



## **Violencia estructural y ciudadanía social. Programas sociales insignia en México (2018-2020)**

Structural violence and social citizenship. Flagship social programs in Mexico (2018-2020)

Fecha de recepción: mayo, 18 de 2021

Fecha de aceptación: junio, 20 de 2021

Jesús Antonio, Pérez Tagle\*

### **Resumen**

Este trabajo analiza el enfoque de la ciudadanía social dirigido por el gobierno de México, a través de sus programas sociales insignia. Parte desde el Plan Nacional de Desarrollo, cambios constitucionales y el diseño e implementación de sus programas insignia hasta 2020. Se encontró que el gobierno ha implementado un enfoque de combate a la violencia estructural y promoción del fortalecimiento de la ciudadanía a través del reforzamiento mutuo de la erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades-capacidades. Un enfoque que puede considerarse en contravía de los cánones neoliberales, ya que prima el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía y los derechos sociales como precondiciones para vivir en democracia. Sin embargo, la implementación de estos programas tiene debilidades institucionales que deben ser corregidas, y tendrán que ser evaluadas permanentemente para evitar que surjan nuevos mecanismos clientelares.

**Palabras claves:** ciudadanía social, clientelismo, oportunidades-capacidades, programas sociales, violencia estructural.

### **Abstract**

This paper analyzes the approach to social citizenship led by the Mexican government through its flagship social programs. It starts from the National Development Plan, constitutional changes and the design and implementation of its flagship programs until 2020. It was found that the government has implemented an approach of combating structural violence and promoting the strengthening of citizenship through the mutual reinforcement of the erosion of the political-electoral use of social programs and their orientation to the construction of opportunities-capabilities. An approach that can be considered contrary to neoliberal canons, since it prioritizes the strengthening of the exercise of citizenship and social rights as preconditions for living in democracy. However, the implementation of these programs has institutional weaknesses that must be corrected, and will have to be permanently evaluated to prevent the emergence of new clientelist mechanisms.

**Key words:** social citizenship, clientelism, opportunities-capacities, social programs, structural violence.

---

\* Doctor en procesos políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México. Realizó estancias de investigación en la FLACSO Ecuador y en la Hradec Králové University en República Checa, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1779-6637> correo electrónico: [jesus.tagle.polis@gmail.com](mailto:jesus.tagle.polis@gmail.com)

## Introducción

Uno de los eventos más importantes de América Latina se vincula con el fin de regímenes y dictaduras militares en el siglo pasado. Con esto se ha dado lugar a la transición hacia la construcción de la democracia, caracterizada, entre otras cosas, por la celebración de elecciones con regularidad, la representación de los intereses de las comunidades y la participación ciudadana.

Este ha sido tanto un proceso civilizatorio de gran importancia como una gran debilidad, ya que, a diferencia de lo que pueda pensarse, no pueden identificarse expresiones equivalentes de plena igualdad de derechos económicos y sociales. Por ello, se hace necesario reconocer que “el efecto redistributivo de los regímenes democráticos ha sido limitado. Aún hay brechas en el goce de los derechos políticos, económicos y sociales, y no ha sido suficientemente cerrada la brecha entre ciudadanía política y ciudadanía social” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal, 2018: 224-225). Estas debilidades tan marcadas se relacionan, estrechamente, con la difusión y la profundización del neoliberalismo en la región (Cuevas et al, 2018: 2).

El éxito de la difusión del neoliberalismo a nivel regional fue desarticulando cualquier enfoque gubernamental que pusiera énfasis en la responsabilidad estatal, y en las estructuras sociales – sobre la pobreza y desigualdad – diseminando una cultura del individualismo y de la responsabilidad personal por las condiciones de existencia de cada quien. De modo que la pobreza y la desigualdad son vistas como productos de la individualidad (Czarnecki, 2013: 187), es decir, el individuo se hace cargo y es “culpable” de su propia condición, soslayando cualquier otro criterio; el neoliberalismo, además de culpar a los pobres por su situación, los demoniza, los estigmatiza y los criminaliza (Quijano, 2017).

Contrario a esta idea, cuando se concibe a la pobreza y a la desigualdad como violencia estructural (Galtung, 1969), se están enfatizando todos aquellos otros criterios que afectan al individuo, lo predisponen y mantienen en tal situación. Se toma en cuenta que las estructuras sociales, –y el Estado de manera predominante –son corresponsables de la producción-reproducción de la violencia expresada como desigualdad, pobreza y falta de oportunidades, y que para combatirla hace falta intervenir tales estructuras.

Ahora, algunos estudios aplicados a poblaciones locales por género y/o sectores etarios evidencian el vínculo directo entre la violencia estructural, en sus múltiples manifestaciones,

y el ejercicio de la ciudadanía (Pacheco, 2015, 2016; Tinoco, 2019). En este trabajo se considera el concepto de violencia estructural para abordar el ejercicio y construcción de ciudadanía. Cuando se habla de ciudadanía y construcción de la democracia, hay un consenso en que las condiciones de existencia de las personas impactan en su calidad de vida. De manera que el combate a la desigualdad, pobreza y falta de oportunidades es imperativo para mejorarla o dignificarla.

En el caso de México, dentro de la política social del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador –en adelante AMLO – se han implementado un conjunto de programas sociales insignia, que han sido criticados por diversos actores políticos y sociales por constituir, según ellos, “un esquema clientelar”, lo que estaría erosionando el ejercicio de la ciudadanía. Vale aclarar que “la literatura sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con fines electorales tiene una larga tradición” (Hevia, 2010: 120). Esta utilización – y otras formas de clientelismo – ha persistido a pesar de los cambios legislativos de los últimos años (Serra, 2017), y tiene un arraigo importante desde la política local (Freidenberg, 2017).

Con la llegada del gobierno de AMLO se puede identificar un enfoque distinto de la política social, donde los pobres asumen una posición central y que se condensa en el lema “Por el bien de todos, primero los pobres” y que se separa del enfoque clientelar. En efecto, a partir de su concepción de los derechos sociales contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, los cambios constitucionales, y el diseño e implementación inicial de sus programas sociales insignia<sup>1</sup> hasta 2020, encontré que el gobierno ha implementado un enfoque de combate a la violencia estructural y de promoción del fortalecimiento de la ciudadanía a través del reforzamiento mutuo de la erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades-capacidades.

Lo anterior, se ha logrado: 1. implementando los programas sin intermediación al dificultar, prohibir y criminalizar el uso de los mismos para fines electorales; 2. estableciendo varios de ellos como derechos constitucionales y; 3. orientando otros a la localización de oportunidades y promoción de capacidades para el estudio y el trabajo. Enfoque que puede considerarse en contravía de los cánones neoliberales, ya que prima el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía y los derechos sociales como precondiciones para vivir en

---

<sup>1</sup> Me refiero al conjunto de programas sociales que constituyen el núcleo de la política social del gobierno de AMLO establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

democracia. Sin embargo, la aplicación de estos programas tiene debilidades institucionales que deben ser corregidas, y tendrá que ser evaluada permanentemente para evitar que surjan nuevos mecanismos clientelares.

Para este análisis, primero, hago una revisión teórica sobre la relación de la violencia estructural con la ciudadanía. Segundo, contextualizo, brevemente, la situación de pobreza y desigualdad en México y reviso el planteamiento sobre los derechos sociales del gobierno encabezado por AMLO. Tercero, analizo la implementación de sus programas sociales insignia hasta el 2020, y presento algunas reflexiones en torno a la forma en que éste combate a la violencia estructural y promueve el fortalecimiento de la ciudadanía. Cuarto, señalo la vulnerabilidad institucional de tal implementación.

### **Relación entre ciudadanía y violencia estructural**

Si la ciudadanía se refiere al derecho a tener derechos, en términos arendtianos, o a la expansión- creación de derechos, al puro estilo marshalliano, es fundamental advertir que la violencia estructural, al expresarse como falta de oportunidades, constituye uno de los lastres más pesados para su disfrute. La violencia estructural es producida por mediaciones institucionales o estructurales por lo que se entiende “como un tipo de violencia indirecta presente en la injusticia social, y otras circunstancias que en definitiva hacen que muchas de las necesidades humanas (...) no sean satisfechas cuando con otros criterios de funcionamiento y organización, lo serían fácilmente” (Jiménez, 2019: 24).

“La fórmula general detrás de la violencia estructural es la desigualdad” (Galtung, 1969: 175), afecta las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o libertad de las personas (Galtung, 1996), de modo que su prevalencia está implicada directamente con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Aquella “se sustenta en la desigualdad y la injusticia social y sobre esta base se reproduce; pero esto no implica que ambos términos deban usarse como sinónimos de violencia estructural, sino como un recurso analítico para explicarla” (Loeza, 2017: 255). En ese sentido, tomo a la violencia estructural como pobreza, desigualdad y falta de oportunidades, en general, sin entrar en toda la riqueza y complejidad de los mecanismos productores y las manifestaciones empíricas que pueden darse (La Parra y Tortosa, 2003).

La violencia estructural es un factor que excluye a las personas y les niega la ciudadanía (Tinoco et al, 2019); por lo que ambas están muy relacionadas. Durante el siglo XX se identificaron tres modelos de ciudadanía: civil, política y social (Reguillo, 2003)<sup>2</sup>. Esta última se asocia al Estado de Bienestar donde “el Estado-Nación otorga un conjunto de beneficios sociales en salud, vivienda, educación, etc.” Pero este tipo de ciudadanía ha sido la más afectada por la implementación de las políticas neoliberales, “que en el caso mexicano implicaron la reestructuración productiva y el repliegue del Estado en la provisión de bienes y servicios” (Pacheco, 2016: 97).

Repliegue que ha sido, también, conceptualizado como una refuncionalización del Estado, donde se respondía, principalmente, a las necesidades del capital. En efecto, la forma de Estado capitalista entró en una nueva etapa, transitando del Estado benefactor al Estado neoliberal, convirtiéndose en “el promotor y garante de un proyecto político económico que privilegia la actuación de los capitales privados” (León, 2015: 199). En este sentido, que el Estado se enfoque en garantizar los intereses del capital, más que a garantizar los derechos de la población, le resta densidad a la condición de ciudadanía. Para O’Donnell (2004), este es un factor para considerar que se trata de una ciudadanía de baja densidad, definida como aquella relacionada a las condiciones de pobreza y desigualdad y, cuyas categorías de discriminación de los derechos sociales, económicos (y culturales), ha generado “ciudadanos de segunda clase” (Aquin, 2003: 16).

Aunque es sabido que existen múltiples aristas desde donde abordar el concepto de la ciudadanía, empezando por las dimensiones mencionadas arriba (civil y política), no es posible concebirla sin una dimensión en especial: la social. De tal manera que “la ciudadanía, como idea reguladora, solamente es posible si el sustrato de toda consideración es la pobreza (...)” y es que “mientras ella sea universal, la ciudadanía sin su consideración previa no será más que un constructo ideológico, en el sentido de falsa conciencia” (Brenner, 2007: 212). Entonces, ciudadanía está íntimamente ligada a la situación de violencia estructural que se expresa en la limitación de las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o

---

2 Por supuesto, las múltiples luchas sociales han llevado a la discusión sobre la ampliación de los derechos en la condición de ciudadanía, tales como derechos culturales; grupales; de pueblos originarios o indígenas; derechos asociados a la sexualidad y la pluralidad de formas de vida íntima; los derechos medioambientales y la ciudadanía ecológica; y el derecho a la ciudad (Cuevas et al, 2018: 49). Además de derechos, la ciudadanía también implica responsabilidades (Pacheco, 2015).

libertad, condensándose en la condición de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades. También se explican estas condiciones como carencia de capacidades (Sen, 2000).

Se desprende de esto que combatir la violencia estructural implicaría buscar mecanismos de generación de oportunidades en el sentido descrito, pero también de capacidades, definidas como “lo que es capaz de hacer y de ser una persona” (Nussbaum, 2012: 38), enfoque que “se centra en que las personas alcancen una calidad de vida digna” (Nussbaum, 2012: 37). En el enfoque neoliberal de la pobreza, se han implementado políticas y programas sociales de corte asistencialista, que no pretenden generar cambios de fondo en las condiciones de existencia de las personas, que no buscan generar capacidades. Se mantiene como una forma de clientelismo, pues se lucra con la pobreza y las necesidades de los ciudadanos para obtener su voto. En una suerte de sumisión clientelar “que permite a los poderosos utilizar a los débiles para afirmar y reproducir su poder justamente aprovechando la vulnerabilidad de los débiles” (Salazar; 2010: 79). En este punto:

es frecuente que entre los más pobres operen redes de clientela y mecanismos ilegítimos de inducción del voto”, lo que implica reproducir “una democracia insuficiente en calidad y capacidad redistributiva, que se alimenta de una ciudadanía con márgenes limitados de autonomía y capacidad efectiva de incidencia en las decisiones públicas (Cepal, 2018: 226).

73

En ese sentido, este esquema también forma parte de la violencia estructural pues fomenta el mantenimiento de las condiciones de pobreza como falta de oportunidades, reduciendo las posibilidades de participación civil y política. En América Latina existen espacios:

culturalmente híbridos, Estados nacionales que no se han consolidado y sociedades igualmente heterogéneas”, mismas que “podemos calificar de simples y a la vez muy complejas por su escasa idea de la participación política”, lo cual es resultado de “una ciudadanía débil o mínima, que en ocasiones se reduce a la práctica del voto en los procesos electorales, como la mejor y única forma de participación política y ejercicio de la ciudadanía (Alejandre, 2019: 12).

La participación reducida y el uso clientelar no es producto original del neoliberalismo, pues en la región “la construcción de un Estado social de derecho siempre ha padecido de enormes deficiencias y desviaciones”, para la mayoría de sus habitantes “la política o el poder político poco o nada ha tenido que ver (...) con la seguridad, las libertades o el goce de mínimos de bienestar, de salud, de educación”. Contrario a esto, se relaciona con “«sistemas de amenazas» organizadas, al servicio de los poderosos que, en el mejor de los

casos hacen posible una integración clientelar de los sectores más vulnerables” (Salazar; 2010: 79). Pero sí ha sido parte fundamental de este, pues “estas condiciones mínimas de ser ser ciudadano son las que producen un tipo de «cultura política suficiente» para hacer funcionar el sistema económico-político neoliberal” (Alejandre, 2019: 12). Por lo tanto, la violencia estructural impide que se cumplan una parte de lo que Salazar (2010) denomina las “precondiciones de la democracia”, es decir, “la garantía efectiva no sólo de los derechos sociales, sino también los derechos a la seguridad, a las libertades y a la información” (Salazar; 2010: 127).

Sin la dimensión social de la ciudadanía y las precondiciones de la democracia en sus derechos sociales y libertades, la población pierde capacidades para ejercer sus derechos civiles y políticos, arrebatándole calidad a la democracia, “pues la democracia requiere de igualdad de oportunidades y condiciones para el desarrollo económico y social, ya que una democracia no puede crear condiciones de bienestar y desarrollo solamente para los ricos, porque deriva en oligarquía representativa” (Luque y Bello, 2012: 229).

### **El enfoque de la política social del gobierno de AMLO**

Se ha dicho que el neoliberalismo en México ha estado acompañado de una ciudadanía de baja intensidad, confirmada en las encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas de 2005 y 2012 (Mata, 2019: 40-41). Pero además de este argumento, basado en la dimensión civil y política de la ciudadanía, hace falta revisar brevemente los números en torno a la pobreza y desigualdad en este periodo, lo cual afecta directamente la dimensión social de la ciudadanía, y debilita a las otras dos.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es la institución encargada de medir la pobreza en México, desde 2008 se ha ocupado de hacer una medición multidimensional, incluyendo tres rubros: bienestar económico; derechos sociales (que constituye el grueso de las variables a medir) y contexto territorial. De 2008 al 2018, un periodo identificado plenamente como neoliberal, se tiene que el número de personas en situación de pobreza fue aumentando hasta situarse en los 55, 3 millones en 2014, de ahí comenzó a bajar hasta los 52, 4 millones en 2018; comparando solo los dos años ubicados en los límites de la serie de tiempo – 2008 y 2018 –, hay una diferencia de 3 millones de nuevos pobres (Coneval, 2019: 6).

Ahora, si se aborda desde los porcentajes, la tendencia cambia un poco hacia la baja, dejando la comparación de los límites temporales de un 44.4 en 2008 a un 41.9 en 2018; es decir, desde esta forma de medición, la pobreza habría bajado en tres puntos porcentuales (Coneval, 2019: 7). En gran parte, tales números se explican por el crecimiento demográfico en México, que de 2008 a 2018 transitó de 101 millones 815 mil 271 a 116 millones 190 mil 788 personas (Banco Mundial). De manera que, aunque hubo 3 millones de nuevos pobres, hubo 15 millones más de mexicanos.

Asimismo, se advierte que la población no pobre y no vulnerable creció en casi tres puntos porcentuales y las personas en situación de pobreza extrema bajaron en 3.6% e, incluso, la población vulnerable por carencias sociales se redujo en tres puntos porcentuales (Coneval, 2019: 19). A pesar de estos magros logros, la tendencia de mantenimiento de la pobreza es notoria pues en ese periodo esta no bajó en menos del 41% de la población; es decir, 52 y medio millones de mexicanos hasta el año 2018 estaban en situación de pobreza.

Con respecto a la desigualdad, “México está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo” (Oxfam, 2018: 4), y aunque durante 1996-2006 “se registraron avances en el combate a la pobreza, principalmente por la implementación de transferencias condicionadas como Progresa-Oportunidades”, además de una “reducción incipiente de la desigualdad”, cuando se ven los números de la última década se advierte que, “el ingreso real de la mayoría de los hogares mexicanos ha caído (...) sólo el 1% más rico se benefició en este periodo” (Oxfam, 2018: 16).

Estas cifras muestran que el tema de la pobreza y la desigualdad en México constituyen un problema muy profundo, y que la población carece de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía y de las precondiciones de la democracia. Justamente, la crítica del presidente de México, AMLO, elegido en 2018, se ha dirigido hacia lo que él llama una clase política corrupta que estableció el neoliberalismo, caracterizada como el bloque del PRIAN (Partido Revolucionario Institucional-Partido Acción Nacional), los dos partidos que hasta antes de Morena, partido de donde surgió la candidatura para presidente de AMLO, eran mayoritarios en el país.

También, ha atacado sistemáticamente en sus discursos al neoliberalismo, por generar pobreza, desigualdad y corrupción; en paralelo, ha difundido la frase de “Por el bien de todos,

primero los pobres”. Esto delinea una crítica hacia las políticas neoliberales y el interés en enfocar esfuerzos gubernamentales hacia el combate a la pobreza. Lo explica así:

[...] por convicción, humanismo y por el bien de todos primero los pobres. Sólo con una sociedad justa lograremos el renacimiento de México. El país no será viable si persisten la pobreza y la desigualdad. Es un imperativo ético, pero no sólo eso: sin justicia no hay garantía de seguridad, tranquilidad ni paz social. La fraternidad no sólo tiene rostro humano, sino que es la manera más eficaz para garantizar la gobernabilidad, el Estado de Derecho y la armonía social. Nada justifica la pobreza en que viven millones de mexicanos. (Obrador, 2019)

Pero, más allá del discurso ¿El gobierno ha combatido la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades? Para responder a esto hay que revisar su Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el rubro de política social, donde se establecen, como se ve en el cuadro uno, un conjunto de programas sociales, mismos que se han presentado como sus programas insignia en materia social.

**Tabla 1. Programas de la política social del PND**

Programas insignia
1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad
3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
4) Jóvenes Construyendo el Futuro
5) Jóvenes Escribiendo el Futuro
6) Sembrando Vida
7) Programa Nacional de Reconstrucción
8) Desarrollo Urbano y Vivienda
9) Tandas para el Bienestar
10) Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
11) Instituto Nacional de Salud para el Bienestar

76

Elaboración: Datos tomados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Hay que aclarar que en general los programas públicos federales operados durante 2019 fueron más de 100 (Indicé de Desempeño de los Programas Públicos Federales [Indep], 2020), de estos 17 corresponden a los programas prioritarios de desarrollo social (Coneval, 2020), pero sólo 11 están establecidos en el PND. El número 11 de la figura uno: Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi) no está contemplado por el Coneval, en su

evaluación, como programa, no obstante, es de gran relevancia en el planteamiento de salud de la 4T.

Este trabajo toma a estos programas, en su diseño e implementación, como la base para mostrar que el gobierno de AMLO combate la violencia estructural y, a la vez, promueve el fortalecimiento de la ciudadanía.

### **Erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades y capacidades**

En este apartado desarrollo tres elementos que evidencian la forma en que la implementación de los programas sociales insignia del gobierno de México van contra el uso político-electoral y se orientan a la construcción de oportunidades y capacidades, lo que va en contra de la violencia estructural y, a la vez, promueven el fortalecimiento de la ciudadanía. Estos elementos apuntan a ese doble efecto.

### **Dificultar, prohibir y criminalizar el uso de los programas sociales para fines político-electorales**

Desde el 31 agosto de 2018, en su calidad de presidente electo, AMLO señaló que su gobierno estaba “planeando una estrategia de entrega de fondos de manera directa para que no haya intermediarios” (Cruz, 31/08/2018). Esto implicaba “centralizar el manejo de las políticas sociales, quitando a las decenas de delegados que hay actualmente en cada estado por cada dependencia y cada programa”. La nueva estructura propuesta para lograr esto estaría constituida por 32 delegados estatales y 164 delegados regionales (Arteta, 2018), además de un número mayor de Servidores de la Nación – en adelante SN’s– que, hasta abril del 2019, se contaban en 16.804 personas, los delegados regionales llegaban a 259 (López, 16/04/2019).

La primera tarea de esta estructura fue el “censo del bienestar”, donde se debería visitar casa por casa para localizar a las personas que serían las beneficiarias de los diversos programas, con la instrucción de censar a todos aquellos que tuvieran 68 años o más; personas con discapacidad; estudiantes de preparatoria pública; jóvenes que no estudiaran ni trabajaran entre 18 y 29 años de edad; personas que tuvieran un pequeño negocio; personas que fueron afectadas en su vivienda por el sismo de 2017; sujetos agrarios mayores de edad propietarios

o poseedores de 2.5 hectáreas; pequeños productores pecuarios de hasta 35 unidades animal o su equivalente.<sup>3</sup>

A los SN's se les prohibió realizar el censo en reuniones colectivas o en oficinas pues se podría prestar a formas de intermediación y uso político-electoral. De este modo, con el modelo de visita casa por casa, se eliminaría cualquier tipo de intermediación entre el potencial beneficiario y el censador<sup>4</sup>. El censo comenzó, con 20 mil Servidores de la Nación voluntarios, en octubre de 2018, es decir, incluso antes de que AMLO tomara posesión como presidente constitucional en diciembre de ese año.

En febrero-marzo se comenzaron a entregar las primeras tarjetas de los programas, a pagar los nuevos montos a las personas que ya tenían el apoyo de pensión de "65 y más" y a los que ya estaban jubilados o pensionados por el seguro social mexicano. A casi dos años de gobierno, vía la estructura descrita, se ha logrado operacionalizar el planteamiento de programas sociales sin intermediarios.

Tener un censo que localiza a las personas directamente como potenciales beneficiarios dificulta que haya filtros subjetivos que obedezcan a intereses personales o de grupos políticos, la plataforma donde se realizan los censos y se guarda la información, permite que los revisores de los registros<sup>5</sup> tengan a su disposición el total de los mismos, por lo que el único filtro es que la gente cumpla con los requisitos del programa y que no haya fallas tecnológicas durante el registro del censo, además de que en el caso de los mayores de edad se cuente con su identificación oficial. El elemento subjetivo de otorgamiento de los programas, con base en interés político-electoral, se reduce en gran medida.

También, de manera permanente, los SN's se encargan de recorrer el territorio que se les asigna, informando a la gente de que no se piden documentos para ingresar al censo y que los únicos que pueden realizarlo son ellos mismos, debidamente identificados y uniformados. Lo cual bloquea los intentos de otras personas de hacerles creer a los posibles beneficiarios que el programa se otorgaría por su mediación.

---

3 Los dos últimos perfiles sólo se registraban en áreas rurales y no en todos los estados del país.

4La instrucción general fue aplicar este modelo, pero es muy poco probable que se haya hecho en todas las regiones del país, una de las alternativas fue la colocación de módulos de registro en lugares públicos.

5 Personal distinto a los SN's que forman parte de la estructura central de la Secretaría del Bienestar, de la que dependen la estructura de SN's y es la encargada de la política social del gobierno de México, anteriormente llamada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Ante tales medidas, diversos actores han perdido su principal fuente de obtención de recursos e influencia política: la mediación en los programas sociales, por lo que han protestado. Organizaciones como “Antorcha Campesina”, han intentado presionar al gobierno para que relaje el esquema de eliminación de intermediarios. No obstante, el esquema se implementó.

Las protestas son una señal de que en los hechos sí se ha afectado a los mediadores de los programas, los cuales no sólo son corporaciones sino, también, partidos políticos, grupos o individuos dedicados a obtener algún tipo de beneficio monetario y/o político-electoral a través de tal mediación.<sup>6</sup>

Por otro lado, además de cumplir con el protocolo de prohibir, en los lineamientos de los programas, que estos sean usados para fines electorales, el gobierno de AMLO (con la aceptación de la cámara de diputados, senadores y la mayoría de los congresos locales) reformó el artículo 19 de la Constitución mexicana, tipificado como delito grave el “uso de programas sociales con fines electorales”, lo que implica que se puede aplicar la prisión preventiva oficiosa a los que presuntamente cometan tal delito (Diario Oficial de la Federación [DOF], 12/04/2019).

Este esquema se intentó blindar más, pues desde agosto de 2020, se prohibió a los SN's realizar los censos de manera directa debido a la cercanía del inicio de las campañas electorales previas a las elecciones de julio de 2021, a fin de evitar que incluso ellos pudieran utilizar los censos en términos electorales; la mecánica ha sido, desde esa fecha, darles a los potenciales beneficiarios los números telefónicos de la Secretaría del Bienestar para que llamen y soliciten el censo, posteriormente, esta última enviaría las listas de los solicitantes de los censos a los SN's, instruyendo a que se realicen.

Este esquema es la realización del compromiso del presidente AMLO desde inicios de su periodo, cuando señaló que lo que cambia “es que no va a haber intermediación, corporativismo, se terminan los programas que tienen como propósito la manipulación para la obtención del voto. No va a haber programas electoreros”, asimismo, “no se va a condicionar el apoyo” (Ramírez, 14/08/2018).

A partir de ahí, ha señalado en repetidas ocasiones, con base en la reforma al artículo 19, que los delitos electorales son delitos graves, además ha llamado a los servidores públicos a

---

<sup>6</sup> Si bien Freidenberg (2017) ha mostrado que los clientes de esa mediación también aplican un cálculo donde obtienen algún tipo de beneficio.

“abstenerse por completo de actuar, en su carácter de funcionarios públicos, en asuntos partidistas. También está prohibido utilizar bienes, imágenes, programas sociales o cualquier otro recurso público, que deban destinarse sin ninguna distinción y, exclusivamente, al beneficio de los ciudadanos” (Presidencia-024/10/22/19).

No es que el presidente pueda retirarles a los servidores públicos sus derechos políticos y civiles consagrados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sino que fue un llamado a no participar “en su carácter de funcionarios públicos”, a fin de evitar “el uso de recursos públicos para favorecer a candidatos o partidos” En ese sentido, el presidente remata “se pediría la renuncia al cargo a quienes lleven a cabo cualquier práctica antidemocrática” (Presidencia-024/10/22/19).

Anteriormente, se dirigió a la estructura de SN’s, advirtiéndoles “Si actúan de manera facciosa y participan utilizando recursos o dedicando el tiempo de trabajo del gobierno para favorecer a candidatos o partidos, están cometiendo un delito”<sup>7</sup>. De manera que la misma estructura encargada de romper las mediaciones clientelares ha estado bajo vigilancia de no cometer las mismas prácticas que debe combatir. El enfoque no sólo es aplicado a la oposición, también a la estructura gubernamental y, por añadidura, al propio partido en el poder que tiene vínculos con el gobierno, empezando por el hecho de que muchos militantes de MORENA se fueron a trabajar como servidores públicos.

### Programas como derechos constitucionales

Después de ser aprobada por la cámara de diputados, la cámara de senadores y la mayoría de las legislaturas estatales, el 07 de mayo de 2020 entró en vigor, como se ve en el cuadro dos, la reforma constitucional por la que cinco de los programas federales se convierten en derechos constitucionales.

**Tabla 2. Programas sociales federales y su inclusión constitucional (artículo 4)**

Programa	Término de la reforma constitucional
Personas con discapacidad	El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

<sup>7</sup> “AMLO reitera que servidores de la nación no deben participar en actividades políticas” (2019). El Economista, México, septiembre, 9.

<b>Pensión para el bienestar de los adultos mayores</b>	Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.
<b>Programa de becas Benito Juárez/Jóvenes escribiendo el futuro</b>	El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.
<b>INSABI</b>	Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Elaboración: Propia con datos del DOF, 08/05/2020.

Si bien, en esta reforma, el único programa que establece claramente la pretensión de universalidad es el de “Pensión para el bienestar de los adultos mayores”, los demás programas al estar en la constitución tienen el rango de obligación para el Estado, por lo que la propia población podría exigir su inclusión al programa si cumple los requisitos de ley. Tal obligación se apalanca en el hecho de que esta reforma establece que el monto de los recursos para estos programas “en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior” (DOF, 08/05/2020).

Vale la pena detenerse en la pretensión de universalidad de este programa. Anteriormente, existía el "Programa Pensión para Adultos Mayores", creado en 2007, donde se les daba un apoyo de 500 pesos mensuales a las personas de 70 años en adelante, dirigido a localidades de hasta 2500 habitantes; en 2009-2010, se modificó para incluir a localidades de hasta 30 mil habitantes; en 2013, el programa se modifica nuevamente, disminuyendo la edad de ingreso a 65 años, además de que el monto de la ayuda se incrementó a 525 pesos mensuales; desde 2014, el monto se incrementó a 580 pesos mensuales.

Estaba focalizado a adultos mayores en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y de marginación, y que no recibieran, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, un ingreso mensual superior a \$1,092.00 pesos; además de que hasta 2016, los beneficiarios tenían la obligación semestral de acudir a reportar supervivencia a los módulos o centros determinados para tal fin (DOF, 28/02/2019).

No sólo estaba limitado por ser focalizado en los términos mencionados sino que, también, por la falta de claridad en los mecanismos prácticos de elegibilidad pues aunque se entregaran los documentos para ingresar al programa en los diversos centros de atención, en numerosos casos no se les otorgó el apoyo ni hubo una explicación precisa del porqué. Peor aún, hubo múltiples denuncias de que se les daba el apoyo un tiempo y después se les dejaba de dar, incluso, se denunció un presunto fraude de los propios promotores del programa donde estos habrían cobrado en lugar de los beneficiarios un monto de 19 millones de pesos (Vicenteño, 27/02/2018).

Los criterios para otorgar el apoyo, además de la edad, no eran claros, el programa no estaba planeado como universal, ni tenía una base legal que lo obligara. En cambio, en el caso del nuevo programa, que comenzó a implementarse en febrero del 2019, tiene la pretensión de universalidad por indicación verbal del presidente, y por estar estipulada en sus reglas de operación; está dirigido a: 1) personas de 68 años en adelante que residan en México; 2) personas que ya tenían el apoyo de “65 y más” del anterior gobierno y; 3) personas indígenas de 65 años en adelante, domiciliados en municipios indígenas.

Asimismo, el nuevo programa aumentó el monto del apoyo al doble, es decir, si en el gobierno anterior se les daban 580 mensuales, con el gobierno de AMLO se les comenzó a dar mil 275 mensuales pagados bimestralmente (2 mil 550 bimestrales) (DOF, 28/02/2019). De manera que ahora se les paga a todos los que entren en los criterios de elegibilidad con la pretensión de universalidad, no importa si ya son pensionados o jubilados por el seguro social mexicano, y si lo son, no importa el monto que reciban.<sup>8</sup>

Con la pretensión de universalidad, para junio de 2019 el programa incorporó a 46% más de lo que tenía en el padrón en 2018 cuando era “65 y más”, reportó 7.48 millones de beneficiarios, de los cuales 635 mil son indígenas. Para el año 2020, se aprobó un presupuesto de 129 mil 350 millones de pesos para asegurar su continuidad (Cámara de diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA], 2020: 7). El presidente informó que hasta el 1 de agosto de 2020 se había beneficiado a 8

---

<sup>8</sup> Por supuesto, el requisito técnico mínimo para los beneficiarios es que cuenten con sus documentos de identidad, como la credencial para votar, y su acta de nacimiento para tramitar la primera, de no ser así, no se les puede ingresar al programa. Hay otros tantos casos donde se dificulta su ingreso, por ejemplo, que tengan un homónimo en otro lugar del país; que no esté correcta su Clave Única de Registro de Población (CURP) o que se tengan dos; que sólo se tenga un apellido; que su Acta de Nacimiento esté incorrecta; y que se les haya dado de baja en el programa anterior de “65 y más”.

millones de adultos mayores con este programa (López Obrador, 2020), lo que significa que casi se llega al objetivo que son 8.5 millones de beneficiarios (Página de la presidencia, 2020).

La pretensión de universalidad hace muy difícil que este programa pueda ser usado para fines político-electorales pues en la medida de que los potenciales beneficiarios saben que es para todos los que cumplan la edad, no lo verían como moneda de cambio sino como algo que les corresponde necesariamente. Esta lógica se refuerza si los programas sociales se convierten en derechos.

En el caso del “Programa Nacional de Becas Benito Juárez”, se otorgan mil 600 pesos bimestrales a estudiantes pobres de preescolar, primaria, secundaria y preparatoria pública y en el nivel superior o universitario “se ayuda a 300 mil jóvenes con becas de 2 mil 400 pesos mensuales. En total, más de 10 millones de estudiantes están recibiendo una beca, lo que significa una inversión anual de 60 mil millones de pesos” (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019).<sup>9</sup>

Otro caso es el “Programa para el Bienestar de Personas con Discapacidad”, el cual busca atender a personas con discapacidad permanente, en el orden de preferencia siguiente:

[...] niñas, niños, adolescentes y jóvenes de cero a veintinueve años de edad cumplidos; personas de treinta a sesenta y cuatro años de edad cumplidos que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas; y, personas adultas de treinta a sesenta y siete años de edad cumplidos que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas. (DOF, 05/02/2020)

Para 2020, se aprobó un presupuesto de 14 mil 197 millones de pesos para el programa de Personas con Discapacidad (Cámara de diputados-CEDRSSA, 2020: 9); el 1 de agosto de 2020, se informó que se atendían a “744 mil niñas y niños de personas con discapacidad” (López Obrador, 01/08/2020). Finalmente, la creación del INSABI podría cambiar la forma en cómo se ha gestionado el tema de la salud en México, al respecto, AMLO señaló:

[...] Hemos creado el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, que ha empezado a resolver cuatro demandas básicas: abasto de todos los medicamentos en las unidades médicas y centros de salud ubicados en las comunidades más remotas del país; la asignación de médicos, enfermeras y paramédicos en todas las poblaciones; la rehabilitación y ampliación de la infraestructura de salud,

---

<sup>9</sup> Se le llama “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez” a este sistema de becas que incluye desde el nivel básico al superior, por lo que el programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, con 300 mil beneficiarios hasta diciembre de 2019, forma parte del primero.

incluido el mejoramiento de equipos médicos, y la basificación de más de 80 mil trabajadores que llevan mucho tiempo como eventuales y por honorarios. El presupuesto para salud se incrementará en 40 mil millones de pesos para garantizar lo más pronto posible: medicamentos, análisis clínicos, atención médica y hospitalaria, gratuita y de calidad a todos los habitantes de México (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019).

Sin embargo, el programa aún está en una fase inicial y no hay mayores datos disponibles sobre el avance puntual en su implementación, lo cual no nos permite ver qué tanto se ha cumplido, en términos cuantitativos, lo dicho por el presidente; asimismo, la pandemia obligó a enfocar los recursos a los materiales y áreas de atención clínica necesarias para afrontarla, lo cual afectó el proceso de implementación del INSABI. Aun así, que se haya estipulado la progresividad cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud es un elemento que sin duda promueve el ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía, pues es contrario a la exclusión de derechos.

Al estar estos programas estipulados en una reforma constitucional, aunque llegara a darse un cambio de gobierno en el 2024, no sería fácil derogar o reducir estos derechos pues se requeriría de la aprobación de la mitad más uno de los congresos estatales en México (16+1), además de la cámara de diputados y cámara de senadores; y que la población lo permitiera.

Ahora, tomando en cuenta los dos elementos vistos hasta aquí: prohibición y criminalización del uso político-electoral de los programas y el establecimiento de varios de ellos como derechos constitucionales, sostengo que estos programas sociales combaten el clientelismo y el condicionamiento, no sólo por lo que ya mencioné a lo largo de este apartado sino porque estos elementos van en contra de las lógicas del uso político de los programas sociales, como las enuncian Fox y Haight (2009), en el cuadro tres.

**Tabla 3. Ámbitos y lógicas del uso político de los programas sociales**

Ámbitos y lógicas del uso político de programas sociales			
Lógicas	Ámbitos		
	Macro (nacional)	Meso (estatal-regional)	Micro (local)
Incentivos positivos	Recompensa por política pública: El apoyo para un programa social produce apoyo para el partido en el poder relacionado con dicho programa.	Recompensa geográfica u organizativa: Focalización geográfica de recursos de un programa a regiones (o a organizaciones corporativistas) seleccionadas para ganar adeptos, sobre todo en regiones competidas.	Oferta individual: Acceso familiar a beneficios materiales a cambio de apoyo político (un contrato informal reforzado por mecanismos que monitorean el comportamiento del votante, como el no garantizar el secreto del voto).
Incentivos negativos	Miedo ante posibles cambios en la política pública: Percepción de que el triunfo de un partido opositor implique la terminación de un programa social del que se es beneficiario.	Castigo geográfico u organizativo: Negación de recursos para regiones percibidas como de oposición.	Amenaza individual: Percepción por parte de familias de que podrían perder acceso a programas sociales si apoyan a la oposición (reforzado por mecanismos de monitoreo del comportamiento del votante, como no garantizar el secreto del voto).
Relación con la competencia electoral	Competencia político-electoral convencional.	Manipulación antidemocrática.	Coacción autoritaria.

Elaboración: Tomado de Fox y Haight (2009: 78).

Efectivamente, el planteamiento del gobierno de México va en contra del uso político-electoral de los programas sociales en los tres niveles macro, meso y mega, en relación con la competencia electoral, al reducir las posibilidades de coacción autoritaria; manipulación antidemocrática; y de continuidad de la competencia político-electoral convencional. Además de reducir las posibilidades, en la lógica de incentivos negativos, del miedo ante posibles cambios de la política pública; castigo geográfico u organizativo y; amenaza individual. E, incluso, reduce las posibilidades de, en la lógica de incentivos positivos, recompensa geográfica u organizativa y; oferta individual. Por lo que el único incentivo positivo que se refuerza claramente es el de la recompensa por política pública a nivel nacional pues la población beneficiaria, muy probablemente, apoyará al partido en el poder que generó tal política o programas públicos.

Este puede ser un argumento para sostener que los programas sociales descritos son clientelares porque les darán apoyo político-electoral al gobierno de AMLO y a los candidatos que surjan del partido Morena, sin embargo, hay que recordar que una de las responsabilidades de los gobiernos emanados de elecciones democráticas es generar políticas públicas con miras a ciertos resultados, con base en el proyecto presentado a los potenciales

votantes en las campañas electorales y que, seguidamente, la ciudadanía apoyará votando nuevamente el proyecto o castigará votando a otros.

En democracia es inherente que los gobiernos busquen implementar políticas y programas con miras a mantener el apoyo de los votantes. Es ingenuo, o maniqueo, que se critique señalando esto pues la propia democracia representativa lo fomenta. Entonces, de lo que se trata es que esas políticas y programas sean lo más incluyentes, y no sean utilizados de otras formas, reduciendo la posibilidad de condicionamiento, coacción, y clientelismo al universalizarlos y establecerlos como derechos.

Estos programas, no sólo erosionan el clientelismo, también combaten la violencia estructural ya que aumentan las posibilidades de libertad de elegir sin coacción o condicionamiento de las personas, y a ellos puede acceder una amplia población sin tener que intercambiarlos por votos, máxime si varios de ellos se han establecido como derechos constitucionales. Al erosionar el uso político-electoral de los programas sociales se erosiona la misma violencia estructural.

### **Localización de oportunidades y promoción de capacidades para el estudio y el trabajo**

Hay otro elemento que está dirigido fundamentalmente a combatir la violencia estructural: la localización de oportunidades-capacidades promovida por tres programas insignia del gobierno de México que tiene como objetivo fundamental el que los beneficiarios tengan oportunidades de trabajo y estudio en sus propias comunidades y regiones. Estos son el de “Jóvenes Construyendo el Futuro” (JCF); “Sembrando Vida” y; “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (UBBJ).

JCF está dirigido a jóvenes entre 18 y 29 años de edad que estén pasando por un periodo donde no estudien ni trabajen, el objetivo es que se capaciten laboralmente en algún Centro de Trabajo (CT) inscrito en el programa, es decir, que aprendan laborando en el sitio de trabajo durante un año, al mismo tiempo, reciben una beca de 3 mil 600 pesos mensuales (monto otorgado en 2019), el cual se incrementó a 3 mil 748 en 2020, y seguro médico por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el lugar de residencia es uno de los criterios para postularse a un CT (DOF, 10/01/2019; DOF, 10/02/2020). Este último criterio es el que, en la práctica, se tradujo en que el joven pudiera elegir un CT disponible, desde el más cercano a su domicilio y hasta 40 kilómetros a la redonda, lo que significa darles

oportunidades de capacitación laboral cerca de su localidad, sin tener que desplazarse demasiado.

Complementariamente, el programa busca que la vinculación y capacitación en los CT abra la puerta a los jóvenes para que eventualmente puedan ser contratados, efectivamente, uno de los derechos de los CT es contratar en cualquier momento del periodo de capacitación, de manera formal al aprendiz (DOF: 10/01/2019; DOF: 10/02/2020).

La meta del programa es atender a 2 millones 300 mil jóvenes.<sup>10</sup> Hasta diciembre del 2019 se habían becado como aprendices a 930 mil (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019); el presupuesto aprobado para 2020 es de 25 mil 614 millones de pesos (Cámara de diputados-CEDRSSA, 2020: 10). Para el 30 de agosto del 2020, la página oficial de JCF reportaba 478 mil 734 aprendices vinculados.

En el caso de “Sembrando vida”, a los “sujetos agrarios” que cuentan con 2.5 hectáreas disponibles, se les otorgan 5 mil pesos mensuales a fin de que se establezcan “sistemas productivos agroforestales” que combinan cultivos tradicionales con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y recuperar la cobertura forestal (DOF, 24/01/2019; DOF, 30/03/2020).

La producción agrícola será para el beneficio directo de las familias, pues “servirá para apoyar a los productores a consolidar sus medios de producción y de vida familiar a mediano y largo plazo” además de que este esquema se articula con el programa mencionado anteriormente ya que a mediados de 2019 tenía “un encadenamiento con 18.1 mil beneficiarios de Jóvenes Construyendo el Futuro” (Cámara de diputados-Cedrssa, 2020: 8). De manera que promueven el que los beneficiarios se capaciten y laboren en las mismas zonas donde residen.

En diciembre de 2019, AMLO informó que el programa alcanzó 575 mil hectáreas y generó 230 mil empleos permanentes (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019); se asegura su continuidad pues el monto del presupuesto aprobado para 2020 es de 28 mil 505 millones de pesos (Cámara de diputados-CEDRSSA, 2020: 8), con el proyecto de que “se

---

<sup>10</sup> "Jóvenes con futuro" beneficiará a 2 millones 600 mil jóvenes: AMLO” (2018). Aristegui Noticias, México, septiembre, 13.

extenderá a más de un millón de hectáreas y 430 mil empleos” (López Obrador como se cita en *Animal Político*, 2019).

El tercer programa es el de las UBBJ con el objetivo de “solucionar el problema de rezago educativo de tipo superior” y “ampliar significativamente las posibilidades de acceso (...) a través del establecimiento de sedes educativas donde se imparta educación de tipo superior, en municipios ubicados en zonas del país con mayor pobreza y rezago en desarrollo social” (DOF, 30/07/2019). Es decir, se busca que los estudiantes ya no tengan que trasladarse o, incluso migrar a las ciudades grandes para realizar estudios universitarios, al tener sedes de este nivel en sus propias comunidades y regiones.

Estas universidades “iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con cien planteles”, hasta diciembre de 2019, según AMLO, se atendían a 39 mil 600 estudiantes de zonas marginadas quienes recibían becas de dos mil 400 pesos mensuales (López Obrador como se cita en *Animal Político*, 2019); aunque en marzo de 2020 la página del programa apenas reportaba 15 mil 105 estudiantes, lo que contradice las cifras de diciembre; no obstante, en agosto, la misma página reportaba el funcionamiento de 140 planteles (40 nuevas sedes) sin señalar el número de estudiantes nuevos.

Aun así, estos programas apuntan a la generación de capacidades laborales y académicas en las regiones de origen de los beneficiarios, lo cual rompe con el modelo tradicional de asistencia para la contención de la pobreza, y se acerca más al modelo de Sen y Neussbaum de construcción de capacidades.

En el periodo neoliberal, estos sectores: campesinos y jóvenes, han padecido notablemente la violencia estructural. En el caso de los campesinos, han recibido muchas presiones para despojarlos de sus tierras y territorios a fin de promover nuevas formas de acumulación de capital (De Ita, 2019), y se han visto orillados a migrar (Gil-Méndez, 2015).

Mientras que a los jóvenes mexicanos tampoco se les han dado oportunidades para desarrollarse, de hecho, hasta fines de 2018, México estaba “entre los países de la OCDE con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, no estudian, ni reciben capacitación. Estos representan 22% de la población joven, cifra muy superior al promedio de 15% en la OCDE”, situación que afecta más a los jóvenes “en condiciones de pobreza (extrema y moderada) y vulnerables” pues “representan más del 87% de este grupo” (DOF, 10/01/2019).

Incluso, se les estigmatizó en los últimos gobiernos donde se les llamaba “ninis” (ni estudian ni trabajan), lo cual evidencia que en el enfoque neoliberal se les culpabiliza y estigmatiza a aquellos que padecen situación de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades. Por ejemplo,

[...] para el caso del Estado de México y según creemos para otras partes del país, en virtud de que las autoridades y funcionarios de gobierno despliegan una serie de discursos a través de los cuales individualizan y culpabilizan a los mismos jóvenes respecto a la precariedad y pobreza en que viven, argumentando a la vez que son resultado del fracaso familiar y personal, imponiéndoles, a fuerza de la repetición incansable, la interiorización de esos discursos. (Tinoco, et al, 2019: 88)

De manera que generar oportunidades para ellos en una lógica de construcción de capacidades que les permitiera salir de su condición de no estudiantes y/o desempleados era acuciante e impostergable. El gobierno ha optado por esa vía.

### **Vulnerabilidad institucional en la aplicación de los programas**

Es pertinente señalar que existe una vulnerabilidad institucional en su aplicación que puede afectar, de manera negativa, su enfoque de combate a la violencia estructural y promoción del ejercicio de la ciudadanía. En efecto, se puede constatar que la Secretaría del Bienestar no ha planificado, difundido o aplicado protocolos de actuación ni homologación de procedimientos institucionales específicos para la aplicación de los programas sociales insignia, esto es válido para los dos años que abarca el estudio.

Lo anterior se relaciona, en primer lugar, con la falta de una normatividad interna, es decir, no existen reglamentos que normen la actividad de los delegados estatales, delegados regionales y SN's. Aunque sí hay reglas de operación de los diversos programas, y un Código de Conducta de la Secretaría del Bienestar, estos no suplen la necesidad de contar con reglamentos internos para hacer más eficiente y eficaz la labor de esta estructura.

Aunque todos estos trabajadores están en un esquema de eventualidad que tiene que ser renovado cada trimestre, esto no es motivo suficiente para que los encargados de operar los programas en territorio, tarea fundamental en la política social del gobierno, no cuenten con reglamentos que normen sus labores y procedimientos más allá del Código de Conducta. La existencia de reglamentos también les daría claridad y seguridad a los propios trabajadores sobre sus tareas, derechos y responsabilidades en el ejercicio diario de sus labores.

En segundo lugar, no se ha instrumentado una capacitación sistemática para los trabajadores, mismos que necesitan ser orientados en materia de procedimientos administrativos tales como manejo y resguardo de documentos institucionales; manejo y privacidad de datos personales y leyes que los protegen; misión, visión y objetivos de la secretaría; entre otros.

Sí se han dado algunas capacitaciones para el llenado de cierta documentación y cumplimiento de requisitos para el acceso a los programas pero estas han sido, en su mayoría, poco planificadas e insuficientes; y aunque se han elaborado manuales para procedimientos de programas específicos, no se ha establecido un programa de capacitación permanente con objetivos claros, a fin de reducir progresivamente los errores en los procedimientos, la duplicidad de esfuerzos e incrementar la calidad en su servicio público.

De esto, se desprende que la Secretaría del Bienestar ha optado por dar un margen amplio de maniobra a los estados y regiones, pues las indicaciones centrales se operan de manera un tanto distinta en cada estado y región, desde el número de secciones que debe ocuparse un SN hasta la producción de materiales de apoyo y formas de organizar el trabajo.<sup>11</sup> Y aunque esto dota de operatividad la labor regional, es fundamental robustecer los elementos de la racionalidad de la organización interna de la política pública: integración, coherencia y coordinación (Lerda, J., Acquatella, J., Gómez, J., 2003). Elaborar lineamientos generales claros y basados en cierta normatividad, e implementar capacitaciones desde el nivel central de la secretaría los apuntalaría.

Por supuesto, estas recomendaciones no sólo son válidas para la Secretaría del Bienestar sino, también, para la Secretaría de Economía que está ligada al programa de Tandas y Créditos a la Palabra; además del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García que, a pesar de reportar el funcionamiento de 140 planteles, no ha logrado establecer un proceso institucional de selección y contratación de docentes pues hasta inicios de 2021 no se habían publicado los resultados de la convocatoria que lanzó en junio de 2020, lo que debilita la transparencia institucional. Este tipo de deficiencias abren la puerta para la incertidumbre y el posible uso discrecional de los programas, por lo que tienen que ser corregidas urgentemente.

---

<sup>11</sup>Por ejemplo, el que los SN's deban acudir a firmar hora de entrada y salida que se aplica en algunas regiones. El trabajo de SN es fundamentalmente territorial por lo que tal medida es problemática.

El establecer reglamentos internos, manuales de operación de todos los programas y capacitación sistemática, puede reducir en gran medida que las indicaciones sean contradictorias, difusas e improvisadas. Es decir, fortalece la institucionalidad. Lo contrario abre la puerta a que se entorpezca la eficacia y eficiencia de la aplicación de los programas, lo que podría afectar la capacidad de estos para abarcar a la población objetivo y, con esto, debilitar el combate a la violencia estructural y la promoción del ejercicio de la ciudadanía.

Otro elemento a destacar sobre la vulnerabilidad de los programas es que, aunque en lo general hay una intención, normatividad e instrucción de combatir el uso clientelar de los programas sociales, la larga tradición de funcionamiento de estructuras y prácticas clientelares en México, abre la posibilidad de que desde dentro y fuera de los partidos políticos se intenten generar nuevos mecanismos de uso clientelar de los programas.

Será necesario que se dé un seguimiento y evaluación permanente a la aplicación de los mismos, lo que implica cuidar la actuación del partido del que emanó el gobierno de AMLO, es decir MORENA,<sup>12</sup> pero también a los otros partidos como el PRI y el PAN que tienen un número importante de gobiernos municipales y estatales. Tarea donde la ciudadanía deberá jugar un rol fundamental, al denunciar presuntos delitos electorales, a fin de que el gobierno en sus tres niveles y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade) inicien procesos de investigación, sancionen y desincentiven cualquier nuevo intento de uso clientelar.

### **Reflexión final**

El diseño y la implementación inicial de los programas sociales del gobierno de México apuntan a combatir la violencia estructural y promover el fortalecimiento de la ciudadanía a través del reforzamiento mutuo de la erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades-capacidades, alejándose del esquema asistencialista y de gestión neoliberal de la pobreza. Esto lo hace al: 1. dificultar, prohibir y criminalizar el uso de los mismos para fines electorales; 2. establecer algunos de los programas como derechos constitucionales y; 3. orientar otros programas a la localización de oportunidades y promoción de capacidades para el estudio y el trabajo.

Estos elementos se refuerzan mutuamente. No sólo por la cantidad de beneficiarios, sino por la forma en que se configuran administrativamente y apalancan legalmente, resultado del

---

12 Para un panorama sobre la génesis de MORENA, véase Pérez (2016).

propio enfoque del gobierno sobre el combate a la pobreza y desigualdad. Además de expandir algunos derechos, condición básica de la ciudadanía, promueven oportunidades-capacidades y amplían libertades ciudadanas (al debilitar las posibilidades del uso político-electoral) y, en ese sentido, la elección de ser y hacer.

Al ampliar los derechos sociales traducidos en derechos económicos, se fortalece la parte social de la ciudadanía pero, también, las partes civil y política pues se abren, en principio, posibilidades y capacidades de liberarse de los “sistemas de amenazas organizados”; al mismo tiempo, al erosionar el uso político-electoral de los programas, los ciudadanos podrían incrementar sus posibilidades y capacidades para exigir sus derechos sociales. Hacer ciudadanía es combatir la violencia estructural y viceversa. Son precondiciones que ayudan a construir democracia.

Aunque es un proceso iniciado desde el gobierno (electo democráticamente), es la ciudadanía la que en su práctica cotidiana verificará y demostrará si este enfoque es útil para fortalecer el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales, es decir, a ella le corresponde realizar todo el potencial del mismo. Aún es muy pronto para saber qué tanto este enfoque fortalecerá, en las relaciones políticas concretas durante los años siguientes, el ejercicio de la ciudadanía pero, por lo menos, se han sentado las bases para que se pueda transitar en esta vía.

Existe, sin embargo, una vulnerabilidad institucional en la aplicación de estos programas insignia que podría debilitar su capacidad de combatir la violencia estructural y promover el ejercicio de la ciudadanía. Es urgente corregir esto si es que se pretende alcanzar todo el potencial de este enfoque. En ese sentido, robustecer su institucionalidad (en la racionalidad de su organización interna y la transparencia) y cuidar que no se instrumenten nuevos mecanismos de uso clientelar es una tarea crucial.

## Referencias

- Aquin, Nora (2003). “En torno a la ciudadanía”. En Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el trabajo social, pp. 15-25, Nora Aquin, compiladora. Buenos Aires: Espacio editores.
- Brenner, Miguel (2007). “Filosofía ‘pos’ ¿La ‘pos’ identidad neoconservadora? ¿Y la ciudadanía? ¿Y la escuela?”. En El malestar en la ciudadanía, pp. 201-216, Carlos Cullen, compilador. Buenos Aires: La Crujía.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Cepal (2018). “La ineficiencia de la desigualdad”. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf), visitado 05-01-2021.
- Coneval (2020). “Evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020”. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado\\_09\\_PRESENTACION\\_DE\\_EVALUACIONES\\_DISENO\\_2019\\_2020.pdf?platform=hotsuite](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_09_PRESENTACION_DE_EVALUACIONES_DISENO_2019_2020.pdf?platform=hotsuite), visitado 14-01-2021.
- Coneval. (2019). “Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social”. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf), visitado 19-03-2021.
- Cuevas, Hernán; Felipe González y Juan Pablo Paredes. (2018). “Neoliberalización y Ciudadanía(s) en el Sur Global”. Polis, No. 49, pp. 1-16.
- Czarnecki, Lukasz. (2013). “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?”. Frontera norte, Vol. 25, No. 49, pp. 179-191.
- De Ita, Ana. (2019). “Las reformas agrarias neoliberales en México”. El Cotidiano, No. 214, pp. 95-108.
- “Discurso completo de AMLO en el Zócalo por su primer año de gobierno” (2019). Animal Político, Diciembre, 1.

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”. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019), visitado 19-03-2021.

DOF (2019). “DECRETO por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”. Disponible: [enhttps://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019), visitado 25-03-2021.

DOF (2019). “LINEAMIENTOS para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019), visitado 25-03-2021.

DOF (2019). “ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida”. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5548785&fecha=24/01/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548785&fecha=24/01/2019), visitado 09-02-2021.

DOF (2019). “DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019), visitado 25-03-2021.

DOF (2020). “DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020), visitado 09-02-2021.

DOF (2020). “REGLAS de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020), visitado 06-04-2021.

- DOF (2020). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020”. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020), visitado 08-02-2021.
- DOF (2020). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020”. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020), visitado 06-04-2021.
- Fox, Jonathan y Libby Haight. (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”. En *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, pp. 71-102, David Gómez Álvarez, coordinador. Guadalajara: ITESO.
- Freidenberg, Flavia. (2017). “La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México”. *Andamios*, Vol. 14, No. 34, pp. 231-258.
- Galtung, Johan. (1969). “Violence, peace and peace research”. *International Peace Research Institute*, Vol. 6, No. 3, pp. 167-191. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002234336900600301>, visitado 08-05-2021.
- Galtung, Johan (1994). *Human rights in another key*. Cambridge: Polity press.
- Gil-Méndez, Jesús (2015). “Neoliberalismo, políticas agrarias y migración. Consecuencias de un modelo contra los productores”. *Ra Ximhai*, Vol. 11, No.2, pp. 145-162.
- Hevia De la Jara, Felipe (2010). “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresos/Oportunidades en el sur de Veracruz”. *Desacatos*, No. 34, pp. 119-132.
- INDEP-GESOC A.C. (2019), “Índice de desempeño de los programas públicos federales 2019”. Disponible en <https://www.indep.gesoc.org.mx/downloads/2019/Resumen%20Ejecutivo%20INDEP%202019.pdf>, visitado 16-04-2021.
- Jiménez Bautista, Francisco (2019). “Antropología de la violencia: origen, causas y realidad de la violencia híbrida”. *Revista de Cultura de Paz*, Vol. 3, pp. 9-51.

- La Parra, Daniel y José María Tortosa. (2003). “Violencia estructural: una ilustración del concepto”. *Documentación Social*, No. 131, pp. 57-71.
- León, Efraín. (2015). “Hombre sin fronteras. Comentarios sobre el libro *Tierras, hombres, conflictos. Historia y problemas de hoy*”. En *Por una geografía humanista*. Ángel Bassols Batalla, pp. 187-206, Javier Delgadillo, coordinador. México: UNAM-Ariel.
- Lerda, Juan Carlos, Jean Acquatella y José Javier Gómez García (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales*. Chile: Cepal.
- Ramírez, Julio. (2018). “López Obrador promete poner fin al uso electoral de los programas sociales”. *ADN Político*, agosto, 14.
- López Jannete. (2019). “A “servidores de la nación”, 1,808 mdp del Presupuesto. *Milenio*, abril, 16.
- López Obrador, Andrés. (2019). *Hacia una economía moral*. México: Planeta.
- Luque, José y René Bello. (2012). “Hacia una comprensión de la democracia y la ciudadanía”. En *Representación ciudadanía y calidad de la democracia en América Latina*, pp. 219-238, Adrian Gimete-Welsh, Alicia Hernández De Gante y José C. Luque Brazán, coordinadores. México: Gernika.
- Mata, Miguel Ángel (2019). “Reorganizaciones hegemónicas y espacio público: la violencia organizada y el control social en México”. En *Estado, violencias y sociedad en México*, pp. 21-52, Alejandro Gonzalo Ramos, Javier Pineda Muñoz y Yazmín Hernández Romero, coordinadores. México: Uaem.
- Nussbaum, Martha. (2012). *Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano* (1ª edición). España: Editorial Paidós.
- OXFAM México. (2018). “México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad”, Disponible en <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Informe%20Me%CC%81xico-DAVOS-reducido.pdf>, visitada 18-05-2021.
- Pacheco González, Sergio (2015). “Ciudadanía: derechos y responsabilidades de mujeres y hombres jóvenes en un contexto de violencia estructural”. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, Vol. 4, No. 8. Disponible en <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/55/226>, visitada 08-05-2021.

- Pacheco González, Sergio. (2016). “Ciudadanía y violencia estructural: una aproximación a los obstáculos que viven las juventudes juarenses”, *Doxa*, Vol. 5, No. 10, pp. 94-116.
- Página de la Presidencia de México. (2020). “Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”. Disponible en <https://presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/>, visitada 30-08-2020.
- Pérez Tagle, Jesús A. (2016). “¿Qué es MORENA? Un análisis de su génesis organizativa”. *Posibilidad Política*, No. 14, pp. 1-35. Disponible en [https://www.academia.edu/30545699/N%C3%BAmero\\_14\\_mayo\\_agosto\\_2016](https://www.academia.edu/30545699/N%C3%BAmero_14_mayo_agosto_2016), visitada 08-05-2021.
- Presidencia de México (2019). “Comunicado de la Presidencia-024/10/22/19”. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2019/10/22/presidente-dirige-carta-a-servidores-publicos-pide-no-participar-en-asuntos-de-partidos-politicos/> Visitado 26-08-2020.
- Quijano-Valencia, Olver (2017). “(Neo) liberalismo, producción y criminalización de la pobreza”, *En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, Vol. 5, No. 6. Disponible en <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5518/551857514002/551857514002.pdf>, visitado 08-05-2021.
- Salazar Carrión, Luis (2010). “El Estado y las precondiciones de la democracia”. En *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, pp. 69-88, Attili Cardamone, Antonella y Luis Salazar Carrión. México: UAM-Porrúa.
- Salazar Carrión, Luis (2010). “Política y democracia en México”. En *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, pp. 107-129, Attili Cardamone, Antonella y Luis Salazar Carrión. México: UAM-Porrúa.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (8ª. edición). Colombia: Planeta.
- Serra, Gilles (2017). “Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No. 17, pp. 149-174.
- Cruz, Elvia (2018). “Sin intermediarios ni efectivo, la estrategia de AMLO para dar apoyos a pobres”. *Expansión política*, agosto, 31.
- Tinoco García, Alicia; Abraham Osorio Ballesteros y Felipe González Ortiz. (2019), “Jóvenes, contextos de violencia estructural y ciudadanía”. *Última Década*, Vol. 27, No. 51, pp. 69-95.

Vicenteño, David. (2018). “PGR inicia investigación por fraude en programa 65 y Más”.  
*Excelsior*, febrero, 27.