía producción a gran escala.
- Poco desarrollo del ahorro y de proyectos productivos en las Comunidades de Aprendizaje Campesino creadas después de 2019, debido a la eliminación del ahorro programado.
- Ausencia de metas claras e indicadores para aspectos sociales, como la regeneración del tejido social.

Estos hallazgos coinciden con la necesidad de fortalecer la planificación estratégica, así como de atender aspectos técnicos (producción de planta, manejo de la parcela, comercialización) y sociales (tejido comunitario, contraloría social, cultura del ahorro). La evaluación también subraya la importancia de contar con capacitaciones integrales, tanto para los técnicos sociales como para los propios “sembradores” —la población beneficiaria—, enfatizando la necesidad de definir temáticas y metodologías que promuevan la participación y fortalezcan las capacidades productivas.

La evaluación de procesos también evidencia la relevancia de la articulación institucional entre la Secretaría de Bienestar y otras instancias involucradas, como el Banco de Bienestar o entidades estatales y municipales. Problemas como retrasos en la entrega de apoyos, falta de infraestructura local para la recepción de insumos y/o errores en la captura de información ilustran la complejidad de gestionar un programa de alcance federal sin una coordinación adecuada.

Por otro lado, un elemento determinante para entender las actuales políticas agrarias es la creciente participación de organizaciones sociales y agrupaciones campesinas. En la medida en que actores como la Central Campesina Cardenista, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas o el Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI han ganado voz y visibilidad, se han convertido en interlocutores privilegiados para presionar al gobierno y señalar deficiencias estructurales en las políticas rurales (Lutz, 2023). Su exigencia principal es que se reconozca la diversidad de realidades que coexisten en el campo, y que las iniciativas públicas incluyan perspectivas interculturales, de género y de justicia ambiental. Esto sugiere que la participación activa de estas organizaciones sociales puede incidir de manera positiva en la formulación y realización de los programas gubernamentales.

Finalmente, la incorporación de tecnología e innovación en el sector agropecuario es un factor determinante para disminuir la brecha de productividad entre los grandes consorcios agrícolas y los pequeños y medianos productores. Programas de capacitación en agricultura sustentable, incorporación de sistemas de riego tecnificados y acceso a semillas mejoradas son acciones que, según diversos estudios, podrían incrementar el rendimiento y mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales (Coneval, 2024). No obstante, la adopción de tecnología no debe verse como la solución única ni definitiva, cualquier proceso de modernización agrícola requiere una comprensión profunda de la cultura, la organización social y las prácticas productivas locales, de forma que se evite una imposición tecnológica que no responda a las verdaderas necesidades de la gente (Coneval, 2024).

## CONCLUSIONES

El campo mexicano ha sido históricamente el escenario de múltiples transformaciones impulsadas por políticas gubernamentales que han buscado responder a desafíos económicos, sociales y ambientales. Desde las intervenciones estatales posteriores a la Revolución mexicana, pasando por la implementación de la Revolución Verde en las décadas de 1960 y 1970, hasta la adopción de políticas neoliberales a finales del siglo xx, el enfoque hacia el desarrollo rural ha experimentado cambios significativos. Estas políticas han tenido un efecto profundo en la estructura agrícola de México, marcando la transición de una economía basada en la autosuficiencia hacia una integración creciente en los mercados globales, lo que a menudo ha resultado en un aumento de la vulnerabilidad para los pequeños productores y una degradación del ambiente.

La política para el campo en el gobierno de la Cuarta Transformación enfrentó el reto de revertir décadas de rezago y desigualdad, al tiempo que debía adaptarse a los desafíos globales de la volatilidad de los mercados, los efectos del cambio climático y la demanda de una ciudadanía más participativa. En este contexto, Sembrando Vida surgió como una propuesta contemporánea que busca diferenciarse radicalmente de políticas previas. A diferencia de las iniciativas que promovían la industrialización agrícola y la exportación, este programa se enfoca en la sostenibilidad ambiental y el bienestar social a partir de la instauración de sistemas agroforestales. Este enfoque integral intenta no sólo mejorar las condiciones económicas de los campesinos sino también fomentar la recuperación de los ecosistemas y la biodiversidad. Esta iniciativa marca un cambio de paradigma en la política agrícola mexicana, intentando reconciliar la producción agrícola con la conservación ambiental, además de ofrecer una alternativa al modelo de desarrollo basado en la explotación intensiva de bienes naturales y la liberalización del mercado agrícola.

La transición de las políticas neoliberales a un enfoque más centrado en la sostenibilidad y el bienestar social refleja una comprensión más matizada de los desafíos que enfrenta el campo mexicano. Las políticas neoliberales, caracterizadas por la apertura comercial, la privatización de empresas estatales y la disminución de los subsidios agrícolas, contribuyeron a una mayor competencia internacional y a la consolidación de la producción en manos de unos cuantos grandes productores. Esto exacerbó las desigualdades y dejó a los pequeños agricultores en una posición vulnerable, incapaces de competir en el mercado global. Además, estas políticas a menudo no lograron abordar las preocupaciones ambientales, resultando en prácticas de cultivo que ponían en riesgo la sostenibilidad de los bienes naturales. En contraste, Sembrando Vida ha buscado empoderar a los pequeños productores y campesinos a través del apoyo directo, promoviendo prácticas agrícolas que son tanto económicamente via-

bles como ambientalmente sustentables. Al centrarse en sistemas agroforestales, el programa intenta no sólo incrementar la producción sino también mejorar la calidad de los suelos, aumentar la captura de carbono y preservar la biodiversidad local. Esto representa un reconocimiento de que la seguridad alimentaria y el desarrollo económico rural pueden lograrse de manera que también beneficien al ambiente.

Los hallazgos de la evaluación del Coneval (2024) ponen de relieve la necesidad de reforzar la coordinación interinstitucional, mejorar el acompañamiento técnico y establecer indicadores claros para medir el impacto de los programas. Destaca, en particular, la Evaluación de Procesos que señala áreas de oportunidad como el desarrollo de canales de comercialización, la estandarización de capacitaciones, la generación de instrumentos de control social más efectivos y la definición de metas sociales e indicadores de “suficiencia alimentaria”.

El éxito a largo plazo de Sembrando Vida dependerá de su capacidad para integrarse dentro de una estrategia más amplia de desarrollo rural que aborde las causas subyacentes de la pobreza y la degradación ambiental. Esto implica no sólo inversiones en la agricultura sino también en infraestructura rural, educación, salud y acceso a mercados. Además, será fundamental crear sinergias con otras políticas públicas y programas gubernamentales, asegurando un enfoque coordinado que maximice el impacto positivo en las comunidades rurales.

## REFERENCIAS

- Azamar, A. y Reyes, O. (2023). Cambios espaciales en una Unidad Productiva ejidal como resultado de la implementación del programa Sembrando Vida, en Barrera (coord.), *Evaluación de políticas de la 4T desde una perspectiva crítica*.
- Azamar, A. y Salazar, C. (2015). Amenaza y seguridad alimentaria: producción de etanol en Estados Unidos, *Revista Memorias*, 13(24), pp. 87-104. <https://doi.org/10.16925/me.v13i24.1498>
- Azamar, A. y Tagle, D. (2019). Biocombustibles: ¿puede México aprovechar estos energéticos?, en Carillo y Torres (coords.), *Biorrefinerías y economía circular* (pp. 169-184), UAM.
- Bartra, A. (2013, octubre 15). Dependencia y resistencia: las dos caras del campo mexicano. *Americas.org*. <https://www.americas.org/es/dependencia-y-resistencia-las-dos-caras-del-campo-mexicano-armando-bartra/>
- Bauluz, L., Govind, Y. y Novokmet, F. (2020). *Global land inequality* (wid.world Working Paper No. 2020/10). wid.world
- Calva, J. L. (1996a). La estrategia neoliberal en México y sus efectos en la dinámica agrícola, en Torres, Del Valle y Peña (coords.), *El reordenamiento agrícola en los países pobres*, UNAM.

- Calva, J. L. (1996b). La reforma económica de México y sus impactos en el sector agropecuario, en P. Bovin (coord.), *El campo mexicano: una modernización a marchas forzadas* (pp. 31-76), Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos / Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1989). *México: políticas y subsidios agrícolas y alimentarios, 1970-1988*, CEPAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2009). *Evolución de la pobreza en México*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (2024). *Evaluación de Impacto Cualitativa del Programa Sembrando Vida*, Coneval.
- Cotler, H., Manson, R. y Nava, J. (2020). *Evaluación de la focalización del Programa Sembrando Vida*.
- Cuevas, V., Baca del Moral, J., Cervantes, F. y Aguilar, J. (2012). Asistencia técnica en el sector agropecuario en México: análisis del VIII Censo Agropecuario y Forestal, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 3(5), pp. 943-957. <https://doi.org/10.29312/remexca.v3i5.1386>
- De Grammont, H. C. (1996). Política agraria y estructura territorial, *Revista de Estudios Agrarios*, (2), pp. 26-38.
- Escobar, A., Ohmstede, H. y Sánchez, M. (2008). El agua y la tierra en México, siglos XIX y XX: ¿caminos separados, paralelos o entrecruzados?, en A. Escobar, M. Sánchez y Gutiérrez (coords.), *Agua y tierra en México, siglos XIX y XX* (pp. 11-49), Colmich/Colsan.
- Fox, J. y Haight, L. (2010). La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto, en J. Fox y L. Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio* (pp. 9-53), Dissa Impresores.
- García, J. A. y S. Cruz, M. de J. (2004). Importaciones de maíz en México: un análisis espacial y temporal, *Investigación Económica*, 63(250), pp. 131-160.
- Gordillo, G. y Wagner, R. (2005). Las reformas titubeantes: el campo mexicano, 1975-2000, *Economía UNAM*, 2(5).
- Gutiérrez, D. J. y Rabell, E. (2018). La política social en el campo mexicano, *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 11(15), pp. 101-119. <https://doi.org/10.25058/1794600X.894>
- Herrera, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios Sociales*, 17(33), pp. 9-39.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1980). *Características del sector agropecuario en México*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México: 1984-1992. Informe metodológico*.
- López Obrador, A. M. (2017). *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*.
- López, O. B. E. y Graillet, E. M. (2002). El desarrollo rural en México: una breve revisión descriptiva de los modelos aplicados. *Revista Ciencia Administrativa*, (2).

- Lutz, B. (2023). Organizar para civilizar: el Estado mexicano y el campesino en el siglo xx, *Secuencia* (116). <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i116.1984>
- Macías, R., Macías, J. C., y González, R. (2020). Distribución de recursos en programas para el desarrollo rural en México, *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(89). <https://doi.org/10.37960/revista.v25i89.31535>
- Moguel, J. y Bartra, A. (1995). El sector agropecuario mexicano: un balance sobre el desastre (1988-1994), *Problemas del Desarrollo*, 26(102), UNAM.
- Montesillo, J. L. (2008). Evolución agrícola bajo la modalidad de riego en México, 1900-2000, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (102).
- Pizaña, H. A. (2024). *El engaño neoliberal: historias de exclusión en la Frailesca*, Universidad Autónoma de Chiapas.
- Rubio, B. (2008). *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*. Fundación Heifer Ecuador.
- Secretaría de Bienestar (2019, enero 24). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida*. DOF.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2002). *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada*. Subsecretaría de Egresos.
- Sunyer, P. (2006). Temporal y regadío en el agro mexicano: política y agricultura en el México de principios del siglo xx, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 10(218).
- Valladares, L. (2018). El asedio a las autonomías indígenas por el modelo minero extractivo en México, *Iztapalapa; Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (85), pp. 103-131. <http://dx.doi.org/10.28928/revistaiztapalapa/852018/atc5/valladaresdelacruzlr>
- Warman, J., Zúñiga, J. y Cervera, M. (2021). *Ánalisis de los impactos en las coberturas forestales y potencial de mitigación de las parcelas del programa Sembrando Vida implementadas*.
- Yáñez, A. (2010). Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural, *Economía Rural*, pp. 23-62.

## SEMLANZA

Aleida Azamar Alonso. Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel II. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7915-7611>. Correo electrónico: gioconda15@gmail.com



## El medio ambiente en la política del bienestar

## The environment in the Well-being policy

Vicente Ugalde

Este artículo explora la relación entre la política en materia ambiental y la destinada a enfrentar la pobreza durante la administración federal 2018-2024. Dado que el gobierno mexicano adoptó en su política social una concepción multidimensional de la pobreza, este texto se pregunta por el lugar de la protección ambiental en esa concepción. Se busca esclarecer si la intensa utilización de “bienestar” funciona como un subterfugio para justificar la pérdida de importancia de la política ambiental. Accesoriamente, el artículo se interesa en qué tanto el medio ambiente como la pobreza son objetos de política susceptibles de ser tratados transversalmente; de esta manera, la valoración sobre la política ambiental podría ser reconsiderada no sólo tomando en cuenta los recursos y la atención explícita que se le asigna.

Palabras clave: política ambiental, política social, Sembrando Vida, obradorismo.

This paper explores the relationship between environmental policy and anti-poverty policy. Since Mexican government adopted a multidimensional conception of poverty problem in its social policy, this paper discusses the place of environmental protection in that conception. The aim is to clarify whether the intense use of “well-being” function as a subterfuge to justify the decreasing importance of the environment. Additionally, the article is interested in the fact that both the environment and poverty are policy matter that can be treated transversally. Thus environmental policy assessment can, from this perspective, be reconsidered regarding an assessment only based on resources and explicit attention allocated.

Keywords: environmental policy, social policy, Sembrando Vida, obradorism.

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 15 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 11 de febrero de 2025.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo se pregunta por la manera en que la intervención pública en materia de protección ambiental se relacionó con la política social durante la administración federal 2018-2024. Se analiza si la irrupción en el discurso oficial de la noción de “bienestar” expresa la conexión entre la acción del Estado en materia de protección ambiental y social; esto es, se busca dilucidar si la protección ambiental mantiene un lugar en las traducciones concretas de la acción pública que están orientadas por la idea del bienestar. Supletoriamente, este artículo examina si la banalización en el uso de dicha noción no abre la puerta a que ésta sea utilizada como coartada que vuelve aceptable la instrumentalización del medio ambiente (Michelet, 2022).

Sin ser el objetivo principal, esta reflexión participa en la discusión sobre los vínculos entre la cuestión ambiental y la de las desigualdades sociales. Por ello, en primer término, se incluye una breve consideración respecto a algunas de las conexiones entre la cuestión ambiental y la pobreza, para entonces reconocer la adscripción disciplinar en la que se inscribe la pregunta central de este trabajo: ¿cuál es el lugar del medio ambiente en la noción de bienestar? Concretamente, sobre el lugar de la protección ambiental en las políticas de bienestar del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. En la segunda parte, se da cuenta de la incorporación del tema ambiental en la medición oficial de la pobreza, a fin de presentar una referencia concreta de uno de esos vínculos entre lo ambiental y lo social. Por último, en el marco de la adopción de la noción de bienestar por el gobierno federal, se revisa el caso de un programa susceptible de ilustrar la conexión entre protección ambiental y combate a la pobreza: Sembrando Vida.

Para efectuar este análisis se llevó a cabo una revisión de la bibliografía especializada que da cuenta de cómo la relación entre lo ambiental y la pobreza es concebida en círculos de reflexión académica, pero también en espacios en los que especialistas interactúan con las personas servidoras públicas responsables de programas públicos, como los que auspicia el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de México (Coneval). Respecto al lugar de la cuestión ambiental en la política gubernamental, se procedió a una revisión de documentos legislativos y gubernamentales mientras que la reflexión de la tercera parte del artículo se valió tanto de producción académica sobre la relación entre lo ambiental y lo social como de valoraciones desde las ciencias sociales respecto a Sembrando Vida.

## LAS CONEXIONES ENTRE LO AMBIENTAL Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES

En un texto esclarecedor y sugerente, Cornut y Zaccā (2007) subrayaron la falta de trabajos teóricos sobre las relaciones entre lo ambiental y las desigualdades sociales. A propósito de la aparición de esas discusiones en Europa, Theys (2007) se preguntaba qué podía explicar que las preocupaciones sociales y las ambientales se hubieran ignorado mutuamente durante tanto tiempo.

Una de las discusiones a las que esos autores se refieren, y que es de las que más claramente ha representado el encuentro entre la preocupación ambiental y la relacionada con las desigualdades sociales, es la que se evoca con el término “justicia ambiental”. Esta noción se presentó, principalmente en Estados Unidos en la década de 1980, en discusiones relacionadas con la proximidad a la que se exponían poblaciones afroamericanas respecto a instalaciones contaminantes, esencialmente respecto a sitios de disposición de residuos tóxicos (Bullard, 1993; Ghorra-Gobin, 2005). Luego, durante la década de 1990, la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) de ese país adoptó la noción en su repertorio de responsabilidades utilizándola principalmente para referirse a la tarea de tratar de compensar a las personas expuestas a factores contaminantes, como lo son sitios en los que se utilizaron masivamente los insecticidas, los pintados con material que contiene plomo o en proximidad a ríos contaminados (EPA, 1995).

La discusión sobre la justicia ambiental se presentó tardíamente en Europa bajo la noción de “desigualdades ecológicas” (Theys, 2007). Con ésta se aludió a que individuos o grupos sociales no se encuentran en igual exposición ante molestias y riesgos ambientales, ni al acceso a recursos y comodidades ambientales (Durand y Jaglin, 2012). Laigle y Oelher (2004) enfatizaron la acumulación de disparidades en el acceso a la calidad del medio ambiente, en la exposición a las molestias generadas por la expansión urbana y en los riesgos industriales y naturales que están relacionados con otras desigualdades sociales, como las relacionadas con el ingreso. En este último aspecto, la expresión de desigualdades ambientales se relacionó también con algunos de los temas a los que se hace referencia en estudios que utilizan la noción de “justicia espacial”.<sup>1</sup>

Otra conexión entre lo ambiental y la pobreza se relaciona con los impactos asociados al cambio climático. En esta discusión se resaltan las desiguales condiciones de las sociedades de cada país respecto a sus capacidades para enfrentar las consecuencias de los desajustes climáticos, así como para asumir los sacrificios que supone frenar este proceso. Al considerar los daños que serán provocados por el cambio

<sup>1</sup> Sobre la expresión “justicia espacial” véase Soja (2009) y en general la revista *Spacial Justice*.

climático (sequías, hambruna e inundaciones, entre otros) se impone el problema de las desiguales condiciones para enfrentarlos, tanto al interior de las sociedades de un mismo país como entre éstos (Shue, 1995; Bourban, 2018).

Por otro lado, se habla de este tipo de desigualdades en la discusión sobre la distribución de las cargas que supone frenar el proceso de cambio climático, considerando que los países históricamente han contribuido de manera desigual a la acumulación de gases de efecto invernadero. Es decir, se trata de considerar las contribuciones desiguales en función de los países, su ingreso, los hábitos de las poblaciones y los sectores de actividad que generan esas emisiones, sin dejar de tomar en cuenta tanto el momento histórico como el periodo en el que se realizaron esas contribuciones (IPCC, 2023 y 2014).

Otra forma de pensar el vínculo entre lo ambiental y las desigualdades sociales es la de la perspectiva de los impactos ambientales diferenciados; por ejemplo, en función del ingreso, el consumo o la movilidad, así como respecto a la relación entre el nivel educativo y la sensibilización ante la degradación ambiental (Wallenborn y Dozzi, 2007).

Respecto a la pregunta sobre el sitio que ocupa la protección ambiental en la discusión sobre pobreza y políticas públicas implementadas en México durante la administración federal 2018-2024, consideramos útil cuestionar si entre los factores que caracterizan a la pobreza se incluye al medio ambiente para, posteriormente, reflexionar sobre cómo es que esta consideración ha sido traducida en medidas concretas de acción pública.

#### DE UNA POBREZA SIN CONSIDERACIÓN AL MEDIO AMBIENTE...

En México, lo social como problema público suscitó la acción gubernamental desde que el gobierno posrevolucionario se stabilizó. En la década de 1930 esa atención consistió en subsidios para asegurar precios de productos básicos, lo que se expresó —entre otras acciones— en la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). En la siguiente década se buscó ampliar la atención del primer nivel en materia de salud a poblaciones que carecían de ella, así como incorporar trabajadores al empleo formal para integrarlos al sistema de seguridad social. En la década de 1970 se crearon instituciones para promover el desarrollo en zonas rurales marginadas como la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) (DOF, 5 de diciembre de 1970 y 21 de enero de 1977). Además, la Presidencia de la República

suscribió un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para crear el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-Coplamar), gracias al cual se incorporó a los habitantes de zonas marginadas como beneficiarios de servicios de “solidaridad social” (Coneval, 2018b).

La creación de programas perdió ritmo ante la crisis de la deuda de la década de 1980. Entre las medidas puestas en práctica para enfrentar esa crisis, las decisiones encaminadas a reducir el déficit comprendieron cambios en las políticas de precios y en los subsidios a la agricultura y a los productos alimenticios (Lustig, 2010). Luego de una fase (1983-1994) de desaparición de políticas públicas, Lustig (2010) identificó una siguiente etapa caracterizada por programas de transferencias monetarias focalizadas directas, como el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) de 1993, el Programa de Empleo Temporal (PET) de 1995, y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de 1997.

El efecto de la creación de instituciones, como el IMSS, de subsidios al consumo y en general de programas para mitigar la pobreza en zonas rurales y urbanas, se vio comprometido por la crisis de la deuda de la década de 1980, pero también por el funcionamiento interno y las orientaciones que dictó el uso político del que fueron objeto esas instituciones (Brachet-Márquez, 2010). Esos resultados magros se expresan en que si bien la seguridad social creada por el Estado mexicano daba opciones para enfrentar los riesgos laborales, de salud, de invalidez y vejez, cuidado a la niñez y los relacionados con la vivienda, 50 años después de creada, se limitaba a un tercio de la población, marcadamente concentrada en sectores de mayor ingreso (Valencia y Jaramillo, 2018). Por otro lado, los dispositivos asistenciales representados por la Conasupo, la Coplamar y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), entre otros, fueron limitados en sus recursos y de breve duración.

La discusión académica en torno a la pobreza y la desigualdad en México ha sido abundante durante las últimas tres décadas, y aunque constante, en algunos momentos fue estimulada por la atención gubernamental, por algún programa público como el Pronasol, el Progresa, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) o el Programa de Inclusión Social (Prospera),<sup>2</sup> y también por la aparición de trabajos académicos influyentes como los de Amartya Sen.<sup>3</sup> Al caracterizar el bienestar según la capacidad de llevar a cabo “funcionamientos” sus-

<sup>2</sup> La producción académica sobre estos temas es abundante. Remitimos al lector a Levy (2009), Cortés y de Oliveira (2010), Barba y Valencia (2013) y, entre otros, Hernández *et al.* (2019).

<sup>3</sup> Entre otros trabajos, son testimonio de esta discusión *On Ethics and Economics* de 1987, *Rights and Capabilities* de 1986, así como *The Quality of Life*, traducido al español como

ceptibles de ser valorizados, y al hacer que la pobreza sea evaluable en términos de privación de algunas de sus capacidades básicas, el *capability approach* de Sen contribuyó a reanimar la discusión respecto a la definición de la pobreza y el bienestar y en cuanto a su medición.<sup>4</sup>

Por otro lado, si los debates en círculos académicos internacionales sobre la medición de la pobreza contribuyeron a superar un concepto unidimensional basado en el ingreso, fue hasta la década del 2000 que en México se adoptó formalmente una aproximación multidimensional con la creación de un marco institucional para evaluar la política social del gobierno federal. Además, en 1999, con la inscripción en la Constitución del derecho al medio ambiente, se le otorgó a éste un papel en la noción de bienestar: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” (DOF, 28 de junio de 1999). El vínculo entre el derecho al medio ambiente y la concepción del bienestar, presente en una de las exposiciones de motivos de esa reforma, participaba en la idea de concebir los derechos sociales como parte del bienestar (Nava, 2018), no obstante que esta noción, la de bienestar, carecía en Europa (Michelet, 2022), pero también en México, de un significado jurídico específico. Es a partir de la discusión sobre la definición de pobreza que la conexión entre medio ambiente y bienestar adquirió un significado concreto.

#### A UNA CONSIDERACIÓN DEL AMBIENTE COMO DIMENSIÓN DE LA POBREZA

Ir más allá de una concepción de la pobreza basada en el ingreso abrió la puerta para considerar al medio ambiente en la conceptualización del bienestar y en su vinculación con la política social. La Ley General de Desarrollo Social fue el instrumento normativo clave en el que se incluyó el disfrute a un medio ambiente sano como uno de los derechos para el desarrollo social (artículo 6); esta mención introdujo la necesidad de que la medición de la pobreza multidimensional incorporara al medio ambiente (Hernández *et al.*, 2018). Sin embargo, esto no ocurrió de manera automática: el recorrido para incluir la noción de medio ambiente sano en las metodologías de medición de la pobreza ha sido largo y aún no se ha concluido de manera satisfactoria.

---

*La calidad de vida* en 2006. Su obra ha dado lugar a numerosos trabajos en revistas especializadas de México (Plata-Pérez, 1999; Boltvinik, 1992 y 1993).

<sup>4</sup> En el campo de la filosofía política en español, algunos ejemplos de la discusión aparecieron en la revista *Doxa* que dedicó su número 9 de 1991 al bienestar.

Si bien se conocían en México las discusiones sobre la incidencia del medio ambiente en la aprehensión subjetiva del bienestar, en su cálculo, así como en la identificación y cuantificación de su incidencia en la pobreza, al momento de crear la medición multidimensional de la misma no había consenso sobre cuáles eran los criterios más aptos para generar los indicadores correspondientes (Yashine, 2018). La reflexión no empezaba de cero, una discusión equivalente ya se había presentado antes respecto a problemáticas como cuáles eran las variables pertinentes para medir los efectos de la calidad del ambiente en la economía o en la salud de familias desfavorecidas, respecto a la utilización de agua contaminada en la agricultura y en la relación con las afectaciones de la mala calidad del aire en las poblaciones urbanas desfavorecidas (Lara y García, 2019; Menchaca y Byrne, 1991). También había ocurrido en la discusión sobre la importancia del entorno natural como parámetro de impacto significativo en la productividad y los ingresos familiares (Guevara, 2003), así como en la propuesta de construir indicadores para valorar el nivel de cumplimiento del derecho a un ambiente sano respecto de cada uno de los aspectos que impactan la salud de las poblaciones, como la eliminación de residuos, la calidad del agua, el estado de las aguas subterráneas, la deforestación y la calidad del aire. Además, las iniciativas de medición del bienestar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la época en la que apareció la Ley General de Desarrollo Social, dan cuenta del consenso que se había construido en torno a la necesidad de incluir al medio ambiente en la noción de bienestar social (Boarini *et al.*, 2006).

Años después, el Coneval (2018a) elaboró un diagnóstico del derecho a un ambiente sano con el que buscó dar cuenta de los avances en este derecho. Consideró seis temas: agua y saneamiento, calidad del aire, residuos domésticos, residuos peligrosos, biodiversidad y estado del suelo, y cambio climático. Propuso una valoración respecto a si el medio ambiente es sano o contaminado, así como a la manera en que el estado de degradación en esos seis ámbitos afecta al bienestar de las personas. Además, planteó la necesidad de convencer a las personas responsables de las políticas correspondientes para que adoptaran un enfoque basado en los derechos en las políticas de protección ambiental. En esos mismos años, se elaboraron otras propuestas para valorar el cumplimiento del derecho a un ambiente sano a partir de —por ejemplo— indicadores en materia de calidad del aire medidos con información generada por el Sistema Nacional de Información sobre la Calidad del Aire (Sinaica) del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (Muñoz, 2018).

La integración del derecho a un medio ambiente sano en la reflexión y en la acción pública relacionada con el bienestar y con la pobreza y su medición permitiría entender el lugar del medio ambiente en la concepción del bienestar y la pobreza; e

identificar la traducción concreta de esa concepción en políticas públicas. Los estudios coordinados por el Coneval, el lugar creciente del tema ambiental en la discusión pública y la centralidad que adquirió la noción de bienestar hacia 2018 fundaron una expectativa sobre el sitio que tendría el medio ambiente en las prioridades del gobierno entrante. Programas gubernamentales, como Sembrando Vida, estimulan, sin embargo, cuestionamientos sobre la manera en cómo ese gobierno ha traducido en políticas la relación entre medio ambiente y bienestar.

#### LO AMBIENTAL EN EL BIENESTAR: EL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

El presidente Andrés Manuel López Obrador convirtió la noción de “bienestar” en la etiqueta distintiva de su gobierno. La utilizó en la denominación de varios de los programas sociales importantes,<sup>5</sup> de instituciones de salud<sup>6</sup> y de la instancia responsable de la dispersión de las transferencias monetarias.<sup>7</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) señala que “el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos sino como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población”, y en consecuencia, la Secretaría de Desarrollo Social fue modificada para llamarse Secretaría de Bienestar (Sebien) (DOF, 11 de noviembre de 2018).

Esta omnipresencia, y la inevitable ambigüedad en su uso, hicieron difícil identificar el lugar que tendría la idea de medio ambiente sano en la noción de bienestar. El PND 2019-2024 hace una modesta referencia al tema en su apartado sobre el desarrollo sostenible,<sup>8</sup> así como al referirse a uno de los proyectos prioritarios del gobierno: el Tren Maya.<sup>9</sup> En este contexto, uno de los programas clave planteados en el PND

<sup>5</sup> Cuatro de los diez programas de política social enumerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 incluyeron esta noción en su título (DOF, 12 de julio de 2019; Gobierno de la República, 2019).

<sup>6</sup> El Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) y el Fondo Salud para el Bienestar, por ejemplo (Reyes-Morales *et al.*, 2019).

<sup>7</sup> El Banco del Bienestar.

<sup>8</sup> “El gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, que en la época presente se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar” (DOF, 12 de julio de 2019).

<sup>9</sup> Es “un proyecto orientado a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible, proteger el medio ambiente de la zona desalentando actividades como la tala ilegal y el tráfico de especies y propiciar el ordenamiento territorial de la región” (DOF, 12 de julio de 2019).

2019-2024 es Sembrando Vida. Si bien no lleva en su título la noción de bienestar, su contenido confirma la importancia de esa idea en la narrativa programática y en la construcción de sentido de la acción del gobierno.

Sembrando Vida se presentó como un programa social, pero asociado con la protección del medio ambiente.<sup>10</sup> Sin embargo, ni en su objetivo ni en su contenido presentó una integración clara de la protección ambiental como elemento del bienestar. Este programa promueve acciones forestales entre sujetos agrarios, principalmente a partir de subsidios para la plantación de árboles. Sus reglas de operación mencionan que el programa está dirigido a la población rural ubicada en regiones con alta biodiversidad; sin embargo, la contribución a la conservación de la biodiversidad no interviene como criterio para la selección de beneficiarios. En cambio, tiene como objetivo contribuir al bienestar social, así como a la igualdad social y de género mediante la generación de ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales. Uno de sus objetivos específicos es que “los sujetos agrarios con ingresos por debajo de la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva su tierra” (DOF, 24 de enero de 2019).

La única consideración ambiental que se le reconoce en el PND 2019-2024 es que gracias a él se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas, pero lo que se observa es que en su operación se trata de un programa más bien apto para facilitar la transferencia de recursos a hogares del medio rural, pero sin impactos considerables en la reforestación y difícilmente acredititable en materia de biodiversidad. Por otro lado, cabe preguntarse si Sembrando Vida podía estar contribuyendo al estancamiento del gasto público en acciones destinadas a esos objetivos (gráfica 1).

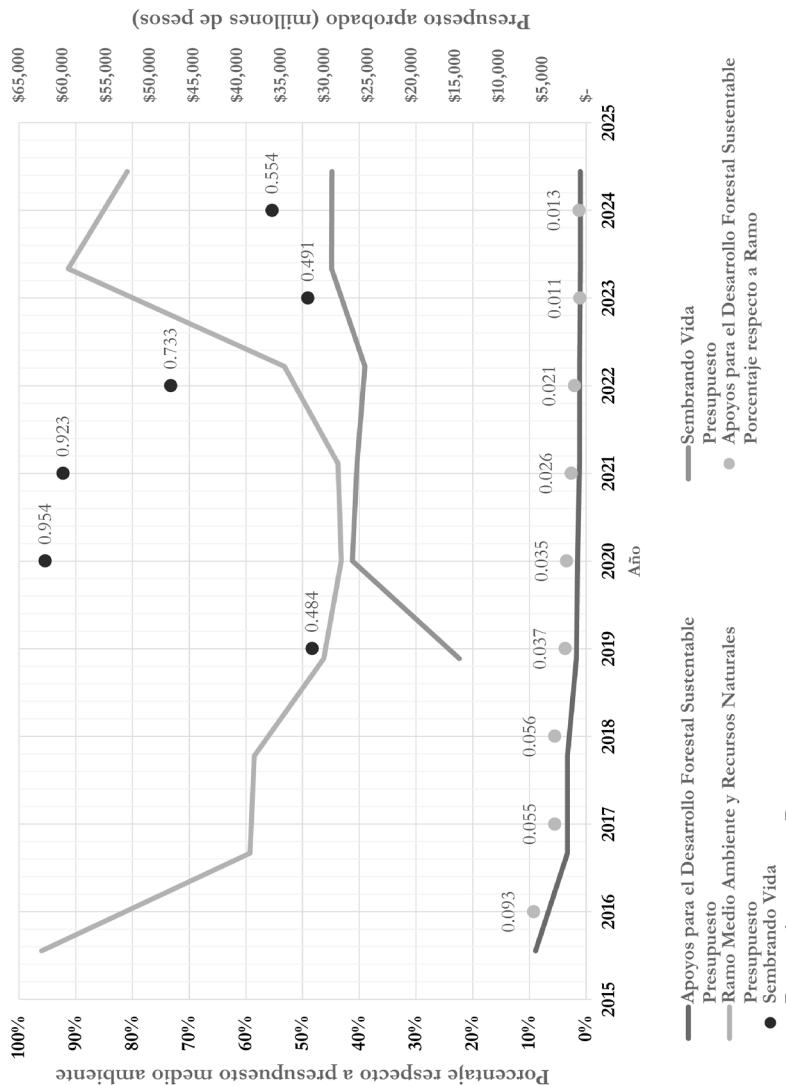
El presupuesto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que ascendió a alrededor de 38.5 mil millones en 2016, descendió en 2020 a 28,000 millones —apenas arriba de los poco más de 26,000 millones del presupuesto de Sembrando Vida—. Si bien el presupuesto de la Semarnat se recuperó a partir de 2022, si se observa la trayectoria de uno de los programas importantes de esta secretaría, como lo es el programa de apoyos para el desarrollo forestal, éste habría presentado una tendencia a la disminución ante un creciente presupuesto de Sembrando Vida.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Véase, entre otros, el Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde Sembrando Vida es presentado como parte de las acciones contra el cambio climático (Semarnat, 2021).

<sup>11</sup> Macías (2019) observa que, en 2020, el presupuesto de Sembrando Vida habría sido 32 veces más que el presupuesto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que ese año fue de 870 millones y que tiene la responsabilidad de preservar la biodiversidad de 22 millones de hectáreas, 95% más que el territorio cubierto por Sembrando Vida; además,

**Gráfica 1. Presupuesto aprobado de programas y ramo Medio Ambiente, 2016-2024**  
 (Precios constantes con año base 2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2024, 2023 y 2022).

Con poco tiempo de operación resulta difícil aventurar una valoración sobre el impacto ambiental de Sembrando Vida. Si bien a partir de los cambios y continuidades en sus documentos programáticos y sus evaluaciones es posible identificar una dimensión ambiental, su objetivo sigue estando claramente formulado en relación con una definición del problema que enfatiza la pobreza en zonas rurales, la relación de ésta con la baja productividad agrícola y de ésta con la ausencia de capacidad técnica, de acceso a insumos y de un ingreso regular a los campesinos (Secretaría de Bienestar, 2021). En efecto, luego del ajuste realizado en 2022, el programa redefinió su objetivo como “que las y los sujetos de derecho que se encuentran en municipios con rezago social, cuenten con 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agro Forestales y Milpa Intercalada entre árboles Frutales produciendo y que tengan cubiertas sus necesidades alimenticias básicas” (DOF, 31 de diciembre de 2021 y 17 de junio de 2022; Secretaría de Bienestar, 2021).

No obstante que en sus reglas de operación se plantea que el programa permitirá recuperar una cobertura forestal de 1,132,500 hectáreas, sus objetivos, general y específicos, se concibieron en términos de apoyos económicos y en especie, así como de acompañamiento técnico y social para su implementación (Secretaría de Bienes-  
tar, 2021). A pesar de que en algunas comunicaciones oficiales el gobierno subrayó que su objetivo era plantar 575 millones de árboles en 2019 y 115 millones en 2020 (Semarnat, 2020), documentos institucionales privilegian el reporte del número de beneficiarios que recibieron el subsidio. Un ejemplo de ello es que varios de los indicadores que contempla su matriz de indicadores para resultados refieren a los beneficiarios del subsidio<sup>12</sup> y, en general, dan poca importancia a la cantidad de árboles exitosamente plantados o conservados, como ocurre también en los informes que dan cuenta del desempeño del programa. Lo anterior ha motivado algunas críticas en la prensa que señalaron que únicamente 7 % de los árboles plantados habría sobrevivido al primer año del programa (Martínez, 2020; Sembrando Vida, 2020).

Por su parte, evaluaciones al programa en sus primeros años de funcionamiento señalaron algunas fallas. Se identificaron, por ejemplo, problemas en cuanto al suministro oportuno de los materiales necesarios para su operación, como retrasos en la entrega de herramientas y fertilizantes que, debido a la asociación entre la temporalidad de los ciclos productivos y la mortalidad de las plantas, tuvieron un efecto

---

fue equivalente a diez veces el presupuesto de la Comisión Nacional Forestal, que fue de 2.762 millones.

<sup>12</sup> Véase el sitio del Coneval destinado a las matrices de indicadores, especialmente los indicadores de componente y actividad en los que la mayoría de esos indicadores se refieren a la entrega o recepción de los apoyos económicos o en especie.

desastroso (Coneval, 2019). Al concluir el primer año de operaciones, el programa fue objeto de una evaluación en la que se señaló que la distribución de las transferencias se apegó a los criterios relacionados con el nivel de marginación, pero que ello no sucedió en cuanto a los criterios de biodiversidad, resaltando además que los lugares que necesitan una atención prioritaria en materia de biodiversidad eran más numerosos en comunidades en las que el programa no se había llevado a cabo (Cotler *et al.*, 2020). En su primer año de aplicación, el componente ambiental del programa Sembrando Vida habría sido completamente ignorado.

Al analizar la operación del programa desde un enfoque multifuncional, otros estudios encontraron que, si bien brinda una importante variedad de bienes y servicios que van de la promoción de la autosuficiencia alimentaria a la generación de empleos, Sembrando Vida promovía que un alto porcentaje (80 %) de los beneficiarios del programa desmontara y quemara las áreas forestales de sus tierras (Cortez *et al.*, 2022). Más aún, algunas evaluaciones consideraron problemático que el programa fuera operado por la secretaría encargada de la política social, la Secretaría de Bienestar, y no la entidad gubernamental especializada en el tema forestal, la Comisión Nacional Forestal (Conafor). Esto sería la causa de la omisión sobre aspectos técnicos que podrían mejorar la supervivencia y el crecimiento de las reforestaciones y restauraciones; así como del descuido de aspectos relacionados con el cambio climático (Manzanilla-Quijada *et al.*, 2024). Es también en esa configuración administrativa y en las afectaciones presupuestales a las dependencias encargadas de lo ambiental y lo productivo en las que Cano (2024) encontró la causa de cuestionamientos y denuncias sobre el programa. Finalmente, otra evaluación advirtió que si bien es cierto que se apega a los pilares de la Declaración de Nyéléní en materia de soberanía alimentaria, y que si bien es el programa social más importante del sexenio dirigido a la economía campesina, es también una intervención de “bajo impacto” al excluir a pequeños productores (Cano, 2024; Montes y Sánchez, 2024).

En suma, Sembrando Vida da una importancia marginal a la consideración del medio ambiente. A pesar del papel que podría desempeñar en la conexión entre el bienestar y el medio ambiente, parece más bien estar animado por el propósito de asegurar transferencias monetarias en el medio rural.

#### CONCLUSIONES: LA TRANSVERSALIDAD EN DOS DIRECCIONES

El análisis de Sembrando Vida aportó elementos para cuestionar la expectativa de la conexión entre la protección ambiental y la cuestión social durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Lo anterior a pesar de la inscripción del

derecho a un medio ambiente sano en la Constitución y la adopción, en la Ley General de Desarrollo Social, de la idea según la cual el disfrute a un medio ambiente sano constituye un derecho para el desarrollo social. Si bien la noción de “bienestar” comprende la idea de un medio ambiente no degradado, capaz de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, lo cierto es que la protección ambiental no parece haberse beneficiado de la omnipresencia de esta noción y parece más bien estar padeciendo las consecuencias de su banalización. Como idea que orienta la actuación concreta del gobierno, el medio ambiente parece más bien una víctima del éxito de la noción de bienestar social y podría pensarse que, en efecto, ha funcionado como un subterfugio en perjuicio de la protección ambiental (Michelet, 2022). El bienestar, tal como hoy es utilizado en la nomenclatura gubernamental, estaría redefiniendo sus alcances y replegándose a una concepción más limitada a la dimensión del ingreso.

Esta valoración puede, sin embargo, ser atenuada si se repara en que una de las características principales de la intervención pública en materia ambiental puede también considerarse como propia de la intervención pública en materia de política social: la transversalidad. Si acordamos que la transversalidad es una cualidad particular del objeto de las políticas públicas por la que es más factible la concretización de esas políticas mediante la realización de programas de acción que tienen otros objetos (Constantin, 2003), entonces podemos acordar también que el medio ambiente tiene ese rasgo de la transversalidad. Así, el combate a la contaminación tendría mayores posibilidades de concretarse si se lleva a cabo a partir de políticas agrícolas, industriales, de energía o de transporte, que si se buscara concretar mediante un programa único en materia de combate a la contaminación. De esta manera, podría pensarse que la recuperación de la superficie forestal y la conservación de la biodiversidad son metas ambientales susceptibles de lograrse mediante un programa social de transferencias monetarias para sembrar árboles; es decir, estaríamos pensando en los impactos ambientales de una política social. Los árboles sembrados serían un logro de esta política social, pero estarían haciendo posible la recuperación de la superficie forestal y realizando una medida de protección ambiental.

Ahora bien, si se hace el mismo razonamiento respecto a la política social y se adopta una perspectiva que piense en los efectos sociales de políticas ambientales, sería posible considerar que programas como Sembrando Vida son mecanismos por los que se concretiza la política social. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador podría, desde este punto de vista, caracterizarse como un gobierno que ha intentado alcanzar objetivos sociales mediante programas de acción relacionados con otros temas y objetivos de la intervención gubernamental. Sería un gobierno que ha concebido su acción a partir de esa cualidad del objeto de intervención que es la transversalidad de lo social.

#### AGRADECIMIENTOS

Agradezco las observaciones de los revisores anónimos, así como la lectura de Jaime Vera.

#### REFERENCIAS

- Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (spe), pp. 28-54.
- Boarini, R., Johansson, A. y Mira d'Ercole, M. (2006). Indicadores alternativos of *wellbeing*, *Documentos estadísticos de la OCDE*, núm. 11, OCDE.
- Boltvinik, J. (1993). Indicadores alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza, *Estudios Sociológicos*, XI(33), pp. 605-640.
- Boltvinik, J. (1992). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo, *Comercio Exterior*, 42(4), pp. 354-365.
- Bourban, M. (2018). *Penser la justice climatique*. PUF.
- Brachet-Márquez, V. (2010). Seguridad social y desigualdad, en F. Cortés y O. de Oliveira. *Desigualdad social. Los grandes problemas de México V* (pp. 181-209), El Colegio de México.
- Bullard, R. D. (1993). *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. South End Press.
- Cano, I. (2024). Leer el “desorden”. Cambio agrario, campesinados y el Sembrando Vida, *Estudios Sociológicos*, (42), pp. 1-17. <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2362>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *¿Qué resultados buscan alcanzar los programas sociales en México? Informe de enfoque de resultados 2019*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018a). *Estudio diagnóstico del derecho al medio ambiente sano*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018b). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, Coneval.
- Constantin, F. (2003). Identifier les politiques. Institutionnalisation d'un secteur ou transversalité de l'objet, le cas de l'environnement, en D. Renard, J. Caillot y D. de Béchillon (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit* (pp. 207-221), L.G.D.J.
- Cornut, P. y Zacciaï, E. (2007). Introduction, en P. Conut, T. Bauler y E. Zacciaï, *Environnement et inégalités sociales* (pp. 7-19), Editions de l'Université de Bruxelles.

- Cortez, J. G., Baca, J., Uribe, M., Gómez, T. y Valdés, E. (2022). La multifuncionalidad de la agricultura como herramienta de análisis de políticas agrarias: el caso del programa Sembrando Vida en Chahuites, Oaxaca, *Acta Universitaria*, (32), pp. 1-18. <https://doi.org/10.15174/au.2022.3339>
- Cotler, H., Manson, R. y Nava, D. (2020). *Evaluación de la focalización del programa Sembrando Vida*. Centro Geo-INECOL.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 5 de diciembre de 1970.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 21 de enero de 1977.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 28 de junio de 1999.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 12 de julio de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 11 de noviembre de 2018.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 24 de enero de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 12 de julio de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 31 de diciembre de 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 17 de junio de 2022.
- Durand, M. y Jaglin, S. (2012). Inégalités environnementales et écologiques: quelles applications dans les territoires et les services urbains?, *Flux*, (89-90), pp. 4-14. <https://doi.org/10.3917/flux.089.0004>
- Environmental Protection Agency (EPA) (1995). *Environmental Justice Strategy*, EPA.
- Ghorra-Gobin, C. (2005). Justice environnementale et intérêt général aux États-Unis, *Annales de la Recherche Urbaine*, (99), pp. 49-59.
- Gobierno de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. DOF, 12 de julio. <https://n9.cl/nmq9e>
- Guevara, A. (2003). *Pobreza y medio ambiente en México. Teoría y evaluación de una política*. INE-INAP-Universidad Iberoamericana.
- Hernández, G., Aparicio, R. y Ruiz, A. (2018). Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México, en G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 135-168), Coneval/IIS-UNAM.,
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023). Sections, en: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 35-115), IPCC. doi: [10.59327/IPCC/AR6-9789291691647](https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647)
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014). *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC.
- Laigle, L. y Oelher, L. (2004). *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain: la question des inégalités écologiques*, CSTB - rapport pour le PUCA/MELT.

- Lara, H. y García, E. (2019). Prevalencia de enfermedades asociadas al uso de agua contaminada en el Valle del Mezquital, *Entreciencias. Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 7(21), pp. 91-106.
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México: la continuidad de Progresa-Oportunidades*, FCE.
- Lustig, N. (2010). El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad, en N. Lustig, *Crecimiento económico y equidad. Los grandes problemas de México IX* (pp. 291-324), El Colegio de México.
- Macías, A. (2019). Sembrando Vida: bienestar vs. sostenibilidad, en Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), *Reporte*. <https://ciep.mx/sembrando-vida-bienestar-vs-sostenibilidad/>
- Manzanilla-Quijada, G. E., Osuna-Vallejo, V., Gabriela Zacarías-Correa, A., Gómez-Pineda, E., Gallardo-Salazar, J. L. y Sáenz-Romero, C. (2024). Seed transfer zones for reforestation in the Monarch Butterfly Biosphere Reserve and the Meseta Purépecha facing climate change, *Revista Chapingo. Serie Ciencias Forestales y del Ambiente*, 30(2). <https://doi.org/10.5154/r.rchscfa.2023.11.056>
- Martínez, M. (2020). Dan pago a 26 mil y no reciben plantas, *Diario Reforma*, 14 de julio.
- Menchaca, L y Byrne, B. (1991). Información estratigráfica de metales pesados en el Valle del Mezquital, Hidalgo, México, *Revista Internacional de Contaminación Ambiental* 7(1).
- Michalet, I. (2022). L'intégration du bien-être dans les normes environnementales, en I. Michalet (dir.) *Bien-être et normes environnementales* (pp. 15-30), Éditions Mare & Martin.
- Montes-Ramírez, K. A. y Sánchez-Juárez, G. K. (2024). Programa Sembrando Vida en el municipio San Miguel Talea de Castro, Oaxaca, México. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 34(63). <https://doi.org/10.24836/es.v34i63.1420>
- Muñoz, C. (2018). Derecho a un medio ambiente sano, en G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 553-610), Coneval/IIS-UNAM.
- Nava, C. (2018). Análisis histórico de la reforma constitucional de 1999 sobre el derecho a un medio ambiente adecuado, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (39), pp. 3-41.
- Reyes-Morales, H., Dreser-Mansilla, A., Arredondo-López, A., Bautista-Arredondo, S. y Ávila-Burgos, L. (2019). Análisis y reflexiones sobre la iniciativa de reforma a la Ley General de Salud de México 2019, *Salud Pública México*, 61(5), pp. 685-691. <https://doi.org/10.21149/10894>
- Secretaría de Bienestar (2021). *Diagnóstico del Programa Presupuestario Sembrando Vida*. Secretaría de Bienestar.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2024). *Cuenta Pública. Presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio fiscal 2015-2022.* <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2023). *Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024*, doF, 25 de noviembre de 2023. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2024.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2022). *Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023*, doF, 28 noviembre de 2022. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef\\_2023/PEF\\_2023\\_orig\\_28nov22.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2023/PEF_2023_orig_28nov22.pdf)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2021). *Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Semarnat.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2020). *Comunicado 030. Presentan avances del programa Sembrando Vida.* <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/presentan-avances-del-programa-sembrando-vida>
- Sembrando Vida (2020). *Nota aclaratoria Sembrando Vida.* <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/nota-aclaratoria-248164?idiom=es>
- Sen, A. (ed.) (1987). *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell.
- Sen, A. (1986). Rights and capabilities, en T. Honderich (ed.), *Moral Objectivity* (pp. 130-148), Blackwell.
- Shue, H. (1995). Avoidable necessity: Global warming, international fairness, and alternative energy, *Nomos, Theory and Practice*, (37), pp. 239-264.
- Soja, E. (2009). The city and spatial justice, *Spatial Justice*, (01). <http://www.jssj.org>
- Theys, J. (2007). Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement?, en P. Cornut, T. Bauler y E. Zaccâï, *Environnement et inégalités sociales* (pp. 23-35), Editions de l'Université de Bruxelles.
- Valencia, E. y M. Jaramillo (2019). El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano, en G. Hernández, T. de la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (coords.) *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Coneval.
- Wallenborn, G. y J. Dozzi (2007). Du point de vue environnemental, ne vaut-il pas mieux être pauvre et mal informé que riche et conscientisé?, en P. Cornut, T. Bauler y E. Zaccâï, *Environnement et inégalités sociales* (pp. 47-59), Editions de l'Université de Bruxelles.
- Yaschine, I. (2018). Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos, en G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 83-133), Coneval/IIS-UNAM.

SEMLANZA

Vicente Ugalde Saldaña. Profesor-investigador en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Doctor en Derecho por la Universidad Panthéon-Assas. Sus publicaciones analizan los gobiernos urbanos y la política de residuos en México. Es autor de *Mexico City*, publicado por Agenda Publishing en 2023 con Martha Schteingart y Jaime Sobrino. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras nivel III. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0470-2929>. Correo electrónico: vugalde@colmex.mx

# Energías renovables e injusticia energética en el Istmo de Tehuantepec: cambios y continuidades durante el obradorismo

## Renewable energy and energy injustice in the Isthmus of Tehuantepec: Changes and continuities during the Obrador administration

Lourdes Janett Gallardo Robles • Marcela Torres-Wong

Las energías renovables son fuente de conflicto social en México. En Oaxaca, la industria eólica, bajo el liderazgo del sector privado, provocó división social e impactos ambientales incrementando las desigualdades dentro de territorios indígenas (2006-2018). El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) enfatizó la necesidad de revertir las injusticias del modelo neoliberal. Sus políticas energéticas recuperaron el liderazgo de la Comisión Federal de Electricidad destacando su función social. ¿Fueron estas políticas idóneas para revertir la situación de injusticia energética de comunidades indígenas sin acceso a electricidad? Para abordar esta interrogante, y apoyadas en una estrategia cualitativa, estudiamos el caso de Santa María del Mar, en el Istmo de Tehuantepec. Analizamos su conflicto por un proyecto eólico y su situación de pobreza energética. El caso evidencia cómo las injusticias energéticas del neoliberalismo se reprodujeron durante el obradorismo. Discutimos nuestros hallazgos a la luz de la sostenibilidad ambiental y justicia energética.

Palabras clave: políticas energéticas, justicia energética, sostenibilidad ambiental, pobreza energética, obradorismo.

Renewable energy has been a source of social conflict in Mexico. In Oaxaca, the wind industry, under the leadership of the private sector, caused social division and environmental impacts, increasing inequalities within indigenous territories (2006-2018). The Andrés Manuel López Obrador government (2018-2024) emphasized the need to reverse the injustices of the neoliberal model. His energy policies regained the leadership of the Federal Electricity Commission, emphasizing its social function. Were these policies suitable to reverse the situation of energy injustice in indigenous communities without access to electricity? To address this question, and supported by a qualitative strategy, we studied the case of Santa María del Mar, in the Isthmus of Tehuantepec. We examine the community conflict over a wind project and its situation of energy poverty. The case shows how the energy injustices of neoliberalism were reproduced during the Obrador administration. We discuss our findings in light of environmental sustainability and energy justice.

Keywords: energy justice, environmental sustainability, energy poverty, conflict, obradorism.

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 18 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 24 de enero de 2025.

## INTRODUCCIÓN

El calentamiento global y el cambio climático son la expresión más alarmante de la crisis ecológica. Considerando que la industria fósil es la emisora más importante de gases de efecto invernadero (GEI) (Climate Trade, 2023), transitar hacia esquemas de producción energética de fuentes renovables se ha convertido en prioridad en el discurso de diversos organismos internacionales. Aunque los países del norte de Europa destacan por sus avances en esta transición, diferentes naciones del planeta, incluyendo el Sur global, han puesto en marcha políticas para disminuir sus emisiones (World Economic Forum, 2024).

México destacó en América Latina por su temprana adherencia a los objetivos de la llamada “transición energética”. Tanto el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) como el de Enrique Peña Nieto (2012-2018) promovieron la inversión extranjera en las industrias eólica y fotovoltaica con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad ambiental y, a la vez, impulsar el crecimiento económico nacional. Los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, operados por empresas multinacionales, se convirtieron en la industria insignia de estos gobiernos para alcanzar ambas metas.

Los conflictos sociales en la región istmeña pronto evidenciaron injusticias. El despojo de tierras, la destrucción de la biodiversidad, las inadecuadas compensaciones económicas a los comuneros y la división intracomunitaria fueron denunciadas por activistas, sectores de la academia y sociedad civil cuestionando la “limpieza” de la transición energética (Ávila, 2018). Estas voces críticas revelaron los vicios del “capitalismo verde”, que pretendía mantener la situación existente en beneficio de un crecimiento económico desigual e insostenible en términos ambientales (Tornel y Montaño, 2024; Ferrari, 2023; Clark y Harley, 2020).

Con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), los abusos de las multinacionales y la complicidad de los gobiernos neoliberales fueron resaltados por medio de una retórica nacionalista y popular. En el caso de la industria eólica, el presidente tuvo como política inicial no renovar los contratos a las empresas operadoras de los parques eólicos en Oaxaca; en cambio, optó por fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), resaltando su función social como empresa pública para beneficio del pueblo (*La Jornada*, 2024). Durante este periodo el gobierno invirtió 22,114 millones de pesos en el Fondo de Servicio Universal Eléctrico (FSUE) para que CFE electrificara las localidades y los municipios del país carentes de este servicio, utilizando energías renovables<sup>1</sup> (Sener, 2024).

<sup>1</sup> La inversión del sexenio 2012-2018 fue de 2,634 millones de pesos (Sener, 2024).

En este artículo buscamos responder a la pregunta de si estas políticas fueron idóneas para revertir la situación de injusticia energética en que viven muchas comunidades indígenas en México. Con este fin, analizamos el caso de la comunidad de Santa María del Mar, en Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, que vive en situación de pobreza energética debido a un conflicto con la comunidad vecina de San Mateo del Mar, originado en un proyecto eólico. Nos enfocamos en los impactos tanto del modelo neoliberal de la industria eólica como del modelo público de las granjas solares de la CFE (Energía Estratégica, 2022). El caso nos permite discutir las injusticias del sistema eléctrico mexicano que se originaron previamente, pero se mantuvieron durante el sexenio 2018-2024. Argumentamos que el estilo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador reforzó la lógica jerárquica, centralizada y colonial de la Comisión Federal de Electricidad.

#### ESTRATEGIA ANALÍTICA Y METODOLÓGICA

Nuestro objetivo es responder a la pregunta de si las políticas de la administración federal 2018-2024 fueron las idóneas para revertir la situación de injusticia energética en comunidades indígenas sin acceso a electricidad. La metodología utilizada fue cualitativa. Realizamos tres semanas de trabajo de campo durante agosto de 2022 en Juchitán, Unión Hidalgo y Santa María del Mar, Oaxaca. Entrevistamos a profundidad a actores comunitarios y estatales, no fue posible entrevistar a personal de empresas eólicas por su desconfianza a brindar información que pudiera perjudicar sus operaciones. Enriquecimos estas entrevistas con observación participante y conversaciones informales con habitantes de algunas agencias municipales de Juchitán, La Venta, La Ventosa y Santa María del Mar, prestando especial atención a los impactos de la industria eólica y el modelo público de alivio de la pobreza energética a partir de granjas solares de la Comisión Federal de Electricidad.

Los consentimientos de las personas entrevistadas fueron obtenidos de manera verbal, previa explicación del propósito del estudio, la confidencialidad de la información y el uso exclusivo de los datos con fines académicos. Elegimos esta modalidad debido a que, en el contexto de la investigación, las personas expresaron desconfianza hacia la firma de documentos formales, motivada por experiencias previas de engaños o malentendidos. Por este motivo, y con el fin de garantizar su participación libre e informada, se privilegió el consentimiento verbal, respetando en todo momento los principios éticos de voluntariedad, anonimato y respeto a la privacidad.

Adicionalmente, realizamos una revisión de diarios locales sobre la operación de la granja en Santa María del Mar. El análisis de datos se llevó a cabo de manera manual,

empleando un encuadre cualitativo, cuyo objetivo fue comprender las percepciones, prácticas y desafíos relacionados con la sostenibilidad ambiental y la justicia energética en contextos indígenas. Este enfoque se basa en un proceso iterativo, en el que las categorías de análisis emergen tanto de la revisión de la literatura existente como de la interpretación de los datos empíricos obtenidos en el campo. Permite así una aproximación y comprensión de la perspectiva de los actores locales a partir de cómo experimentan las políticas energéticas de los diferentes gobiernos a la luz de las categorías de sostenibilidad ambiental y justicia energética.

Las categorías de análisis fueron desarrolladas a partir de una revisión inicial de la bibliografía especializada, complementada por la constante reflexión sobre los datos recopilados en las entrevistas y la observación participante. Una primera categoría utilizada fue la de “sostenibilidad ambiental”, los datos reflejaron las preocupaciones locales por los recursos naturales, la paz social y el medio ambiente. La bibliografía especializada relevante sobre esta categoría sirvió para contextualizar estas preocupaciones a la vez que las nutrió. La segunda categoría clave fue la “justicia energética” para entender las desigualdades en el acceso a electricidad, especialmente en comunidades indígenas, así como en su limitada participación en los procesos de toma de decisiones.

#### DEBATES SOBRE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y JUSTICIA ENERGÉTICA

Las posiciones hegemónicas acerca de cómo superar la crisis ecológica parecen encontrar en las energías renovables un camino llano hacia la sustentabilidad. Por medio de estas energías, corporaciones y gobiernos mantienen su adherencia al dogma del crecimiento económico, aunque en el marco de esquemas energéticos bajos en gases de efecto invernadero (Weiss y Cattaneo, 2017). Sectores más críticos dentro de la academia miran con desconfianza este optimismo al señalar que existen límites biofísicos planetarios que ya se alcanzaron y que no se pueden ignorar sólo con reemplazar las fuentes de origen fósil (Ferrari, 2023; Masera, 2023; Olivera, 2023). En este mismo sentido, se ha documentado que las industrias renovables, como las eólicas y los parques solares, son dependientes de la extracción de minerales, requieren procesos destructivos de ecosistemas frágiles y provocan graves impactos en los pueblos y comunidades que son obligados a alimentar o cobijar sus infraestructuras (Olivera, 2023). Esto se evidenció con la expansión de la industria eólica en el Istmo de Tehuantepec.

En la última década se publicó una gran cantidad de textos especializados que dieron cuenta de los daños sociales en los territorios donde operan parques eólicos. Se documentó cómo las empresas petroleras, mineras o eólicas llevan a cabo procesos de apropiación de tierras apoyándose en negociaciones injustas y consultas simuladas

con las poblaciones locales (Alonso, 2017; Ávila, 2018; Franquesa, 2018; Dunlap y Arce, 2022). Estos estudios demostraron, además, que la industria de las energías renovables es extractiva, ya que las comunidades locales asumen los impactos y, sin embargo, los beneficios se exportan a otros países (Yenneti y Day, 2016).

Cómo lograr una transición energética justa se ha convertido, entonces, en un proceso en disputa marcado por la heterogeneidad y las desiguales relaciones de poder. En relación con ello, se ha argumentado que la sustentabilidad ambiental no puede ser alcanzada al margen de la paz social siendo que, por el contrario, ésta es un medio para su realización (Coleman, 2012; Fisher y Rucki, 2017). En este sentido, puede entenderse a la paz sostenible como un estado donde existen bajos niveles de conflictos destructivos, así como alto nivel de cooperación y diálogo entre actores para resolver problemas que promueven el bienestar y la justicia y que, además, contribuyen a la organización social y la gobernanza de la vida (Coleman, 2012). La paz sostenible tiene un papel importante en la resolución de conflictos socioambientales ya que ésta implica tomar en cuenta consideraciones ambientales y esfuerzos de desarrollo para promover el bienestar y la justicia social, así como para prevenir la inestabilidad social (Fisher y Rucki, 2017).

En el caso de las industrias energéticas, la “justicia energética” es un concepto acuñado en la década de 1990 por la Red de Justicia Energética creada en Estados Unidos. Tuvo su origen en las protestas contra la contaminación y la producción de desechos energéticos (Shelton y Eakin, 2022) y, a partir de entonces, ha ganado prominencia en las investigaciones sobre el tema. La justicia energética aplica principios de justicia a la política energética, la producción de energía y los sistemas energéticos en general (Jenkins *et al.*, 2016). Al respecto, Lee y Byrne (2019) señalan que las injusticias energéticas derivan en gran medida de la narrativa dominante que sitúa a la energía como una mercancía que se produce de manera más eficiente por medio de sistemas energéticos modernos a gran escala, centralizados y riesgosos tanto para la vida humana como para el medio ambiente. En este sentido, los autores señalan que es fundamental que las personas adquieran un papel más activo en la generación de la energía, su distribución y disfrute.

Desde una perspectiva decolonial, Tornel (2023) añade que el marco analítico de la justicia energética debe reconocer no sólo el pasado colonial de muchos países, sino también las profundas injusticias que han dado forma al sistema energético moderno. Así, el autor subraya que el poder colonial y la violencia continúan siendo reproducidos tanto por las corporaciones como por el Estado, por lo que es importante tener cautela al depositar en las políticas públicas los objetivos de justicia energética.

Recuperando el papel activo y prominente que las comunidades indígenas y campesinas tienen en la sostenibilidad ambiental y la defensa anti extractivista,

intelectuales y activistas decoloniales en México, Guatemala y Colombia enfatizan el liderazgo de estos actores para una transición energética justa, plural e inclusiva (Torres-Wong y Masera, 2023; Rativa-Gaona, 2021). Así, el proceso de transición hacia futuros bajos en carbono no sólo se trata de adoptar nuevas tecnologías para mantener la producción, sino que abarca debates más amplios sobre cómo las sociedades pueden transformarse socio-ecológicamente para lograr una buena vida que es, por definición, colectiva e interdependiente e incluye la lucha contra el capitalismo, el colonialismo estatal, el patriarcado y la destrucción ecológica (Rativa-Gaona, 2021). Una transición energética justa debería ser, en esencia, anti extractivista y atender principalmente las condiciones que hacen posible la reproducción de la vida comunitaria y las capacidades de las comunidades para lograr su propio bienestar (Vásquez y Parrado, 2022; Cifuentes, 2022; Cruz y Rativa-Gaona, 2022).

#### ANTECEDENTES DEL CASO: LA INDUSTRIA EÓLICA BAJO EL MODELO NEOLIBERAL

La región del Istmo de Tehuantepec está conformada por los distritos de Juchitán y Tehuantepec, se caracteriza por la abundancia de bienes naturales y biodiversidad. Históricamente, esta zona ha sido considerada estratégica para los gobernantes debido a su ubicación geográfica, al ser la franja de tierra más angosta del país entre los océanos Pacífico y Atlántico, así como por sus rutas comerciales, bienes naturales y actividades productivas (Acosta, 2007). Es también una de las regiones más ventosas del planeta, lo que la hace idónea para la generación de energía eólica.

Los primeros parques eólicos fueron desarrollados por la CFE para valorar su viabilidad y analizar el desempeño de los aerogeneradores en las condiciones climáticas y ambientales del Istmo. El primero se instaló en 1994 y el segundo en 2006, ambos se ubicaron en La Venta, Juchitán. Este último se adjudicó en licitación a las empresas españolas Iberdrola y Gamesa. A partir de entonces, comenzó la apertura a la inversión privada mediante dos “Temporadas abiertas”<sup>2</sup> en 2006 y 2012. En un lapso relativamente breve, las empresas privadas asumieron un papel dominante en la generación de energía eléctrica en la región (Juárez y León, 2014).

En 2024 había 29 parques en operación con un total de 1,564 aerogeneradores instalados sobre una superficie de 31,000 hectáreas en los municipios de Asunción Ixtaltepec, El Espinal, Juchitán, Santo Domingo Ingenio y Unión Hidalgo. La mayoría de los cuales (26) han sido desarrollados y operados por empresas de capital europeo.

<sup>2</sup> Éstas consisten en la realización de subastas con el fin de asignar a las empresas privadas la capacidad energética que podrán instalar (Sánchez *et al.*, 2023).

Únicamente existen tres parques propiedad del gobierno: la CFE cuenta con dos y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) con uno (Sánchez *et al.*, 2023).

La instalación de los parques implicó el reforzamiento y la ampliación de la infraestructura eléctrica (subestaciones y líneas de media y alta tensión) para asegurar su conexión a la red de transmisión pública y transporte de la energía generada (Juárez y León, 2014). A pesar de la gran producción eléctrica del Istmo de Tehuantepec que alcanzó los 2,758 mw en 2022 (AMEE, 2022), persisten hogares sin acceso eléctrico. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2020 se registraron 4,520 viviendas sin energía eléctrica en diversos municipios del Istmo de Tehuantepec. La mayor parte de la energía producida se destina al consumo de empresas con una alta demanda de electricidad, principalmente ubicadas en el centro del país (Sánchez *et al.*, 2023). Esta forma de producción, distribución y consumo perpetúa desigualdades y agrava las ya existentes. Los costos sociales, ambientales y económicos son asumidos por las comunidades locales, muchas de las cuales aún enfrentan condiciones de pobreza y marginación, mientras que los beneficios son disfrutados a cientos o miles de kilómetros de distancia, en áreas del país donde se concentra la riqueza, como la zona centro. Además, la instalación y operación de estos parques ha estado marcada por irregularidades, ilegalidades e injusticias, y ha provocado diversos impactos sociales.

#### IMPACTOS SOCIALES, FRACTURA COMUNITARIA Y VIOLENCIA

Entre los impactos sociales más visibles se encuentra la agudización de las divisiones al interior de los territorios donde se instalaron los parques. La industria benefició mayormente a los propietarios de tierras donde se asentaron las eólicas en desmedro de quienes carecían de las mismas. De igual manera, el empleo para los jóvenes dentro de la industria fue priorizado para los familiares de los propietarios a partir de un acuerdo informal entre éstos y las empresas (entrevista a habitante de Juchitán y trabajador de la industria eólica, agosto de 2022). Todo ello generó las condiciones para la concentración de tierras para el beneficio de unos pocos (Ávila, 2018).

Es importante señalar que la mayoría de los parques eólicos se ha instalado en tierras comunales que estaban en situación irregular.<sup>3</sup> Desde 1978, la comunidad agraria de Juchitán carece de autoridades o asambleas agrarias, lo que facilitó su proceso de

<sup>3</sup> Esta situación tiene su antecedente en las movilizaciones sociales realizadas por la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) para la recuperación de tierras y la lucha por mejores condiciones de vida para los campesinos, así como en la represión de la que fue

privatización, incluso antes de la llegada de las empresas eólicas. El gobierno mexicano, con el apoyo de la industria, impuso la figura de pequeña propiedad privada, instaurando formas de acaparamiento y despojo de tierras bajo el discurso de la transición energética y el cambio climático. En palabras de uno de los entrevistados:

El gobierno federal, con anuencia, privatiza por la vía del hecho, no por la vía del derecho, como dije, todas las eólicas están en la ilegalidad porque no son propiedad privada; es decir, yo soy dueño de una tierra, pero como soy parte de unos bienes comunales o un ejido, significa que no puedo tomar las decisiones individualmente, tiene que la asamblea validar lo que yo quiero hacer, y ahorita no hay asamblea, no hay comisariado, entonces hay un terreno propicio para privatizar por la vía del hecho, como no hay comisariado, váyanse al notario público, y hasta las empresas pagan, ellos pagan para que tu privates tu tierra, por la vía del hecho, totalmente irregular (entrevista a habitante de Juchitán y ex-integrante de la COCEI, agosto de 2022).

Las empresas eólicas negociaron de forma individual con los pequeños propietarios en vez de hacerlo de manera colectiva mediante la asamblea agraria. Esto favoreció el establecimiento de contratos desiguales, injustos e irregulares, provocando inequidades económicas, polarización al interior de las comunidades y exacerbación de problemas agrarios. El pago anual que los pobladores reciben por la renta de sus tierras es altamente desigual, oscilando entre 16,000 pesos y, en casos excepcionales, hasta dos millones de pesos (Manzo, 2019). Esto depende del número de aerogeneradores instalados en la propiedad o si únicamente se paga por el derecho de viento.<sup>4</sup>

Según las entrevistas realizadas con habitantes de Juchitán, los principales beneficiarios de las rentas de los terrenos fueron los caciques, quienes, gracias a su capital social y político, se enteraron previamente de la llegada de los parques eólicos y adquirieron los terrenos donde serían instalados los aerogeneradores. Por su parte, las personas que no poseen tierras, en su mayoría mujeres, se han visto afectadas por el encarecimiento de la vida. Desde el arribo del personal de las empresas para el desarrollo de los parques, el costo de la renta de viviendas, el agua, la luz y los alimentos se ha incrementado, además de que se ha restringido el acceso a los terrenos de uso común. Tal como lo menciona una habitante de La Ventosa:

---

objeto dicha organización y de la desaparición de sus líderes (Manzo, 2022). Esta circunstancia favoreció la desintegración y desaparición de las asambleas y autoridades agrarias.

<sup>4</sup> El pago por el derecho de viento es una compensación que reciben los dueños de terrenos por permitir que se aproveche el viento que cruza sus tierras para la generación de energía eólica; el monto depende del potencial eólico de la zona.

Yo no tengo terreno, tengo que trabajar con mis hijos para comer, para vivir, no tengo sustento económico [...] No tenemos dinero, y luego ¿qué pasa con los terrenos de uso común?, la gente, todo el mundo lo acaparó, el vecino que colinda con los terrenos de uso común, lo acaparó, entonces el campesino que no tiene terreno a dónde va a ir al cerro a recoger, tiene que pedirle permiso al vecino, hasta en los cerros expropiaron. Es una situación difícil. Para mí ése es el impacto económico. Antes, esos terrenos recogías algo, pero ahorita ya te ponen rejas, ya hay guardia, ya no puede pasar, donde están las eólicas (entrevista a habitante de La Ventosa y defensora del territorio, agosto de 2022).

Los “beneficios” derivados de la actividad eólica son escasos e individuales, a pesar de que las empresas se comprometieron a la realización de obras públicas, como un hospital de especialidades, que no se ha realizado. Otros compromisos incumplidos son la construcción de un parque eólico comunitario y el pago de impuestos adeudados, derivados de la consulta indígena realizada en Juchitán en 2014 (Manzo, 2019).<sup>5</sup>

La desigualdad en el reparto de beneficios llevó a algunas autoridades locales, activistas y periodistas, a señalar que finalmente la industria eólica no ha contribuido a generar bienestar colectivo. En palabras de la periodista Diana Manzo, autora del informe *Energía limpia y contratos sucios*: “Demex [empresa eólica] no ha dejado una obra de calidad en la comunidad, por ejemplo, limpiar el río que está sucio, capacitar a la policía para que haya más seguridad, programas de apoyos a mujeres embarazadas. Pavimenta una calle y a los dos años ya está estropeada” (entrevista, agosto de 2022).

Grupos opositores a la industria eólica lograron articular un discurso potente en torno a la defensa del territorio a partir de la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT). En reiteradas ocasiones sus miembros, cuya representante más emblemática es la lideresa zapoteca Bettina Cruz, denunciaron agresiones, acoso y criminalización. Igualmente, la activista Guadalupe Ramírez, férrea defensora del territorio en el municipio de Unión Hidalgo, sufrió atentados contra su vida por su activismo en contra de las eólicas, por lo que tuvo que solicitar medidas cautelares para garantizar su seguridad (entrevista, agosto de 2022). Además, las empresas han acosado judicialmente a las personas propietarias de los

---

<sup>5</sup> En 2014, debido a la movilización sociolegal, el gobierno llevó a cabo una consulta en Juchitán para buscar la aprobación del proyecto a cargo de la empresa Eólica del Sur. Después de ocho meses de consulta, finalmente el gobierno declaró que el consentimiento había sido obtenido y se realizaron negociaciones a favor de los pueblos indígenas. Este resultado fue cuestionado por diversas organizaciones ambientales en las cortes, aunque a la fecha el parque sigue en funcionamiento.

terrenos que en 2019 protestaron bloqueando una de las subestaciones eléctricas instaladas en el parque Energía Eólica del Sur. Los dueños exigían el cumplimiento y la renegociación de los contratos firmados desde hace más de diez años: el pago por la renta de sus tierras en tiempo y forma, el cumplimiento de los empleos que ofrecieron, mejores condiciones de seguridad para los trabajadores y la revisión anual de los contratos para ajustar los pagos de acuerdo con la inflación. Sin embargo, la respuesta por parte de las empresas y las autoridades fue la detención de estas personas por algunos meses (Entrevista a dueño de terreno, excarcelado, agosto de 2022).

Contrarios a los principios de la sostenibilidad ambiental y lejos de promover la justicia energética, los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto impulsaron un modelo privatizador que reprodujo dinámicas extractivistas: falta de información a la población local sobre los impactos, despojo de tierras comunales, reforzamiento de las desigualdades, violencia hacia las personas defensoras de la tierra y distribución desigual e injusta de los costos y beneficios de los proyectos.

#### PRESIDENCIALISMO E INJUSTICIA ENERGÉTICA EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Durante una inspección a la localidad de La Rumorosa, Baja California, que tiene presencia eólica, el presidente Andrés Manuel López Obrador señaló que “nunca más permisos para afectar al medio ambiente, para la contaminación visual, hay que respetar la naturaleza. Los aerogeneradores contaminan visualmente...” (*El Universal*, 2020). Recuperando muchos de los reclamos de los grupos movilizados en el Istmo de Tehuantepec, el presidente mencionó en múltiples ocasiones que la eólica es un negocio para favorecer a empresarios privados en desmedro del interés público. En concordancia con este discurso, en 2021 anunció la revisión de los “contratos leoninos” que celebró el gobierno que le precedió con empresas privadas (*Energía Hoy*, 2021).

No obstante, con el tiempo ha quedado claro que las razones ambientales no fueron el motivo principal de la oposición del presidente a las energías renovables. En 2023, el gobierno compró 13 plantas a la empresa Iberdrola: 12 de ciclo combinado y una eólica con una inversión de alrededor de 6,000 millones de dólares (*El Economista*, 2023). Adicionalmente, el 8 de febrero de 2023 anunció que cuatro de los diez parques industriales que se instalarían en el Corredor Transístmico se destinarían a la generación de energía eólica (*Milenio*, 2023). Su política de megaproyectos revaloró lo público sobre lo privado, pero ignoró las demandas de los movimientos sociales en el Istmo en favor de un modelo de desarrollo alternativo.

En materia energética, el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se caracterizó por fortalecer a la CFE y priorizar su función social de empresa pública. De acuerdo

con la Secretaría de Energía, gracias a sus políticas energéticas la electrificación nacional aumentó de 98.7 a 99.51% (Sener, 2024), lo que en teoría debería redundar en beneficio de las comunidades en situación de pobreza energética, en su inmensa mayoría pertenecientes a pueblos indígenas. Sin embargo, en el estudio de caso de Santa María del Mar encontramos que su conflicto con la comunidad vecina de San Mateo del Mar tiene su origen en un proyecto eólico y la subsiguiente puesta en práctica de la política obradorista de electrificación rural con granjas solares. A la fecha de término de este artículo, marzo de 2024, el conflicto entre comunidades no había sido solucionado y Santa María del Mar continuaba sin tener acceso eléctrico de calidad. A la par, el avance de industrias y megaproyectos ponía en jaque el control comunitario de la tierra y de los bienes naturales. Ello con el agravante de que no existe una oposición capaz de articularse en un frente de resistencia que genere contrapesos a las decisiones gubernamentales.

#### SANTA MARÍA DEL MAR, CONFLICTO Y POBREZA ENERGÉTICA

Santa María del Mar es una localidad con aproximadamente 800 habitantes (Inegi, 2020), cuya población pertenece al pueblo indígena ikoots. Se ubica en la franja conocida como Barra de Santa Teresa que divide al Golfo de Tehuantepec de la Laguna Inferior en la región del Istmo y pertenece al municipio de Juchitán de Zaragoza (imagen 1). La economía local se sustenta en la pesca y la agricultura de subsistencia. Debido a un conflicto territorial con la comunidad vecina, San Mateo del Mar,<sup>6</sup> por la instalación de un proyecto eólico, la comunidad vive sin electricidad desde 2009 y sin poder acceder por vía terrestre a otras ciudades para la provisión de servicios básicos.

Aunque ha recibido poca atención en los estudios sobre la industria eólica en el Istmo, el conflicto entre estas comunidades representa un caso extremo de fractura social. Se originó en 2006 cuando las autoridades de Santa María del Mar firmaron un convenio con la empresa Preneal, aceptando la instalación de parques eólicos en su territorio a pesar de la oposición de los pueblos vecinos de San Dionisio del Mar y San Mateo del Mar. Santa María del Mar aceptó el proyecto eólico porque la empresa ofreció trabajo para las personas jóvenes y obras para la comunidad; sin embargo, las personas entrevistadas señalaron que no les ofrecieron información sobre los impactos en el sistema lagunar y el paisaje local, ni se realizó una consulta con la comunidad (entrevista a agente municipal de Santa María del Mar, agosto de 2022).

<sup>6</sup> San Mateo del Mar cuenta con un aproximado de 15,571 habitantes (Inegi, 2020).



Imagen 1. Vista satelital de Santa María del Mar

Fuente: Captura de pantalla de Google Earth.

Preneal tenía proyectado operar en San Dionisio del Mar y Santa María del Mar con el fin de producir cerca de 396 megavatios de energía eólica, lo que la posicionaría como una de las mayores instalaciones en la materia de América Latina. Esta generación eléctrica se haría a partir de 132 aerogeneradores a lo largo de la Barra Santa Teresa, que se encuentra dentro del Sistema Lagunar Huave,<sup>7</sup> considerado el sistema ecológico más extenso del litoral del Pacífico mexicano, prioritario para la conservación debido a su riqueza biológica y cultural y a su alto nivel de endemismo (Lucio, 2013).

De acuerdo con los testimonios recogidos por *La Jornada* (2013), y confirmados en las entrevistas, Santa María del Mar recibió un pago inicial de 276,000 pesos (incluido el costo del IVA y un apoyo educativo de 36,000 pesos) por la renta de un terreno de dos mil hectáreas (se acordó con la empresa el pago anual de 100 pesos por hectárea). En palabras del agente municipal:

Entonces se firmó un convenio de dos años para trabajar con la empresa, para trabajar acá en Santa María, aquí se le dio dos mil hectáreas de terreno [...] Es un compromiso que van a pagar como 100 pesos, salían como 200 mil [...] Pero poco a poco vimos que nuestras tierras no deben de valer así, deben valer más y que debe ser que nos paguen bien (entrevista a agente municipal de Santa María del Mar, agosto de 2022).

No obstante, dicho proyecto quedó trunco debido a la oposición de los pueblos vecinos quienes realizaron una autoconsulta indígena rechazando el proyecto. El pueblo de Santa María del Mar fue castigado por los habitantes de San Mateo del Mar. Pobladores de esta última localidad acusaron a sus vecinos de haber entregado sin autorización tierras a la empresa eólica, las cuales se hallaban en disputa desde hacía décadas.<sup>8</sup> Los pobladores de Santa María del Mar denunciaron que en 2008 pobladores de San Mateo del Mar, encabezados por sus autoridades municipales y agrarias, invadieron sus terrenos comunales, destruyendo mojoneras y quemando pastizales, junto con amenazas de secuestro y tortura.

<sup>7</sup> Se ubica frente al Golfo de Tehuantepec. Está conformado por cuatro lagunas interconectadas y un estero, lo que permite el desarrollo de una alta capacidad fotosintética y de diversas especies marinas, así como de altos niveles de salinidad. Esta característica genera dependencia de los intercambios de agua dulce y salada entre lagunas y el mar para la reproducción de las especies (Lucio, 2013).

<sup>8</sup> La extensión de las tierras disputadas entre San Mateo y Santa María del Mar ascendía a 3,700 hectáreas, de las que San Mateo reclamaba que le pertenecían 1,370 (entrevista a comisariado de bienes comunales de Santa María del Mar, agosto de 2022).

Según los testimonios de habitantes de Santa María y la denuncia formal ante la Defensoría de los Derechos Humanos en Oaxaca, en 2009 sus vecinos les cortaron la línea de distribución eléctrica y el suministro de la red de agua,<sup>9</sup> y bloquearon el camino que comunicaba a las dos comunidades. Además, prohibieron mediante el uso de las armas que la CFE restableciera el servicio eléctrico (notas de diario de campo, 2022).

A pesar de los intentos de las autoridades en Juchitán para solucionar el conflicto, ambos pueblos siguen en disputa. El acceso a Santa María del Mar por vía terrestre es a través de un camino de 15 kilómetros con una duración aproximada de 40 minutos desde San Mateo del Mar. Sin embargo, a raíz de la disputa, esta vía fue bloqueada, por lo que sus habitantes para salir y volver a la comunidad tienen que cruzar en lancha un trayecto de 30 kilómetros a través del “Mar Muerto” (nombre que las personas locales le dan a la Laguna Superior debido a su falta de corriente) para llegar a San Dionisio del Mar y de ahí desplazarse hacia otros destinos. Para abastecerse de medicamentos o asistir a una consulta médica en Juchitán tienen que atravesar tres localidades y utilizar diferentes medios de transporte, como lancha, mototaxi, Urvan o taxi colectivo.<sup>10</sup> Esta situación incrementa los costos y tiempos de movilidad, pues sólo hay tres salidas en lancha al día: a las 7 de la mañana y a la 1 y 3 de la tarde. En épocas de lluvia, la movilidad se dificulta aún más, y en caso de norte o fuertes vientos, se vuelve prácticamente imposible (notas de diario de campo, agosto de 2022). La seguridad de las personas también se ha visto afectada por las complicaciones del transporte: en 2017 murieron tres personas a causa de la volcadura de una lancha (Manzo, 2017).

Las casas que visitamos cuentan con su propio pozo de agua y un panel solar, gestionado durante el gobierno estatal de Alejandro Murat (2016-2022), que les permite un acceso reducido a la electricidad (sólo para el uso de algunos focos y electrodomésticos). En nuestras conversaciones con habitantes de Santa María del Mar afirmaron que, en el pasado, ambas comunidades, además de las relaciones familiares y de compadrazgo, mantenían relaciones comerciales y laborales; a raíz del conflicto eólico, éstas se rompieron (notas de diario de campo, agosto de 2022).

En 2024 se cumplieron 15 años con el camino terrestre bloqueado. Las condiciones de vida se han visto severamente afectadas; la falta de acceso a la electricidad

<sup>9</sup> El corte de agua no impactó tan severamente a la comunidad debido a que cuentan con una cantidad significativa de pozos de agua, lo que les permitió abastecer sus necesidades hídricas (notas de diario de campo, agosto de 2022).

<sup>10</sup> El costo promedio del viaje de ida y vuelta a Juchitán es de 250 pesos (notas de diario de campo, agosto de 2022).

y la escasa movilidad inciden en el acceso a una alimentación y vivienda adecuadas, a la educación, empleos, servicios médicos (desde 2014 el centro de salud no brinda atención) e incluso afectan las expectativas de personas jóvenes de buscar alternativas educativas o económicas. La ausencia de infraestructura, los escasos ingresos y el elevado costo de la movilidad debido al conflicto, limitan las oportunidades de acceso a la educación media superior de los jóvenes. En el caso de las mujeres, al tener escaso acceso a la titularidad de la tierra, se limitan aún más las posibilidades de que construyan autonomía de ingresos mediante el acceso al trabajo remunerado o a la educación superior. A pesar de ello, las personas de la comunidad han sido resilientes frente a las condiciones de pobreza energética y aislamiento que provocó el conflicto con el pueblo vecino, pudiendo sostener su alimentación y cuidados familiares con poca electricidad y movilidad restringida.

#### UN PARQUE FOTOVOLTAICO PARA SANTA MARÍA DEL MAR POR “MANDATO PRESIDENCIAL”

Fue hasta la gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador que las demandas de la comunidad fueron escuchadas. De acuerdo con el agente municipal de Santa María del Mar, llevaban años solicitando al gobierno del estado solucionar la situación en que se encontraba la población. Escribieron una carta directamente al presidente, quien habría solicitado a la CFE atender sus demandas. Según las comunicaciones oficiales, el recurso para la granja provino del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas que había intermediado para la solución del problema (Gobierno de México, 2021). La construcción, que tomó cerca de dos años, enfrentó altibajos. En 2021, se reportaron denuncias de pobladores sobre la mala calidad de los materiales y la falta de pago a trabajadores (*El Imparcial de Oaxaca*, 2021). En julio de 2022, finalmente comenzó a funcionar la granja solar con una inversión inicial estimada en 45 millones de pesos (Gobierno de México, 2021). La granja consta de 273 paneles solares que generan 450 Kw de potencia efectiva por día (*El Universal*, 2022).

En nuestra visita a la comunidad, constatamos la alegría de las personas al compartirnos que habían recuperado acceso a la electricidad; sin embargo, nos informaron que una pieza se dañó y estaban temporalmente sin energía eléctrica. Observamos que en las casas sólo podían utilizar la limitada energía proporcionada por paneles solares. Esperaban que el servicio se restableciera una vez que técnicos de la CFE sustituyeran la pieza dañada (notas de diario de campo, agosto de 2022).

Lamentablemente esta falla no fue la única. Desde el inicio de operaciones, la granja presentó interrupciones en el suministro eléctrico. Habitantes y autoridades de Santa María del Mar demandaron en más de una ocasión la intervención de las

autoridades federales para que la CFE resolviera dicha situación. En noviembre de 2022, la empresa pública se comprometió a realizar un diagnóstico para determinar las causas y solucionar el problema (*El Universal*, 2022). Múltiples medios de comunicación, no obstante, reportaron la persistencia del problema. En 2024, pobladores manifestaron su frustración con el proyecto señalando que los materiales no eran de buena calidad, que no se les daba mantenimiento y que no era suficiente para garantizar el servicio durante las 24 horas del día (Azteca Noticias, 2024).

En las conversaciones informales que sostuvimos con habitantes, autoridades comunitarias y personal de la CFE nos compartieron que sería deseable una capacitación comunitaria para que pudieran resolver fallas y dar mantenimiento localmente a la granja. En 2024 no había señal de que esto estuviera en la agenda gubernamental.

#### ANÁLISIS DEL CASO A LA LUZ DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA JUSTICIA ENERGÉTICA

Si bien la respuesta del gobierno de Andrés Manuel López Obrador de instalar una granja solar para cubrir la demanda de acceso a electricidad de Santa María del Mar puede ser leída como un acto de justicia, el análisis del caso matiza esta perspectiva. Aunque el material de plomo con el que están hechas las baterías tiene vida útil de hasta seis años (Enlight, 2021), las altas temperaturas de Santa María del Mar y la inaccesibilidad por vía terrestre hacen prever que esto no ocurrirá. Es posible que en unos años la granja deje de funcionar definitivamente por falta de mantenimiento o requiera de una inversión significativa para continuar. Por otro lado, el gobierno no consiguió restaurar la paz social que quebrantó la industria eólica.

El caso invita a reflexionar sobre la millonaria inversión en infraestructura que, más bien, podría haberse destinado a fomentar el diálogo y la resolución del conflicto. Con paz social, Santa María del Mar podría recuperar el acceso a la red eléctrica que tuvo por décadas, al suministro de agua, a las rutas terrestres, así como a las relaciones comerciales y sociales con los pueblos vecinos.

No se ha garantizado acceso de calidad a la energía eléctrica, como lo demuestran las fallas que el sistema fotovoltaico ha presentado desde su instalación. Tampoco se ha involucrado a las personas de la comunidad en el proceso de planeación, implementación y mantenimiento de la granja solar, ni se ha tenido en cuenta la resiliencia desarrollada a partir de la relación establecida con la energía durante los años que no contaron con electricidad.

Esto es, los megaproyectos eólicos desarrollados en el Istmo y la granja solar a pequeña escala instalada en Santa María del Mar dan cuenta de la misma historia de injusticia energética. Tanto los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y de Enri-

que Peña Nieto como el de Andrés Manuel López Obrador colocaron la solución a los problemas socioeconómicos de las comunidades indígenas en la construcción de infraestructura. En todos los casos, la producción energética se entendió como un proceso tecnológico desacoplado de las vidas y capacidades de las personas que habitan los territorios donde ésta se produce. La granja solar reproduce una serie de injusticias energéticas derivadas de la lógica jerárquica, centralizada, violenta y colonial del sistema energético mexicano (Rátiva-Gaona, 2021; Tornel, 2023), pues ignora las capacidades comunitarias, no resuelve la carencia energética y reproduce dependencia a la CFE, en un contexto marcado por el aislamiento terrestre.

#### COMENTARIOS FINALES

El caso de Santa María del Mar evidencia que la injusticia energética no es un fenómeno exclusivo del neoliberalismo. El caso da cuenta de las graves injusticias del sistema energético mexicano que permanecen a pesar de los cambios ideológicos de los gobiernos de turno. Esto es, la evidencia empírica analizada da cuenta de que el modelo público del gobierno de Andrés Manuel López Obrador mantiene una lógica centralista, jerárquica y colonial que desestima la participación social y las capacidades locales.

La instalación de la granja solar en Santa María del Mar, a pesar de proyectar la imagen de un gobierno que resuelve las necesidades del pueblo, no es idónea para los objetivos de sustentabilidad ambiental y justicia energética. No provee acceso de calidad a la electricidad y es insostenible en el tiempo por la ausencia de capacidades locales para operarla y mantenerla. Sus constantes fallas anticipan que podría terminar siendo desechos acumulados en un territorio ecológicamente sensible.

Antes de priorizar las costosas infraestructuras que conllevan las industrias renovables, es fundamental reflexionar acerca de los medios más idóneos para solucionar problemas como los que aquejan a las comunidades ikoots del Istmo de Tehuantepec. Para que las políticas energéticas sean consideradas sostenibles y justas, es necesario distanciarse de lógicas centralizadas e hipertecnificadas sobre la energía. Éstas deben reconocer y fortalecer las capacidades comunitarias para generar soluciones que permitan alcanzar un modelo de bienestar energético que sea sostenible en el tiempo.

El gobierno de Claudia Sheinbaum (2024-2030) mantiene al Estado como rector de la política energética, sin embargo, enfatiza la justicia energética como un objetivo clave. Además, en su plan nacional de energía se señala la continuidad del programa de cobertura eléctrica nacional a cargo de la CFE (Gobierno de México, 2024). Resta ver si el nuevo gobierno podrá hacer los cambios necesarios para transformar las formas de operar de la empresa pública en territorios habitados por pueblos indígenas.

### AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen a las personas de Juchitán, Unión Hidalgo y Santa María del Mar, Oaxaca, que generosamente compartieron su tiempo y experiencias para contribuir con este estudio.

### FINANCIAMIENTO

La presente investigación recibió apoyo financiero del Proyecto Transición Energética Conflicto y Justicia Ambiental en México, del Fondo Institucional de Investigación de Flacso México.

### BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, E. (2007). *Zapotecos del Istmo de Tehuantepec. Pueblos indígenas del México contemporáneo*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Alonso, L. (2017). Las comunidades locales del Istmo oaxaqueño ante el megaproyecto eólico. En Carrasco (ed.), *Respuestas comunitarias ante conflictos territoriales. Casos de estudio en México y Latinoamérica* (pp. 186-199), Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ávila, S. (2018). Environmental justice and the expanding geography of wind power conflicts, *Sustainability Science*, (13). <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0547-4>.
- Cifuentes, Y. (2022). Principios y propuestas en torno a las transiciones y la justicia climática en Colombia de cara a la COP27, *Voces por el clima*, (2).
- Clark, W. C. y Harley, A. G. (2020). Sustainability science: Toward a synthesis, *Annu Rev Environ Resour*, 45, 331-86. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012420-043621>
- Climate Trade (2023). Las industrias más contaminantes del mundo. <https://climatetrade.com/es/las-industrias-mas-contaminantes-del-mundo/>
- Coleman, P. T. (2012). Constructive conflict resolution and sustainable peace, en *Psychological Components of Sustainable Peace* (pp. 55-84). Springer New York.
- Cruz, J. y Rativa-Gaona, S. (2022). Autonomía energética comunitaria, un ejemplo de transición energética con justicia en Guatemala, *Energía y Equidad. Somos la Energía*, (4), Henrich Boll Colombia.
- Dunlap, A. y Arce, M.C. (2022). Murderous energy in Oaxaca, Mexico: Wind factories, territorial struggle and social warfare, *The Journal of Peasant Studies*, 49(2), pp. 455-480. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1862090>



- Ferrari, L. (2023). La falacia del crecimiento verde, en C. Tornel y P. Montaño (eds.). *Navegar el colapso. Guía para enfrentar la crisis civilizatoria y las falsas soluciones al cambio climático*. Fundación Heinrich Böll.
- Fisher, J. y Rucki, K. (2017). Re-conceptualizing the science of sustainability: A dynamical systems approach to understanding the nexus of conflict, development and the environment. *Sustainable Development*, 25(4), pp. 267-275. <https://doi.org/10.1002/sd.1656>
- Franquesa, J. y Bartolome, J. F. (2018). *Power struggles: Dignity, value, and the renewable energy frontier in Spain*, Indiana University Press.
- Gobierno de México (2021). Acuerdan INPI y CFE la puesta en operación de la Planta Eléctrica Solar en la comunidad Huave de Santa María del Mar. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/acuerdan-inpi-y-cfe-atender-necesidad-de-energia-electrica-en-el-municipio-de-santa-maria-del-mar-oaxaca>
- Gobierno de México (2024). La Estrategia Nacional del Sector Eléctrico garantizará energía a todas y todos los mexicanos: presidenta Claudia Sheinbaum, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/la-estrategia-nacional-del-sector-electrico-garantizara-energia-a-todas-y-todos-los-mexicanos-presidenta-claudia-scheinbaum>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.
- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H. y Rehner, R. (2016). Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 11, pp. 174-182. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>
- Juárez, S. y León, G. (2014). Energía eólica en el Istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 178 (45), julio-septiembre, pp. 139-162. [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(14\)70879-X](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(14)70879-X)
- Lee, J. y Byrne, J. (2019). Expanding the conceptual and analytical basis of energy justice: Beyond the three-tenet framework, en *Frontiers in Energy Research*, (7).
- Lucio, C. (2013). “Megaproyecto eólico frente a los vientos de resistencia en el Istmo de Tehuantepec”, *Observatorio del Desarrollo*, 11(7), México. <https://doi.org/10.35533/od.0207.cfl>
- Masera, O. (2023). Emisiones netas cero (Net Zero), en C. Tornel y P. Montaño (eds.). *Navegar el colapso. Guía para enfrentar la crisis civilizatoria y las falsas soluciones al cambio climático*, Fundación Heinrich Böll.
- Olivera, B. (2023). Energías renovables y la extracción de minerales “críticos”, en C. Tornel y P. Montaño (eds.), *Navegar el colapso. Guía para enfrentar la crisis civilizatoria y las falsas soluciones al cambio climático*, Fundación Heinrich Böll.
- Rativa-Gaona, S. (2021). La interdependencia como una clave analítica para pensar la transición energética, en *Energías para la transición. Reflexiones y relatos*, Censat Agua Viva / Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá, Colombia.

- Sánchez, J., Deniau, Y., Velázquez, S. y Pérez, L. (2023). Corredor eólico en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, México, en J. Sánchez y A. Matarán (coords.), *Colonialismo energético. Territorios de sacrificio para la transición energética corporativa en España, México, Noruega y el Sáhara Occidental*, (pp. 79-104), Icaria.
- Secretaría de Energía (Sener) (2024). Informe de Gestión Gubernamental 2018-2024. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/944927/Informe\\_Consolidado\\_IGG\\_SENER\\_30\\_08\\_2024\\_CS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/944927/Informe_Consolidado_IGG_SENER_30_08_2024_CS.pdf)
- Shelton, R. E. y Eakin, H. (2022). Who's fighting for justice?: Advocacy in energy justice and just transition scholarship, *Environmental Research Letters*, 17(6), 063006. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac7341>
- Tornel, C. (2023). Decolonizing energy justice from the ground up: Political ecology, ontology, and energy landscapes, *Progress in Human Geography*, 47(1), pp. 43-65. <https://doi.org/10.1177/03091325221132561>
- Tornel, C. y Montaño, P. (2023). *Navegar el colapso. Guía para enfrentar la crisis civilizatoria y las falsas soluciones al cambio climático*, Fundación Heinrich Böll.
- Torres-Wong, M. y Masera, O. (2023). Sistemas energéticos rurales: justicia y sustentabilidad, *Ciencias y Humanidades*, 3(7), pp. 73-83.
- Vásquez, J. y Parrado, Y. (2022). El lugar del campesinado en la transición energética justa en Colombia: el caso del municipio de Solano (Caquetá), *Voces por el clima* (2).
- Weiss, M. y Cattaneo, C. (2017). Degrowth-taking stock and reviewing an emerging academic paradigm, *Ecological Economics*, 137, pp. 220-230. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.01.014>
- World Economic Forum (2024). Estos 4 países lideran la transición energética. <https://es.weforum.org/stories/2024/06/estos-4-paises-lideran-la-transicion-energetica/>
- Yenneti, K. y Day, R. (2016). Distributional justice in solar energy implementation in India: The case of Charanka solar park. *Journal of Rural Studies*, (46), pp. 35-46. doi: 10.1016/J.JRURSTUD.2016.05.009.

## HEMEROGRÁFÍA

- Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMEE) (2022). Informe Anual de Energía Eólica en México, en 2022. <https://amdee.org/project/informe-anual-amdee-2022/>
- Azteca Noticias (2024). El gobierno federal les construyó una granja, ¡pero ya no funciona! <https://www.youtube.com/watch?v=SBZDApLdo68>
- Energía Estratégica (2022). CFE instala 47 granjas solares por más de 2.7 mw de capacidad en México. <https://www.energiaestrategica.com/cfe-instala-47-granjas-solares-por-mas-de-27-mw-de-capacidad-en-mexico>

- Energía Hoy* (2021). AMLO someterá a revisión los contratos de empresas eólicas. <https://energiahoy.com/2021/01/07/amlo-sometera-a-revision-los-contratos-de-empresas-eolicas/>
- Enlight* (2021). Baterías para paneles solares: qué son, para qué sirven y cuánto cuestan. <https://www.enlight.mx/blog/baterias-para-paneles-solares-que-son-para-que-sirven-y-cuantos-cuestan>
- El Economista* (2023). AMLO presenta compra de plantas a Iberdrola como estrategia climática en Foro Global. <https://www.economista.com.mx/empresas/AMLO-presenta-compra-de-plantas-a-Iberdrola-como-estrategia-climatica-en-foro-global-20230420-0043.html>
- El Imparcial de Oaxaca* (2021). <https://imparcialoaxaca.mx/istmo/denuncian-mala-calidad-en-trabajos-de-granja-solar-en-santa-maria-del-mar/>
- El Universal* (2020). Nunca más se dará permiso a empresas que afecten el medio ambiente. <https://www.youtube.com/watch?v=pkklkUSDIWOZk>
- El Universal* (2022). <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/analizan-fallas-en-granja-solar-que-160-mdp-para-llevar-luz-santa-maria-del-mar-pueblo>
- Google Earth (2025). *Santa María del Mar, Juchitán de Zaragoza, Oaxaca*, México, imagen de satélite. <https://earth.google.com/web/>
- La Jornada* (2013). No instalará Mareña Renovables parque eólico en Dionisio del Mar. <https://www.jornada.com.mx/2013/02/18/sociedad/039n1soc>
- La Jornada* (2024). Busca AMLO regresar a CFE carácter público y control del mercado. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/02/05/economia/busca-amlo-regresar-a-cfe-caracter-publico-y-asuma-control-del-mercado-421>
- Manzo, D. (2017). <https://www.istmopress.com.mx/istmo/volcadura-de-lancha-deja-tres-muertos-en-santa-maria-del-mar>
- Manzo, D. (2019). Energía limpia y contratos sucios. Así operan las eólicas en Oaxaca. <https://www.connectas.org/especiales/energia-limpia-contratos-sucios/>
- Manzo, D. (2022). <https://desinformemonos.org/ni-verdad-ni-justicia-para-victor-pineda-lider-zapoteco-desaparecido-hace-44-anos/#:-text=El%201%C3%ADder%20social%20zapoteca%20y,VW,%20sin%20dejar%20mayor%20rastro>
- Milenio* (2023). <https://www.milenio.com/politica/eu-financiara-parques-eolicos-cfe-istmo>

## ENTREVISTAS

- Entrevista a habitante de Juchitán y trabajador de la industria eólica, agosto de 2022.
- Entrevista a habitante de Juchitán y exintegrante de la COCEI, agosto de 2022.
- Entrevista a habitante de La Ventosa y defensora del territorio, agosto de 2022.
- Entrevista a dueño de terreno, excarcelado, agosto de 2022.
- Entrevista a agente municipal de Santa María del Mar, agosto de 2022.

Entrevista a comisariado de bienes comunales de Santa María del Mar, agosto de 2022.

Entrevista a activista Guadalupe Ramírez, Unión de Hidalgo, agosto de 2022.

Entrevista a Diana Manzo, periodista, agosto de 2022.

### SEMLANZAS

Lourdes Janett Gallardo Robles. Doctorante en Antropología Social por la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del Grupo Territorio, Género y Extractivismo. Sus áreas de investigación son: conflictos socioambientales, extractivismo, pueblos indígenas y feminismos. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1379-9973>. Correo electrónico: lu.gallardorobles@gmail.com

Marcela Torres-Wong. Profesora-investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, sede México). Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Americana en Washington, D.C. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel 1. Sus áreas de investigación incluyen conflictos socio-ambientales entre industrias extractivas y pueblos indígenas en Bolivia, Perú y México, con énfasis en el derecho a la libre determinación, consulta previa y participación socio-ambiental. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1839-2498>. Correo electrónico: marcela.torres@flacso.edu.mx

## **El municipio frente a la expansión minera en el México posneoliberal: continuidades y rupturas ecológico-territoriales**

### **The municipality facing mining expansion in post-neoliberal Mexico: ecological-territorial continuities and ruptures**

**Luis Fernando Puebla Corella • Liz Ileana Rodríguez Gámez**

**E**ste artículo analiza los cambios normativos en las facultades municipales relacionadas con el ordenamiento ecológico y territorial frente a los intereses mineros. Con este fin, se contrastan las reformas realizadas durante la instauración y consolidación del modelo neoliberal con las que tuvieron lugar durante la administración federal 2018-2024. Se busca identificar si hay elementos para hablar de una transición a un modelo posneoliberal. Para ello se analiza el marco jurídico vigente y se evalúan siete categorías de la relación entre municipio y minería. Los hallazgos muestran una serie de ajustes al modelo neoliberal, orientados hacia la justicia social y el respeto al medio ambiente; no obstante, persisten omisiones en torno a la utilización de instrumentos locales de planeación territorial.

Palabras clave: minería, neoliberalismo, posneoliberalismo, obradorismo.

**T**his article aims to identify the normative shifts in municipal faculties to apply ecological and territorial planning instruments against mining interests, contrasting reforms implemented during the establishment and consolidation of the neoliberal model with those that took place during the 2019-2024 federal administration, to determine whether a transition to a post-neoliberal model has occurred. To do this, the current legal framework is examined, evaluating categories of the relationship between the municipality and mining. The findings reveal a series of adjustments to the neoliberal model oriented toward social justice and respect for the environment; however, there are still omissions regarding the application of local territorial planning instruments.

Keywords: mining, neoliberalism, posneoliberalism, obradorism.

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 9 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 15 de enero de 2025.

## INTRODUCCIÓN

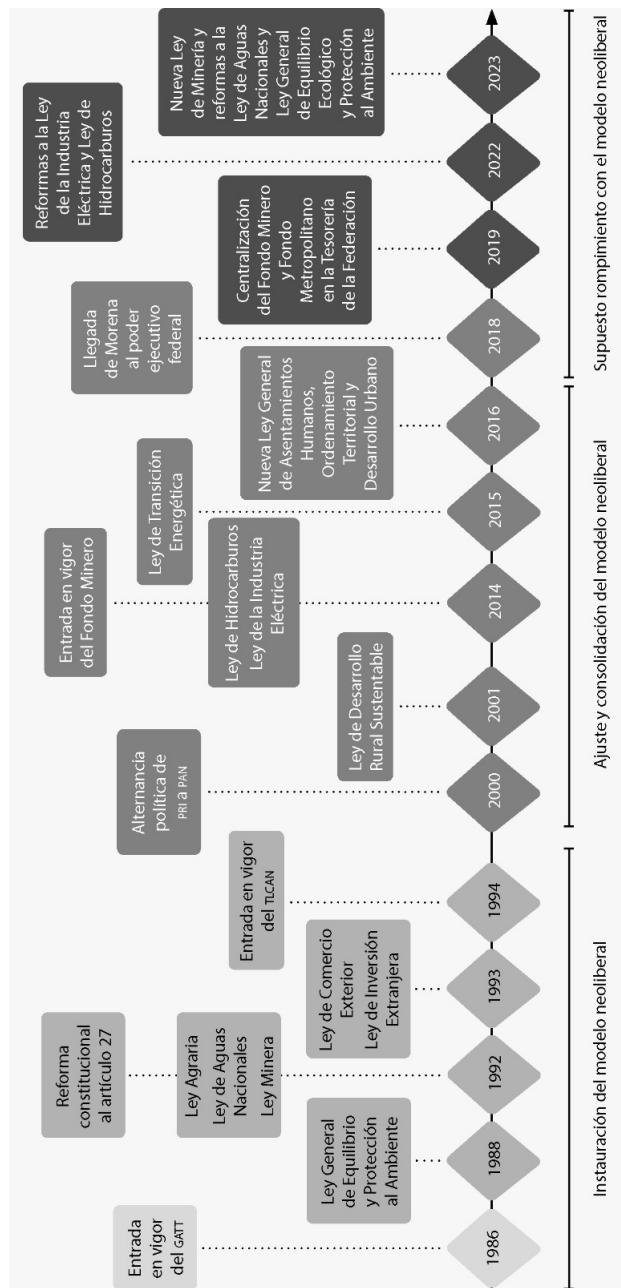
Las políticas que presentan a la lógica del mercado como el mejor mecanismo para la distribución de bienes y servicios se instauraron en México mediante reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y modificaciones a la legislación secundaria (figura 1) (McCarthy y Prudham, 2004). En el ámbito minero, estas reformas incentivaron la exploración, explotación y gestión privada de las materias primas sujetas a extracción (Delgado y Del Pozo, 2001). Entre las reformas de mayor relevancia al respecto está la energética de 2013, que abrió el sector energético a la participación privada (Cámara de Diputados, 2014), así como la expedición y modificación de leyes secundarias, donde destacan la Ley de Inversión Extranjera, que posibilitó la propiedad mayoritaria de las empresas a personas extranjeras, y la Ley Minera, que refrendó a la minería como objeto de “utilidad pública” y la colocó como prioritaria respecto a otras actividades económicas, cediendo al capital privado los derechos de explotación (Cámara de Diputados, 1993 y 1992).

No obstante, en la Constitución persisten artículos como el 27 y 115, en los que se consagra al municipio como el núcleo de la organización política y administrativa del Estado (Zapata, 2016; Cámara de Diputados, 1917). En estos artículos se confiere atribuciones relevantes para las comunidades, como la regulación, control y vigilancia de las reservas, usos de suelo, así como destinos de áreas y predios, incluyendo aquellos en los que se desarrolla la actividad minera. Entre los instrumentos normativos fundamentales para la ejecución de tales atribuciones están los programas municipales de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos locales (Cámara de Diputados, 2016 y 1988), estos instrumentos constituyen la base jurídica que regula las actividades en el límite administrativo municipal.

En este sentido, el municipio cuenta con atribuciones exclusivas para definir las condiciones bajo las cuales deberá ser utilizada su jurisdicción territorial. Desde esta lógica, la “utilidad pública” de un proyecto minero puede ser cuestionada por la comunidad del municipio, ya que la Constitución concibe que un “proyecto territorial”,<sup>1</sup> construido desde lo local, puede condicionar una parte importante de las actividades en su territorio, incluida la actividad extractiva, en consonancia al dominio directo que ejerce la Nación sobre los recursos naturales. Sin embargo, estudios de caso de conflictos, como el de la minera San Xavier en San Luis Potosí (Reyna, 2009) o el de Peñasquito en Zacatecas (Romero, 2018), dan cuenta de la debilidad de los

<sup>1</sup> Nombre que proponemos para la imagen-objetivo que guía las aspiraciones sociales, económicas, políticas y ambientales que la localidad plasma en los instrumentos territoriales locales.

Figura 1. Línea de tiempo de reformas legislativas para la aplicación de instrumentos municipales de ordenamiento ecológico y territorial, México, 1988-2023



Fuente: elaboración propia.

municipios para priorizar los intereses de sus comunidades ante los de los capitales mineros. Adicionalmente, experiencias como la peruana y la guatemalteca subrayan la importancia de fortalecer a los gobiernos subnacionales como reguladores de la actividad minera, a partir de instrumentos normativos (Gustafsson y Scurrah, 2019).

Con estos antecedentes, el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en las elecciones presidenciales de 2018 abrió el debate sobre la posible reversión de las políticas llevadas a cabo en las últimas décadas. La administración federal 2018-2024 presentó un discurso de reivindicación de la Revolución mexicana, acompañado de una serie de reformas que modificaron el marco normativo. Empero, no se realizaron modificaciones significativas en relación con la minería y los impactos socioambientales que esta actividad genera,<sup>2</sup> por el contrario, se mantuvieron alrededor de 20 millones de hectáreas concesionadas (Dirección General de Minas, 2018). Asimismo, persistió la notable ausencia de iniciativas municipales en materia de ordenamiento territorial para regular la actividad minera.

En este contexto, el objetivo de este artículo es discutir los cambios normativos en las facultades municipales para la aplicación de instrumentos de ordenamiento ecológico y territorial frente a los intereses mineros, contrastando las reformas realizadas durante el periodo neoliberal con las que tuvieron lugar en el sexenio 2018-2024, a fin de determinar si se ha transitado hacia un modelo posneoliberal.<sup>3</sup>

El artículo se organiza en cuatro secciones, incluida esta introducción. En seguida se presenta el apartado conceptual-metodológico; después está la sección de análisis donde se da cuenta de las competencias municipales sobre la actividad minera y se identifican tanto las rupturas como las continuidades en el marco jurídico-territorial con el neoliberalismo; finalmente, se presentan las conclusiones y se esbozan elementos de la agenda de acción que se desprende de este texto.

#### ESTRATEGIA ANALÍTICO-METODOLÓGICA

El neoliberalismo “propone que el bienestar humano puede lograrse a través de la liberación de las libertades individuales empresariales dentro de un sólido marco

<sup>2</sup> Un ejemplo es el Dictamen Diagnóstico Ambiental Río Sonora, publicado en mayo de 2023 por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat, 2023).

<sup>3</sup> En este artículo se relaciona el movimiento político y social de izquierda liderado por Andrés Manuel López Obrador con un modelo económico posneoliberal, a fin de analizar las transformaciones estructurales llevadas a cabo durante la administración federal 2018-2024 (Bolívar, 2013 y 2014).

institucional caracterizado por derechos de propiedad privados, libre mercado y libre comercio” (Harvey, 2005), donde el Estado se encarga de crear y preservar dicho marco. De modo que la caracterización de un ordenamiento jurídico como neoliberal se encuentra en una lectura que identifica las defensa de estas libertades individuales y empresariales. Entre éstas pueden ubicarse el obtener una concesión, la apertura a la privatización, así como el énfasis jurídico en los derechos individuales en contraposición a los colectivos, entre otros.

Por otro lado, el posneoliberalismo es la estrategia económica de reestructuración del capitalismo que, en el contexto latinoamericano de finales del siglo XX, se cristalizó como la fase de estabilización del modelo neoliberal (Stolowicz, 2018). También puede conceptualizarse como una estrategia de “izquierda con horizonte socialista” que busca corregir los aspectos negativos del neoliberalismo (González y Figueroa, 2019).<sup>4</sup> No obstante, en términos normativos y de política económica, el posneoliberalismo se concibe como el conjunto de racionalidades, críticas, movimientos y reformas emergentes que erosionan o transforman principios y políticas del neoliberalismo (Daves y Gane, 2021). Por tanto, es plausible que en un contexto posneoliberal coexistan diversas formas de organización económica, de manera que lo posneoliberal no necesariamente representa un rompimiento con lo neoliberal.

La versión más radical del posneoliberalismo puede observarse en una política de *coexistencia*, suponiendo “una tensión Estado-capital donde el primero no rechaza la existencia del segundo, pero sí rechaza (en parte, al menos) las relaciones de propiedad constituidas en la neoliberalización” (Centeno, 2021). Desde el lado más moderado, el posneoliberalismo puede sostenerse en una postura de *colaboracionismo*, en cuya presencia el Estado acepta “los avances del capital durante el neoliberalismo, pero sin aceptar la previa pasividad del Estado frente a sus consecuencias sociales” (Centeno, 2021).

Para el caso mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 presenta sus intenciones por construir un modelo posneoliberal con rasgos democráticos, con una “modernidad que puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social” (Gobierno de México, 2019). Desde esta perspectiva, el posneoliberalismo que busca el gobierno de Andrés Manuel López Obrador entra en el espectro colaboracionista —por lo menos en la persistencia de un modelo económico abierto, así como por su énfasis en la justicia social y el desarrollo democrático.

---

<sup>4</sup> Los autores advierten de la dicotomía del discurso entre neoliberalismo y posneoliberalismo que resulta en una trampa para el pensamiento de izquierda, pues ambos se encuentran dentro de los principios doctrinarios del liberalismo.

De tal suerte que, en miras de alcanzar el objetivo del presente artículo, los marcos jurídicos serán examinados a la luz de las ideas posneoliberales, interrogándolos para identificar si están en la ruta de erosionar los principios neoliberales. Esto es, se trata de evaluar el lugar que ocupa el posneoliberalismo en el ordenamiento territorial municipal.

Con este fin, se compara la normatividad que enmarca los instrumentos municipales de ordenamiento territorial y los de regulación de la actividad minera, así como la congruencia jurídica que guardan entre éstos. La comparación planteada agrupa los preceptos legales en dos grupos: el de reformas neoliberales (1988-2018) y el de reformas posneoliberales (2019-2024).

Se propone evaluar cinco categorías de la normativa que faculta al municipio en el uso de instrumentos de ordenamiento ecológico y territorial frente a la minería: 1) los derechos de propiedad privada y colectiva; 2) las posibilidades o restricciones de inversión extranjera; 3) la recuperación o cesión de la rectoría del Estado en la actividad minera y servicios relacionados; 4) la injerencia municipal en la localización de inversiones extractivas, así como en la evaluación de sus impactos ambientales, sociales y económicos, y 5) los mecanismos de participación ciudadana que se crean en relación con las políticas de desarrollo minero.

El marco jurídico de estudio se integra por la CPEUM, la Ley de Minería, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), la Ley de Inversión Extranjera y la Ley de Aguas Nacionales (LAN).

## LOS MUNICIPIOS Y LA ACTIVIDAD MINERA COMO PRÁCTICA (POS)NEOLIBERAL

### *Competencias municipales sobre la actividad minera*

De manera general, durante el periodo neoliberal el marco regulatorio brindó cierta autonomía a los municipios, especialmente en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local (Cabrero, 2010). Además, se promovió la inversión extranjera en diversos sectores, incluyendo el minero, con afectaciones que antepusieron los intereses económicos a los socioambientales, así como con repercusiones en la gestión ambiental y territorial para las comunidades locales, donde los municipios contaron con una limitada capacidad para regular esta actividad en el territorio. La CPEUM fue reformada para consolidar estos cambios. Destacan las modificaciones al artículo 27 que permitieron la desincorporación de las tierras ejidales para convertirlas en pri-

vadas y eliminaron las restricciones que impedían la participación de inversionistas extranjeros en la adquisición de tierras (Medina, 2006). Esto es, se construyó un escenario propicio para la incursión del capital privado en el ámbito rural, donde se encuentran los principales yacimientos de minerales.

Las reformas mantuvieron las responsabilidades de los municipios sobre los suelos, la creación de zonas de reservas ecológicas y la elaboración de programas de ordenamientos en esta materia. Al respecto, la LGAHOTDU establece los aspectos que deben contener los instrumentos de planeación territorial locales, especificando que las áreas que se encuentran fuera de los límites de un centro de población quedan sujetas a las leyes en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente, desarrollo agrario y rural, entre otras.

En este sentido, la LGEEPA establece las bases de la regulación de los usos de suelo en territorio no urbano a partir de los ordenamientos ecológicos locales. Sin embargo, sólo 4 % de los municipios del país cuenta con dicho instrumento (Semarnat, 2023). En consecuencia, el espacio rural ha estado sujeto a una definición *a posteriori* de los usos del suelo, determinada por acuerdos entre quienes detentan la posesión de la tierra y quienes buscan invertir en ella. Por ello, la instrumentación de las regulaciones del uso del suelo en el ámbito no urbano ha favorecido la incursión de capitales privados a lo largo del territorio. Si bien la normatividad exige una manifestación de impacto ambiental para las actividades que puedan causar desequilibrio ecológico, este requisito se presenta en el marco de una política territorial reactiva y no planificadora; es decir, se limita a evaluar los daños potenciales y su mitigación una vez que se presenta la intención de inversión. Esta responsabilidad recae en el gobierno federal, a partir de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

En este escenario, la ausencia de una norma que regule los usos del suelo a nivel local, evidencia un vacío de la rectoría del Estado en materia de planeación, lo cual se alinea con los preceptos neoliberales que promueven la minimización de la intervención estatal en la economía. Dicho de otra manera, las reformas neoliberales, al no considerar los ordenamientos locales, redujeron las barreras regulatorias para la inversión privada. Esto facilitó la entrada de capitales en detrimento de la protección ambiental y los intereses de las comunidades.

Esto puede observarse, por ejemplo, en que la Ley de Inversión Extranjera establece que el capital extranjero debe cumplir con las disposiciones ambientales contenidas en los ordenamientos ecológicos, así como en que la LAN señala la necesidad de contar con ordenamientos territoriales de índole local para definir el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar reservas de aguas, pero no consideran la existencia real de instrumentos locales de ordenamiento. Existen otros ordenamientos jurídicos que omiten la consideración de instrumentos locales de planeación

territorial. El caso de mayor relevancia es la Ley de Minería que considera la explotación de minerales de “utilidad pública”, dando preferencia a esta actividad sobre otros usos (artículo sexto).

La CPEUM establece en su artículo 115 que son los ayuntamientos quienes tienen la facultad exclusiva de regular los usos del suelo, refiriéndose al uso superficial, en contraparte a lo expuesto en el artículo 27 sobre el aprovechamiento del subsuelo. Esto suscita un conflicto de distribución de competencias entre municipio y gobierno federal, pues este último es quien otorga concesiones sobre el subsuelo mientras que los ayuntamientos no cuentan con instrumentos que definan lo pertinente de la ocupación en la superficie.

En consecuencia, la actividad minera ha crecido desarticulada del desarrollo local. Esta situación ha generado conflictos socioambientales en diversas regiones, hay registro de al menos 47 entre 2005 y 2020 (OCMAL, 2022), pero hay quienes han contabilizado hasta 879 (Flacso y De Montfort University, 2019). Por ello, en 2014 se creó el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo Minero), financiado por la recaudación de derechos mineros establecidos en Ley Federal de Derechos (Cámara de Diputados, 1981).<sup>5</sup> Este fondo constituye un mecanismo para redirigir algunos de los beneficios económicos de la minería hacia las regiones productoras, atenuando así el enfoque predominantemente neoliberal de “apoyo incondicional” al capital minero.

#### *Rupturas en el marco jurídico-territorial con las prácticas neoliberales*

Entre las reformas constitucionales realizadas entre 2018 y 2024, las más relevantes, en relación con el tema de este artículo, no representaron cambios significativos que sugieran un cambio de paradigma, pese a un contexto político-electoral propicio para ello.<sup>6</sup> La propuesta de reforma constitucional en materia eléctrica de 2022 habría

<sup>5</sup> Si bien el Fondo Minero consideró nuevas condiciones y rentas mineras, esto no implicó modificación del marco jurídico en relación con la explotación de minerales, pues se creó para lidiar con la insuficiencia financiera y de gestión institucional ante los impactos negativos de la minería.

<sup>6</sup> En las elecciones de 2018, el bloque oficialista consiguió la mayoría simple en ambas cámaras, suceso que no ocurría desde 1997. Esto permitió la modificación a leyes ordinarias y una posición favorable para negociar con otros partidos políticos la aprobación de reformas constitucionales. Durante los primeros cuatro años de gobierno se aprobaron 245 cambios a leyes, de los cuales 227 fueron en leyes secundarias y 18 fueron reformas parciales a la CPEUM (DL, 2024). De las reformas constitucionales más relevantes en relación con la

supuesto un vuelco del modelo neoliberal en la materia; sin embargo, fue rechazada en el Congreso de la Unión. Esta iniciativa buscaba derogar la reforma energética de 2013 que abrió la generación de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de hidrocarburos, al sector privado (Gobierno de México, 2013). La propuesta planteaba retomar la rectoría del Estado en la generación eléctrica de, al menos, 50 % del consumo nacional, así como limitar la participación del sector privado en su comercialización.

Ante esta situación, el gobierno federal promovió cambios en la legislación secundaria. Esta estrategia logró reafirmar el papel preponderante de la CFE en la generación de energía; la revisión, renegociación o terminación de contratos de generación de energía con particulares, y la declaración del litio como recurso de “utilidad pública”.

Las primeras cuestiones fueron introducidas en la Ley de la Industria Eléctrica (Cámara de Diputados, 2014). Al priorizar a la Comisión Federal de Electricidad por encima de otras fuentes de generación de energía privadas se marcó un punto de inflexión y un distanciamiento del modelo energético neoliberal. Asimismo, en los artículos transitorios de los decretos de reforma se introdujeron modificaciones que vulneraron las finanzas municipales; por ejemplo, se centralizaron los recursos que integran el patrimonio de los fideicomisos públicos denominados Fondo Metropolitano, Fondo Regional y Fondo Minero para ser concentrados en la Tesorería de la Federación, dando fin a una de las políticas que reconocía la vulnerabilidad local frente a la actividad minera (transitorios décimo tercero y décimo cuarto del decreto de noviembre de 2020).

En lo concerniente al litio, reconocerlo como recurso de “utilidad pública” sirvió de base para reformar el marco jurídico de la Ley Minera en 2023 y renombrarla como Ley de Minería. En esta reforma se presentan rupturas significativas con las posturas neoliberales, particularmente en materia de derechos de propiedad y reconocimiento de lo local, pero declarar al litio recurso estratégico sujeto a explotación exclusiva por el Estado refleja una reorientación hacia un modelo de gestión en el que el gobierno desempeña un papel protagónico.

---

temática que aquí se aborda, se encuentran la prohibición de la condonación y exención de impuestos; la prohibición de las partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; la inclusión de la facultad municipal por formular, aprobar y administrar planes en materia de movilidad y seguridad vial, y la posibilidad de llevar a cabo consultas populares vinculatorias, entre las que se incluye la revocación de mandatos ejecutivos federal y estatales (Cámara de Diputados, 1917). Con ello, el marco constitucional no registró modificaciones sustanciales que apoyasen el discurso posneoliberal expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a derechos de propiedad, la reforma a la Ley Minera introdujo cambios significativos al limitar los derechos del capital privado. Entre las modificaciones destacan la derogación del carácter preferente de la actividad minera sobre cualquier otro uso del suelo; la prohibición del otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas, así como en zonas donde se ponga en riesgo a la población o con escasez de agua; la reducción de la duración de las concesiones de 50 a 30 años (aunque prorrogables); la fijación de plazos para la explotación minera, a fin de disminuir la especulación con los espacios concesionados; conferir al Servicio Geológico Mexicano la facultad exclusiva de delimitar las áreas susceptibles de concesión; la inclusión de una contraprestación obligatoria del 5 % de la utilidad neta a pueblos indígenas; y la ampliación de las causales de revocación de una concesión minera, especialmente por riesgos de desequilibrio ecológico.

Respecto al municipio, la nueva ley les reconoce la facultad de emitir autorizaciones relacionadas con la actividad minera, lo que alude a las licencias de uso de suelo y construcción, las cuales deberán sustentarse en estudios técnicos y estar acordes con las definiciones de uso de suelo presentes en los ordenamientos ecológicos territoriales o programas municipales de desarrollo urbano. En este sentido, la reforma es importante para los municipios, pues la facultad de otorgar permisos o autorizaciones representa una fuente potencial de recaudación de ingresos propios que pudieran ser de ayuda en la mitigación de los efectos de la centralización de los recursos del Fondo Minero.

Además, se presenta un importante avance en materia de participación ciudadana, al incluirse la obligación de presentar estudios de impacto social y de realizar consultas previas, libres, informadas, culturalmente adecuadas y de buena fe cuando los lotes a concesionar estén localizados en territorios de pueblos indígenas o comunidades afromexicanas (artículo 27) (ORT, 2014).

En consonancia, la reforma a la LAN introdujo modificaciones significativas. En particular, estableciendo la prioridad del consumo humano y doméstico del agua, así como la posibilidad de cancelar el agua concesionada para usos industriales (entre los que se encuentra la minería) cuando exista una amenaza a la disponibilidad del recurso (artículo cuarto y capítulo III Bis del Título Segundo). Asimismo, se detallaron las obligaciones de los concesionarios de agua destinados a actividades mineras (capítulo III Bis del Título Sexto); entre éstas destacan el monitoreo de la calidad del agua, la prohibición de usar aguas nacionales para el transporte de materiales provenientes de la operación minera, así como el establecimiento de la vigencia máxima de 30 años de la concesión de agua.

Por último, en la LGEEPA se estableció que la pequeña minería artesanal puede desarrollarse en zonas de amortiguamiento, las que a su vez deberán estar definidas en

el ordenamiento ecológico correspondiente (artículos 46 y 47 Bis). Asimismo, indicó llevar a cabo un programa de cierre de minas y reiteró la prohibición de la minería sobre áreas naturales protegidas.

*Continuidades del marco jurídico-territorial con las prácticas (pos)neoliberales*

La identificación de continuidades del modelo neoliberal en el obradorismo constituye un desafío metodológico más complejo. Por un lado, un análisis exhaustivo de los elementos del marco jurídico que persisten excedería los límites de este trabajo; por otro lado, un aspecto central de este análisis es identificar si las reformas realizadas durante los años de la administración 2018-2024 fortalecieron o debilitaron la capacidad de los municipios para confrontar los intereses del sector minero.

En este sentido, los argumentos presentados aluden a que persisten debilidades estructurales en el ámbito municipal, particularmente en términos de financiamiento, así como de la construcción y operación de instrumentos de planeación territorial. Así, la principal continuidad del marco normativo radica en la persistente omisión en materia de ordenamientos ecológicos y territoriales locales; esta ausencia se observa incluso en aquellas leyes que presentan rupturas con el modelo neoliberal, como la de minería.

La proliferación de iniciativas legislativas ha generado un entramado normativo cada vez más caótico, donde coexisten distintos modelos de planeación (Azuela, 2013). El marco jurídico de la planeación oscila entre una tendencia que minimiza al territorio al considerarlo escenario de un proceso social más amplio, basado en el “desarrollo”, y otra que trata al territorio y sus transformaciones como objeto de la regulación. De modo que la primera tendencia se presenta en legislaciones como la minera y la eléctrica, mientras que la segunda representa la esencia de las legislaciones sobre asentamientos humanos y equilibrio ambiental. Esta dualidad normativa deriva en la continuidad del marco legislativo, ante la dificultad de adoptar una política de desarrollo que integre la constante territorial de manera transversal.

Lo anterior se complejiza aún más al considerar que los instrumentos de planeación territorial local operan en un marco normativo de fragmentación territorial, lo que introduce múltiples escalas y jurisdicciones. Por una parte, la LGAHOTDU sustenta los ordenamientos dirigidos a los centros de población urbanos; por otro lado, la LGEEPA establece los lineamientos y competencias sobre los ordenamientos ecológicos, es decir, lo que no es urbano. En consecuencia, la normativa exhibe una dicotomía territorial entre campo y ciudad, con elementos difícilmente delimitables en la práctica, pero sostenidos por instrumentos distintos, los cuales han devenido en

una especie de divorcio y, hasta cierto punto, en una visión errática de rivalidad en sus campos de actuación.

El paralelismo entre ambas leyes tiene su origen en la coyuntura neoliberal de la década de 1990 cuando la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) opacó las atribuciones de planeación municipal de los asentamientos humanos, dando lugar a la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, hoy Semarnat). De modo que la separación institucional de sus funciones entre las dependencias gubernamentales creó un marco de la planeación territorial integral —particularmente para los municipios— fatigosamente operable y financiable, favoreciendo la omisión de los instrumentos de planeación y la consolidación de un marco normativo que ha privilegiado los preceptos neoliberales.

Si bien cobró importancia una política reactiva y sectorial, centralizada en la Subsecretaría de Impacto Ambiental de la Semarnat, ésta se basó en la evaluación de impactos ambientales a solicitud de particulares, en lugar de promover una planeación y evaluación integral del territorio. Paralelamente, la centralización, exemplificada por la eliminación de los fideicomisos públicos, entre los que se encontraba el Fondo Minero, ha socavado el acuerdo de justicia social establecido en el periodo neoliberal. Es decir, el gobierno federal ha centralizado el control sobre los recursos financieros, limitando significativamente la autonomía financiera municipal y, por ende, debilitando su capacidad de gestión.

#### CONCLUSIONES: DEL NEOLIBERALISMO AL POSNEOLIBERALISMO COLABORACIONISTA

Las reformas impulsadas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador apuntan a una ruptura parcial con el modelo neoliberal. Los cambios analizados en este artículo constituyen indicios de que el obradorismo podría inscribirse en la pauta “colaboracionista” del posneoliberalismo. Este modelo propone una continuidad selectiva con el neoliberalismo, reconociendo sus avances económicos, pero buscando atenuar sus consecuencias sociales más adversas. En este sentido, se identificaron virajes normativos significativos en dirección de la recuperación de la rectoría del Estado en sectores considerados estratégicos, como el energético. Además, se encontró que el alcance del viraje al posneoliberalismo estuvo condicionado por la dinámica legislativa de las reformas.

Se identificó que la política energética se endureció frente a la actividad minera, pero continuó otorgando trato preferencial al capital minero. El análisis reveló que las transformaciones normativas buscaron fortalecer la protección ambiental y la participa-

ción ciudadana de pueblos indígenas y afromexicanos, pero se eliminó la participación directa del municipio en el usufructo de la renta minera con la desaparición del Fondo Minero y se omitió la participación de los ayuntamientos en la definición de los usos del suelo.

En este sentido, destaca la atención la desatención hacia la gobernanza municipal en un contexto de intereses mineros. La reforma a la Ley de Minería omitió la existencia de instrumentos de ordenamiento territorial a nivel local que regulen el uso de suelo superficial; esta omisión implica la existencia de condiciones de posibilidad para un conflicto normativo sobre los permisos para la explotación del subsuelo otorgados a nivel federal, ya que éstos podrían autorizar actividades incompatibles con la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial local.

Ahora bien, persisten elementos que contribuyen a perpetuar la lógica neoliberal. Entre éstos se encuentra la falta de integración de un marco normativo coherente entre las leyes generales de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que impide una planificación territorial integral. En este sentido, la fragmentación y contradicción entre las leyes sectoriales y los instrumentos de planeación territorial continúan siendo un obstáculo para una política de desarrollo sostenible e integrada. En consecuencia, imperan instrumentos reactivos y centralizados como únicos reguladores del impacto de las distintas actividades sobre el territorio. Asimismo, la centralización del Fondo Minero en la Tesorería de la Federación ha derivado en una drástica reducción de la participación municipal en la renta minera. Esta situación podría contribuir al deterioro material de las condiciones socioeconómicas locales, agravado por los impactos ambientales negativos inherentes a la actividad extractiva.

Los hallazgos de este artículo ponen de manifiesto la urgencia de fortalecer el papel de los municipios en la gestión territorial en el marco de una política de desarrollo que considere el territorio de manera transversal y que integre la dimensión social, ambiental y económica. En este sentido, la agenda de intervención en el tema debe contemplar una serie de acciones orientadas a actualizar el marco normativo vigente que confronte el modelo basado en el racionalismo individual y favorezca un nuevo institucionalismo sobre la política territorial; reorganizar el esquema de recursos financieros y técnicos municipales necesarios para fortalecer sus capacidades de planeación y regulación territorial, así como su autosuficiencia financiera; y fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Lo anterior con el fin de poner en práctica una gobernanza local donde el municipio pueda desempeñar un papel más activo en la gestión de sus territorios y en la defensa de los intereses de sus comunidades.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo fue posible gracias al apoyo de la beca aportada por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación para cursar el programa de doctorado en ciencias sociales de El Colegio de Sonora. Se agradece a todas las personas que compartieron sus datos, experiencia y apoyo para el desarrollo de este documento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, A. (2013). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana, en M. T. Sánchez, G. Bocco y J. M. Casado (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. Instituto de Geografía, UNAM.
- Bolívar, R. (2013). El lopezobradorismo: la construcción de un movimiento social y político, *El Cotidiano*, (178), pp. 81-92. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32527006011>
- Bolívar, R. (2014). Morena: el partido del lopezobradorismo, *Polis*, 10(2), pp. 71-103. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v10n2/v10n2a4.pdf>
- Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras, *Política y Sociedad*, 47(3), pp. 165-186.
- Cámara de Diputados (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, reforma publicada en el DOF, 24 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados (1981). *Ley Federal de Derechos*, reforma publicada en el DOF, 13 de noviembre de 2023. <https://www.diput1992aados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFD.pdf>
- Cámara de Diputados (1988). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, reforma publicada en el DOF, 24 de enero de 2024, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
- Cámara de Diputados (1992). *Ley Minera*, reforma publicada en el DOF, 11 de agosto de 2014, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMin.pdf>
- Cámara de Diputados (1993). *Ley de Inversión Extranjera*, reforma publicada en el DOF, 15 de junio de 2018, [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/44\\_150618.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/44_150618.pdf)
- Cámara de Diputados (2014). *Ley de la Industria Eléctrica*, reforma publicada en el DOF, 11 de mayo de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec.pdf>
- Cámara de Diputados (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, reforma publicada en el DOF, 1 de junio de 2021, [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)
- Centeno, R. (2021). López Obrador o la izquierda que no es, *Foro Internacional*, LXI(1), pp. 163-207. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i1.2716>

- Davies, W. y Gane, N. (2021). Post-neoliberalism? An introduction, *Theory, Culture & Society*, 38(6), pp. 3-28. <https://doi.org/10.1177/02632764211036722>
- Delgado, R. y Del Pozo, R. (2001). Minería, Estado y gran capital en México, *Economía y Sociedad*, (16), pp. 105-127.
- Dirección General de Minas (2018). *Secretaría de Economía*.
- Directorio Legislativo (DL) (2022). *Balance legislativo México. Análisis del trabajo del Congreso de México entre 2018 y 2022*. <https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2023/01/Balance-legislativo-M%C3%A9xico-2018-2022-compressed.pdf>
- Directorio Legislativo (DL) (2024). *Balance Legislativo México, 2022-2023*. <https://directoriolegislativo.org/es/informes/balance-legislativo-mexico-2022-2023/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México y De Montfort University (2019). *Conversando con Goliat: participación, movilización y represión en torno a conflictos neoextractivistas y ambientales*, Flacso / De Montfort University.
- Gobierno de México (2013). *Reforma energética, resumen ejecutivo*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen\\_de\\_la\\_explicacion\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica11\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf)
- Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>
- González, J. H. y Figueroa, C. (2019). Los gobiernos progresistas en América Latina. El debate sobre su naturaleza y eclipse, *Papeles de Trabajo*, (38), pp. 63-91. <https://doi.org/10.35305/revista.v0i38.26>
- Gustafsson, M. y Scurrah, M. (2019). Strengthening subnational institutions for sustainable development in resource-rich states: Decentralized land-use planning in Peru. *World Development*, 119, pp. 133-144. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.002>
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press.
- McCarthy, K. y Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism, *Geoforum*, 35(3), pp. 275-283. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.07.003>
- Medina, L. (2006). *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas. Documentos de trabajo*, CIDE, (41), pp. 1-45.
- Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) (2022). *Conflictos mineros en México*, 28 de mayo. [https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/conflicto/lista/02024200?page=6&sort=inicio+conflicto](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/lista/02024200?page=6&sort=inicio+conflicto)
- Organización Internacional del Trabajo (oIT) (2014). *Convenio Núm. 169 de la oIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Reyna, O. (2009). *Arenas políticas y conflicto socioambiental en el caso Minera San Xavier en Cerro de San Pedro*, Tesis de maestría, El Colegio de San Luis, A.C.

- Romero, D. (2018). *El ejercicio del poder en Mazapil, Zacatecas. Territorio y gubernamentalidad trasnacional de Peñasquito-Goldcorp*, Tesis de maestría, Instituto Dr. José María Luis Mora.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2023). *Dictamen Diagnóstico Ambiental Río Sonora*. <https://www.gob.mx/semarnat/documentos/dictamen-diagnostico-ambiental-rio-sonora?state=published>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2024). *Ordenamientos Ecológicos Expedidos*. <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/ordenamiento.html>
- Stolowicz, B. (2018). El “progresismo posneoliberal” en la estrategia del capital para América Latina, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, (86), pp. 105-127. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/7/6>
- Zapata, F. (2016). *Ideología y política en América Latina*, 2<sup>a</sup> ed., El Colegio de México.

#### SEMLANZAS

Luis Fernando Puebla Corella. Candidato a doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora. Profesor de asignatura del Departamento de Arquitectura y Diseño de la Universidad de Sonora y consultor en Desarrollo Urbano y Regional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6723-9217>. Correo electrónico: lpuebla@colson.edu.mx

Liz Ileana Rodríguez Gámez. Doctora en Geografía por la Universidad de Arizona, Estados Unidos. Profesora-investigadora de El Colegio de Sonora y profesora de asignatura del Departamento de Economía de la Universidad de Sonora. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4684-9531>. Correo electrónico: lrodriguez@colson.edu.mx



## Refinería Dos Bocas: el regreso de las energías fósiles a la política ambiental mexicana

### Dos Bocas Refinery: the return of fossil energy to Mexican environmental policy

Pedro Canales-Hernández

El objetivo de este artículo es analizar el sector energético para entender aspectos clave del desempeño de la política ambiental durante la administración federal 2018-2024. Con este fin, se estudió el caso de la refinería Olmeca Dos Bocas y se realizó trabajo de campo que incluye entrevistas semiestructuradas, observación no participante y elaboración de un archivo fotográfico propio. Como principales hallazgos se encontró que la población en los alrededores de la refinería percibe afectaciones en términos económicos, sociales y, especialmente, ambientales. Se concluye que la política energética, al retomar el enfoque de soberanía energética, retrocedió en términos de justicia ambiental al alejarse de la tendencia internacional a favor de la sustentabilidad y las transiciones justas.

Palabras clave: sector energético, política energética, política ambiental, justicia ambiental, obradorismo.

This article aims to analyze the energy sector to understand key aspects of the environmental policy performance in 2018-2024 federal administration in Mexico. To this end, it studied the Dos Bocas refinery; fieldwork conducted consists of semi-structured interviews, non-participant observation, and the compilation of a photographic archive. Among the salient findings of this work, I found that the population living in the surroundings of the refinery has been affected in economic, social, but more importantly, in environmental terms. Based on the analysis, I conclude that the energy policy is a regressive one for environmental justice, departing from the international trend of ecological sustainability and just transitions. Lastly, the environmental policy in the energy sector has resumed a discursive approach towards energy sovereignty.

Keywords: energy sector, energy policy, environmental policy, ambiental justice, obradorism.

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 14 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 17 de febrero de 2025.



## INTRODUCCIÓN

Las reformas estructurales realizadas por la administración 2012-2018 impulsaron el desarrollo de un mercado de energías renovables, también conocidas como “energías limpias”. Esta decisión fue coherente con la tendencia internacional de abandonar gradualmente las energías fósiles, por su alto impacto ambiental. Si bien la alternativa renovable era perfectible, pues no consideró el enfoque de transición justa,<sup>1</sup> estaban en sintonía con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y con la evidencia científica que sustenta la importancia de transitar a nuevos modelos de generación de energía. Después, bajo la consigna de lograr la soberanía energética, la administración 2018-2024 decidió la construcción de una refinería de hidrocarburos como uno de sus megaproyectos<sup>2</sup> emblemáticos —con el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y el Tren Maya—. Esta decisión no incorporó un enfoque de transición justa, sólo sobrepuso el concepto de soberanía ante cualquier valor proambiental, interrumpiendo el incipiente mercado de energías renovables.

En este contexto, este artículo analiza el desempeño de la política ambiental en materia energética durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a partir del caso de la refinería Dos Bocas. La idea que se discute es que la política ambiental mostró un retroceso porque reincorporó las energías fósiles mediante el desarrollo de nuevas refinerías. El enfoque analítico utilizado se inscribe en la corriente contemporánea de las políticas públicas; es decir, se analiza la dimensión política como una de las variables clave que definen agendas, decisiones y acciones del Estado frente a problemas públicos. Se realizó trabajo de campo en mayo de 2022 en Paraíso, Tabasco. Se efectuó una serie de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores, observación no participante y la creación de un archivo fotográfico.

El artículo consta de seis secciones, además de la introducción. En la primera se describen los conceptos utilizados sobre política pública, después se caracterizan algunos elementos básicos del sector ambiental mexicano, enseguida se describe la

---

<sup>1</sup> El concepto de “transición justa” se popularizó por medio de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien ha sido utilizado de manera flexible, generalmente alude a que las transiciones hacia modelos más sostenibles deben considerar a las poblaciones vulnerables.

<sup>2</sup> Los “megaproyectos” pueden entenderse como “proyectos de gran escala, complejos que típicamente cuestan millones o más, toma varios años desarrollarlos y construirlos, involucra sectores interesados públicos y privados, son transformacionales e impactan a millones de personas” (Flyvbjerg, 2014).

estrategia metodológica y se continúa con el análisis de la refinería Dos Bocas como caso emblemático, así como con los hallazgos producto del trabajo de campo. Finalmente se presentan las conclusiones y ofrecen ideas sobre la refinería que pueden ser de utilidad para la administración federal 2024-2030.

#### POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA AMBIENTAL

En este artículo se entiende por “políticas públicas” a las decisiones que toman las autoridades respecto a un problema público (Cairney, 2012). Dichas autoridades son los poderes legalmente constituidos en democracias (Arellano y Blanco, 2020) y corresponden en mayor medida con las entidades y dependencias del Ejecutivo (Merino, 2013). Delimitar a las políticas públicas de esta manera tiene la ventaja de que éstas connotan un significado amplio y pueden incluir tanto acciones como omisiones, además de que no necesariamente se instrumentalizan sólo en programas. En cuanto a los “problemas públicos”, una de las aproximaciones más conocidas es la que los presenta como fallas de mercado (Weimer y Vining, 2016), aunque en la actualidad tiene mayor auge el enfoque de valores públicos (Jorgensen y Bozeman, 2007); esto es, no existe una única manera de definir, decidir ni actuar sobre los problemas públicos, por lo que en este texto se les conceptúa de manera amplia.

La “política ambiental”, entonces, puede entenderse como un conjunto de decisiones del Estado respecto a problemas relacionados con el medio ambiente. Uno de sus rasgos distintivos es su transversalidad, pues cruza múltiples sectores y políticas. Esto puede observarse en la manera en que se implementa en diferentes países. En China, por ejemplo, se conceptúa considerando a subsectores relacionados con la contaminación, conservación de energía y conservación ecológica (Zhang y Xiaoran, 2018); mientras que en Estados Unidos toma en cuenta problemas vinculados con ecosistemas, contaminación del aire, agua, energía, residuos y suelos (Smith, 2018).

#### LAS POLÍTICAS AMBIENTALES MEXICANAS

De acuerdo con la bibliografía especializada sobre la configuración de agendas (Hill y Varone, 2021), las disputas por la preminencia de las agendas ocurren porque en el mundo político (*“politics”*, en inglés) hay luchas por imponer las ideas y preocupaciones de ciertos grupos o coaliciones. La política ambiental nacional no es la excepción, a comparación de países como Colombia o Chile, México desarrolló más

lentamente su agenda ambiental por no alcanzar un consenso fuerte en cuanto a la agenda ambiental (Canales, 2023). Uno de los ámbitos en que esto puede observarse es que hay áreas de política ambiental que históricamente han estado desvinculadas del ministerio en la materia (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat); por ejemplo, al sector energético le corresponde su propia secretaría, pero lo que concierne a los recursos hídricos es competencia de un organismo desconcentrado (Comisión Nacional del Agua, Conagua) con responsabilidades concurrentes de los órdenes de gobierno, mientras que la gestión de residuos se rige según responsabilidades excluyentes de nivel municipal, estatal o federal.

La estructura legal de la política ambiental mexicana es fragmentada. El artículo 4 constitucional establece el derecho a un medio ambiente sano y de éste emanan las leyes generales que establecen la institucionalidad de la política ambiental, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Los artículos 25, 27 y 28 regulan el área energética, de los primeros surgen la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, respectivamente, mientras que el último estipula las áreas estratégicas para el Estado que son definidas como de interés para la nación, por lo que se les permite ser monopolios. Esta segmentación es uno de los factores que han conducido a que el gobierno cuente con políticas desarticuladas, posicionando el tema energético en la agenda económica más que en la ambiental.

En la actualidad, la principal línea de decisiones encaminadas a garantizar el enfoque sustentable de la energía tiene su origen en las reformas constitucionales de 2013 que introdujeron el concepto de “energías limpias” (Jacobo-Marín, 2022). Las reformas trataron de crear un mercado de energéticos, permitiendo que el sector privado compitiera en la generación de dichas energías. Esto implicó la reducción de la actividad monopólica de las empresas del Estado, pero sin eliminar la soberanía nacional (Gobierno de México, s.f.). La reforma implicó un acercamiento entre lo ambiental y lo energético, pues la energía pasó de insertarse sólo en un enfoque económico a considerar uno sustentable. Las reformas fueron omisas a ciertas problemáticas de injusticia ambiental que podían producir.

Estas reformas recibieron numerosas críticas desde diversos sectores de la sociedad desde que fueron propuestas; entre otras, que las energías eólicas afectan a especies voladoras (Robles, 2019). Además, durante el sexenio 2012-2018, la política ambiental tuvo importantes fallas en materia de megaproyectos, agua y bosques. No hubo suficientes evaluaciones para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ni políticas para mejorar la contaminación de cuerpos de agua y el ritmo de deforestación (Bizberg, 2020). Finalmente, cabe resaltar que la Semarnat tuvo una reducción significativa (50 %) de su presupuesto.

### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La aproximación metodológica fue cualitativa. Se llevó a cabo una estancia de trabajo de campo en Paraíso, Tabasco, especialmente en la zona centro, la colonia La Petrolera<sup>3</sup> y el Puerto Ceiba, del 3 al 7 de mayo de 2022, en el marco de una investigación más amplia sobre megaproyectos en México.<sup>4</sup> Se realizaron entrevistas semiestructuradas, observación no participante y se integró un archivo fotográfico.

Las entrevistas tuvieron el objetivo de conocer las experiencias, ideas y puntos de vista de las personas residentes en los alrededores de la refinería. Se diseñó un guion sobre la refinería Dos Bocas que indagó sobre las preocupaciones socioambientales de los participantes, experiencias y visión a futuro.<sup>5</sup> Se realizaron cuatro entrevistas en el parque Venustiano Carranza (en el centro de Paraíso) a personas seleccionadas en el mismo lugar. Con ayuda de las primeras personas entrevistadas, siguiendo la técnica de “bola de nieve”, se conversó con otros tres vecinos de la colonia La Petrolera. Además, se localizaron dos pescadores miembros de organizaciones locales, dos pequeños comerciantes de Río Seco y un trabajador de la zona de playas. En total se conversó con doce personas.

La observación no participante y el levantamiento fotográfico se realizaron para contar con información adicional sobre el entorno y, hasta donde fuera plausible, triangular la información obtenida en las entrevistas. El protocolo de observación se diseñó previamente y se tomaron notas escritas de lo observado; las fotografías, en cambio, en su mayoría se tomaron conforme los entrevistados explicaban información de interés. Por ejemplo, se fotografió la barda que separa la colonia La Petrolera de la refinería, lugar donde anteriormente había manglares.

Las entrevistas se transcribieron textualmente para analizar su contenido, contrastándolo con las notas tomadas durante la observación y con las fotografías. El procedimiento incluyó la triangulación de la información contra otras fuentes de

<sup>3</sup> Oficialmente, la colonia La Petrolera se llama Lázaro Cárdenas; no obstante, ninguna persona con quien se conversó en el trabajo de campo se refirió a ella de esta manera, por lo tanto, en este artículo se mantiene la que utilizan: La Petrolera.

<sup>4</sup> La investigación analiza el caso de la refinería Olmeca Dos Bocas en tres etapas: su aprobación, su desarrollo y su conclusión. Fue un proyecto autofinanciado y se planteó en colaboración con la doctora Alejandra Toscana Aparicio, profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco. Publicamos Toscana y Canales (2025), así como Toscana y Canales (2021) como parte de los resultados del proyecto.

<sup>5</sup> Los temas abordados fueron: 1) conocimiento acerca de la refinería, 2) percepción de elementos positivos, 3) percepción de elementos negativos, y 4) impactos percibidos (económicos, ambientales y sociales).

datos como la bibliográfica (Toscana y Canales, 2021). Además, se solicitó el consentimiento informado de las personas participantes, a quienes se les solicitó permiso explícito para grabar y escribir sus testimonios que, en apego a la confidencialidad, aquí se reportan de manera anónima. Las personas entrevistadas participaron de manera voluntaria y sin recibir ningún tipo de compensación. El trabajo de campo se realizó por el autor sin ninguna colaboración.

#### LA REFINERÍA OLMECA DOS BOCAS

El proyecto de una nueva refinería en México fue anunciado después de las elecciones de junio de 2018, pero antes de que tomara posesión oficial del cargo Andrés Manuel López Obrador.<sup>6</sup> Una iniciativa presidencial tan ambiciosa rápidamente ocupó los primeros lugares de la agenda gubernamental, tanto en el debate público como en la asignación presupuestal.

La región sur de México que bordea el Golfo de México, conocida por su riqueza en yacimientos petroleros —zona de donde también es oriundo el presidente— fue la designada para instalar la refinería. Se localiza en el municipio de Paraíso, a 74 kilómetros de la ciudad de Villahermosa, capital de Tabasco. Históricamente, las actividades económicas de la población de ese lugar han estado relacionadas con el sector hidrocarburos. Por las condiciones geográficas y climáticas del estado, la población económicamente activa que no labora en la industria de los hidrocarburos se desempeña (aunque en menor proporción) en la agricultura y la pesca.

En el debate público, la refinería fue respaldada por simpatizantes del presidente y de su partido, así como por voces que resaltaron sus impactos económicos positivos en la región, alentando también las expectativas al respecto. En contraste, grupos ambientalistas, organizaciones de la sociedad civil y políticos de oposición señalaron afectaciones irreversibles al ecosistema y que previamente ya había sido descartada la región de Paraíso para actividades extractivas (Poder, 2022).

---

<sup>6</sup> Existe una confusión con la fecha en que se anunció la refinería como parte de los proyectos de la administración federal 2018-2024. En 2017 se publicó un documento denominado “Proyecto 18”, el que sintetizaba las propuestas del entonces candidato presidencial (INE, s.f.). Ahí se encontraba el tema de la “autosuficiencia energética” y se explicaba que se retomarían las refinerías existentes de Pemex y, de ser necesario, se construirían nuevas; sin embargo, fue hasta 2018, después de las elecciones, que el megaproyecto Dos Bocas se concretó en la agenda del gobierno federal y fue anunciado de manera oficial.

Un factor que alentó a las críticas fue que la construcción de la refinería no consideró los tiempos normativos para generar y presentar ante la autoridad competente las manifestaciones de impacto ambiental (MIA).<sup>7</sup> De acuerdo con la LGEEPA, las MIA son instrumentos de la política ambiental que informan sobre la posible “modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza” (Profepa, 2019). Como documento técnico-científico, tienen por objeto prevenir, mitigar y restaurar los datos al ambiente. Por lo tanto, funcionan como recursos de información para tomar decisiones *ex ante*. Sin embargo, no se respetaron los tiempos y se comenzó la construcción antes de que existiera la MIA correspondiente (Toscana y Canales, 2021). A pesar de la cantidad de amparos interpuestos ante diferentes juzgados, no fue impedimento para obviar el requisito de las MIA y continuar la construcción.

De acuerdo con la Auditoría 422-DE de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020), el proyecto de la refinería se aprobó el 7 de diciembre del 2019. No obstante, su informe resaltó diferentes irregularidades en la adjudicación de contratos; además, señaló un incremento en el costo del proyecto que podría llegar a 2.6 veces el presupuesto original (García, 2023). A pocos meses de cerrar la gestión, continuó el hallazgo de irregularidades en lo que respecta a adjudicaciones de contratos y de sobrecostos por, cuando menos, 32 millones de pesos (Ramírez, 2024).

#### DOS BOCAS A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS POBLADORES DE PARAÍSO, TABASCO

Tabasco alberga una región de gran importancia ambiental que son los humedales y, en particular, por la reserva de la Biósfera de los pantanos de Centla. El municipio de Paraíso cuenta con afluentes de agua, lagunas y salidas al mar. El territorio se divide en varias regiones: el centro o cabecera municipal, puerto Ceiba, la zona de playas y el puerto de Dos Bocas. Éstas se encuentran separadas por unos pocos kilómetros entre sí y todas tienen colindancia con la refinería, en especial Puerto Ceiba. En éste corre el Río Seco, el cual es un pequeño río cuyo caudal se ha reducido cada vez más; su afluencia rodea también a Mecoacán, laguna principal de los pescadores del lugar.

Existe una reiterada preocupación por parte de los pescadores debido a la presencia de la refinería. En primer lugar, tiene que ver con motivos culturales pues con la llegada de nuevas alternativas de trabajo, sus descendientes ya no quieren dedicarse

---

<sup>7</sup> A partir del 2 de marzo de 2015, las obras o actividades del sector hidrocarburos son competencia de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) (Profepa, 2019).

a la pesca; en segundo lugar, está la percepción de riesgos de contaminación que produciría la refinería. Según mencionan los pescadores, hasta 2022 no habían tenido casos de contaminación del agua y los peces, pero temían que sucediera. Estas preocupaciones se refuerzan con los frecuentes derrames que las playas de la zona ya han sufrido por las plataformas petroleras en el Golfo de México. Estos hechos tienen respaldo en fuentes periodísticas y fue posible constatarlo con el archivo fotográfico recopilado durante el trabajo de campo. La arena tiene un color oscuro que, de acuerdo con las personas entrevistadas, tiene su origen en los derrames petroleros (imagen 1). Los pescadores sienten amenazada su forma de vida, la tradición de su oficio y su ambiente por la contaminación.

Imagen 1. Playas de Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

En coincidencia con los testimonios de los entrevistados, en agosto de 2024 el Río Seco se tornó color rojo. Si bien no hay evidencia certera que demuestre que sucedió por la refinería, algunos habitantes de Paraíso piensan que ésta es la razón del cambio de color (San Martín, 2022; *El Heraldo*, 2024). En noviembre del mismo año, la organización Earthworks y CartoCrítica señalaron que el gas metano en el Golfo de México aumentó (Méndez, 2024).

Entre las personas que expresaron mayor preocupación por la presencia de la refinería están los pobladores de La Petrolera. Ésta es una zona habitacional construida varias décadas atrás para acoger a los trabajadores que llegaron con las primeras actividades petroleras en Paraíso, en la década de 1980. Estos pobladores provenían de diferentes lugares de la República y, para facilitar sus actividades laborales, se asentaron en dicha colonia que es cercana al puerto de Dos Bocas. Cuando la refinería se comenzó a construir no se reportaron intentos por legitimar entre los pobladores el proyecto, a pesar de que las distancias entre las casas-habitación y la refinería son de pocos metros. La población no recibió información clara y oportuna y no consideraron pertinente manifestarse, en especial porque algunos consideran que “cuando el presidente dice algo ya nadie puede hacer que cambie de opinión” (entrevista 1).

Los efectos en La Petrolera aparecieron en el corto plazo. La colonia recibió rápidamente a nueva población procedente de diferentes partes del país, quienes buscaron hospedarse en el lugar más cercano a la obra de Dos Bocas. Según personas con quienes se conversó, los nuevos vecinos cambiaron la dinámica de la zona, principalmente porque proyectaban una imagen de ser personas “que ganaban bien” (entrevista 2); o bien, que tenían altos ingresos en comparación con el resto de la población, lo cual generó una sensación de aumento de la inseguridad por posibles robos o asaltos.

En términos económicos, los precios de las rentas se dispararon. Por ejemplo, se mencionó que antes rentar una casa rondaba los cuatro mil pesos mexicanos mensuales y con la llegada de los trabajadores de la refinería aumentó hasta cuarenta mil pesos, es decir, diez veces más. Esto se validó con información de prensa local (*Diario Presente*, 2024) y con la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios (*El Heraldo*, 2021) que señalan aumentos de hasta 70 % en rentas, ventas y construcción. Algunos de los vecinos que fueron los primeros habitantes de La Petrolera y que en la actualidad son adultos mayores, mencionaron que el aumento repentino de los precios y de la inseguridad los llevó a buscar vender sus propiedades y desplazarse a otras regiones de Tabasco. Una preocupación central es que lo único que divide a La Petrolera de la refinería es una barda que anteriormente era de manglares (imagen 2).

Imagen 2. Barda que separa la colonia La Petrolera de la refinería Olmeca.

Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

En cuanto a las expectativas sobre la generación de empleo, los trabajos han sido temporales y principalmente para gente que no es de Paraíso ni de Tabasco. Algunos entrevistados mencionaron que cuentan con estudios superiores en ingeniería ambiental; no obstante, no se les contrató para proporcionar servicios especializados. Uno de ellos reportó que la labor para la que fue contratado fue el descoque del terreno y el relleno de arena de la zona. Si bien menciona que durante ese tiempo sus ingresos eran altos en comparación con los trabajadores de otros sectores, el trabajo fue de unos pocos meses. Este tipo de descontento se extiende entre diferentes sectores sociales de Paraíso: ingenieros ambientales, pescadores, comerciantes y jubilados.

Por otra parte, los pequeños comerciantes son quienes han experimentado una mejoría, que ellos mismos reconocen que puede ser temporal. La llegada de los trabajadores activó levemente el turismo en la zona que históricamente había sido casi inexistente. Según mencionan, los trabajadores comenzaron a demandar espacios de esparcimiento en el Río Seco y en las playas. En el río se observan algunos pocos y pequeños negocios ambulantes, mientras que para llegar a la playa las rutas son complicadas y se requiere de contratar servicios de taxis. Las playas cuentan con poca infraestructura turística y de comercio (imagen 1). Algunos empleos informales que se generaron fueron en la forma de cuidadores de los autos que se estacionan cerca de la playa. Según las personas entrevistadas, la poca afluencia se debe a los frecuentes derrames de petróleo de las plataformas petroleras que incluso se observan desde la playa por su cercanía (imagen 3).

Imagen 3. Vista de las plataformas petroleras desde la playa. Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

Los efectos ambientales son evidentes para los pobladores, no obstante, por ser un tema sumamente técnico, es insuficiente fincar causalidad entre la presencia de la refinería y otras actividades petroleras previas sólo con base en los testimonios. Sin embargo, es patente la percepción negativa de la población al respecto. La imagen 4, que corresponde al parque municipal en el centro de Paraíso, puede leerse como una forma de protesta ante los daños ambientales que amenazan al municipio, pero éstas no son exclusivamente dirigidas contra la refinería.

Imagen 4. Manifestación visual en el centro de Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

Una de las preocupaciones compartidas es la propagación de la idea de que Tabasco se inundará en los próximos años y que municipios como Paraíso desaparecerán. Esta idea posiblemente proviene de informes que han alcanzado cierta notoriedad en las redes sociales y en medios de comunicación, como el de Climate Central (Amador, 2023). Otra inquietud colectiva es el aumento de turismo por la refinería. Dado que el aeropuerto más cercano está en Villahermosa, la oferta del transporte público como colectivos, taxis y autobuses aumentó. Lo mismo el uso de automóviles, por ello es por lo que la población tiene preocupaciones de que el ambiente en la región se deteriore como efecto de un turismo sin planificación.

#### COMENTARIOS FINALES

La política energética de la administración federal 2018-2024 giró alrededor del megaproyecto de la refinería Olmeca Dos Bocas.<sup>8</sup> El sector energético, entendido como un subsector de lo ambiental, interrumpió la tendencia internacional de transitar a energías renovables y regresó al modelo de energías fósiles. Esta política, además, carece de un enfoque de transición energética por varias razones: 1) no hubo participación ciudadana en el proceso de construcción de Dos Bocas, 2) no se consideraron los riesgos socioambientales que se generarían en detrimento de la población de Paraíso ni tampoco se establecieron acciones de mitigación, y 3) no se consideraron las características sociales, culturales y ambientales de la población y, por tanto, se les despojó de la forma de vida que llevaban hasta entonces.

En perspectiva, la política energética —analizada con base en la refinería— refleja una deficiente gestión y retrocesos respecto a las políticas de energías limpias. Hay ausencia de las instituciones y organizaciones ambientales que se intentaron incorporar a partir de la reforma de 2013. El sector energético ha sufrido múltiples cambios a lo largo de la historia como Rousseau (2006) argumentó, pero algunos problemas siguen vigentes en cualquier transformación, como la doble lógica que Pemex debe gestionar: una de función nacional (estatal) y otra de función petrolera (mercado).

---

<sup>8</sup> Cuando se sostiene que la política energética se reduce a la construcción de una refinería no se asume que “política” es sinónimo de “instrumentos”. Como se mencionó antes, “política” es la decisión respecto a un problema público, mientras que “instrumentos” son “el conjunto de técnicas que eligen las autoridades” (Bemelmans-Videc *et al.*, 2010) para intentar resolver una situación social indeseada. La intención es resaltar que el centro en materia energética durante el sexenio 2018-2024 fue la Refinería Dos Bocas.

Sirva este artículo como un llamado a la administración federal 2024-2030 para re establecer los compromisos de México con una política ambiental que considere las energías limpias, los enfoques de transición energética justa y los nuevos modelos de generación de energía (CEPAL, s.f.). Para ello es necesario revisar el marco legal y modificar las dinámicas institucionales y organizacionales de la Semarnat y la Sener para que sea posible una mayor integración entre el sector energético y el ambiental. Lo anterior no debe entenderse como una propuesta a favor de la fusión de ambas secretarías, dado la alta complejidad de las labores técnicas que realizan. Sin embargo, una mayor integración es posible por medio de mecanismos de coordinación administrativa.

En este momento no hay opción razonable más que mantener la refinería Olmeca durante al menos este sexenio. Los costos hundidos del proyecto son muy altos y en 2024 todavía no se había logrado llegar a su máxima capacidad. Por este motivo, es urgente realizar acciones de mitigación que logren reducir los impactos ambientales. Esto debe considerar planes y programas de protección civil y gestión de riesgos para la población, especialmente para la de la colonia La Petrolera y los pescadores de Paraíso. Como parte de estas acciones, es necesario advertir sobre los daños a la salud a los que se pueden exponer las personas locales y visitantes en las playas contaminadas. También se deben atacar las causas. No es un tema menor atender la problemática del aire contaminado y la biodiversidad dañada. Los programas y planes debidamente ejecutados ayudarán a mejorar los impactos derivados de mantener la refinería. También es importante atender los daños sociales pues una política ambiental no puede ignorarlos; por ejemplo, las alteraciones en el aumento de los precios de consumo.

Por último, es menester admitir que las limitaciones de este trabajo son las propias de un estudio de caso que, en el mejor escenario, tienen una validez externa reducida y alta validez interna. También es necesario reconocer que no se puede entender la política energética en toda su extensión a partir del análisis de la refinería en cuestión y que ésta no representa todas las políticas con características similares. Si bien las entrevistas se complementaron con fotografías, observación no participante y con otros datos bibliográficos, será necesario realizar mayor investigación sobre el tema y en la zona para ampliar el ámbito de validez de las ideas presentadas.

#### AGRADECIMIENTOS

Formalmente, el proyecto de investigación del cual se desprende este artículo no corresponde a ninguna universidad o centro de investigación, sino que es el resultado

del genuino interés en el tema por parte de la doctora Alejandra Toscana Aparicio, profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco y del autor del presente artículo. En este sentido, tanto el trabajo de campo como cualquier otro recurso financiero y humano invertidos en esta y otras publicaciones fueron total y completamente auto-financiados. Agradezco el apoyo brindado a los editores de la revista, en especial al doctor Manuel Triano Enríquez, a la doctora Alejandra Toscana por las precisiones y a la doctora Mónica Camacho por la lectura, revisión y comentarios.

## REFERENCIAS

- Amador, D. (2023). Tabasco: un paraíso que el petróleo devora. *Gatopardo*, 21 de marzo.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013/2020). *Políticas públicas y democracia*, INE.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2020). *422-DE Nueva Refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco*.
- Bemelmans-Viduc, M.L., Rist, R. y Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. Routledge.
- Bizberg, I. (2020). El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto. *Foro Internacional*, 60(2), pp. 629-682. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2735>
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*, Palgrave Macmillan.
- Canales, P. (2023). Policy entrepreneurs: environmental movements and the construction of environmental policy, *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*. 12(2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s.f.). Transición justa. <https://www.cepal.org/es/cooperation-topic/transicion-justa>
- Diario Presente* (2024). “Boom” petrolero encarece el mercado inmobiliario. *Diario Presente*, 27 de mayo. <https://www.diariopresente.mx/tabcso/boom-petrolero-ha-encaecido-las-viviendas/398251>
- El Heraldo* (2021). Se disparan precios de vivienda en Paraíso: AMPI. *El Heraldo*, 2 de septiembre. <https://oem.com.mx/elheraldodetabasco/local/se-disparan-precios-de-vivienda-en-paraiso-ampi-19636345>
- El Heraldo* (2024). Refinería de Dos Bocas cambió de color aguas del Río Seco, aseguran pobladores. *El Heraldo*, 2 de agosto. <https://oem.com.mx/elheraldodetabasco/local/testimonios-de-afectados-por-contaminacion-en-rio-seco-de-paraiso-13115730>
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview, *Project Management Journal*, 45(2), pp. 6-19. <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>

- García, K. (2023). ASF: Pemex gastó 2.6 veces lo programado para Dos Bocas. *El Economista*, 21 de febrero. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Pemex-supero-en-2.6-veces-el-gasto-para-la-refineria-de-Dos-Bocas-en-2021-20230220-0092.html>
- Gobierno de México (s.f.). *Reforma energética*. Resumen ejecutivo.
- Hill, M. y Varone, F. (2021). *The Public Policy Process*. Routledge.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (s.f.). Anexo Dos. Plataforma Electoral y Programas de Gobierno. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>
- Jacobo-Marín, D. (2022). Fracking en el orden jurídico mexicano: un ensayo desde el extractivismo energético y el despojo hídrico por contaminación, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXXII(284), pp. 553-580. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2022.284.83192>
- Jorgensen, B. y Barry B. (2007). Public values. An inventory, *Administration & Society*, 39(3), pp. 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Méndez, E. (2024). ONG's alertan sobre altos niveles de contaminación en Paraíso, Tabasco. *Imagen Radio*, 6 de noviembre. <https://www.imagenradio.com.mx/ongs-alertan-sobre-altos-niveles-de-contaminacion-en-paraisotabasco#view-1>
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (Profepa) (2019). *Manifestación de Impacto Ambiental (MIA)*, Gobierno de México. <https://www.gob.mx/profepa/articulos/manifestacion-de-impacto-ambiental-mia>
- Ramírez, L. (2024). Pagos en exceso y atrasos en obras en Dos Bocas: ASF detecta irregularidades en 11 contratos, deben aclarar 110 mdp. *Animal Político*, 21 de febrero. <https://animalpolitico.com/politica/dos-bocas-asf-detecta-irregularidades-contratos>
- Robles, F. (2019). Impactos a la biodiversidad por parques eólicos en el noreste de México, *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 3(6) pp. 41-49. <https://doi.org/10.29105/pgc3.6-3>
- Rousseau, I. (2006). Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004). *Foro Internacional*, 183(XLVI), pp. 21-50.
- San Martín, N. (2022). Deforestación, derrames de crudo, gases tóxicos... ante la nueva refinería, un Paraíso inerme (segunda parte). *Poder LATAM*, 22 de septiembre. [poderlatam.org/2022/09/deforestacion-derrames-de-crudo-gases-toxicos-ante-la-nueva-refineria-un-paraiso-inerme-segunda-parte/](https://poderlatam.org/2022/09/deforestacion-derrames-de-crudo-gases-toxicos-ante-la-nueva-refineria-un-paraiso-inerme-segunda-parte/)
- Smith, Z. (2018). *The Environmental Policy Paradox*, 7a. ed., Routledge.

- Toscana, A. y Canales, P. (2025). Rezagos en la política ambiental federal. La refinería Olmeca de Dos Bocas, 2019-2024, en A. Azamar y C. Rodríguez (coords.), *Miradas críticas sobre las políticas ambientales en la Cuarta Transformación*, (pp. 187-214), UAM-Xochimilco.
- Toscana, A. y Canales, P. (2021). Los conflictos socioambientales desde las políticas públicas: el caso de la refinería de Dos Bocas, en A. Azamar y C. Rodríguez (coords.), *Llover sobre mojado. Conflictos socioambientales frente al extractivismo y megaproyectos en tiempos de crisis múltiples*, (pp. 202-2029), UAM-Xochimilco.
- Weimer, D. y Vining, A. (1992/2016). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 5a. ed., Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315663289>
- Zhang, L. y Li, X. (2018). Changing institutions for environmental policy and politics in New Era China, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 16(3). <https://doi.org/10.1080/10042857.2018.1496702>

#### SEMLANZA

Pedro Canales-Hernández. Profesor Titular de Tiempo Parcial en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Candidato a doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido consultor de gobiernos municipales, congresos locales y organizaciones de la sociedad civil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9299-4158>. Correo electrónico: pcanales@cua.uam.mx



DIVERSA  




# Revisión sistemática sobre el uso del concepto de *niñeces* en la producción académica en América Latina

## A systematical review on the use of the concept of childhoods in academic production in Latin America

Denys Serrano Arenas • Alma Ramírez Iñiguez  
Martín Plascencia González • Isaac de Jesús Palazuelos Rojo

**E**l concepto *niñeces* ha ganado popularidad en la literatura académica como una alternativa frente a referentes hegemónicos como infancia o niñez. El objetivo de este trabajo es analizar sus definiciones y su utilización en la investigación social. Se realizó una revisión documental de 41 artículos científicos publicados desde 2005 en América Latina, a raíz de la proliferación del uso del concepto que se deriva del informe “Evolución de las facultades del niño”, publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los resultados muestran cuatro categorizaciones distintas: 1) para aludir a la diversidad; 2) visibilizar aspectos decoloniales en el campo de estudio de la niñez; 3) promover una perspectiva de género, y 4) simplemente como un sinónimo de niñez o infancia. Se propone que la fundamentación del concepto estriba en contemplar la relación entre el territorio, el grupo etario y la adultez como una tríada analítica que permite visibilizar las diversidades y desigualdades propias del contexto latinoamericano.

Palabras clave: infancia, niñeces, adultocentrismo, territorio.

**T**he concept *niñeces* has gained popularity in academic literature as an alternative to hegemonic references such as *childhood* or *children*. The aim of this work is to analyze its definitions and use in social research. A documentary review of 41 research papers published since 2005 in Latin America was carried out, in response to the growing use of the concept derived from the United Nations Children's Fund (UNICEF) report *The Evolving Capacities of the Child*. The results reveal four distinct categorizations: 1) to refer to diversity; 2) to make decolonial aspects visible in the field of childhood studies; 3) to promote a gender perspective; and 4) simply as a synonym for *childhood*. It is proposed that the conceptual foundation of *niñeces* lies in considering the relationship between territory, age group, and adulthood as an analytical triad that enables the recognition of the diversities and inequalities inherent to the Latin American context.

Keywords: childhood, niñeces (childhoods), adultcentrism, territory.

Fecha de recepción: 7 de agosto de 2024.

Fecha de dictamen: 5 de mayo de 2025.

Fecha de aprobación: 2 de junio de 2025.

## INTRODUCCIÓN

En la literatura académica de las ciencias sociales el reconocimiento de las niñas y los niños como grupo generacional con características propias tiene como referente el trabajo de Key (1906), que centra el discurso de la niñez en los sistemas de crianza, las instituciones educativas y las políticas sociales. A partir de ese momento proliferaron tanto discursos académicos como políticos que se identificaban con esta mirada.

Estos discursos se hicieron tangibles en la Declaración de Ginebra (1924), que dio paso a uno de los primeros esfuerzos en la construcción de los derechos de la infancia (UNICEF, 2015). Con base en estas acciones, la niñez se visibilizó colocándose como la primera etapa de la vida humana (Kohan, 2007; RAE, 2022, 8 de agosto), así como estableciendo condiciones específicas que tendrían que considerarse como parte del ejercicio efectivo de los derechos humanos. En 1989 se realizó la Convención de los Derechos del Niño, donde se definió a las niñas y los niños como “todo ser humano desde su nacimiento hasta los 18 años de edad” (UNICEF, 2015).

Aunque esta Convención representó un avance normativo significativo, fue objeto de críticas por su carácter universalista, que tiende a invisibilizar las múltiples formas de vivir la infancia (Liebel, 2007). Esta limitación fue señalada explícitamente por la UNICEF (2005), que propuso un enfoque contextualizado y reconoció que las capacidades infantiles están profundamente influidas por su entorno sociocultural. Desde entonces, en el ámbito anglosajón se popularizó el uso del término *childhoods*, mientras que en la literatura hispana comenzó a usarse el concepto de *infancias*. Fue hasta 2011 que inició la utilización de la palabra *niñeces* y, en 2023, empezó a promoverse el uso de *niñez plural*, reflejando así una creciente sensibilidad hacia la diversidad de experiencias de este grupo etario.

Estos planteamientos se han sustentado en teorías de la sociología de la infancia. Especialistas como Qvortrup (1987) describieron cómo en esta disciplina se estudió la infancia desde sus relaciones histórico-sociales, visibilizando a este grupo etario como una categoría permanente en la sociedad. Gaitán (2006) añadió que la infancia es una construcción social, histórica y cultural, por lo que el sentido de ser niño o niña depende de su contexto. De esta forma, se comenzó a problematizar la noción de niñez dando cuenta de su permanencia en la sociedad y de su cualidad como fenómeno socialmente construido con base en su historicidad y contexto (Pávez, 2012). Existen también enfoques que visibilizan cómo las niñas y los niños viven, experimentan y modifican el medio social en el que se desenvuelven como agentes de cambio. En este sentido, si el concepto de *niñez* es una construcción social, su significado y posicionamiento social pueden transformarse.

En América Latina, quienes investigan el tema han apostado por utilizar la palabra *infancias* para visibilizar la diversidad lingüística, cultural y social, así como las marcadas desigualdades que configuran múltiples experiencias sobre lo que implica ser niña o niño (Diker, 2009; Dolto, 2006; Núñez y Baronnet, 2017; Liebel, 2019; Plascencia *et al.*, 2020). Sin embargo, Recknagel (2007) señala que no existe un concepto homogéneo de infancia en la región. Por ejemplo, en pueblos originarios como los mapuches, quechuas o pichiches, una niña o un niño es entendido como una persona pequeña; esto es, la condición etaria no se define por la edad, sino por las acciones desempeñadas.

Hay quienes tomaron distancia de la utilización de *infancias*, pues el origen etimológico de la palabra proviene del latín *infans*, que significa “el que no habla” o “incapacidad de hablar”, lo que remite a un posicionamiento social de subordinación (Morales, 2022; RMME, 2021; Milagros, 2020). Esto plantea una paradoja: si bien *infancias* busca evocar diversidad, al utilizar una base etimológica de subordinación podría perpetuar una concepción que evoca un rol pasivo de la niñez. De esta manera, se evidencia que los conceptos de *niño* o *niña*, cuando se entienden únicamente como una etapa determinada por la edad; *niñez*, reducida a la primera fase del desarrollo humano; o *infancia*, cuyo origen etimológico alude a la falta de habla y a la ausencia de agencia, responden a una visión evolucionista y universalista. Esta perspectiva puede resultar limitada para reconocer las múltiples formas en que las niñas y los niños experimentan y significan su condición etaria como actores sociales.

El pensamiento decolonial ha cuestionado las jerarquías sociales, raciales y sexo-genéricas que han permeado en las múltiples formas de socialización, buscando desarticular y transformar las narrativas que invisibilizan a la diversidad. Así, plantea “la certeza de que el subalterno puede hablar” (Mendoza, 2019: 54), a partir de procesos de resistencia y redefinición de los lenguajes (Adlbi-Sibai, 2016), donde se construyen otras formas de mirar el mundo, así como sus estructuras materiales y simbólicas. Bajo este marco, los estudios decoloniales sobre la niñez han promovido el uso del término *niñeces* como una alternativa conceptual, incluso distinguiéndolo de *infancias*.

En el presente artículo argumentamos que si bien *niñeces* ha comenzado a cobrar presencia tanto en discursos académicos como en narrativas mediáticas y políticas, en pocas ocasiones se explicita con claridad el fundamento de su utilización y el posicionamiento teórico-metodológico que justifica su elección. Por ello, el presente artículo analiza el uso de este concepto en la producción académica latinoamericana en el campo de las ciencias sociales, con el objetivo de esclarecer sus fundamentos en relación con las múltiples realidades del contexto regional y, además, ofrecer una definición sintética que pueda orientar futuras investigaciones.

### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La investigación es cualitativa de carácter documental. Recopilamos 41 artículos académicos que contienen el término *niñeces* en sus apartados teóricos o explicativos y que fueron publicados entre 2011 y 2023 en revistas de las ciencias sociales. Organizamos los textos en tablas categóricas, lo que ayudó en su identificación y sistematización (Revilla, 2020).

Localizamos los artículos con búsquedas en SciELO, Latindex, Redalyc y Google Scholar. Los criterios de inclusión fueron: *i*) que aparecieran publicados entre enero de 2011 y noviembre de 2023; *ii*) que tuvieran un mínimo de tres menciones del término *niñeces* en el cuerpo del texto, y *iii*) que fueran artículos científicos con referencia a estudios en contextos latinoamericanos (cuadro 1). Bajo estos criterios encontramos 42 artículos, de los cuales 22 corresponden a comunidades de Argentina, nueve de México, cinco de Chile, cuatro de Colombia y uno de Perú.

Cuadro 1. Artículos académicos revisados por año de publicación  
y país de procedencia, 2011-2023

Año de publicación	Publicaciones por año
2011	2
2015	2
2017	1
2018	2
2019	2
2020	6
2021	11
2022	12
2023	4
Total	42

Fuente: elaboración propia.

El procedimiento de análisis que seguimos fue el siguiente. Primero, elaboramos una tabla sintética con base en los datos generales de los artículos, donde organizamos el nombre de las personas autoras, año de publicación, y url o doi (cuadro 3 en

el anexo). Enseguida, hicimos una codificación abierta (Strauss y Corbin, 2002) para abstraer ejemplos explícitos tanto del uso del concepto como de su propia definición. Después, construimos categorías analíticas y subcategorías descriptivas, lo que nos permitió identificar similitudes y diferencias sobre el concepto. Este ejercicio analítico nos permitió contar con un panorama sobre los referentes que fundamentan la palabra *niñeces* en el contexto latinoamericano (cuadro 2).

Cuadro 2. Descripción de los artículos académicos revisados por categoría y subcategoría

<i>Nombre de la categoría</i>	<i>Subcategoría</i>	<i>Número de artículos por categoría</i>
Diversidad	Diversidad de contextos Diversidad cultural Diversidad con énfasis en las desigualdades sociales Diversidad con prácticas de violencia	14
Decolonialidad	Estructuras de poder Adultocentrismo Desigualdades históricas	12
Género	Subalternidades Derechos sexuales Lenguaje inclusivo	9
Sinónimo de niñez e infancia	Palabra para referir a niñas y niños Referencia al grupo etario de niñez	6

Fuente: elaboración propia.

## RESULTADOS

### *Niñeces como principio de diversidad*

En esta categoría destaca que en la elaboración de un discurso abstracto en torno a la condición etaria de niñas y niños, se corre el riesgo de ocultar complejos entramados sociohistóricos que devienen en diferentes expresiones políticas (Brasesco, 2011). En este sentido, la experiencia social de pertenecer al grupo etario en cuestión implica un devenir político diverso. Por tanto, la variabilidad sociocultural tiene un papel importante en la configuración de sus experiencias, no sólo en el plano político, sino en las dimensiones simbólicas e imaginarias en torno a ser o vivir esta condición

social. Este posicionamiento se opone al reduccionismo que implica su concepción universal (García y Gallego, 2011; Savoini y Siragusa, 2015). Desde esta perspectiva, se critican definiciones, como las jurídicas del sujeto niña-niño, cuando no reconocen la diversidad geográfica, económica y social. Es por ello que insisten en pluralizar el concepto a *niñeces* (Romero, 2015).

Partiendo de métodos etnográficos, especialistas como Hofmann (2021), De Marco (2020a) o García y Valiente (2021) se centran en destacar las condiciones particulares en las que se desenvuelven las niñas y los niños. En este tipo de trabajos la diversidad adquiere un valor desde la visibilización de las condiciones particulares. Sin importar que las muestras sean pequeñas, se sostiene la idea de la diversidad no como una condición universal, sino como fragmentos situados que escapan a las dinámicas de estratificación promovidas por visiones homogéneas. Esto es, se busca visibilizar las microrealidades y las experiencias cotidianas de ser niño o niña.

Los artículos colocados en esta categoría destacan la relevancia de la heterogeneidad en las interpretaciones sobre el grupo etario, plantean que sólo a partir de este encuadre es posible construir acercamientos desde las instituciones públicas que puedan atender las necesidades específicas que tienen, ya sea que se trate de diferencias de clase, género o etnia, o que se trate de diferentes contextos (rural, urbano o periferia, entre otros). Dependiendo de estas interseccionalidades es que deben construirse los clivajes específicos para la comprensión de las necesidades de las niñas y los niños, así como la atención de las mismas (Minera y Carreón, 2022; Magistris, 2022; Westendarp, 2022; Yedaide y González, 2021).

### *Niñeces desde la perspectiva decolonial*

En esta categoría encontramos que el concepto de *niñeces* subraya la diversidad de experiencias sociales de niñas y niños. La intención es exponer la persistente desigualdad y los mecanismos de subalternidad (Hernández y De la Torre, 2021). Por tanto, la pluralidad del concepto *niñeces* permite entender procesos de deconstrucción de sentidos, que dan lugar a la concepción de las niñas y los niños no sólo como sujetos de derecho sino como actores sociales capaces de reivindicar su identidad frente al adultocentrismo (Espeche y Soledad, 2018; Vitaller *et al.*, 2020; Nurit, 2019; Shabel, 2019).

Algunos autores adoptan una postura más crítica. Meneses (2021), por ejemplo, sostiene que las niñas y los niños se encuentran atrapados en un “círculo infernal”: una maquinaria colonial que, a partir de una concepción homogénea de la niñez,

limita sus capacidades de agencia. En este sentido, las experiencias infantiles en América Latina y el Caribe estarían mediadas por los procesos históricos de colonización que han desubjetivado a amplios sectores sociales. Si los pueblos colonizados fueron reducidos a la marginalidad, también las infancias que habitan estos territorios han sido colocadas en posiciones subordinadas.

Hablar de *niñeces* en plural desde una visión decolonial permite conectar la diversidad que caracteriza a este grupo etario con las relaciones desiguales de poder que lo atraviesan. Para Núñez y colaboradores (2021) y Lay-Lisboa y colaboradores (2022), esta perspectiva abre la posibilidad de que las niñas y los niños ejerzan diferentes tipos de autodeterminación, mediante dinámicas en los que los adultos ceden el poder y abren paso a otros protagonismos, en lugar de tratarlos sólo como un objeto de protección, cuidado y control.

Mejía (2021) argumenta que el concepto singularizado de *niñez* se impuso en el contexto latinoamericano como un proceso colonizador que niega las múltiples formas de ser niña-niño. Se desvalorizan e invisibilizan las interseccionalidades que pueden configurar las realidades que les distinguen; por ejemplo, existen algunas composiciones categóricas que les subalternizan en grados extremos, como es el caso de las niñas y los niños que son trabajadores, migrantes e indígenas.

El concepto de *niñeces* recupera el vínculo de las niñas y los niños con su territorio, costumbres, tradiciones y conocimientos heredados. Esto posibilita revalorizar saberes, reconocer derechos diferenciales y rescatar procesos históricos particulares, especialmente de las niñeces violentadas por la historia o las políticas estatales (Pell, 2021; Cruz, 2023). La conceptualización plural de *niñeces* desde una postura decolonial permite reconocer a las niñas y los niños como agentes sociales capaces de promover epistemologías situadas y diversas, que enriquecen las maneras de interpretar el mundo social (Gómez *et al.*, 2018).

### *Niñeces desde una perspectiva de género*

El punto de partida de pluralizar el concepto *niñeces* es la apertura hacia la diversidad en múltiples acepciones, resaltando las interseccionalidades que atraviesan la experiencia de ser niña o niño. Esta categoría es útil para abrir las posibilidades a diferentes identidades de género (Morales, 2022; Melgar y Tuninetti, 2017; Lay-Lisboa *et al.*, 2021). Para Milagros (2020), el concepto de *niñeces* desde la perspectiva de género no sólo abre paso a la comprensión de las múltiples formas de experimentar esta condición social, sino que permite comprender el vínculo entre estas experiencias con las designaciones y expectativas sociales; es decir, que la condición

de ser niña o niño es, a su vez, un constructo social que responde a un deber ser. Asimismo, es relevante en términos de género ya que estos constructos en torno a los comportamientos esperados modelan los cuerpos y conductas bajo esquemas binarios de género; así, el binomio niña-niño es también un reduccionismo que rechaza la diversidad de identidades de género.

Mazzola (2023) plantea que es relevante reconocer a las y los cuerpos como unidades políticas. En este sentido, los ejercicios biopolíticos aplicados en marcos hetero-cis-normativos para la educación sexual, desempeñan un papel preponderante en la construcción social de la niñez. Para la autora, el concepto de *niñeces* es útil para entender a las niñas, los niños y niñes como sujetxs políticxs y, de esta manera, replantearnos el ejercicio de su ciudadanía desde la formación de su propia sexualidad.

En esta misma línea, las investigaciones de Bautista (2022) y Morales (2022) utilizan *niñeces* como una forma de romper con la heteronormatividad articulada con el adultocentrismo, evidenciando que las relaciones de poder intergeneracionales conforman una compleja gama de opresiones que violentan a lxs niñxs y anulan su capacidad de agencia. Por otro lado, para Brizzio y Genne (2023), Vitaller y colegas (2020) y Westendarp (2022) el uso del lenguaje inclusivo es el criterio que fundamenta el término *niñeces*. Éste constituye una forma de resignificación de lxs niñxs para que dejen de ser excluidxs.

En síntesis, la resignificación del lenguaje constituye una herramienta política que posibilita reconfigurar críticamente los sistemas de opresión binarios, heteropatriarcales y sexuales. Desde esta perspectiva, hablar de *niñeces* desde el género implica reconocer la agencia corporal, discursiva y afectiva de las infancias diversas, así como los modos en que desafían las normas que intentan disciplinarlas.

### Niñeces fundamentado como sinónimo de la palabra niñez y/o infancia

Por último, se identificó una serie de trabajos en los que el concepto *niñeces* sólo tiene un uso léxico-gramatical; es decir, se utiliza con la finalidad de ajustar la redacción a una variedad de vocablos que se busca equiparar en su significado. Los trabajos de Cané (2022), Moreno (2022), Corvalán (2022), Sánchez (2022), Serantes (2021) y Pereira (2022) comparten un abordaje teórico y metodológico riguroso, donde, sin embargo, *niñeces* no evidencia la diversidad dentro de este grupo etario, ni interrelaciona las desigualdades. Tampoco funciona como un concepto para cuestionar las relaciones de poder (Matthiessen, 2009).

## CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO *NIÑECES* COMO ALTERNATIVA CONCEPTUAL PARA AMÉRICA LATINA

El concepto de *niñeces* ha emergido como una alternativa conceptual clave para visibilizar las realidades diversas de niñas y niños en América Latina. Más allá de reconocer su diversidad sociocultural, esta noción permite problematizar las graves desigualdades estructurales, históricas y relacionales que atraviesan sus experiencias. Las *niñeces* no constituyen sólo una categoría etaria, sino un sujeto social y político, interlocutor válido de su propia realidad, con capacidad para construir significados y agencia en sus contextos. En este sentido, el término implica una apuesta por relaciones más igualitarias y paritarias en los planos social, educativo y político.

Hablar de *niñeces* supone reconocer a las niñas y los niños como portadores de experiencias, memorias y subjetividades situadas. Implica comprender que están marcados por estructuras sociales históricas que configuran múltiples formas de habitar. Reconocerlo es un acto político para evidenciar lo históricamente negado.

Para construir condiciones de igualdad y paridad en la vida cotidiana con las *niñeces* hay que transformar las desigualdades materiales y simbólicas que definen su lugar en el territorio. Especialistas como Brizzio y Genne (2023), Westendarp (2022) y Hofmann (2021) han definido *niñeces* como un acto político y epistémico que reconoce la pluralidad de formas de pensar, hacer y sentir vinculadas a contextos socioculturales específicos. De manera convergente, Milagros (2020), Meneses (2021), así como Hernández y De la Torre (2021) subrayan la urgencia de reconocer las desigualdades históricas y culturales que atraviesan a este grupo social como colectivo subalterno, con el fin de favorecer relaciones sociales más equitativas e inclusivas.

Desde nuestra perspectiva, el concepto de *niñeces* remite a una forma de habitar el espacio social y simbólico afectado recíprocamente por las relaciones sociales. Por ello, el análisis de las *niñeces* exige un enfoque complejo que articule dimensiones estructurales, relacionales y históricas con el territorio.

El territorio, entendido como espacio de vida y construcción sociopolítica de significados (Haesbaert, 2007; Escobar, 2008; Plascencia *et al.*, 2025), permite explorar cómo las *niñeces* experimentan, resignifican y transforman sus entornos físicos y simbólicos. En el marco de una tríada analítica entre *niñeces*, adultez y territorio, se evidencian relaciones intergeneracionales atravesadas por dinámicas de poder que configuran las formas de habitar, participar y ejercer agencia en contextos diversos. Así, el territorio no se reduce a un espacio geográfico, sino también a un escenario relacional que modela las condiciones ontológicas y socioculturales desde las cuales las *niñeces* despliegan su acción.

Desde la perspectiva de Santos (2000), el territorio no se limita a una dimensión física, sino que es la base concreta donde se realiza la vida social a partir de la

articulación entre espacio, técnica y norma. El autor propone comprenderlo como un campo de disputas simbólicas, afectivas y políticas, donde los sujetos no sólo habitan, sino que resisten, resignifican y se apropián del espacio desde sus experiencias situadas. Por su parte, Fernandes (2016) resalta su dimensión educativa y formativa, reconociéndose como un escenario pedagógico estructurado por las memorias, prácticas y narrativas colectivas de los grupos sociales. En conjunto, estas perspectivas permiten entender el territorio como una geografía concreta y, a la vez, como una construcción simbólica que configura identidades, pertenencias y modos de habitar.

De esta forma, el concepto de *niñeces* no sólo busca visibilizar la diversidad, subalternidad o desigualdades estructurales, sino también reconocer las relaciones complejas que establecen actores sociales con el territorio. El objetivo no es únicamente alcanzar paridad con las personas adultas, sino propiciar que las *niñeces* se reconozcan como sujetos integrales, conscientes de su entidad y en convivencia equitativa con las adultezes y los territorios que habitan.

En este marco, la paridad adquiere un sentido relacional y ético, que exige re-significar las relaciones humanas más allá del canon adultocéntrico, pues en las relaciones entre los seres humanos y el territorio debe imperar un reconocimiento por la diversidad cultural, sexual, social y ecológica. Por ello, el concepto de *niñeces* constituye una alternativa potente para la construcción de una justicia cultural y ecológica que no jerarquice subjetividades, sino que habilite espacios de reconocimiento mutuo y convivencia equitativa.

#### DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La revisión de la bibliografía especializada sobre *niñeces* evidenció que, en la mayoría de los casos, su utilización en ámbitos académicos y sociales busca reconocer las realidades múltiples de niñas y niños, así como sus capacidades para ampliar sus marcos de expresión, acción o insertarse socialmente desde relaciones más democráticas. En paralelo, se usa para evidenciar la diversidad de condiciones físicas, económicas, socioculturales y de género que configuran las experiencias de niñas y niños. En consecuencia, este concepto se ha consolidado como una noción orientada a evidenciar las desigualdades y situaciones de subalternidad que suelen omitirse en los discursos hegemónicos sobre la infancia.

Esta orientación cobra especial relevancia en América Latina, una región caracterizada por profundas desigualdades estructurales. Reconocer las *niñeces* implica, entonces, atender las brechas socioeconómicas, de género y de raza que afectan a la

población infantil: más de 45 % de niñas y niños vive en condiciones de pobreza, siendo las niñas y las poblaciones indígenas y afrodescendientes las más vulneradas (CEPAL, 2022).

La palabra *niñeces* se propone como una herramienta conceptual para exponer las opresiones históricas y culturales derivadas de las relaciones desiguales de poder entre personas adultas y población infantil. Desde esta perspectiva, es una categoría decolonial que se distancia de la hegemonía eurocentrista implícita en los conceptos tradicionales de niñez e infancia, que tienden a homogeneizar la categoría etaria e invisibilizar su diversidad. Su uso propone un giro analítico: pasar de enfoques utilitaristas hacia aproximaciones que reconocen a las *niñeces* como formas categóricas de experimentar el mundo social, dotadas de agencia, subjetividad y capacidad de significar su entorno (Milagros, 2020; Carroza-Athens y Grosfoguel, 2023).

Especialistas como Milagros (2020), Wanzek (2020) y Pell (2021) destacan que las *niñeces* son una construcción sociohistórica en la que el territorio como categoría desempeña un papel fundamental. Es en éste en donde pueden apreciarse las variabilidades de las condiciones políticas, económicas y socioculturales que influyen en la interacción del grupo etario con el campo social. En este sentido, se propone que el concepto *niñeces* considere también la variable territorio como una categoría dinámica que permite abstraer significados de la propia diversidad sociocultural y que distingue cada zona geográfica. Desde esta perspectiva, es necesario incluir una multiplicidad de variables complejas que se singularizan, aparecen o desaparecen según las condiciones de cada territorio.

El concepto *niñeces* empleado como sinónimo de *niñez* o *infancia* supone riesgos en la construcción de narrativas y realidades sociales que no necesariamente profundizan en la definición conceptual, ni se suman a otras corrientes académicas que trabajan por visibilizar las múltiples experiencias de ser niña o niño. En este sentido, es importante insistir en la diversidad que significa pertenecer a este grupo etario en contextos como el latinoamericano, así como las maneras en que desde dicha condición se experimenta el mundo social y se interactúa con otros grupos.

Finalmente, una de las limitaciones de este estudio radica en la escasa exploración del uso del concepto en otros discursos y narrativas no académicas, tales como medios informativos, redes sociales, discursos políticos y prácticas cotidianas. Estas esferas pueden ofrecer claves valiosas para comprender cómo el término se resignifica en la vida pública y cotidiana. Futuras investigaciones podrían examinar cómo las *niñeces* son representadas en estos espacios, así como la manera en que las propias niñas y niños se apropián del concepto, resignificándolo desde sus experiencias y lenguajes.

## FINANCIAMIENTO

Esta investigación fue financiada por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti), en el marco de la convocatoria Humanidades 2025, con número de registro IH-2025-G-159.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti) por otorgar el respaldo para el desarrollo del proyecto “Laboratorio social para la convivencia escolar desde una perspectiva ecosocial en educación básica” (registro IH-2025-G-159), adscrito a la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California.

## REFERENCIAS

- Adlbi-Sibai, S. (2016). *La cárcel del feminismo. Hacia un pensamiento islámico decolonial*, Akal.
- Bautista R. E. (2022). “Uno sabe cuando ya”: percepciones de adolescentes gays mexicanos sobre la invisibilización de niñeces y adolescencias no heterosexuales, *CUHSO (Temuco)*, 32(1), pp. 92-120. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2452-610X2022000100092](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2452-610X2022000100092)
- Brasesco, M. V. (2011). Niños de la calle: Buenos Aires sxxi, *Ciencias Psicológicas*, v(1), pp. 7-18. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-42212011000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-42212011000100002&script=sci_arttext)
- Brizzio, L. R. y Genne, F. (2023). La confidencialidad como factor clave en la escucha con niñeces. Experiencias sobre oír y ser oídes, *Revista Disputas*, 3(1), pp. 16-26. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/disputas/article/download/41732/41736/158582>
- Cané, B. R. (2022). Niñeces como sujetos de transformación en un frigorífico de gestión obrera en Bahía Blanca, Argentina, *Revista Nuestra América*, (20). <https://doi.org/10.5281/zenodo.6916729>
- Carroza-Athens, L. y Grosfoguel, R. (2023). Estudios urbanos, ciudades y decolonialidad: abordajes críticos desde América Latina y el Caribe, *Revista INVI*, 38(107), pp. 1-12. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2023.70551>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Panorama social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*, ONU.

- Corvalán, L. P. (2022). Abuso sexual en las niñeces y adolescencias: un aporte neuropsicopedagógico para su abordaje, *Revista de la Escuela Judicial*, (2). <https://revista.cmagistraturabsas.gob.ar/escuelajudicial/article/view/39/36>
- Cruz, G. A. (2023). Violencia sistémica de niñeces y juventudes en situación irregular, una mirada reflexiva desde las terapias ocupacionales en el norte de Chile, *Revista Chilena de Terapia Ocupacional*, 24, pp. 1-6. <https://doi.org/10.5354/0719-5346.2023.68130>.
- De Marco, C. (2020a). Infancia, comunidad y prensa en el interior de la provincia de Buenos Aires (Argentina, 1950-1960), *HISTORELO. Revista de Historia Regional y Local*, 12(25), pp. 14-52. <https://doi.org/10.15446/historelo.v12n25.85105>
- De Marco, C. (2020b). A, B, C. de campo. Educación no formal y recreación para niñeces rurales (Buenos Aires, Argentina, 1969-1980), *Desidades: Revista Científica da Infância, Adolescência e Juventude*, (28), pp. 95-110. [https://desidades.ufrj.br/featured\\_topic/a-b-c-de-campo-educacion-no-formal-y-recreacion-para-nineces-rurales-buenos-aires-argentina-1969-1980/](https://desidades.ufrj.br/featured_topic/a-b-c-de-campo-educacion-no-formal-y-recreacion-para-nineces-rurales-buenos-aires-argentina-1969-1980/)
- De Marco, C. (2021). La niñez norpatagónica en la prensa local durante el peronismo (Viedma-Patagones, 1946-1955), *Avances del Cesor*, 18(24), pp. 9-10. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2422-65802021000100009&lang=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2422-65802021000100009&lang=es)
- Diker, G. (2009). ¿Qué hay de nuevo en las infancias?, Universidad Nacional General Sarmiento-Biblioteca Nacional. <https://repositorio.ungs.edu.ar/handle/UNGS/102>
- Dolto, F. (2006). *Infancias*, Editorial del Zorzal.
- Escobar, A. (2008). *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*, Duke University Press.
- Espeche, M. C. O. y Soledad, D. (2018). Niñeces resistentes. Un análisis desde el discurso, el poder y la resistencia, *Viator. Revista Científica de Comunicación desde los Bordes*, (7), pp. 143-173. <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistaviator/index.php/viator/article/view/76>
- Fernandes, M. L. B. (2016). Território e territorialidades em educação: desafios para uma leitura socioespacial da prática educativa, *Revista Geografares*, 0(20), pp. 225-241. <https://doi.org/10.47456/geografares.v0i20.12270>
- Gaitán, L. (2006). *Sociología de la infancia: teoría y práctica*. Nancea.
- Galo, E., Masri Ortúño, N., Panes, G. y Zamorano, J. (2021). La respuesta de las niñeces, adolescencias y juventudes del Colectivo Sin Fronteras frente al contexto continuo de crisis sociopolítica y sanitaria. *Última Década*, 29(57), pp. 35-66. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362021000300035>
- García, B., G. y Gallego, T. (2011). Una concepción abierta e interdisciplinaria de la infancia. (2012). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9(2). <https://doi.org/10.11600/rllsnj.9.2.564>
- García, M. y Valiente, T. (2021). Imágenes, voces y prácticas de la niñez indígena en América Latina: perspectivas antropológicas sobre procesos y experiencias del pasado y del

- presente, *INDIANA. Estudios Antropológicos sobre América Latina y el Caribe*, 38(1), pp. 9-18. <https://orcid.org/0000-0001-5546-0862>
- Gómez, M. L., Buenaventura, B. B. y Monteiro, C. (2018). Experiencias que “nos pasan”: hacia una cartografía sobre el lugar de los niños en la comunidad, *Ensamblés*, (8). <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/ensamblés/article/view/351>
- Haesbaert, R. (2007). *El mito de la desterritorialización*. Siglo xxi.
- Hernández, A. y De la Torre, C. E. (2021). Niñeces migrantes en el centro histórico de Puebla. Estrategias para la integración social, *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 10(19), pp. 77-88. <https://doi.org/10.18537/est.v010.n019.a07>.
- Hofmann, A. (2021). Dibujo-Observación-Voz. La discusión de una propuesta metodológica para investigaciones etnográficas centradas en niños y niñas. *INDIANA. Estudios Antropológicos sobre América Latina y el Caribe*, 38(1), pp. 185-216. <https://doi.org/10.18441/ind.v38i1.185-216>
- Joiko, S. (2023). Proliferación de fronteras en las políticas educativas en contextos migratorios en Chile, *Estudios Fronterizos*, (24). <https://doi.org/10.21670/ref.2301112>
- Key, E. (1906). *El siglo de los niños*. Morata. [https://edmorata.es/wp-content/uploads/2021/07/KEY.-El-siglo-de-los-ninos\\_prw.pdf](https://edmorata.es/wp-content/uploads/2021/07/KEY.-El-siglo-de-los-ninos_prw.pdf)
- Kohan, W. (2007). *Infancia, política y pensamiento*, Del Estante Editorial.
- Kreis, M. M. y Tajer, D. (2021). Apuntes para la indagación del derecho a la salud mental de niñas desde el enfoque de género y derechos humanos. *Anuario de Investigaciones*, 28(1), pp. 299-307. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369170422032>
- Lay-Lisboa, S., Armijo-Rodríguez, F., Calderón-Olivares, C., Flores-Acuña, J. y Mercado-Guerra, J. (2022). Radiografías del adultocentrismo en el espacio educativo: tensiones frente al protagonismo de las infancias. *Revista Electrónica Educare*, 26(3), pp. 463-489. <https://doi.org/10.15359/ree.26-3.26>
- Lay-Lisboa, S., Garrido, V., Gutiérrez, V. y Oyarce, G. (2021). Protagonismos de las niñeces: una práctica colectiva, inclusiva y necesaria en las escuelas. *Infancias Imágenes*, 20(1), <https://doi.org/10.14483/16579089.17173>
- Liebel, M. (2007). Paternalismo, participación y protagonismo infantil, en *Participación Infantil y Juvenil en América Latina*, (pp. 113-145). [https://www.sename.cl/wse name/otros/Paternalismo\\_manfred\\_liebel.pdf](https://www.sename.cl/wse name/otros/Paternalismo_manfred_liebel.pdf)
- Liebel, M. (2019). *Infancias dignas, o cómo descolonizarse*, El Colectivo Editorial.
- Magistris, G. (2022). Violencia adultista en la coyuntura pandémica en América Latina: niñeces invisibilizadas, niñeces vulneradas. *Interseções*, 24(1), pp. 155-171. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/68331>
- Matthiessen, C. (2009). Léxico-gramática y colocación léxica: un estudio sistémico-funcional, *Revista Signos*, 42(71), pp. 333-383.

- Mazzola, F. C. (2023). *Ciudadanía(s) y sexualidad(es) de niñeces y adolescencias en la Ley de Educación Sexual Integral 26.150/06: ¿hacia una transformación de la esfera pública escolar?* <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis/article/view/7097/8010>
- Mejía, P., R. F. (2021). Niñez indígena trabajadora migrante en contextos urbanos: participación, poder y resistencia, *Linhas Críticas*, (27). <https://www.redalyc.org/journal/1935/193567258039/html/>
- Melgar, M. F., y Tuninetti, V. (2017). Museos y vinculación intergeneracional. Estudio de valoraciones de una propuesta educativa, *Revista del Museo de Antropología*, 10(1), pp. 87-96. <https://doi.org/10.31048/1852.4826.v10.n1.15896>
- Mendoza, B. (2019). La colonialidad del género y poder: de la postcolonialidad a la decolonialidad, en K. Ochoa (coord.), *Miradas en torno al problema colonial. Pensamiento anticolonial y feminismos descoloniales en los sures globales*, (pp. 35-69), Akal.
- Meneses C., Y. A. (2021). Niñeces prisioneras de un círculo infernal. El impacto del conflicto armado en el departamento del Chocó, Colombia, *HispanismeS. Revue de la Société des Hispanistes Français*, (17). <https://doi.org/10.4000/hispanismes.13508>
- Milagros, M. S. (2020). Estereotipos de género en niñeces: un estudio exploratorio sobre el barrio Libertad de la ciudad de Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina. *ConCiencia-Social*, 4(7), pp. 74-89. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/30748>
- Minera, A. L. y Carreón, J. (2022). Niñeces y adolescencias migrantes ante contextos de violencia, políticas neoliberales y dispositivos de regulación, *Psicología Iberoamericana*, 30(2), pp. 1-18. <https://doi.org/10.48102/pi.v30i1.473>
- Morales, S. J. (2022). *Niñeces del Abya Yala: una aproximación a las categorías de adultocentrismo y adultismo*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/201889>
- Moreno, E. (2022). La ternura es urgente. Prácticas profesionales en salud mental y derechos de niñeces y adolescencias. *Fronteras*, (18). <http://revistafronteras.cienciassociales.edu.uy/index.php/front/article/view/255/231>
- Núñez, K., Ayora, G. y Torres, E. (2021). Bibliotecas comunitarias: dialogismo y colaboración con las niñeces para descolonizarnos, *Linhas Críticas*, (27). [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S198104312021000100510&script=sci\\_arttext](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S198104312021000100510&script=sci_arttext)
- Núñez, K. y Baronnet, B. (2017). Infancias indígenas y construcción de identidades, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 30(84), pp. 17-36. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/33>
- Pávez, I. (2012). Sociología de la infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, (27), pp. 81-102. <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27479>
- Pell, R., M. (2021). Pichikeche en recuperaciones territoriales, *RUNA, Archivo para las Ciencias del Hombre*, 42(2), pp. 315-330. <https://doi.org/10.34096/runa.v42i2.8394>

- Pereira, C. L. (2022). Abuso sexual en las niñeces y adolescencias: un aporte neuropsicopedagógico para su abordaje, *Revista de la Escuela Judicial*, (2), pp. 224-228. <https://revista.cmagistraturabs.gob.ar/escuelajudicial/article/view/39/36>
- Plascencia, M., Fernandes, M. L. B, Pantevis, M. y Corvalán, F. (2020). *Infancias: contextos de acción, interacción y participación / Infâncias: contextos de ação, interação e participação*, Universidad Autónoma de Chiapas, Editora Universidade de Brasília, Editorial Universidad Surcolombiana y Editorial Universidad Nacional de Rosario. <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/81>
- Plascencia, M., Bueno, M. L., Serrano, D. y Núñez, K. (2025). Niñeces narradoras de memorias bioculturales desde sus territorios: aproximaciones teórico-metodológicas, *Fermentum*, 35(102), 122 pp. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/51560>
- Qvortrup, J. (1987). *Childhood as a Social Phenomenon*, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Real Academia Española (RAE) [@RAEinforma] (2022, agosto 8). #RAEconsultas El plural de «niñez» ('primer periodo de la vida humana') es «niñeces»: «Ambas mujeres tuvieron niñeces orientales» (Páis) [Tuit]. <https://x.com/RAEinforma/status/1556970157129482242>
- Red de Masculinidades MenEngage (RMME) (2021). *Reflexiones sobre masculinidades y niñez: hacia una crianza no violenta*. <https://menengage.org/es/>
- Recknagel, A. (2007). Entre reivindicación universal y diversidad local, en M. Liebel y M. Martínez Muñoz (eds.), *Infancia y derechos humanos: hacia una ciudadanía participante y protagónica*, (pp. 59-72), IFEJANT.
- Revilla, F. D. (2020). El método de investigación documental, en H. A. Sánchez (coord.), *Los métodos de investigación para la elaboración de las tesis de maestría en educación*, (pp. 7-22), Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-privada-del-norte/ingenieria/libro-los-metodos-de-investigacion-maestria-2020-botones-2/34477543>
- Romero, L. L. E. (2015). Hacia una conceptualización de las infancias en México. *Métdhos. Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*, (8), pp. 7-24. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=676172949002>
- Sánchez, L. G. (2022). Terror, fantasía y realidad: desafíos para recuperar narrativas de violencia crónica desde la perspectiva de niñas y niños, *Psicología Iberoamericana*, 30(2). <https://doi.org/10.48102/pi.v30i2.471>
- Santos, M. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Record*.
- Sarmiento, R. J. C. (2019). Sobre la necesidad de una filosofía para/con madres y padres en el programa de filosofía para/con niñas y niños. *Childhood & Philosophy*, (15). <https://doi.org/10.12957/childphilo.2019.42732>

- Savoini, S. y Siragusa, C. (2015). "Mirar" la experiencia: relatos audiovisuales e identidades comunitarias, *Artilugio*, (2), pp. 36-43. <https://doi.org/10.55443/artilugio.n2.2015.17807>
- Serantes, A. (2021). Sobre la exigibilidad de derechos en el campo del trabajo infanto-joven. *Anuario de Investigaciones*, 28(1), pp. 385-394. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369170422041>
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa*, Universidad de Antioquia.
- Torriglia, A. (2022). Aproximaciones al campo de estudios sobre cuidados de niñeces y juventudes en la Argentina, *Etcétera*, (10), pp. 1-20. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/201229>
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF España) (2005). *La evolución de las facultades del niño*, UNICEF. <https://www.unicef.es/publicacion/la-evolucion-de-las-facultades-del-nino>
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) (2015). La convención de los derechos del niño. [https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino\\_0.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino_0.pdf)
- Vitaller, K., Luquet, C. y Dos Santos, B. M. (2020). Vivir en bucle. Niñeces, aislamiento y afectividad, *Question/Cuestión*, (1), junio, e353-e353. <https://doi.org/10.24215/16696581e353>
- Wanzek, L. V. (2020). La noción de gesto de amor acuñada por J. Lacan: aportes del psicoanálisis en intersección con los territorios sociopolíticos de la primera infancia. *Anuario de Investigaciones*, xxvii(1), pp. 355-363. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369166429042>
- Westendarp, P. (2022). Una mirada multidimensional del estudio de las acciones políticas de las niñeces. *Digital Ciencia@UAQRO*, 15(2), pp. 25-34. <https://doi.org/10.61820/dcuaq.2395-8847.v15i2.1024>
- Yedaide, M. M. y González, P. A. (2021). Mientras actuamos historias: una mirada de/a/desde la universidad en el devenir de la covid19, *Praxis Educativa*, 25(2), pp. 41-58. <https://dx.doi.org/10.19137/praxeducativa-2021-250204>

## ANEXO

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra *níñeas* en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de níñeas	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
Braesco, 2011	Niños de la calle en Buenos Aires XXI	Argentina	“el discurso abstracto de la niñez, se ocultan níñeas concretas, históricosocial y políticamente muy diferentes” (p. 8).	Diversidad	No	<a href="http://edalyc.org/articulo.03?id=459545427002">http://edalyc.org/articulo.03?id=459545427002</a>
García y Gallego, 2011	Una concepción abierta e interdisciplinar de la infancia	Colombia	“la noción de infancia, o mejor, de las infancias, de las níñeas, toda vez que no hay una manera única de ser niño o niña, ni tampoco una visión universal de éstos y de éstas, como consecuencia de la variabilidad sociocultural” (p. 20).	Diversidad	No	<a href="https://doi.org/10.11600/r1scnj.9.2.564">https://doi.org/10.11600/r1scnj.9.2.564</a>
Savoini y Stragusa, 2015	“Mira” la experiencia: relatos audiovisuales e identidades comunitarias	Argentina	“el término ‘níñeas’ puede ser considerado como un modo de dar cuenta de las diversas vivencias de ‘ser niño’ que subyacen en la realidad social y que requieren ser consideradas en las manifestaciones y expresiones imaginéticas que como grupo se buscaba hacer circulares” (p. 40).	Diversidad	Sí	<a href="https://doi.org/10.55443/article.on2.2015.17807">https://doi.org/10.55443/article.on2.2015.17807</a>
Romero, 2015	Hacia una conceptualización de las infancias en México	México	“podemos decir que no hay infancia ni níñez; existen infancias y níñeas con diferencias geográficas, económicas, sociales y políticas. No nos basta una definición lingüística, coloquial o jurídica de dichos conceptos si ésta no contempla los nichos culturales en los que los niños y las niñas se hallan insertos” (p. 11).	Diversidad	Sí	<a href="https://www.redalyc.org/pdf/6761/676172949002.pdf">https://www.redalyc.org/pdf/6761/676172949002.pdf</a>
Melgary Tuninetti, 2017	Museos y vinculación intergeneracional. Estudio de valoraciones de una propuesta educativa	Argentina	“las níñeas buscando problematizar aquellas miradas que homogeneizan dicha población, al mismo tiempo que la normalizan, negando, así, los atravesamientos de clases, géneros, etnias, etc. De este modo, apuntamos a reforzar la idea de que se puede sentir, vivir y ser níñx de diversas formas” (p. 3).	Género	Sí	<a href="https://doi.org/10.31048/1852.4826.v10.n1.15896">https://doi.org/10.31048/1852.4826.v10.n1.15896</a>
Especie y Amaya, 2018	Níñeas resistentes. Un análisis desde el discurso, el poder y la resistencia	Argentina	“...un proceso de deconstrucción de sentidos y representaciones identitarias, que dan lugar al nacimiento de un nuevo sujeto, las níñeas resistentes” (p. 160).	Decolonialidad	Sí	<a href="https://revistas.fhycs.unj.edu.ar/revistaviator/index.php/viator/article/view/776/68">https://revistas.fhycs.unj.edu.ar/revistaviator/index.php/viator/article/view/776/68</a>

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra *níñeces* en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de níñeces	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
Gómez, Buenaventura y Monteiro, 2018	Experiencias que nos pasan: hacia una cartografía sobre el lugar de los niños en la comunidad	Argentina	"la idea de níñeces singulares o, simplemente, de posibles son figuras que tras el estallido elegimos con constructos epístémicos para vincularnos con las experiencias que abren y dan pistas para crear nuevos vínculos en nuestros propios espacios".	Decolonialidad	No	<a href="https://revistas.unq.edu.ar/index.php/ensambles/article/view/351/413">https://revistas.unq.edu.ar/index.php/ensambles/article/view/351/413</a>
Nurit, 2019	"Una reunión de niños" Construcciones de conocimiento infantil sobre la política en un movimiento social	Argentina	"... nuestro enfoque etnográfico abre este interrogante en el contexto específico de niñeces que viven y conocen en organizaciones sociales territoriales con prácticas cotidianas de ocupación del espacio (público y privado) y de lucha colectiva" (p. 174).	Decolonialidad	No	<a href="https://doi.org/10.34096/cas.i494022">https://doi.org/10.34096/cas.i494022</a>
Sarmiento, 2019	Sobre la necesidad de una filosofía para/con madres y padres en el programa de filosofía para/con niñas y niños	Colombia	"No pretendo hacer aquí ninguna diferencia entre infancia y niñez, como si podría requerirse para otros fines. Utilizó además la singular infancia o niñez, sin desconocer la existencia de poblaciones en condiciones muy diversas a nivel cultural, económico, geográfico... que han dado pie al uso del plural infancias o niñeces en campos de estudio específicos como el de las ciencias sociales y humanas" (p. 8).	Sinónimo	No	<a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=512059810024">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=512059810024</a>
Wanzek, 2020	La noción de gesto de amor acuñada por J. Lacan: aportes del psicoanálisis en intersección con los territorios sociopolíticos de la primera infancia	Argentina	"Políticas sociales de cuidado y dispositivos destinados al abordaje de las niñeces y sus lazos a los otros durante la primera infancia en contextos de extremo desamparo" (p. 360).	Decolonialidad	No	<a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369166429042">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369166429042</a>
De Marco, 2020a	Infancia, comunidad y prensa en el interior de la provincia de Buenos Aires (Argentina, 1950-1960)	Argentina	"Más allá de la 'gran ciudad' e incluso de las localidades que configuraban sus adyacencias en asombrosa expansión, existieron niñeces atravesadas por realidades dinámicas y cotidianidades diferentes. Reconocer sus particularidades no sólo significa, en cierto sentido, una reparación histórica" (p. 17).	Diversidad	No	<a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34564177002">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34564177002</a>

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra *níñeas* en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de níñeas	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
Dourbik, 2020	La diversidad como disputa de sentido	Argentina	"Disputando las verdades instituidas sobre las níñeas, lo que a su vez posibilita crear prácticas alternativas para trabajar con las mismas. La diversidad permite problematizar aquellos sentidos que se establecen como homogéneos y estáticos, posibilita poner en tensión lo instituido socialmente que no da lugar a lo nuevo, que invisibiliza las diferencias de sentido, la diversidad de prácticas y posicionamientos subjetivos de las personas, es decir, violenta lo diverso" (p. 54).	Decolonialidad	No	<a href="http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128281">http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128281</a>
Vitalier, Luquet y Marques, 2020	Vivir en bucle. Níñeas, aislamiento y afectividad	Argentina	"Asumen por lo menos normativamente las níñeas así, una instancia de participación validada, ya no como sujeto de tutela, sino como sujeto protagonista" (p. 5).	Decolonialidad	No	<a href="https://periodounip.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/6082/5201">https://periodounip.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/6082/5201</a>
Simonettti, 2020	Esteriotipos de género en níñeas: Un estudio exploratorio sobre el barrio Libertad, de la ciudad de Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina	Argentina	"Las níñeas como una franja etaria determinada de manera tajante, que no solo depende de un aspecto, sino de un proceso construido socialmente, teniendo en cuenta factores como el territorio, la familia, y las relaciones con esos espacios; siempre desde la multidimensionalidad del paradigma de la complejidad" (p.76).	Género	Sí	<a href="https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConcienciasSocial/article/view/30748">https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConcienciasSocial/article/view/30748</a>
De Marco, 2020b	A, B, C...de campo. Educación no formal y recreación para níñeas	Argentina	"Para níñeas rurales y su estudio permite conocer las particularidades de la educación no formal en ese tipo de contextos, sus potencialidades y desafíos" (p. 109).	Diversidad	No	<a href="https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo2-codigoo=8085169">https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo2-codigoo=8085169</a>
Meneses, 2021	Níñeas prisioneras de un círculo infernal	Colombia	"Las Níñeas viven una encrucijada multidimensional configurada por estructuras que comprenden los procesos de colonización en las Áfricas, las Américas y los Caribes, las esclavizaciones, las tratas, el neocolonialismo, el neoliberalismo y el multiculturalismo, que establece una relación colonial con algunos territorios, culturas y poblaciones" (p. 10). "Las Níñeas son homogeneizadas bajo la categoría niñez, lo que dificulta o reduce la efectividad de la intervención" (p. 6).	Decolonialidad	Sí	<a href="https://journals.openedition.org/hispanismes/13508">https://journals.openedition.org/hispanismes/13508</a>

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra niñeces en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de niñeces	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
De Marco, 2021	La niñez norpatagónica en la prensa local durante el peronismo (Viedma-Patagones, 1946-1955)	Argentina	"Más allá de los afortunados que pertenecían a ese centro que recibía halagos, buenas perspectivas y atenciones, se encontraban otras niñeces vividas con menos brillo, en los bordes a menudo, literalmente en contornos rurales y aislados". Aunque muchas de estas niñeces eran, en realidad, mayoría dentro del universo infantil, predominaba un silencio generalizado sobre sus existencias que sólo se quebraba en determinadas situaciones" (p. 1).	Diversidad	No	<a href="https://www.scielo.org.ar/pdf/avances/v18n24/2422-6580-adc-18-24-9.pdf">https://www.scielo.org.ar/pdf/avances/v18n24/2422-6580-adc-18-24-9.pdf</a>
Kreis y Tájer, 2021	Apuntes para la indagación del derecho a la salud mental de niñas desde el enfoque de género y derechos humanos	Argentina	"El encuentro entre las niñeces con mayor nivel de vulnerabilidad y los servicios de salud mental está determinado por la ambigüedad oposición denigración y estigma que conlleva el enfoque de los/as niños/as y familias de los servicios" (p. 304).	Género	No	<a href="https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369170422032">https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369170422032</a>
Núñez, Ayora y Torres, 2021	Bibliotecas comunitarias: dialógismo y colaboración con las niñeces para descolonizarnos	México	"Las niñeces son capaces de sostener procesos y acciones productivos de su autodeterminación, en procesos sociales diversos y de investigación, si son acompañados por hombres y mujeres dispuestos a ceder poder" (p. 15). "...Este fue un paso necesario para entender lo vital que resulta para las niñeces apropiarse de lo público y construir lo común" (p. 8).	Decolonialidad	No	<a href="https://tinyurl.com/2mud9xuy">https://tinyurl.com/2mud9xuy</a>
Lay-Lisboa, Garrido, Gutiérrez y Oyarce, 2021	Protagonismos de las niñeces: una práctica colectiva, inclusiva y necesaria en las escuelas	Chile	"Las niñeces, bajo la cual es reconocida como sujetos-as que se apropián de su actualidad y son capaces de generar un discurso crítico: 'son opinantes totalmente opinantes, o sea ellos ya opinan'" (p. 38).	Género	Sí	<a href="https://dialnet.unirioja.es/servicio/articulo2-codigo=8285366.html">https://dialnet.unirioja.es/servicio/articulo2-codigo=8285366.html</a>
Riger y Mejía, 2021	Niñez indígena trabajadora migrante en contextos urbanos: participación, poder y resistencia	Méjico	"Implica reconocer la existencia de múltiples niñeces que no se apegan al modelo de niñez universal que desde Occidente se ha pretendido establecer en países latinoamericanos: modelo que niega, excluye y desvaloriza otras formas de ser niña y niño desde otras contextualidades" (p. 3); "Las niñeces indígenas trabajadoras migrantes, consideramos que, además de estas tres dimensiones, la condición migrante y el origen étnico también se constituyen como dimensiones del poder" (p. 6).	Decolonialidad	No	<a href="https://www.redalyc.org/journal/1935/193567258039/html/">https://www.redalyc.org/journal/1935/193567258039/html/</a>

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra *níñeces* en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de níñeces	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
Serantes, 2021	Sobre la exigibilidad de derechos en el campo del trabajo infantoyjuvenil	Argentina	"Al protagonismo infantil y denunciando las violencias e invisibilización de las voces de las niñeces" (p. 389).	Sinónimo	No	<a href="https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369170422041">https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369170422041</a>
Pell, 2021	Pichikeche en recuperaciones territoriales	Argentina	"Las ausencias estatales que parecen no reconocer los derechos diferenciales de estas niñeces en estos contextos" (p. 326). "Pero también y en especial con las niñeces, las cuales se vieron expuestas y violentadas" (p. 326). "Las niñeces conscientes de las historias que los constituyen, de la presencia de sus abuelos y abuelas, y las enseñanzas, consejos y conocimiento del territorio que dichos ancestros/as les legaron" (p. 321).	Diversidad	No	<a href="https://doi.org/10.34096/runa.v42i2.8394">https://doi.org/10.34096/runa.v42i2.8394</a>
Hofmann, 2021	Dibujo-Observación-Voz. La discusión de una propuesta metodológica para investigaciones etnográficas centradas en niños y niñas	Perú	"Desde el punto de vista etnográfico, mi análisis se refiere a niñeces contemporáneas. Me interesan las singularidades y complejidades de las formas de pensar, actuar e interactuar en la vida cotidiana de niños y niñas. Al respecto valoro sus propias perspectivas, opiniones, puntos de vista y percepciones" (194).	Diversidad	Sí	<a href="https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=247068633009">https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=247068633009</a>
García y Vallente, 2021	Imágenes, voces y prácticas de la niñez indígena en América Latina: perspectivas antropológicas sobre procesos y experiencias del pasado y del presente. Introducción al dossier	Argentina	"El objetivo es dar voz a los niños y niñas quechua y, con ello, investigar la diversidad de niñeces en contextos de alta movilidad y migración" (p. 16).	Diversidad	No	<a href="https://doi.org/10.18441/fmd.v38i1.918">https://doi.org/10.18441/fmd.v38i1.918</a>
Yedaidé y González, 2021	Mientras actuamos historias: una mirada de/a/ desde la universidad en el devenir de la covidA	Argentina	"El Covid no afecta tanto a la niñez' lleva escondido la cancelación de esas otras niñeces, cuyas condiciones de fragilidad sanitaria resultantes de una exposición constante a ambientes fríos, humedad y desamparados las empujaron a engrosar, también, las tasas de mortalidad" (p. 15).	Diversidad	No	<a href="https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa2021250204">https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa2021250204</a>
Galo, Mastri, Panes y Zamorano, 2021	La respuesta de las niñeces, adolescencias y juventudes del colectivo Sin Fronteras frente al contexto continuo de crisis sociopolítica y sanitaria	Chile	"Evidenció la necesidad de trabajar con el grupo más golpeado dentro de los flujos migratorios, las niñeces y juventudes, destacando su rol protagónico, con capacidad de incidir en la esfera pública y en las decisiones que les atañen" (p. 42).	Diversidad	No	<a href="http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362021000300035">http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362021000300035</a>

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra *niñeces* en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de niñeces	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
Hernández y De La Torre, 2021	Niñeces migrantes en el Centro Histórico de Puebla. Estrategias para la integración social	México	"Hablamos de diversas niñeces, con relación a 'las multiplicidades de maneras de vivir una etapa determinada de la vida, y entre estas maneras sigue existiendo la desigualdad, la subalternidad incurvada en un mundo de discursos correctos y democracias duraderas'" (p. 86).	Decolonialidad	Sí	<a href="http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/estoa/v10n19/1390-9272-estoa-10-19-00114.pdf">http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/estoa/v10n19/1390-9272-estoa-10-19-00114.pdf</a>
Cané, 2022	Niñeces como sujetos de transformación en un frigorífico de gestión obrera en Bahía Blanca, Argentina.	Argentina	"Las niñeces de inicio tienen una historia muy particular, son niños quienes han vivido todo el proceso de lucha porque no sólo lo vivían sus trabajadixs sino también todas las familias" (p. 11).	Género	No	<a href="https://doi.org/10.5281/zenodo.6916729">https://doi.org/10.5281/zenodo.6916729</a>
Sánchez, 2022	Terror, fantasías y realidad: desafíos para recuperar narrativas de violencia crónica desde la perspectiva de niñas y niños	México	"Reconocimiento de las niñeces como narradoras confiables y legítimas de la crisis de seguridad y derechos humanos que atraviesa el país" (p. 2).	Sinónimo	No	<a href="https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133972771006">https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133972771006</a>
Siu Lay-Lisboa et al., 2022	Radiografías del adultocentrismo en el espacio educativo: tensión frente al protagonismo de las infancias	Chile	"Las niñeces han sido percibidas y tratadas ampliamente como objetos de protección, cuidado y control por parte del mundo adulto. "La sociedad ha concebido a niñas y niños desde posiciones de subordinación" (p. 3).	Decolonialidad	No	<a href="https://doi.org/10.15359/ree.263.26">https://doi.org/10.15359/ree.263.26</a>
Bautista, 2022	"Uno sabe cuándo ya": percepciones de adolescentes gays mexicanos sobre la invisibilización de niñeces y adolescencias no heterosexuales	México	"Se exploraron las opiniones de un grupo de adolescentes gays respecto de las miradas construidas alrededor de las niñeces y adolescencias sexodiversas" (p. 105).	Género	No	<a href="https://www.scielo.cl/pdf/cuhistem/v32n1/2452610X-cuhistem320192.pdf">https://www.scielo.cl/pdf/cuhistem/v32n1/2452610X-cuhistem320192.pdf</a>
Magistris, 2022	Violencia adultista en la coyuntura pandémica en América Latina: niñeces invisibilizadas, niñeces vulneradas	Argentina	"Se corresponde además con cierta naturalización de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, de manera universal y no situada, desechando a las niñeces plurales y sus clivajes interseccionales" (p. 102).	Diversidad	No	<a href="https://doi.org/10.12957/irei2022.68331">https://doi.org/10.12957/irei2022.68331</a>

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra *níñeas* en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de niñeas	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
Morales, 2022	Niñeas del Abya Yala: una aproximación a las categorías de adultocentrismo y adultismo	Colombia	"por niñeas entenderemos, por un lado, a las personas menores de 18 años, en sintonía con la definición de 'niño' de la Convención de los Derechos del Niño. Por otro lado, el término niñeas refiere a niños, niñas y también niñes, en tanto agrupamiento de identidades que no forman parte del esquema binario hegemónico niña-niño. Y, por último, nos permite escribir en femenino ('las' niñeas) y salimos así de la pauta hegemónica que nos comina a redactar de modo androcéntrico" (p. 135).	Género	Sí	<a href="https://iriconicet.gob.ar/handle/11336/201889">https://iriconicet.gob.ar/handle/11336/201889</a>
Westendarp, 2022	Una mirada multidimensional del estudio de las acciones políticas de las niñeas	México	"El término <i>níñeas</i> alude a los múltiples significados respecto a las formas de ser niña y de ser niño. Hablar de niñeas en plural, implica asumir la diversidad y la heterogeneidad de las niñas y los niños según sus condiciones de género, clase, etnia, lugar de residencia, diversidad funcional, entre otros elementos" (p. 26).	Diversidad	Sí	<a href="https://revistas.uqam.ca/index.php/ciencia/article/view/1024/835">https://revistas.uqam.ca/index.php/ciencia/article/view/1024/835</a>
Torriglia, 2022	Aproximaciones al campo de estudios sobre cuidados de niñeas y juventudes en la Argentina	Argentina	"Incorporar una mirada histórica permitirá dar cuenta de las transformaciones económicas, sociales y políticas del capitalismo actual que colocan a las niñeas y las juventudes como sujetos políticos en un horizonte incierto" (p. 5).	Diversidad	No	<a href="https://ri.conicet.gob.ar/handle/11336/201229">https://ri.conicet.gob.ar/handle/11336/201229</a>
Pereira, 2022	Abuso sexual en las niñeas y adolescentes: un aporte neuropsicopedagógico para su abordaje	México	"Que son solo un recorte de la realidad demandadas, dan cuenta de la desprotección a la que las niñeas y adolescentes se encuentran expuestas" (p. 227).	Sinónimo	No	<a href="https://revista.cmagistraturabas.gob.ar/escuelajudicial/article/view/39/36">https://revista.cmagistraturabas.gob.ar/escuelajudicial/article/view/39/36</a>
Moreno, 2022	La ternura es urgente. Prácticas profesionales en salud mental y derechos de niñeas y adolescentes	Argentina	"Los problemas del campo de las niñeas y adolescentes del campo de la salud y más específicamente de la SM, son complejos" (p. 99).	Sinónimo	No	<a href="https://www.colibri.udlared.edu.uy/ispui/bitstream/20500.12008/34895/1/RF_Moreno_2022n18.pdf">https://www.colibri.udlared.edu.uy/ispui/bitstream/20500.12008/34895/1/RF_Moreno_2022n18.pdf</a>

**Cuadro 3. Artículos que utilizan la palabra *niñeces* en América Latina, 2011-2023**

Personas autoras	Título	País	Concepto de niñeces	Dimensión analítica	Concepto explícito	Enlace
Minera, Carreón, 2022	Niñeces y adolescencias migrantes ante contextos de violencia, políticas neoliberales y dispositivos de regulación	México	"Este texto propone una reflexión en torno a categorías teóricas que contribuyen a comprender el porqué del incremento de las niñeces y adolescencias en la migración, así como de las circunstancias que ellas sortean a lo largo de su travesía" (p. 3).	Diversidad	No	<a href="https://psicologialberoamericana.iberomex/index.php/psicologia/article/view/473/1006">https://psicologialberoamericana.iberomex/index.php/psicologia/article/view/473/1006</a>
Cruz, 2023	Violencia sistémica de niñeces y juventudes en situación irregular: una mirada reflexiva desde las terapias ocupacionales en el norte de Chile	Chile	"Vulneraciones de derechos que viven miles de niñeces y juventudes en el cotidiano" (p. 1).	Decolonialidad	No	<a href="https://revistas.uchile.cl/index.php/RTD/article/view/68130/73682">https://revistas.uchile.cl/index.php/RTD/article/view/68130/73682</a>
Brizzio y Genne, 2023	La confidencialidad como factor clave en la escucha con niñeces. Experiencias sobre oír y ser oídos	Argentina	"La vida de las niñeces latinoamericanas hacemos referencia a las inequidades en relación a su inmersión en las relaciones sociales y las relaciones de poder, tanto en términos intergeneracionales, como de posición social y de género" (p. 20).	Género	Sí	<a href="https://revistas.unc.edu.ar/index.php/disputas/article/download/41732/41736/158582">https://revistas.unc.edu.ar/index.php/disputas/article/download/41732/41736/158582</a>
Mazzola, 2023	Ciudadanía(s) y sexualidades de niñeces y adolescencias en la Ley de Educación Sexual Integral 26.150/06: ¿hacia una transformación de la esfera pública escolar?	Argentina	"Concebir a las niñeces y adolescencias como sujetxs políticxs implica repensar el ejercicio de la ciudadanía y la esfera pública escolar donde se expresan sus intereses, curiosidades, interrogantes, certezas, dudas, miedos, entre otros, en relación a la sexualidad que exploraremos en el presente artículo" (p. 9).	Género	No	<a href="https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis/article/view/7097/8010">https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis/article/view/7097/8010</a>
Jolko, 2023	Proliferación de fronteras en las políticas educativas en contextos migratorios en Chile	Chile	"Del derecho a la educación de las niñeces migrantes, así como de otros derechos sociales, tiene que ver con la regularización".	Sinónimo	No	<a href="https://doi.org/10.21670/ref.230112">https://doi.org/10.21670/ref.230112</a>

Fuente: elaboración propia.

#### SEMLANZAS

Denys Serrano-Arenas. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California, Ensenada, México. Doctora en Ciencias en Educación Agrícola Superior por la Universidad Autónoma Chapingo. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4379-8863>. Correo electrónico: denys.serrano@uabc.edu.mx

Alma Arcelia Ramírez-Iñiguez. Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, México. Doctora en Educación y Sociedad por la Universidad de Barcelona. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3171-2417>. Correo electrónico: alma.arcelia.ramirez.iniguez@uabc.edu.mx

Martín Plascencia-González. Profesor titular de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Chiapas. Doctor en Desarrollo, Aprendizaje y Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9882-9954>. Correo electrónico: martin.plascencia@unach.mx

Isaac de Jesús Palazuelos-Rojo. Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California, Ensenada, México. Doctor en Estudios Culturales por el Colegio de la Frontera Norte. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. ORCID: <https://orcid.org/000-0001-8150-9201>. Correo electrónico: isaac.palazuelos@uabc.edu.mx



# Lenguas de señas y pueblos originarios: hacia una caracterización de la Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan

## Sign languages and native peoples: Towards a characterization of the Nahuatl Sign Language of Hueyapan

Alejandro Cerdá García

Este artículo documenta y caracteriza la existencia de la Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan (*LSNH*). La relevancia consiste en contribuir a llenar el vacío de documentación de las lenguas de señas en pueblos originarios y por los límites que imponen enfoques como el de “lenguas emergentes” para repertorios anclados en culturas rurales. La estrategia metodológica fue cualitativa (observación participante, entrevistas a personas sordas y familiares, así como registro audiovisual) con trabajo de campo en Hueyapan, Morelos (2023-2024). El hallazgo principal es un léxico propio vinculado con categorías del náhuatl sin equivalente en español ni en Lengua de Señas Mexicana con transmisión intergeneracional y uso que trasciende el hogar. Se propone considerar la *LSNH* como lengua de señas originaria, sujeta a validación comunitaria y estudios lingüísticos adicionales.

Palabras clave: personas indígenas con discapacidad; discapacidad auditiva; lengua de señas mexicana; lengua de señas náhuatl de Hueyapan.

This article documents and characterizes the existence of the Nahuatl Sign Language of Hueyapan (*LSNH*). Its relevance lies in contributing to filling the gap in documentation of sign languages in Indigenous communities and addressing the limitations imposed by approaches such as “emerging languages” on repertoires rooted in rural cultures. The methodological strategy was qualitative (participant observation, interviews with deaf individuals and their families, as well as audiovisual recording) with fieldwork conducted in Hueyapan, Morelos (2023-2024). The main finding is a unique lexicon linked to Nahuatl categories with no equivalent in Spanish or Mexican Sign Language, transmitted intergenerationally and used beyond the home. It is proposed that *LSNH* be considered an Indigenous sign language, subject to community validation and further linguistic studies.

Keywords: indigenous people with disabilities; hearing impairment; mexican sign language; Hueyapan náhuatl sign language.

Fecha de recepción: 6 de noviembre de 2024.

Fecha de dictamen: 19 de mayo de 2025.

Fecha de aprobación: 14 de junio de 2025.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo describe cómo se vive la condición de discapacidad auditiva en un contexto rural caracterizado por la presencia de una cultura originaria. Me pregunto por la manera en que se comunican las Personas en condición de Discapacidad (PcD) auditiva y por las repercusiones en su bienestar al vivir en un entorno multilingüe. Con este fin, estudio el caso de PcD auditiva en el municipio indígena de Hueyapan, Morelos, donde se habla náhuatl, español y se utiliza Lengua de Señas Mexicana (LSM).

La contribución original de este artículo consiste en documentar evidencia del uso comunitario de un repertorio de señas local que denominaré Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan (LSNH); así como discutir la pertinencia de clasificar estas lenguas como “emergentes” (Meir *et al.*, 2010; Le Guen *et al.*, 2020) proponiendo, como hipótesis conceptual sujeta a validación comunitaria y lingüística, la noción de *lengua de señas originaria*.

El estudio forma parte del proyecto de investigación “Discapacidad, diversidad e incidencia: aportes de los actores sociales desde sus prácticas reivindicatorias de derechos”, el cual no cuenta con financiamiento específico. Como parte del mismo, realicé estancias de trabajo de campo en Hueyapan en 2023 y 2024 (Cerda, 2020 y 2022). Durante mis visitas llevé a cabo observación participante, registro audiovisual y doce entrevistas semiestructuradas a PcD y sus familias. Indagué sobre sus trayectorias de vida, profundizando en el vínculo de su discapacidad con su lengua y cultura, matizando por diferencias relacionadas con el género y la edad.

El artículo está estructurado en ocho apartados, además de esta introducción. Comienzo explorando la relación entre lengua y cultura como una premisa básica para comprender las lenguas de señas que se originan y utilizan en contextos indígenas. Después, presento elementos metodológicos y antecedentes para, enseguida, brindar elementos sobre las lenguas de señas de los pueblos originarios; posteriormente, ofrezco una caracterización preliminar de la LSNH y cierro presentando ejemplos de la LSNH que cuentan con sus propias señas vinculadas al náhuatl y no poseen ninguna alusión ni disponen de algún tipo de traducción al español ni a la Lengua de Señas Mexicana.

## ANTECEDENTES

### *Lengua de señas originaria*

Estudios sobre lenguas de señas no oficiales, no reconocidas y que a menudo se ubican en contextos de pueblos originarios, las han caracterizado como *emergentes*. El

interés de estos trabajos ha sido el identificar aspectos como el número de personas y comunidades señantes, la trayectoria temporal de la lengua, la distribución geográfica de sus usuarios y su interacción cotidiana con otras lenguas (Meir *et al.*, 2010). A dichos estudios se les han agregado otros que aluden a las condiciones y estrategias desplegadas para dar continuidad a la existencia de la lengua de señas en contextos comunitarios. Algunas de las condiciones exploradas son la edad de exposición a la lengua, los insumos que se crean para aprenderla, la interlocución entre señantes y personas que son tanto oyentes como señantes y la puesta en práctica de mecanismos para enseñarla a nuevas generaciones (Le Guen *et al.*, 2020).

En este artículo discuto dichas ideas. Argumento que dichos criterios están presentes en lo que puede caracterizarse como Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan. Esto puede observarse en la presencia de señas que aluden a palabras que existen en esta variante del náhuatl y que, sin embargo, no forman parte ni del español ni de la Lengua de Señas Mexicana. Por lo tanto, es necesario repensar el concepto que califica a estas lenguas de señas como *emergentes*, debido a que son el resultado de la *reemergencia* de una lengua de señas que ha estado presente a lo largo de la trayectoria de la lengua hablada respecto de la que se construye.

Propongo discutir la categoría “*emergente*” y considerar la de “lenguas de señas originarias” como hipótesis de trabajo, condicionada a posteriores indagaciones académicas y validación comunitaria. Esto se justifica no sólo porque la lengua de señas se construye en permanente diálogo con su referente hablado, sino debido a que la existencia de personas sordas en una cultura ocurre a lo largo de la existencia de esta última y a través de generaciones en las que, seguramente, han vivido otras personas sordas.

#### *Precisiones terminológicas en torno a las Personas en condición de Discapacidad*

La condición de discapacidad de una persona alude a la presencia de una limitación que, al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, puede impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad (ONU, 2006). Aunque existen otros términos como diversidad funcional o neurodivergencias, opto por usar el concepto de “discapacidad” porque, al ser reconocido en la legislación internacional y nacional, posibilita vincularlo con la exigibilidad de derechos para estas personas.

Me posiciono desde el punto de vista que sostiene que esta condición no es el resultado de la deficiencia de una función corporal o mental, sino del entorno; es decir, de las características del espacio físico y de visiones excluyentes sobre estas personas. Esta perspectiva ha sido argumentada por sectores de movimientos y asociaciones

de PCD en América Latina (Cerda, 2022), Europa (Barnes, 1998; Barnes y Mercer, 2004) y Estados Unidos (García-Alonso, 2003), entre otros.

Utilizo los términos *Persona con Discapacidad*, *PCD Auditiva*, *Persona Sorda* y *persona sorda*. En la bibliografía especializada no existe consenso respecto a su uso. El término PCD Auditiva se usa en situaciones en las que se busca resaltar la dimensión de ejercicio de derechos; mientras que Persona Sorda o persona sorda se usa en espacios concretos como las federaciones Mundial de Sordos y Mexicana de Sordos. En este contexto es necesario distinguir entre el vocablo *Sorda*, con mayúscula, para aludir a la comunidad y cultura de dicha colectividad, del término “sorda”, con minúscula, para referirse a la condición de no escuchar (Fernández y Pertusa, 2005; Cerda, 2023).

#### DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA Y LENGUA DE SEÑAS

Una lengua no sólo es una manera singular de nombrar objetos o conceptos, sino que es, ante todo, un componente central de cada cultura. Para el aprendizaje de una lengua originaria es imprescindible conocer la cultura del pueblo que la habla (Lenkersdorf, 1994 y 1996). Las lenguas nombran, pero sobre todo crean significados, forman conceptos, recrean formas singulares de ver el mundo y de comprender nociones consideradas como el amor, la humanidad o la libertad, entre otros. Dado que estos procesos creativos no son necesariamente compartidos por otras culturas y lenguas, existe una diversidad humana que es una de las mayores riquezas como especie.

Todas las culturas y lenguas son incompletas (De Sousa, 2002). No es posible nombrarlo ni entenderlo todo. Además, todas las lenguas y culturas tienen influencias, comparten conceptos y son afectadas por otras. Es decir, requerimos constantemente de palabras, teorías y valores de otras lenguas. Hay, por supuesto, algunas que llegan a ser dominantes e imponen sus visiones y, por medio de ello, sus significados. La relación entre lengua y cultura es también un campo de disputa atravesado por asimetrías de poder.

Reconociendo la relevancia de esta diversidad cultural y lingüística, León Portilla (2017) recurre a la metáfora de que cada lengua es una atalaya para mirar el mundo, cuya pérdida, extinción o exclusión nos empobrece como humanidad. Desde una atalaya singular se puede visualizar aquello que no necesariamente es visible desde otra y, al mismo tiempo, cada atalaya no puede avistar todo lo que sucede en el planeta, por lo que siempre requiere de otras miradas. Es por ello que las lenguas tienen un referente central para su comprensión en el contexto inmediato en el que se originan y reconfiguran los significados.

Esta diversidad es especialmente importante en las Lenguas de Señas. Como en otras lenguas, el insumo básico para su creación es lo que las PcD Auditiva y sus familiares experimentan y observan en su cotidianidad. En este caso, uno de los referentes centrales para la creación de señas es la manera en que se visualiza un objeto o acción. Esta suerte de iconicidad entre lo visible y las señas que se usan para representarlo da cuenta de las diferencias contextuales. Por ejemplo, la señal que se llegue a usar para la palabra “trabajar” adquiere características distintas cuando se gesta en un contexto rural, donde puede hacer referencia al trabajo agrícola, que cuando se origina en un contexto urbano, en el que aludiría al trabajo de servicios.

Por lo anterior, es relevante analizar la LSM en el contexto de la diversidad lingüística de México, considerar la herencia que recibió de la Lengua de Señas Francesa (LSF) (Oviedo, 2015) y la constante interacción con otras lenguas de señas. Como parte de esta diversidad, también debe reconocerse la coexistencia de la LSM con otras lenguas como la Lengua de Señas Purépecha (Oviedo, 2015),<sup>1</sup> la Lengua de Señas Chatina (Hou, 2008) y la Lengua de Señas Maya Yucateca (LSMY) (Le Guen, 2018), entre otras.<sup>2</sup>

En el mundo hay cientos de millones de personas con pérdida auditiva discapacitante y cientos de lenguas de señas (OMS, 2024; WFD, 2018). Aunque hay consenso respecto de la necesidad de que dichas lenguas sean reconocidas y promovidas, persisten interrogantes sobre la forma en que surgieron y la manera en que se vinculan con otras. En el caso de las lenguas de señas en contextos indígenas, este punto es especialmente relevante ya que su surgimiento no necesariamente se vincula con las lenguas de señas oficialmente reconocidas en el país en el que se encuentran los pueblos originarios en cuyo seno se generan.

Si bien existen personas sordas que por razones genéticas pertenecen a familias que cuentan con más de una generación de personas en dicha condición, 90 % de los niños sordos nace en familias oyentes (Faundes *et al.*, 2012). En tales circunstancias, comienza a elaborarse una forma de comunicación basada en la gestualidad y en el uso de las manos, los brazos u otros elementos corporales visibles. Cuando esto sucede en un contexto en el que existe un uso significativo de alguna lengua originaria, el ámbito de interacción se complejiza ya que la posibilidad de creación, validación y reconocimiento de las señas necesarias para la comunicación en la vida cotidiana responde a un contexto multilingüe; es decir, que incluye la lengua originaria; la lengua

<sup>1</sup> Alejandro Oviedo obtuvo esta información del docente, activista social e intérprete en LSM Julio Almanza Vega, originario de Morelia, Michoacán.

<sup>2</sup> Le Guen y colaboradores (2020) mencionan la existencia de lenguas de señas emergentes; es decir, que no coinciden con las reconocidas oficialmente en los respectivos países.

reconocida oficialmente; la lengua de señas que se está gestando en el contexto de ese hogar, y la lengua de señas oficial del país de que se trate.

La lengua de señas reconocida oficialmente en un país puede tener una presencia mínima o estar ausente en regiones indígenas en las que existe una limitada cobertura por parte del sistema educativo nacional que, a su vez, cuenta con una reducida oferta de servicios dirigidos especialmente a PCD auditiva. Esto quiere decir que, aunque inicialmente la o el niño sordo puede hacer determinadas señas para comunicarse, éstas tendrán como referente ineludible las gestualidades que visualiza en otros integrantes del grupo doméstico. Asimismo, los integrantes del grupo doméstico interpretarán, imitarán y modelarán las señas expresadas por la persona sorda.

El vínculo entre lengua y cultura también está presente cuando se observa la edad de las distintas lenguas de señas; sobre todo, si se toma en cuenta que las lenguas conocidas surgieron de otras preexistentes. Meir y sus colegas (2010) han documentado que existen lenguas de señas con una larga trayectoria, aunque sea difícil determinar la fecha precisa de su surgimiento.

En síntesis, lengua y cultura son ámbitos indisolubles. No es posible comprender una sin la otra y es a partir de la interacción entre ambas que se hace posible la construcción de significados. Esta necesaria interrelación, tal vez más aceptada entre las lenguas orales y sus respectivas culturas, está también presente en el caso de las lenguas de señas.

#### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La estrategia metodológica utilizada es de carácter cualitativo con trabajo de campo en Hueyapan en 2023 y 2024. Las técnicas de análisis que utilicé fueron observación participante y entrevistas semiestructuradas con PCD y sus familias. Con base en Jiménez (2022) y Cerda (2022), elaboré una guía de entrevista con los siguientes temas sobre la experiencia de discapacidad: historia, necesidades, características, si es congénita o adquirida, si se vive en forma distinta por sexo o grupo etario. Triangulé conociendo la perspectiva de otras personas sobre la condición de discapacidad, cómo se le concibe desde la perspectiva de la cultura y lengua náhuatl, el uso de las nuevas tecnologías por parte de PCD auditiva, así como sobre la recepción de apoyos comunitarios y gubernamentales.

La estrategia de muestreo fue intencional. Seleccioné doce PCD en toda su diversidad, entre ellas dos con discapacidad auditiva<sup>3</sup> y otras con visual, motriz e intelectual,

<sup>3</sup> Dos de las personas interlocutoras son PCD auditiva desde su nacimiento. Recibí apoyo para la interpretación del hijo de una de estas personas y de la nuera de otra de ellas.

pudiendo tener la misma persona más de una de ellas. Identifiqué, describí, grabé en video, organicé y rotulé las señas que estas personas y sus familiares utilizan cotidianamente para comunicarse.

Las entrevistas se llevaron a cabo con las mismas PcD cuando esto fue posible, en los casos en que por su condición de discapacidad o por la edad no fue posible que las persona respondieran por ellas mismas, recibí ayuda por parte de sus familiares. En los casos en los que se trataba de PcD auditiva, las entrevistas se realizaron contando con el apoyo de interpretación en lengua de señas por parte de los hijos o de otros miembros del grupo doméstico.

El análisis siguió procedimientos de teoría fundamentada (codificación inicial, axial y comparación constante), triangulando con referentes conceptuales y con verificación comunitaria de categorías y glosas de señas. Se resguardaron identidades anonimizando todos los nombres y datos personales, asimismo se acordó la difusión selectiva de señas.

#### EL MUNICIPIO INDÍGENA DE HUEYAPAN Y SUS CONDICIONES DISCAPACITANTES

El municipio indígena de Hueyapan se constituyó tras su separación de Tetela del Volcán, Morelos. En 2020 tenía 7,855 personas (Inegi, 2021) de las que aproximadamente 1,296 corresponderían con PcD, si se aplica la proporción de 16.5 % de PcD que residen en México (este dato es ilustrativo, no corresponde a una estimación en forma). El 35.1 % tenía el náhuatl como lengua materna (GEM, 2021).<sup>4</sup>

Las dificultades que enfrentan las familias que tienen integrantes en condición de discapacidad responden —como punto de partida— a situaciones relacionadas con la forma en que está organizado el entorno físico de una comunidad rural, así como el tipo de terreno en el que se ubica. Ambos pueden ser factores que se constituyan en barreras para las personas con limitaciones, sea por las dificultades para contar con transporte, las pendientes, la ausencia de banquetas o pavimento adecuado para trasladarse.

Los limitados servicios educativos en Hueyapan o localidades cercanas son otro factor que puede propiciar barreras discapacitantes para las personas con limitaciones. Si bien hay planteles de preescolar, primaria, secundaria y bachillerato, no cuenta con ninguno que pueda atender a PcD y el profesorado, según la observación en campo y las entrevistas, no cuenta con formación para brindar alternativas. En

---

<sup>4</sup> Sobre la variante de náhuatl que se habla en Hueyapan véanse Hansen (2017) y Montero (2016).

cuanto a los servicios de rehabilitación, para PCD, tampoco hay en la localidad. A pesar de que en Hueyapan existe un centro de salud que ofrece atención básica ambulatoria, para recibir servicios hospitalarios es necesario hacer un viaje de alrededor de una hora.

A las limitaciones mencionadas, se suman otras relacionadas con un acceso restringido a los ingresos económicos. La ocupación de la mayoría de los integrantes de las familias que se encuentran en edad productiva está relacionada con el trabajo doméstico, la albañilería o la jardinería, entre otros. Si bien algunos de ellos cuentan con la posibilidad de cultivar y comercializar frutas, verduras y otros productos del campo, esto requiere del traslado a ciudades de Morelos. Esto redunda en que pocas veces existan posibilidades de hacerlo por su cuenta y sea necesario depender de los precios que fijan los intermediarios.

Entre las personas entrevistadas, quienes experimentan una discapacidad no tuvieron oportunidad de ir a la escuela o sólo lo hicieron durante dos o tres años. Las trayectorias de la discapacidad tienen diferencias importantes por sexo, lo que se expresa, por ejemplo, en la predominancia de las mujeres como cuidadoras de las PCD y la tendencia a la ausencia de hombres en este tipo de tareas. Son las mujeres quienes, generalmente, se encargan de realizar las labores de acompañamiento psicosocial o contención de aquellos miembros del grupo doméstico que lo requieren o, incluso, de personas que pertenecen a otras familias. En un sentido similar se expresa el vínculo entre lengua y cultura náhuatl ya que, por ejemplo, entre los familiares de las PCD se encuentran quienes lo hablan regularmente y quienes afirman no entenderlo.

La Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente de la Secretaría de Bienestar (Sebien) tiene una valoración positiva. En las entrevistas que realicé me compartieron que, durante el tiempo que han vivido con PCD, fue en el sexenio 2018-2024 en el que por primera vez recibieron apoyo gubernamental por dicha razón. Sin embargo, también señala que el monto de la transferencia es insuficiente para cubrir las necesidades derivadas de la condición de discapacidad.

Finalmente, en la forma de posicionarse frente a la discapacidad, las personas con quienes conversé muestran un aprendizaje respecto de dicha condición, así como el fortalecimiento de la capacidad para afrontarla que se va generando por el hecho de experimentarla durante muchos años. Como parte de esta postura frente a la discapacidad, por ejemplo, las personas implicadas van adquiriendo una mayor capacidad para cuestionar y ser escépticos cuando se les propone la realización de una entrevista o la posibilidad de llevar a cabo algún tipo de actividad conjunta.

## LENGUAS DE SEÑAS ORIGINARIAS

La distinción entre sistemas de señas caseras y lenguas de señas cobra matices específicos en contextos multilingües e indígenas (Hill *et al.*, 2018). Una referencia clásica es Frishberg (1987), quien caracterizó los sistemas caseros por: *i*) ausencia de relaciones consistentes forma-significado, *ii*) no transmisión intergeneracional, *iii*) alcance no comunitario, y *iv*) falta de autorreconocimiento como comunidad señaante. Sin embargo, estudios posteriores han matizado estos criterios. Nyst (2012) diferencia los sistemas caseros en entornos urbanos con fuerte oralismo y contacto con lenguas nacionales, de aquellos en áreas rurales con bajo acceso a la lengua de señas nacional. Haviland (2020) documenta en Zinacantán (tzotzil) un repertorio surgido en un núcleo familiar con tres personas sordas, pero con alto grado de elaboración. Por su parte, Le Guen (2018), con la LSMY, propone un gradiente entre sistemas caseros y lenguas emergentes, más que una frontera tajante.

El caso de Hueyapan muestra rasgos cercanos a las lenguas de señas originarias. En una localidad donde aproximadamente un tercio de la población reporta el náhuatl como lengua materna, las señas recolectadas exhiben consistencia forma-significado y estabilidad en el tiempo; transmisión intergeneracional documentada en cuatro generaciones; alcance comunitario más allá del hogar (uso con varias familias extensas y en dominios públicos); autorreconocimiento de singularidad (los usuarios la perciben como “propia” y distinta de LSM y del español); y rasgos lingüísticos observables (convencionalización de lemas, uso del espacio, empleo de clasificadores en eventos de movimiento/maniobra, indicios de marcadores no manuales como interrogación/negación/énfasis, y ampliación de dominios. Estos elementos, en conjunto, sugieren un repertorio señado local con dinámicas de consolidación que rebasa lo esperable de un sistema casero.

En línea con Goldin-Meadow (2003), focalizar en repertorios originarios permite observar capacidades generativas y resiliencia: al emplearse cotidianamente para resolver necesidades familiares, laborales, de salud, religiosas y legales, se expanden conceptos y estructuras mediante procesos de innovación y recursividad. Proponemos, por tanto, considerar la categoría “lengua de señas originaria” para el caso de Hueyapan como una hipótesis de trabajo, sujeta a validación comunitaria y a estudios lingüísticos adicionales (lexicón, morfosintaxis, pragmática, variación). Esta propuesta se apoya en consentimiento informado para la documentación y en un criterio de difusión selectiva de señas, resguardando aquellas que la comunidad considere sensibles.

## CONTEXTO DE UTILIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA LENGUA DE SEÑAS NÁHUATL DE HUEYAPAN

A partir de la interlocución con personas señantes de Hueyapan y sus familias, identifiqué elementos que pueden contribuir a caracterizar su repertorio señalado. Las personas sordas y sus familias a quienes entrevisté necesitaron crear sus propias señas para comunicarse en su cotidianidad.

Es el caso de una madre cuya lengua materna es el náhuatl y dos de sus hijos que son personas sordas. Esto significó que, a partir de su contexto inmediato, su cultura y del uso de la lengua náhuatl en el contexto familiar y local, definieran las mejores señas para comunicarse en la vida cotidiana. La madre, el padre y los hermanos oyentes se comunicaban en náhuatl, pero al mismo tiempo creaban y utilizaban estas señas. Las personas sordas tenían contacto permanente con el español en ámbitos como el escolar, religioso y burocrático, entre otros. De tal forma que no les fue ajeno, aunque nunca lo aprendieron sistemáticamente y, en el caso de las personas sordas, se convertiría en la tercera lengua a aprender.

Las personas sordas en Hueyapan saben que su lengua materna es la LSNH. También que el español es la lengua que sus familiares, y ellos mismos, usan para comunicarse con quienes no son hablantes de náhuatl. Al mismo tiempo, reconocen la existencia de la LSM y que su aprendizaje les es útil, pero también que se les dificulta, ya que deben memorizar señas distintas a las que ellos aprendieron a referirse a objetos de la vida cotidiana. De manera particular, les resulta difícil utilizar aquellas señas que son inicializadas; es decir, que incluyen la primera letra de la palabra que nombra a determinado objeto en español, debido a que remiten a un término que, muchas veces, ellos no conocen.

Teniendo como referencia este contexto, me propuse caracterizar de manera más precisa la LSNH. El concepto de *lenguas de señas emergentes* (Meir *et al.*, 2010) es un referente a este respecto, pues identificó algunos de los componentes que pueden usarse para caracterizar lenguas de señas en una condición similar y que aún no han sido documentadas. Los componentes en cuestión son el tamaño y las condiciones de la comunidad de señantes, edad de la lengua, generaciones que la utilizan como factor vinculado a su grado de sofisticación, distribución en distintos grupos familiares o domésticos, estatus social que se otorga a las personas sordas, así como la exposición a distintas lenguas de señas, habladas y escritas.<sup>5</sup>

Al contrastar esta perspectiva con lenguas de señas en el contexto latinoamericano, Le Guen y colaboradores (2020) propusieron otros referentes para comprender las lenguas de señas emergentes que enriquecen su caracterización. Entre éstas están

<sup>5</sup> Véase Cruz (2008) respecto de la gramática de la Lengua de Señas Mexicana.

la edad de la primera exposición a la lengua de señas, los insumos destinados a los nuevos aprendices, la condición de que los interlocutores sean tanto señantes como oyentes y la previsión de mecanismos para la transmisión de la lengua de señas a las nuevas generaciones.

Retomando los parámetros mencionados y usando como insumo empírico los elementos del trabajo de campo realizado en Hueyapan, propongo la siguiente caracterización. No está demás resaltar que esta descripción tiene un carácter de trabajo y que ha de ser contrastada, matizada y enriquecida en investigaciones sucesivas.

#### *Número de personas que la utilizan*

Encontré ocho personas de un mismo grupo doméstico que usan la LSNH. Cuatro de ellas son oyentes y cuatro son sordas. Sus integrantes pertenecen a tres generaciones diferentes. Además, identifiqué a otra persona con hipoacusia que estaba en proceso de oralización y que no utilizaba la Lengua de Señas. Posteriormente al trabajo con estas personas, localicé a otras dos que son sordas señantes, pero cuya forma de comunicación aún no he documentado ni analizado.

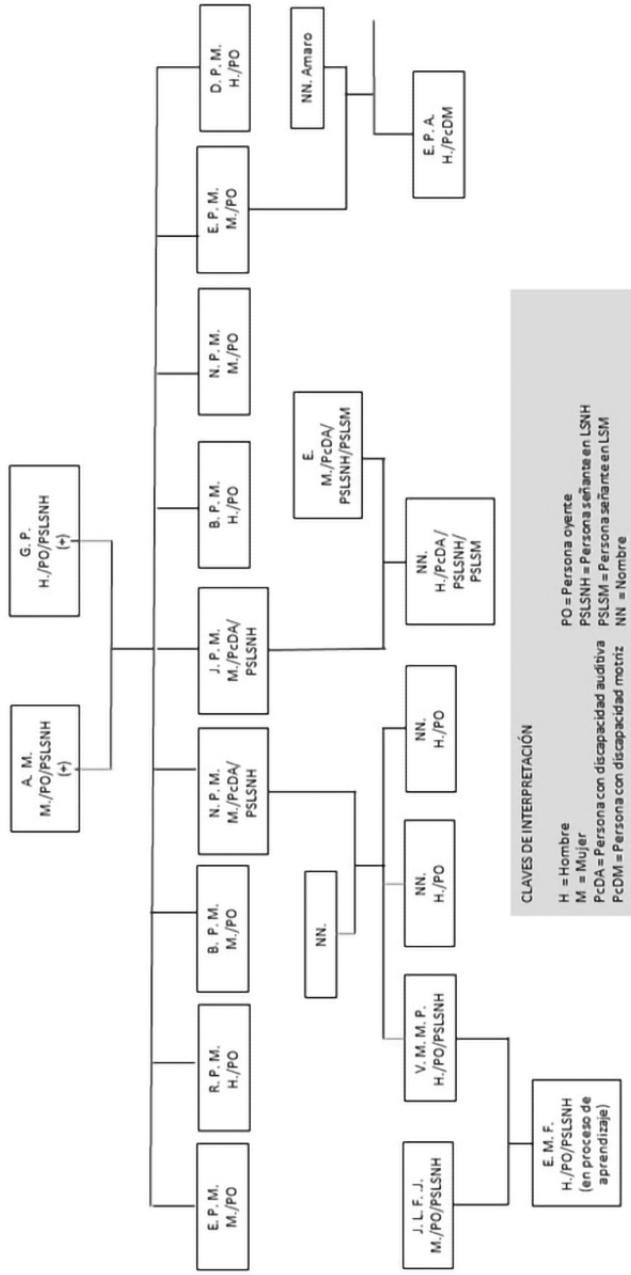
#### *Acceso a la Lengua de Señas Mexicana*

Las personas sordas en Hueyapan, salvo situaciones extraordinarias, no tienen posibilidad de aprender la LSM. Esto se debe a que no hay escuelas en las que se enseñe, programas gubernamentales para promoverla ni servicios de rehabilitación en los que podrían adquirirla. Durante la estancia de trabajo de campo pude observar que las personas sordas de Hueyapan recibieron visitas de un grupo religioso que combina la enseñanza de la LSM con la lectura de pasajes bíblicos e, incluso, se acompañan de personas sordas usuarias de la LSM, quienes provienen de otros municipios de Morelos.

#### *Número de generaciones*

Por medio del trabajo de campo ubiqué cuatro generaciones de hablantes de la LSNH que, por distintos motivos y con diferentes grados de dominio, se comunicaban utilizando esta lengua (figura 1).

Figura 1. Familia Márquez Pérez



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo realizado en 2024.

Nota: se usan iniciales para anonimizar la identidad de las personas interlocutoras.

### *Distribución de las personas sordas en el pueblo*

Las personas sordas que he identificado hasta ahora en Hueyapan forman parte de tres familias distintas. En una hay tres personas sordas en línea directa de descendencia y otra que se integró al grupo doméstico al unirse con un miembro de ésta. Las otras dos personas sordas forman parte de otras familias distintas. Las personas sordas de distintas familias no tienen cercanía entre ellas, no pude establecer si se comunican entre ellas y si se consideran como hablantes de una misma lengua.

### *Estatus social*

Las personas sordas en Hueyapan no gozan de un prestigio en especial. Participan en las actividades laborales, domésticas y de la vida cotidiana en condiciones similares. Por ejemplo, hay quien trabaja para personas oyentes y quien se unió conyugalmente con una persona oyente. No obstante, escuché experiencias en las que se les ha tratado como personas de menor valor o se ha limitado su toma de decisiones.

### *Edad de exposición a las señas*

La jefa de familia perteneciente a la primera de las cuatro generaciones de señantes mencionadas aprendió la LSNH en su adultez, participó en su creación y la aprendió a partir del nacimiento de sus dos hijos sordos. La persona de la segunda generación la adquirió desde su nacimiento. Quienes forman parte de la tercera generación la adquirieron, en un caso, desde su nacimiento, al comunicarse con su madre sorda, y en otro, al formar pareja y convivir cotidianamente con dos personas sordas. La persona perteneciente a la cuarta generación la adquirió desde su nacimiento, al convivir cotidianamente con su abuela y al ver a sus padres comunicándose con los otros dos integrantes sordos de la familia, quienes viven en la misma casa.

### *Condición de escucha de los interlocutores*

La LSNH se utiliza para comunicarse entre personas sordas, así como entre éstas y otras personas oyentes: es decir, que son hablantes del español y también se comunican en dicha lengua de señas.

*Insumos actuales para los aprendices*

La transmisión de la LSNH se realiza dentro de la familia en su dinámica cotidiana. Además, este artículo busca contribuir a documentar esta lengua y a su difusión a partir de videos que están disponibles en la web.<sup>6</sup>

*Contexto para la transmisión a nuevas generaciones*

La transmisión de la LSNH a nuevas generaciones es limitada. La documentación que realicé en este proyecto busca contribuir a subsanar esta situación. No debe perderse de vista que la continuidad de esta lengua depende de que nazcan nuevas personas sordas por lo que, al igual que otras lenguas de señas emergentes o de pueblos originarios, puede considerarse en riesgo de extinción.

*Vocabulario*

Documenté más de 300 señas vinculadas al contexto náhuatl de Hueyapan. Estas señas pertenecen a grupos de verbos, animales, plantas, alimentos, emociones, especies para cocinar y herramientas de trabajo. Además, registré señas que corresponden a objetos, plantas o animales que existen en la lengua y cultura náhuatl, pero que no tienen un correspondiente en el español ni en la Lengua de Señas Mexicana.

*Ordenamiento de las palabras en un enunciado*

La LSM cuenta con componentes que permiten referirse a distintos sujetos y tiempos verbales, así como a un léxico variado que remite, sobre todo, al entorno y a situaciones de la vida cotidiana. En su uso se ponen en práctica criterios para organizar los elementos de un enunciado, tales como el tiempo, sujeto, lugares, objetos, verbos y complementos circunstanciales. Los criterios son utilizados tanto por las personas sordas como por quienes son bilingües o bimodales en español y en LSNH, en un contexto de raíz y herencia náhuatl.

<sup>6</sup> Los videos pueden consultarse en: [https://drive.google.com/drive/folders/1pZYxus7fW0x-InR-eOoTbOaWRFYbRd\\_0X?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1pZYxus7fW0x-InR-eOoTbOaWRFYbRd_0X?usp=sharing)

### PALABRAS EN LENGUA DE SEÑAS NÁHUATL DE HUEYAPAN

A partir del trabajo de campo encontré que la LSNH tiene señas que dan cuenta de expresiones de la cultura náhuatl, para las que existe una palabra en esta lengua, pero que no forman parte del español y que parece que tampoco tienen un correlato en la LSM. Por supuesto, es necesario contar con mayor información respecto de si estos vocablos en náhuatl también pueden ser expresados en Lengua de Señas por otras personas sordas originarias de Hueyapan o de otras localidades de la región, así como por quienes cuentan con el antecedente de hablar o haber hablado dicha lengua originaria.

Para conocer más respecto de este punto, contrasté la manera en que se alude a determinados objetos en el náhuatl de Hueyapan, considerando variedades de expresión, con el español. Me apoyé en diccionarios en náhuatl, de mexicanismos (ALM, 2024) y de la Real Academia Española (RAE, 2023).

Alaxa o alasha: *Citrus aurantium* o naranja agria. Coincidente con el vocablo náhuatl *lalaxayotl* que significa jugo de naranja (figura 2) (Rodríguez, 2024).

Figura 2. *Alaxa* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerdá García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Masayetl: hongo gigante (Rodríguez, 2024). Se trata, probablemente, del *Agaricus augustus*, conocido popularmente como “champiñón de bosque”, “champiñón grande”, “hongo codorniz”, “hongo de gavilán” o “pechuga de gavilán” (figura 3). Al observar ejemplares en campo identifiqué que sus laminillas no son rectas, sino que forman diminutos círculos entre sí.

Figura 3. *Masayetl* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerda García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Cuajinicuil: leguminosa de la especie *Inga edulisguama*. También llamado “cuje”, “cujín”, “jiquinicuil”, “nacaspilo”, “cujinicuil”, “jaquinicuil” (RAE, 2023). Del náhuatl *cuauhxonecuilli*, de *cuahuitl* o “árbol”, y *xonecuilli* o “pie torcido”. De *xotl* (también *icxitli*) o pie, y *cuil* o col, doblar (Rodríguez, 2024; Pury y Thouvenot, 2012). Contiene semillas envueltas en una pulpa o arillo blanco, suave y azucarado. Existe también otra posible acepción, difícil de ignorar dado su parecido, que vincula este vocablo con un cuerno torcido, tal como se usa en el topónimico de Cuajinicuilapa, Guerrero (figura 4).

Figura 4. *Cuajinicuil* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerda García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Totoltetl nanagatl: *Amanita caesarea* u hongo yema de huevo. De totol o pavo o guajolote (RAE, 2023). De *Totoltetl* o huevo. De *Totoltetl icoztica* o yema de huevo y *nanakatl* u hongo (Rodríguez, 2024) (figura 5).

Figura 5. *Totoltetl nanagatl* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerdá García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Ayocote o Ayowolt: especie *Phaseolus coccineus*. Del náhuatl *ayecotli* o frijol gordo (RAE, 2023). Ayacote, chinapopo, ayacotli. No confundir con el haba, cuya especie es *Faba vulgaris* (AML, 2024) (figura 6).

Figura 6. *Ayocote* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerdá García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Popoczin: *Psilocybe aztecorum* u hongos humitos. De popocha o humear o echar humo. Coincidente con Chimalpopoca: tlatoani o emperador azteca de 1417 a 1427, representado con un escudo humeante (Rodríguez, 2024) (figura 7).

Figura 7. Popoczin en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerdá García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Alaches: *Anoda cristata*. De alachin o flema o gargajo. De *alakti*, *alauak*, *alaytik* o resbaladizo, baboso. En distintas regiones del país se prepara el caldo de alaches, como una variedad de quelites (Siméon, 1997). Sin embargo, en LSNH se hace alusión a una forma particular de su uso, que es como bebida caliente y azucarada, que simula la forma del chocolate champurrado, por lo que se hace la seña que remite al molinillo (figura 8).

Figura 8. Alaches en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerdá García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Huazontle o huanzontle: de la especie *Chenopodium berlandieri* o *Chenopodium bonus*. De *huauhtli* o bledo y *tzontli* o cabello o maleza de bledo. Junto con el amaranto fue prohibido por los conquistadores españoles ya que se utilizaba en ritos religiosos ligados a sacrificios humanos (ALM, 2024). En español, también es conocido como Huazontle o guasontle (RAE, 2023; Gómez, 2013). En LSNH se alude a la forma en cómo se cocina, puesto que requiere enjuagarlo y es necesario exprimirlo con ambas manos (figura 9).

Figura 9. *Huazontle* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerdá García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Chilmago o jalamao: de la especie *Sisymrium officinale*. En LSNH se hace referencia a que se trata de una hierba silvestre comestible (figura 10).

Figura 10. *Chilmago* o *jalamago* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerdá García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Teporingo: Especie *Romerolagus diazi*. Conejo de los volcanes. Zacatuche, tepolito, tepol o burrito. Sakatochin. De *zacatl* o zacate y *tochtli* o conejo (Rodríguez, 2024). En LSNH se hace alusión al hecho de que es un animal pequeño y luego se especifica que es un conejo (figura 11).

Figura 11. *Teporingo* en Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan



Fotos: Alejandro Cerda García. Hueyapan, Morelos, 2023.

Las señas expuestas muestran que son una expresión del contexto rural en el que se originan, incluyendo diversas alusiones a la forma en que los frutos se recolectan o cosechan y expresando la relación que esta población tiene con plantas, animales e insectos como parte de la cotidianidad. De igual manera, estas señas que se generan en un contexto de interacción entre la lengua náhuatl y lo que se propone como LSNH expresan una cosmovisión vinculada con dicha lengua y cultura que si bien se encuentra en constante interacción con el español, también cuenta con sus propios espacios de recreación y de generación de significados, mismos que no se vinculan directamente con la lengua oficial de este país.

## CONCLUSIONES

La recopilación y el análisis de señas utilizadas por las personas sordas de Hueyapan muestran la existencia de una forma de comunicación con señas y conceptos propios que no están presentes en la LSM ni en el español. Con base en los hallazgos presentados en este artículo propongo caracterizarla como Lengua de Señas Náhuatl de Hueyapan.

Es una lengua con rasgos propios que se relaciona de manera cotidiana con otras lenguas utilizadas en la localidad y con las que se tiene acceso a través de medios de comunicación. Es decir, se encuentra en continua interacción y recibe la influencia tanto de la LSM como del español, a pesar de que las personas sordas de esa localidad utilizan ambas lenguas de forma limitada, debido a que no tuvieron oportunidad de aprenderlas.

El material empírico recolectado durante la estancia de trabajo de campo aportó los insumos que me permitieron describir la LSNH en los términos usados para caracterizar lenguas de señas en otros contextos rurales e indígenas (Meir *et al.*, 2010; Le Guen *et al.*, 2020). La documentación de la LSNH sugiere la necesidad de cuestionar la noción de *lenguas de señas emergentes*, si es que su interpretación se hace en referencia a que surgen a partir del nacimiento de integrantes sordos en un determinado pueblo originario. En su lugar, planteo que sería más conveniente caracterizarlas como *lenguas de señas originarias*, dado que la presencia de las personas sordas en los pueblos originarios ha sido constante a lo largo del tiempo.

Los hallazgos de esta investigación ponen de manifiesto la necesidad de avanzar en la documentación y el estudio de otras lenguas de señas vinculadas a pueblos originarios. Es importante que el reconocimiento de la diversidad lingüística alcanzado en el ámbito de las lenguas originarias también incluya a las lenguas de señas. Esto adquiere relevancia si se considera que la mayoría de los estudios sobre discapacidad corresponden al ámbito urbano y que el análisis de las experiencias de esta condición en contextos indígenas sigue siendo limitado.

Para avanzar en esta dirección, es necesario involucrar a otras personas sordas de la localidad de Hueyapan, de la región en la que se encuentra este municipio o que se adscriben al pueblo náhuatl en otros estados de la República mexicana. Asimismo, es preciso favorecer el diálogo con las personas sordas señantes de otros grupos originarios, incluyendo aquellos que ya cuentan con antecedentes de la documentación de su lengua de señas, como el purépecha, el maya yucateco y el chatino.

La agenda de investigación que se desprende de este artículo deberá considerar la comprensión e implicaciones de la cultura sorda, su interrelación con la cultura oyente y los desafíos de la condición de frontera que se origina en el lugar que ocupan las personas hipoacúsicas. Asimismo, será pertinente retomar la reflexión en torno a la interculturalidad como perspectiva de carácter más general para comprender la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas. Finalmente, también será necesario retomar los aportes del modelo social de la discapacidad, los planteamientos de las movilizaciones *disca* en América Latina y los aportes del movimiento Vida Independiente en diversos países que, desde distintos ámbitos vinculados con la inclusión, promueven la autonomía y la emancipación.

#### AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Minerva Domínguez Lavana ya que sin su colaboración este artículo difícilmente se habría llevado a cabo.

#### FINANCIAMIENTO

El estudio forma parte del proyecto de investigación “Discapacidad, diversidad e incidencia: aportes de los actores sociales desde sus prácticas reivindicatorias de derechos”, aprobado por el Consejo Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, mismo que realizo como parte de mis labores institucionales y no cuenta con financiamiento específico.

#### REFERENCIAS

- Academia de la Lengua Mexicana (ALM) (2024). *Diccionario de mexicanismos*, ALM. <https://www.academia.org.mx/consultas/consultas-frecuentes/item/diccionarios-de-la-aml>.
- Barnes, C. (1998). Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental, en L. Barton (comp.), *Discapacidad y Sociedad*, (pp. 56-76), Morata.
- Barnes, C. y Mercer, C. (2004). Theorizing and researching disability from a social model perspective, en C. Barnes y C. Mercer (comps.), *Implementing the Social Model of Disability: Theory and Research*, (pp. 1-17), The Disability Press.
- Cerda, A. (2020). *Con la vida en un bolso: facetas emergentes del retorno, la deportación y el refugio en la salud de los migrantes en México*, UAM-Xochimilco/Terracota.
- Cerda, A. (coord.) (2022). *Los silencios de Procusto y las razones de Teseo*, UAM-Xochimilco.
- Cerda, A. (2023). *Epistemologías de las discapacidades. De la exclusión a la incidencia*, Clacso/UAM-Xochimilco.
- Cruz, M. (2008). *Gramática de la Lengua de Señas Mexicana*, Tesis de doctorado, El Colegio de México.
- De Sousa, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos, *Revista El Otro Derecho*, (28), ILSA.
- Faundes, V., Pardo, R. A. y Castillo, S. (2012). Genética de la sordera congénita, *Medicina Clínica*, 139(10), pp. 446-451.
- Fernández, M. P. y Pertusa, E. (2005). *El valor de la mirada: sordera y educación*, Universidad de Barcelona.

- Frishberg, N. (1987). Ghanian sign language, en J. Cleve (ed.), *Gallaudet Encyclopedia of Deaf People and Deafness* (pp. 778-779), McGraw Hill Book Co.
- García-Alonso, J. V. (coord.) (2003). *El Movimiento Vida Independiente: experiencias internacionales*, Fundación Luis Vives.
- Gobierno del Estado de Morelos (GEM) (2021). *Síntesis Estadística Municipal 2021. Hueyapan*, GEM. [https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu\\_planeacion/planea\\_estrategica/planes\\_municipales/HUEYAPAN2021\\_UltimaActualizacin1.pdf](https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/planea_estrategica/planes_municipales/HUEYAPAN2021_UltimaActualizacin1.pdf).
- Goldin-Meadow, S. (2003). *The Resilience of Language. What Gesture Creation in Deaf Children Can Tell Us About How All Children Learn Language*, Routledge.
- Gómez, G. (2013). *Diccionario breve de mexicanismos*, AML.
- Hansen, M. P. (comp.) (2017). Notas sobre la gramática del náhuatl de Hueyapan, en *Amapoualistle. Lecturas en náhuatl de Hueyapan, Morelos*, (pp. 132-174). Fondo Editorial del Estado de Morelos.
- Haviland, J. (2020). Signs, interaction, coordination, and gaze: Interactiv foundations of "Z" – an emerging (sign) language from Chiapas, México, en *Emerging Sign Languages of the Americas*, (pp. 35-96). Ishara Press.
- Hill, J., Lillo-Martin, D. y Wood, S. (2018). Homesign systems, en *Sign Languages*, (pp. 117-133), Roudlege.
- Hou, L. (2018). Iconic patterns in San Juan Quiahije Chatino Sign Language, *Sign Language Studies*, 18(4), pp. 570-611.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) (2021). *Censo 2020. Presentación de Resultados E.U.M.*, Inegi.
- Jiménez, J. (2022). *La invisibilización de los indígenas con discapacidad en la comunidad de Santa María Tlahuitoltepec Mixe, Oaxaca*, Tesis de maestría en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco.
- Le Guen, O. (2018). *El habla de la mano. La Lengua de Señas Maya Yucateca y sus señantes*, INPI.
- Le Guen, O., Safar, J. y Coppola, M. (eds.) (2020). *Emerging Sign Languages of the Americas*, Ishara Press.
- Lenkersdorf, C. (1994). *Tojolabal para principiantes. Lengua y cosmovisión mayas en Chiapas*. CRT.
- Lenkersdorf, C. (1996). *Los hombres verdaderos: voces y testimonios tojolabales*, Siglo xxi.
- León Portilla, M. (2017). El destino de las lenguas amerindias, *Revista de la Universidad de México*, pp. 25-33.
- Meir, I., Sandler, W., Padden, C. y Aronoff, M. (2010). Emerging sign languages, en *Oxford Hand Book of Deaf Studies, Language, and Education*, vol. 2, Oxford University Press.
- Montero, M. (2016). *Ejercicios para el aprendizaje de la lengua náhuatl de Hueyapan y Diccionario español-náhuatl*, CDI.

- Nyst, V. (2012). Shared sign languages, en R. Pfau, M. Steinbach y B. Woll, *Sign Language. An International Handbook*, De Gruyter Mouton.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2024). *Sordera y pérdida de la audición*, OMS. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/deafness-and-hearing-loss#:~:text=M%C3%A1s%20de%205%25%20de%20la,una%20de%20cada%20diez%20personas>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, ONU.
- Oviedo, A. (2015). *Méjico, atlas sordo*, mimeo, Berlín: Cultura Sorda. <https://cultura-sorda.org/mexico-atlas-sordo/>
- Pury, S. de y Thouvenot, M. (2012). *Gran diccionario náhuatl*, UNAM/INAH. [www.gdn.unam.mx](http://www.gdn.unam.mx)
- Real Academia de la Lengua Española (RAE) (2023). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, RAE.
- Rodríguez, M. (2024). *Diccionario náhuatl-español en línea*, Colección en línea: AULEX.
- Siméon, R. (1977). *Diccionario de la lengua náhuatl o mexicana*, Siglo XXI.
- Skutnabb-Kangas, T. (1994). *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*.
- World Federation of the Deaf (WFD) (2018). *International Day of Signs Languages and International Week of the Deaf*, WFD. <https://wfdeaf.org/news/theme-for-international-day-of-sign-languages-and-international-week-of-the-deaf-2018/>

#### SEMLANZA

Alejandro Cerda García. Profesor-investigador del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en Antropología Social por la Universidad de la Sorbonna Paris 3 y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel II. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9880-3466>. Correo electrónico: acerda@correo.xoc.uam.mx

RESEÑAS





## Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma<sup>1</sup>

Javier Reyes-Martínez

En las últimas décadas, el contexto económico y social se deterioró a nivel mundial. El caso mexicano no es la excepción, particularmente en el caso de los grupos vulnerables. En este contexto, la Cuarta Transformación —el movimiento político liderado por Andrés Manuel López Obrador— se planteó como un cambio de paradigma político y social que supondría una mejor distribución de recursos, mayor equidad e inclusión. Dada esta narrativa, podría asumirse que, con la mutación de colores, posiciones políticas y (algunos) rostros clave, llegarían aparejados cambios en el acceso a oportunidades y en la igualdad de resultados. Y, si bien hemos atestiguado modificaciones en la manera de operar los recursos públicos, aún queda pendiente avanzar en el análisis y valoración de las consecuencias de la nueva arquitectura de la política social. Sin un análisis del cambio es imposible saber si la Cuarta Transformación ha cumplido con su propósito. En ese sentido surge la pregunta de si la nueva política pública y social podrá resolver los problemas más apremiantes de México como la pobreza, la desigualdad social y cultural, el acceso a derechos humanos o la movilidad social.

El libro *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma* discute en torno a esta y otras preguntas. Las y los académicas(os) que escriben en él examinan la capacidad transformadora de la política social para alcanzar la justicia social y la equidad en diversos sectores; señalan que dicha transformación no está exenta de dificultades, limitaciones o inconsistencias, y reflexionan si los programas para el bienestar en verdad logran o no atender las necesidades sociales y contribuyen a la igualdad sustantiva. Un

<sup>1</sup> Reseña del libro *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma*, coordinado por Óscar A. Martínez Martínez, Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Jorge Alberto Pérez Cruz, Primera edición, 2023, Colección Ciencia e investigación, 507 p. Disponible en: <https://comunicacion-cientifica.com/wp-content/uploads/2023/04/81.-PDF-Politica-Social-en-tiempos-de-la-4T.pdf>

aspecto central de dichos análisis es su carácter multidisciplinario, con perspectiva de género y su mirada desde los derechos y las capacidades.

El libro se divide en cinco secciones que, a su vez, incluyen varios capítulos. Los textos están escritos por expertos pertenecientes a diferentes instituciones de educación superior, con miradas metodológicas distintas y con trayectorias de especialización en temas complementarios. Cada sección aborda problemáticas específicas de la política social; por ejemplo, en “Política social en la 4T” se analizan problemas del diseño y puesta en práctica de la política y programas sociales, particularmente al comienzo de la administración de Andrés Manuel López Obrador. Se analiza el ámbito del empleo, el universalismo y el acceso a la salud, las pensiones, el bienestar subjetivo, la innovación en la política social, así como las políticas de inclusión y bienestar comunitario.

En la sección “Pobreza y bienestar” se estudian las políticas para atender la pobreza. Encontramos amplia referencia a los programas de inclusión productiva como mecanismos en la superación de la pobreza, la medición de la inseguridad alimentaria en México, el uso de herramientas geoespaciales en la observación de dicha inseguridad, así como la relación entre desarrollo y bienestar en la región noroeste del país.

En “Política social y Covid-19” se examinan las políticas relacionadas con cuidados y el *home office*, el impacto de la pandemia en el sector económico y las medidas al respecto, así como los servicios de salud para adolescentes durante los tiempos de la Covid-19.

En “Género y política social” se analiza la experiencia de las cuidadoras de personas mayores que no son remuneradas, tanto en Durango como en Coahuila, así como el papel que desempeña la educación para la movilidad social.

Por último, en “La agenda ods y la política social”, se plantean los alcances de la política social en tiempos de la Cuarta Transformación para el alcance de los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la ONU. Entre las problemáticas discutidas están las desigualdades de ingresos, el acceso a la salud de personas migrantes durante la Covid-19, la política energética y la nueva política social.

Hay varios aspectos que hacen relevante la lectura de este libro. En primer lugar, el libro se enfoca en el contexto actual, con un planteamiento novedoso, pertinente y crítico, exento de un sesgo partidario o ideológico. Su marco de estudio son las políticas sociales y los programas del gobierno de la Cuarta Transformación, políticas que ahora mismo se encuentran en acción y desarrollo, lo que permite a las y los lectores indagar en intervenciones que acontecen y tienen efectos en el presente; puede pensarse como tomar la instantánea de un suceso donde convergen instituciones, agentes, recursos y necesidades.

Asimismo, su lectura es relevante porque ofrece una mirada multidisciplinaria a la formulación, puesta en práctica y evaluación de las políticas sociales en México. Esta mirada se enriquece con una diversidad de marcos conceptuales y metodológicos, como el capital social o las teorías de género. Por último, pero no menos importante, los textos están elaborados con rigor académico y, en todos los casos, son producto de la investigación teórica y empírica, por lo que quienes los lean no sólo se encontrarán con argumentaciones teóricas, sino con evidencia empírica rigurosa.

*Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma* es un compilación destinada a estudiosos de la política social en México en tiempos recientes, tanto para estudiantes como para profesionales en diferentes áreas de la administración pública, particularmente para quienes buscan entender, desde una mirada crítica e informada, el ejercicio de la política social en México, y de cómo los cambios de paradigma político no necesariamente se traducen en transformaciones inmediatas en la acción gubernamental ni en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de millones de mexicanos.

#### SEMLANZA

Javier Reyes-Martínez. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2901-3003>. Correo electrónico: [javier.reyes@cide.edu](mailto:javier.reyes@cide.edu); [javier.reyes.academia@gmail.com](mailto:javier.reyes.academia@gmail.com)





## Destierro y memoria. Trayectorias de familias judías piemontesas<sup>1</sup>

Edith Calderón Rivera

“Este libro empezó cuando yo era muy pequeña, quizás antes, y tenía un abuelo apasionado con la historia, que recreaba mundos pasados y hablaba poco de los momentos difíciles”. Con esa anécdota inicial, Liliana López Levi abre una indagación de prosa rigurosa y tersa que sigue las trayectorias de familias italianas forzadas a migrar, desterradas o empujadas a huir para sobrevivir.

Con un enfoque transdisciplinario —que integra archivo histórico, relatos orales, literatura y un cuidadoso trabajo de campo—, la autora propone una guía analítica original. Apoyada en el concepto de “heterotopías” de Foucault, López Levi localiza a sus sujetos en “los ghettos y las juderías como territorios de inclusión precaria”; es decir, espacios que acogen bajo condiciones restrictivas a quienes se desvían de la media o de la legalidad, sometiéndolos a un control minucioso de su cotidianidad.

La autora parte de los orígenes míticos del primer éxodo: travesías marcadas por la desolación, pero también por instantes de dicha. Ese relato inicial funciona como clave de lectura para el siglo XIX, cuando se forja la admiración hacia Napoleón: “En la primera mitad del siglo XIX, los judíos piemonteses pasaron por dos emancipaciones que los liberaron del ghetto: la napoleónica y la Albertina” (p. 49). La igualdad ante la ley abrió la puerta a una ciudadanía practicada —universidades, carrera militar y profesiones— e impulsó su participación en el *Risorgimento* que consolidó el Estado-nación italiano; una integración que, no obstante, desembocaría más tarde en nuevas formas de exclusión y destierro.

A pesar de lo imponente, por su tamaño y sus fuentes, la obra no puede dejar de ser leída por el asombro de lo que cuenta: cómo Camillo Olivetti echó a andar, en 1908, la fábrica de máquinas de escribir que después se volvió

<sup>1</sup> Reseña del libro *Destierro y memoria. Trayectorias de familias judías piemontesas*, de Liliana López Levi, 2024. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco/Universidad Nacional Autónoma de México/Fides Ediciones, 538 p.

famosa; la manera en que Cesare Lombroso —médico, escritor, criminólogo, psiquiatra, ensayista y profesor universitario— transformó el hospital psiquiátrico de Pesaro (Italia) en un laboratorio de psiquiatría y antropología criminal; o bien, la proeza de Costanza y Gabriella Levi que están entre las primeras mujeres que asistieron a la universidad en tiempos donde esto era extraordinario.

López Levi relata historias de algunas de las mujeres intelectuales que desafiaron las convenciones de una época en la que su lugar se circunscribía a los afectos, cuidado y maternaje. Tina Levi se graduó como matemática, se dedicó a la música, fue escritora y, en sus últimos años, escultora; Rita Levi-Montalcini, Gisella Levi, Luciana Levi, Italia Todros y Eugenia Sacerdote fueron pioneras en obtener grados universitarios en carreras científicas que eran asumidas como exclusivas de los hombres y, algunas de ellas, fueron reconocidas por sus aportes a la ciencia; las hermanas Gina y Paola Lombroso fueron pensadoras avanzadas en temas relacionados con la pobreza y el bienestar de las clases trabajadoras; y, más recientemente, Stanley Cohen y Rita Levi-Montalcini obtuvieron el Premio Nobel en 1986 en Fisiología y Medicina.

Por medio de estas historias identificamos una de las prácticas que desempeñó un papel clave en la sobrevivencia de las y los judíos italianos desterrados o que tuvieron que huir para salvaguardar su vida: la solidaridad. Giuliano Bonfante, comunista y catedrático, fue encarcelado en España durante el franquismo, pero escapó con la ayuda de sus amigos Farina, quien involucró a un espía inglés para obtener información, y Nenni, que le consiguió un pasaporte falso que le permitió salir del país. Después, en una posada francesa, un viejo radical le prestó 100 francos para sobrevivir porque sólo llevaba dinero republicano que no tenía ningún valor en ese país.

La autora narra las atrocidades cometidas durante el fascismo con este pueblo judío italiano. Las historias que recupera son desgarradoras: familias sin alimentos ni medicinas, sufriendo la pérdida de seres queridos víctimas del genocidio y padeciendo la pérdida de sus casas y bienes.

Los judíos italianos fueron orillados a renunciar a su nombre para sobrevivir. Con ello no sólo experimentaron la pérdida de su identidad y parte de su subjetividad, sino que muchos fueron empujados al suicidio; era un tiempo donde se pasaba de la “discriminación a la prohibición, la intimidación e, incluso, el terror”.

La existencia del exiliado judío interpela a la Modernidad y a los principios de la ciudadanía, pues legitima la violencia y las dinámicas de exclusión-desplazamiento-expulsión. Pero también en el exilio se logra encontrar la esperanza en América y permite dejar huellas que trascienden la vida, como lo resume el mito que narra el vigilante, quien vio el espectro de Enzo Levi entrar a su oficina después de muerto.

Las historias de las familias relatadas en este libro son memorias acompañadas de tenacidad y pasión. Hay mujeres y hombres empresarios, matemáticos, biólogos, médicos, geógrafos, artistas, músicos y científicos desterrados de su lugar de origen que comparten algo que los mantiene unidos: la identidad común y el ímpetu de crear en el exilio. Al leer este libro, cualquier persona encontrará algo que le conecte con sus propias pasiones, pero sobre todo se enfrentará con algo de lo genéricamente humano que compartimos.

**SEMLANZA**

Edith Calderón Rivera. Postdoctorante en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2611-0307>. Correo electrónico: cr\_edith@yahoo.com.mx

