

Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Espacios **Públicos**

No. 66

“2025, 195 Años de la Apertura del Instituto Literario en la Ciudad de Toluca”

Espacios Públicos es una revista iberoamericana que se edita desde 1998. De publicación continua, que tiene por objetivo dar a conocer lo más relevante sobre temas alusivos a la Ciencia Política y la Administración Pública

Indizada en Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana), CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades). Registrada en Latindex-Catálogo (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), HELA (Catálogo Hemerográfico de Revistas Latinoamericanas), DOAJ (Directory Open Access Journal), Red Iberoamericana de Revistas de Comunicación y Cultura y Academic Journals Database.

Equipo Editorial

Coordinador editorial
Mtro. Víctor Octavio Hernández Ávila

Diseño y maquetación
Yazmín Muñoz Raya
Michelle Bautista Sánchez

Corrección de estilo
Víctor Hugo González Prado

Consejo Editorial

Dra. Oliva López Arellano. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Dr. Javier Ariel Arzuaga Magnoni. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Patricia Meneses Ortiz. Colegio de Tlaxcala, México.
Dr. Abraham Osorio Ballesteros. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Laura Elizabeth Benhumea González. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. Kristiano Raccanello. Fundación Universidad de las Américas Puebla, México.

Comité Editorial

Dra. Oliva López Arellano. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Dr. Javier Ariel Arzuaga Magnoni. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Patricia Meneses Ortiz. Colegio de Tlaxcala, México.
Dr. Abraham Osorio Ballesteros. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Laura Elizabeth Benhumea González. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. Kristiano Raccanello. Fundación Universidad de las Américas Puebla, México.

Espacios Públicos, año 26, número 66, 2025 es una publicación anual, editada por la Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Literario 100 Ote., Colonia Centro, Toluca, Estado de México, CP. 50000, Tel. (+52 (722) 2150494, página web <https://espaciospublicos.uaemex.mx>, correo espaciospub@uaemex.mx. Editor responsable: Mtro. Víctor Octavio Hernández Ávila, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04- 2016-030213353800-203 ISSN: 2954-4750, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Mtro. Víctor Octavio Hernández Ávila, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec s/n, Ciudad Universitaria, Toluca, México, C.P. 50100.

Última modificación diciembre de 2025.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre y cuando no se modifique, se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Hecho en México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

Índice

PRESENTACIÓN

Introducción

Martha Esthela Gómez Collado, p. 5-8.

ARTÍCULOS

Patronazgo y Servicio Profesional de Carrera en el gobierno de AMLO (2018-2024)

Luis Alfredo Sánchez Ildefonso, José Juan Sánchez González, p.p. 9-33.

La nueva administración pública en la 4t, transformaciones, avances y limitaciones

Leticia Contreras Orozco, p.p. 34-48.

Rasgos de la gestión pública en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Jaime Espejel Mena, p.p. 49-71.

Resultados en materia educativa del gobierno federal 2018 – 2024

Martha Esthela Gómez Collado, Germán Ernesto Vildoza Gómez, p.p. 72-101.

La Educación Superior y Política Social: Análisis del programa de becas durante el sexenio 2018-2024

Alma Beatriz Navarro Cerda, Jocelyne Rabelo Ramírez, Ofelia Rosales Estrella, p.p. 102-120

La política pública de salud durante el gobierno de la 4T (2018-2024). Implicaciones del cambio de Seguro Popular a IMSS-Bienestar

Yanella Martínez Espinoza, p.p. 121-135

Introducción

El objetivo de realizar un número especial en la Revista Espacios Públicos es presentar algunos resultados de la gestión gubernamental federal del periodo 2018 – 2024, del autollamado gobierno de la Cuarta Transformación sobre las acciones, hechos, discursos, logros y resultados presentados en este sexenio. Dentro del análisis de diversos sectores gubernamentales se puede observar algunos logros y en otros casos se presentan regresiones significativas del sector público.

En 2018, cuando da inicio la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador tuvo un discurso muy potente contra la corrupción en donde trató de demostrar que su gobierno no era corrupto como los gobiernos que lo antecedieron, sin embargo, el Índice de Percepción de la Corrupción en 2024 publica que México obtuvo una calificación de 26 puntos de 100 lo que indica que se ubica en la posición 140 de 180 países evaluados, mientras que los mejores lugares fueron para Dinamarca, Finlandia y Singapur con 90, 88 y 84 puntos sobre 100. Y los peores evaluados fueron Venezuela, Somalia y Sudán del Sur con 10,9 y 8 de 100 puntos respectivamente.

Asimismo, al comenzar su mandato planteó tres grandes obras con las que serían representativas de su sexenio, a saber: la refinería Dos Bocas en Tabasco, el Tren Maya en el sureste del país y el aeropuerto Felipe Ángeles en Santa Lucía que sustituiría al aeropuerto capitalino, entre otros. También baso su discurso en la llamada Austeridad Republicana que años más tarde le llegó a llamar “pobreza francisca” permeando en todas las dependencias de la Administración Pública Federal y en organismos descentralizados de la federación.

Para tener un panorama concreto sobre el tema se presentan seis artículos que dan cuenta de un balance final de sexenio del gobierno federal 2018 – 2024 sobre diversos temas de la vida nacional. Primero, Luis Alfredo Sánchez Idelfonso y José Juan Sánchez González analizan el fortalecimiento del patronazgo y el debilitamiento del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la administración pública federal mexicana durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024).

El objetivo que se plantean es valorar cómo los nombramientos discrecionales basados en la confianza política afectaron los mecanismos meritocráticos del SPC. Emplean una metodología que combina un análisis teórico-conceptual del patronazgo y el servicio civil, realizando una revisión histórica del SPC, y elaborando un estudio cuantitativo de los resultados en distintos ámbitos del ingreso y la promoción en el SPC, complementado con evidencia normativa. Los resultados que muestran son una reducción significativa de puestos e instituciones sujetas al SPC, y exponen a los nombramientos eventuales como medio eficaz para la obtención de un nombramiento como titular. Situación que contribuye al fortalecimiento de un sistema de patronazgo que prioriza la lealtad personal sobre la competencia profesional. Concluyen que la administración de López Obrador aceleró el desmantelamiento del SPC, fortaleciendo un sistema de patronazgo que compromete la profesionalización burocrática y refuerza el control político, que implica costos institucionales para la administración pública mexicana.

En el siguiente artículo, Leticia Contreras Orozco nos habla sobre la nueva administración pública en la 4T sus transformaciones, avances y limitaciones en la que presenta una nueva visión de la administración pública. En ella, examina las premisas de la llamada nueva administración pública para conocer los avances y los resultados obtenidos al final de la administración con especial atención en conocer si la promesa de cambio trascendió a la retórica.

Para ello, desarrolla una metodología analítica con un enfoque cualitativo. Asimismo, hace énfasis en la ética pública, el combate a la corrupción, la austeridad y el fortalecimiento del Estado como parte fundamental de un nuevo modelo de administración y gestión. Sin embargo, diversos acontecimientos ocurridos durante el sexenio 2018–2024 han puesto en entredicho la coherencia y eficacia de este modelo, tales como el aumento en adjudicaciones directas, los sobrecostos de obras prioritarias, el debilitamiento institucional y la opacidad en programas y gastos, lo que cuestiona seriamente el multicitado combate a la corrupción. Afirma que a pesar del discurso que caracteriza a la autodenominada Cuarta Transformación, los casos expuestos reflejan contradicciones importantes entre las premisas y los principios que guiaban a este gobierno y las acciones.

Concluye que el principio de austeridad aplicó solo para quienes no formaron parte del círculo cercano, la transparencia ya no fue prioridad, se restringió el acceso a la información de obras importantes argumentando “seguridad nacional”. La Nueva Administración Pública quedó plasmada solo en la retórica, ya que la 4T apostó por un nuevo régimen político que buscaba mayor legitimidad popular, dejando de lado la legalidad administrativa y la institucionalidad.

Jaime Espejel Mena en el artículo describe los rasgos de la administración y gestión pública para comprender la orientación que el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tomó hacia una de ellas. Realiza una revisión desde la sociología de la historia de sus principales propuestas al inicio de su periodo de gobierno (2018-2024). Concluye planteando que su modelo de gestión lo asocian a lo que Ernesto Laclau denomina populismo: **una forma de articulación política que organiza demandas sociales en torno a una identidad colectiva antagónica al “sistema” o las élites**, con un liderazgo fuerte que representa esa unidad. AMLO, en este marco, representa un estilo de gobernar que trasciende lo institucional para presentarse como la encarnación legítima de la voluntad popular.

Martha Esthela Gómez Collado y Germán Ernesto Vildoza Gómez en su artículo denominado resultados en materia educativa del gobierno federal 2018 – 2024 presentan datos sobre los seis informes anuales publicados por la SEP respecto al número de matrícula, escuelas, profesores y cobertura de todos los niveles educativos. Comparan esta información con los resultados de las pruebas PISA realizadas por la OCDE efectuadas en 2018 y 2022 en la que muestran una baja significativa en el aprendizaje de los estudiantes en nivel básico al pasar; por ejemplo, en Lectura de 440 a 415, en Matemáticas de 409 a 395 y en Ciencias de 419 a 410 puntos, todos por debajo del promedio de la OCDE.

Asimismo, analizan la asignación de Becas del bienestar “Benito Juárez García” en los diferentes niveles y el gasto educativo que el gobierno federal otorgó a los estudiantes, concluyendo que el gasto nacional erogó en 2018 la cantidad de \$14,882.3 mm de pesos y en 2024 casi triplicó la cantidad ascendiendo a \$42,807.6. El resultado en los aprendizajes fue menor al reportado en sexenios anteriores, a pesar de que no se destinaban tantas becas a los estudiantes. Esto representó un aumento de 287.62%, es decir, casi triplicó el incremento y el balance no fue positivo en la educación mexicana, así como disminuyó su calidad educativa.

De acuerdo con Alma Beatriz Navarro Cerda, Jocelyne Rabelo Ramírez y Ofelia Rosales Estrella en su artículo nos hablan de la educación superior y de la política social, realizan un análisis sobre el programa de becas en el sexenio pasado y sostienen que una de las actividades sustantivas del Estado es la educación, consideran que ha sido una política de Estado desde su concepción, quedando plasmado en los principales documentos normativos, de ahí que la educación se ha considerado un elemento de consolidación del modelo democrático que se experimenta. Hacen una reflexión acerca de los alcances de la política social durante el sexenio obradorista, poniendo especial énfasis en el programa de becas Jóvenes Escribiendo el Futuro y Beca Elisa Acuña, por considerar que este programa representa una herramienta estratégica a través de la cual se busca crear un vínculo entre estado y sociedad, donde se muestran datos positivos del programa hasta el 2022, aun cuando se concluyó en periodo en el 2024.

En el artículo de Yanella Martínez Espinoza sobre la política pública de salud que se desarrolló durante el gobierno de la 4T, analiza las implicaciones del cambio que hubo del Seguro Popular, pasando por el INSABI y terminando con el IMSS Bienestar. Nos relata que, en 2018 con la llegada a la presidencia de la república de Andrés Manuel López Obrador, se perfiló un cambio de gobierno y de política para el país. Desde el inicio de la gestión comenzó a impulsarse, con una visión humanista, una serie de reformas de gran calado y el sector salud no sería la excepción. La iniciativa de reforma en el sector implicó un proceso de recentralización, concentrando nuevamente desde la federación las funciones técnico-administrativas de la prestación de los servicios médicos a través de la Secretaría de Salud.

Explica que la política pública de salud del gobierno de la 4T tuvo entre sus principales cambios, la desaparición del Seguro Popular de Salud (SPS) y la creación efímera del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), para después consolidarse en lo que hoy conocemos como IMSS-Bienestar. Además, analiza las principales implicaciones que trajo consigo estos cambios. Concluye argumentando que la propuesta de reforma que impulsó el gobierno de AMLO e incluso la del gobierno en turno, debe ser completada con una reforma fiscal que aumente los ingresos y permita sostener el alto gasto social que implica el tema de salud. Considera que se vislumbra un buen comienzo para los cambios que necesita nuestro país.

Patronazgo y Servicio Profesional de Carrera en el gobierno de AMLO (2018-2024)

Patronage and Professional Career Service in the AMLO government (2018-2024)

Recibido: 26 de junio de 2025

Luis Alfredo Sánchez Ildefonso

Aceptado: 9 de septiembre de 2025

José Juan Sánchez González

RESUMEN

Este artículo analiza el fortalecimiento del patronazgo y el debilitamiento del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la administración pública federal mexicana durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024). Su objetivo es valorar cómo los nombramientos discrecionales basados en confianza política afectaron los mecanismos meritocráticos del SPC. La metodología combina un análisis teórico-conceptual del patronazgo y el servicio civil, una revisión histórica del SPC, y un estudio cuantitativo de los resultados en distintos ámbitos del ingreso y la promoción en el SPC, complementado con evidencia normativa. Los resultados muestran una reducción significativa de puestos e instituciones sujetas al SPC, y exponen a los nombramientos eventuales como medio eficaz para la obtención de un nombramiento como titular. Situación que contribuye al fortalecimiento de un sistema de patronazgo que prioriza la lealtad personal sobre la competencia profesional. Se concluye que la administración de López Obrador aceleró el desmantelamiento del SPC, fortaleciendo un sistema de patronazgo que compromete la profesionalización burocrática y refuerza el control político, que implica costos institucionales para la administración pública mexicana.

PALABRAS CLAVE: Administración pública; política y gobierno; burocracia; personal profesional; función pública.

ABSTRACT

This article examines the strengthening of patronage and the weakening of the Professional Career Service (SPC) in Mexico's federal public administration during Andrés Manuel López Obrador (AMLO)'s presidency (2018-2024). Its objective is to assess how discretionary appointments based on political trust impacted the SPC's meritocratic mechanisms. The methodology combines a theoretical-conceptual analysis of patronage and civil service, a historical review of the SPC, and a quantitative study of outcomes in various aspects of SPC recruitment and promotion, complemented by normative evidence. The results reveal a significant reduction in SPC-covered positions and institutions, highlighting temporary appointments as an effective means to secure permanent appointments. This situation contributes to a patronage system that prioritizes personal loyalty over professional competence. It is concluded that López Obrador's administration accelerated the SPC's dismantling, reinforcing a patronage system that undermines bureaucratic professionalization and strengthens political control, incurring institutional costs for Mexican public administration.

KEYWORDS: Public administration; Politics and government; bureaucracy; professional personnel; civil service.



INTRODUCCIÓN

La burocracia en México ha estado en un continuum entre el patronazgo político y la modernización administrativa como el servicio civil de carrera, con diferentes implicaciones para la subordinación, control y autonomía de la burocracia (Sánchez González, 2025, p. 40). El patronazgo y el servicio civil consisten en una relación de crecimiento o disminución de los límites mutuos. El servicio civil en el siglo XXI ha buscado crecer en un México carente de experiencia en el tema y dominado por el patronazgo. A diferencia de otros países, donde el servicio civil tiene antecedentes más firmes y lejanos, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) ha tenido una implementación lenta, incierta y orientada a su disolución.

El sistema administrativo mexicano se desarrolló durante décadas al amparo de un patronazgo sistemático, en el cual figuras políticas controlaban las estructuras orgánicas del servicio público. Este fenómeno se encuentra arraigado en la cultura mexicana, tiene distintas modalidades, expresiones y utilidades, que lo han convertido en un recurso importante para sostener el ejercicio del poder. Si bien el carácter decadente del SPC en México es una tendencia generada desde los primeros años en que su implementación mostró el daño al sistema tradicional, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) contribuyó a precipitar su desmantelamiento. El objetivo de este documento es analizar el estado del patronazgo en la administración pública federal en México con relación al servicio civil. Para tal efecto, plantea que la discrecionalidad del nombramiento bajo consideraciones de confianza personal o política creció en el sexenio a partir de reducir los espacios destinados al SPC e, internamente, al socavar los mecanismos de promoción.

Con este propósito, el análisis se estructura en cuatro apartados. Primero, iniciamos por explorar las tensiones de patronazgo con la burocracia, que incluye un examen de las perspectivas predominantes en el debate académico sobre este tema. Segundo, se caracteriza el servicio civil en México en relación con el patronazgo, donde se advierte la fuerte relación política que tiene el segundo con las carreras en la burocracia. El tercer apartado contextualiza el sexenio de López Obrador y desarrolla un análisis cuantitativo y cualitativo del SPC, así como la forma en que las designaciones discrecionales intervienen en los procesos de ese sistema. Por último, se presentan conclusiones que destacan el resurgimiento del patronazgo en la administración pública federal. El patronazgo se ha renovado en la práctica sin requerir modificaciones a la Ley, mediante ajustes reglamentarios y apoyado en medidas de austeridad que, al reducir o excluir puestos regulados por el SPC, han favorecido los nombramientos discrecionales propios del patronazgo. La modernización administrativa mediante la profesionalización ha retrocedido su marcha y se ha reacomodado el patronazgo.

I. Tensiones entre patronazgo y burocracia

La dicotomía de política y gobierno ha sido un tema clásico en el estudio de la administración pública. En su núcleo se encuentra la tensión entre agendas, decisiones y necesidades de gobierno o de partidos frente a la autonomía técnica requerida por las tareas administrativas. El desafío central consiste en evitar que el cuerpo permanente, especializado e impersonal del Estado (la burocracia), sea colonizado por la victoria electoral de un partido.

En sentido contrario, existe el temor de que la burocracia pueda rivalizar con los proyectos y decisiones de la autoridad. Si bien la responsabilidad política se asume por efecto del voto, la burocracia, según Echebarría, está

“sujeta a la responsabilidad general del gobierno” (2005, p. 3), de manera que carece de una responsabilidad directa ante la ciudadanía. En la teoría de la burocracia, una característica de ese cuerpo es la neutralidad política en la competencia electoral, que implica evitar intereses o preferencias personales en la gestión de los recursos públicos. Tal neutralidad es viable en los modelos de servicio civil; pero, como señala Sánchez González (2022), “la objeción más importante al patronazgo es que los empleados públicos se utilizan para construir las maquinarias políticas” (p. 130).

El servicio civil se refiere a un proceso de profesionalización que implica integrar y formar profesionales en la amplia variedad de tareas de la administración pública y retenerlos, fundamentado en principios como el mérito, la neutralidad política, la igualdad y la equidad (Sánchez González, 2022, pp. 141-164). La formación de un servicio civil basado en estos principios conduce a reducir la influencia o intensidad del patronazgo, ya que este último prioriza lealtades políticas sobre competencias técnicas.

Distinguir entre las acciones para obtener la victoria electoral de las que se emprendan desde la acción de gobierno por las autoridades electas, implica dos momentos diferenciados. Uno que está en el ámbito de las facciones, expresadas en la pluralidad interna de los partidos y de las alianzas externas para alcanzar victorias, lo cual compromete estímulos a cambio de apoyos. El segundo está en el ámbito del Estado, donde el gobierno electo debe gobernar a toda la sociedad. En el primero existe una necesidad política donde el ofrecimiento de recompensas se traduce en la ocupación de posiciones encumbradas de la administración. Para el segundo, la burocracia es un cuerpo del Estado con saberes profesionales que la hacen racional y su labor es universal e impersonal, con independencia al partido político ganador de las elecciones y de sus alianzas, siendo necesaria para gobernar a la sociedad, pero que puede ser socavada para atender un mayor número de compromisos. El debate gira en torno a que otorga más importancia el vencedor de la contienda electoral: a los compromisos o a la racionalidad administrativa en el ejercicio del gobierno.

Como ente profesional, la burocracia separa lo público del interés privado, y distingue entre las cuestiones propias de la competencia electoral de la administración de los recursos públicos. La experiencia acumulada da pie a una carrera en la administración, cuya sujeción a reglas de ingreso, remuneración, formación, promoción y separación formula un servicio civil. En términos de Weber, el servicio civil “separa la oficina del domicilio privado del funcionario, y en general la burocracia separa la actividad oficial de la esfera de la vida privada. El dinero y el equipo públicos quedan divorciados de la propiedad privada del funcionario” (1999, p. 118).

Gobernar no es como una campaña

La campaña electoral y la victoria política son procesos distintos a la tarea de gobernar. Mientras la burocracia se compone de profesionales capacitados, el patronazgo da espacio a la improvisación al incorporar perfiles inexpertos. Fortalecer las competencias burocráticas requiere una inversión significativa, y desplazarlas supone un desperdicio de recursos, lo que fundamenta la crítica al patronazgo. El ganador electoral, al disponer de espacios para designar por confianza política o personal, obtiene un mayor control sobre los recursos, las acciones a emprender y la verticalidad en la toma de decisiones. Quienes ocupan estos puestos reciben una recompensa que retribuyen con lealtad. Esta relación contradice el ideal weberiano, según el cual el servidor público “no se considera servidor personal de un gobernante” (Weber, 1999, p. 120), lo que genera el riesgo a caer en lo que Guerrero Orozco denomina un “sistema autodidacta de aficionados” (2011, p. 24).

Estudiosos del fenómeno de la política y la burocracia en América Latina, han encontrado que la segunda es considerada un instrumento para sostener las bases de apoyo político (Siklodi, 2014, p. 17). Para Geddes, los puestos son un recurso político y objeto de la lucha por el poder (1996, p. 176). Así, “el repliegue del servicio civil son espacios recuperados por el patronazgo” (Sánchez Ildefonso, 2024, p. 254). Según Guerrero Amparán:

“En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones)” (2000, p. 9).

Para Llano (2016b), el patronazgo tiene un multipropósito favorable a la corrupción, que interesa a algunos sectores del sistema político. “Así, su utilidad tanto para consolidar el poder político como para gestionar flexiblemente, contribuyen a comprender su carácter perdurable y persistente” (Llano, 2016a: 20).

Patronazgo, ¿qué es?

Según Dreyfus (2012), el patronazgo es una forma de clientelismo político que acentúa la relación de patrón-cliente, en la que existe algo que ofrecer y la persona que obtendría algo a cambio de una relación de dominación consentida (p. 15). Para Grindle (2012), el patronazgo, como sistema de nombramiento, constituye un mecanismo discrecional que, con fines personales y/o políticos, representa la principal vía para ocupar un puesto no electo (p. 18). En este sentido, el ingreso al servicio público opta por criterios que eluden la selección por méritos y competencias, no son neutrales ni responden necesariamente a especificaciones del puesto. Es un mecanismo ejercido por la autoridad política gobernante, que, para Moya y Garrido, refleja el uso del poder derivado de la victoria electoral, que afecta la ocupación de los niveles jerárquicos de la administración (2018, p. 217). Además, es relevante para la conservación del poder (Folke et al, 2011), al permitir la “cooptación de puestos, roles y recursos claves dentro de las instituciones públicas” (Aguirre, 2012, p. 53), lo cual constituiría una especie particular de clientelismo (Miranda, 2017).

De acuerdo con Kopecký et al. (2016), el patronazgo cumple una doble función: por un lado, recompensar a los partidarios por sus servicios electorales durante las campañas; por otro, actuar como una herramienta de gestión para controlar la formulación e implementación de políticas públicas (p. 417). En este sentido, identifica dos motivaciones principales: “un deseo de controlar las instituciones estatales (por ejemplo, para garantizar la formulación e implementación de políticas alineadas con los objetivos políticos) y el deseo de recompensar a los partidarios de partidos o políticos, activistas o incluso amigos y familiares (por ejemplo, por su apoyo electoral o su lealtad al partido)” (p. 423).

Tabla 1.*Tipos de Patronazgo, según Panizza, Peters y Ramos*

Categorización	Descripción
Profesionales de partido ("party professionals")	Nombramientos de individuos con alta capacidad profesional y confianza partidista, cuya lealtad y habilidades técnicas se orientan al servicio del partido.
Tecnócratas programáticos ("programmatic technocrats")	Expertos con capacidad técnica, independientes de la confianza partidista, que pueden servir a cualquier autoridad electa o mantener una relación de confianza personal con líderes, sin afiliación partidista.
Agentes del aparato ("apparatchiks")	Individuos leales al partido con habilidades políticas valiosas, incluyendo operadores políticos, activistas, supervisores de la burocracia ("commissars") e intermediarios electorales entre votantes y gobiernos.
Agentes políticos ("political agents")	Personas que combinan confianza no partidista con habilidades políticas, allegados que protegen al líder, operan políticamente en su favor o movilizan recursos y votos para apoyarlo

Fuente: Elaborado a partir de Panizza, Peters y Ramos (2018, pp. 151-152).

Panizza, Peters y Ramos (2018) proponen una tipología para clasificar los nombramientos por patronazgo, definiéndolo como "el poder de los actores políticos para designar discrecionalmente a individuos en cargos no electivos del sector público, independientemente de la legalidad de la decisión" (p. 148). Su clasificación se basa en dos dimensiones: la primera, la naturaleza de la confianza, que puede ser partidista (derivado de la pertenencia y contribución a un proyecto político) o no partidista (basado en confianza personal, cooptación o conveniencia estratégica o grupal); la segunda, el tipo de habilidades, que pueden ser profesionales (experiencia, conocimiento técnico o de la cartera) o políticas (capacidad de operación, persuasión, negociación o intermediación). Estas dimensiones generan las categorías presentadas en la tabla 1.

En la clasificación destaca la confianza como un factor central, vinculado a una relación asimétrica cuya duración depende de las condiciones y decisiones del patrón. Por ejemplo, cuando la confianza se diluye, el subordinado genera desconfianza o es menos confiable, entonces el pragmatismo orienta a sustituirlo con un elemento más confiable, o conveniente (Christensen y Lægreid, 2020). El predominio de un tipo de patronazgo revela la hegemonía de un partido o coalición en el sistema político, y la relevancia de liderazgos independientes o las transiciones entre ambos.

Por su parte, Bearfield (2009) encuentra en el patronazgo una herramienta de gobierno con estilos y objetivos específicos: El organizacional, que es útil para fortalecer o crear organizaciones políticas; el democrático, el cual busca lograr objetivos democráticos o igualitarios; el táctico, utiliza la distribución de los cargos públicos para salvar divisiones políticas o escisiones, como medio para lograr eficacia; y, el reformista, que surge cuando, quienes se han comprometido a reformar la práctica de patrón existente, la usan como medio para reemplazar el régimen que los precede (p. 68). Es así como el patronazgo podría contribuir a su propia reforma, revertir condiciones de ingobernabilidad y crisis políticas en regímenes democráticos, e incluso mejorar la provisión de servicios públicos (Toral, 2023).

II. Patronazgo y servicio civil en México

A diferencia de otros países de América Latina que desde la década de 1930 iniciaron esfuerzos para establecer servicios civiles, la burocracia en México, con excepción del Servicio Exterior Mexicano, ha carecido de un modelo de este tipo. Un antecedente se encuentra en un Acuerdo de 1934, elaborado en la presidencia de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), que representó el primer intento del gobierno por establecer un servicio civil de carrera en México para limitar el patronazgo en el nombramiento discrecional de los puestos públicos.¹ El presidente Lázaro Cárdenas rechazó el Acuerdo y publicó, a cambio, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938).

Iniciativas posteriores, como la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en la década de 1980 y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) durante la administración Zedillo, no lograron resultados efectivos. En los años de 1990 hubo experiencias focalizadas, denominadas “islas de excelencia”, en donde logró establecerse servicios civiles, siendo el ejemplo más destacado el Servicio Profesional Electoral del entonces Instituto Federal Electoral (Méndez, 2000).

El patronazgo en el caso mexicano fue un subproducto natural del sistema político posrevolucionario en la etapa caudillista y después, en la etapa presidencial. Los presidentes entrantes generalmente pensarían en los cargos públicos como un “botín” susceptible de ser compartido. Se construiría un sistema característico del patronazgo, dinamizado por influencias políticas, partidistas y hasta personales. “La lealtad personal era un valor central, muy por encima del compromiso institucional o la mentalidad de servicio público” (Dussauge y Casas, 2023, p. 150).

En ausencia de un servicio civil generalizado, las medidas se centraron en el reconocimiento de los derechos laborales y en beneficios para el personal, condicionados por la disciplina y el control de liderazgos sindicales subordinados al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esto dio lugar a la distinción entre personal de base (sindicalizado u operativo, con protección legal contra reestructuraciones, líneas de escalafón y estabilidad laboral) y personal de confianza, que abarca todos los puestos de mando. Es en el personal de confianza donde incide el fenómeno del patronazgo. En el siglo XX, la ocupación de posiciones administrativas aplicaba un enfoque de equipo que rotaba en función de un líder. De ahí que, el ingreso, promoción y separación pasaban por los deseos y conveniencias del líder y sus allegados, creando lealtades personales en torno a su figura.

La transición entre el régimen priista y la administración panista de Vicente Fox en el año 2000 impulsó una serie de cambios, particularmente, la introducción del servicio civil para la administración centralizada, aprobada en el Congreso prácticamente por unanimidad (Méndez, 2008), en abril de 2003 e implementada con su Reglamento un año después. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) surge con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF). En su diseño, corresponde a un modelo de empleo (Dussauge, 2005), lo cual significa que el punto de ingreso puede ser en cualquier posición vacante. Es el servicio civil más transversal y extendido en posiciones de mando en el sector público centralizado, que discursivamente privilegia el mérito como elemento clave para la selección de nuevos servidores públicos.

¹ Nos referimos al “Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil”, que estuvo vigente entre el 12 de abril y el 30 de noviembre de 1934.

Peculiaridades del Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con la LSPCAPF (2003) y el Reglamento de la LSPCAPF (2007), el SPC es dirigido por la Secretaría de la Función Pública (SFP), comprende una franja de puestos, que abarcan niveles jerárquicos de Enlace a Director General, y considera al concurso público como el mecanismo de ingreso. Los concursos implican la intervención de dos comités, uno que establece las reglas específicas del SPC al interior de la institución (Comité Técnico de Profesionalización, CTP) y otro que interviene en el desarrollo del concurso de ingreso (Comité Técnico de Selección, CTS). Este último se integra por representantes del área de recursos humanos de la institución; de la SFP, a través del Órgano Interno de Control (OIC); y, el superior jerárquico del puesto en concurso.

El SPC tiene un conjunto de principios y define siete subsistemas (planeación, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, y control y evaluación). Excluye al personal de base, a las personas contratadas por honorarios, así como a las libres designaciones (como gabinetes de apoyo y posiciones así autorizadas). En 2005, unas 103 instituciones formaban la administración pública centralizada que abarcaba 610,509 puestos. En 77 instituciones aplicaba la LSPCAPF y en conjunto concentraban 276,726 puestos, de los cuales 42,944 integraban el SPC (ASF, 2007, pp. 681-682). Es decir, son parte del SPC el 15.5% de los puestos de las instituciones sujetas a la LSPCAPF, o bien, el 7% del total de puestos de la administración pública centralizada. Diez años después se observa la tendencia a la reducción: 36,123 puestos en 76 instituciones es la magnitud del SPC (Sánchez Ildefonso, 2017, p. 31).

La LSPCAPF no ha tenido modificaciones relevantes en el diseño del servicio civil desde su creación y al final de la administración de AMLO. Dos Reglamentos orientaron la operación del SPC entre 2004 y 2023, en el primero (vigente hasta 2007), su perspectiva estaba orientada a implantar el Servicio y chocó ante las prácticas del patronazgo heredadas del régimen priista. Por ello, la segunda fue más flexible a los intereses de cada institución y fracturó la capacidad de rectoría de la SFP sobre los procesos.

Una de las principales manifestaciones de la vigencia del patronazgo se encuentra en el artículo 34 de la LSPCAPF (2003), que indica:

“En casos excepcionales y cuando peligro o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema”.

Entre 2004 y 2023, el Reglamento definió una temporalidad máxima de ocupación de diez meses. En enero de 2024, fueron publicadas reformas al Reglamento, donde destaca que la ocupación temporal podría ser hasta por tres años en niveles de director o superior y hasta por dos ocasiones consecutivas (RLSPCAPF, 2024). Quien ingresa por este mecanismo lo hace como servidor público de carrera eventual.

El SPC propone que, a partir de una adecuada planeación de la organización y del personal, hay acciones de reclutamiento orientados a la selección e ingreso de un candidato calificado a un puesto vacante definitivo en alguna de las jerarquías consideradas, acorde al perfil específico elaborado y autorizado en la institución. Una persona participante, al ganar un concurso público y ocupar el puesto, obtiene el carácter de servidor público de carrera titular y estaría involucrada en programas de capacitación y especialización; además de tener una potencial movilidad horizontal y vertical en las estructuras administrativas, y permanencia, además de estar sujeta a la evaluación del desempeño y obtener posibles recompensas o estímulos. El conjunto proveería información para mejorar cada uno de los subsistemas desde la planeación.

Patronazgo en la presidencia de AMLO

A pesar de la transición política de 2000, la práctica de la lealtad personal, característica del patronazgo, persistió en la administración pública mexicana. Durante las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, el SPC se mantuvo normativamente, pero enfrentó significativos cuestionamientos a su implementación y resultados, debido a la prevalencia de prácticas discrecionales (Méndez, 2016; Pardo, 2021; Sánchez Ildefonso, 2024). Esta tendencia se mantuvo durante la administración de López Obrador, donde el patronazgo continuó desafiando los principios de mérito y transparencia del SPC.

El presidente López Obrador en materia de profesionalización puede resumirse con el lema: “Más patronazgo menos profesionalización”. Fomenta el patronazgo político en su gobierno y, al tener una enorme cantidad de puestos públicos de “confianza”, cuenta con un alto poder de nombramiento. No le interesaron los servidores públicos con mayor experiencia profesional. Confió más en los militares que en el personal civil (Sánchez González, 2024, p. 77). AMLO colocó a sus amigos en puestos claves sin importar su capacidad técnica para desempeñar el cargo. Se trató de priorizar la lealtad por encima de los perfiles profesionales, sin importar el costo económico y social de la curva de aprendizaje (Peñaloza, 2024, p. 7).

La idea de servidor público del presidente partió de una singular forma homogeneizada de entender el pasado: Tuvo por base que los gobiernos anteriores, y quienes laboraron en ellos, eran “sinvergüenzas inmorales”, o “burócratas despilfarradores de recursos”, o corruptos y partícipes de mafias englobadas en la categoría de neoliberales (Pardo y Nieto, 2025). Tales personajes, usaron estructuras onerosas, con duplicidad de funciones, niveles jerárquicos innecesarios, y sueldos y prestaciones privilegiados. De ahí la necesidad de apelar a acciones de austeridad para frenar el derroche y redirigir recursos para financiar tanto obras públicas como la política social.

En los hechos, hubo un maltrato hacia el personal de confianza sobre el cual incidieron varias medidas de austeridad, cuestión que contrasta ante el discurso tranquilizante hacia personal de base, según el cual ningún trabajador sería afectado por las reestructuraciones ya que eran parte del pueblo. Entre las medidas de austeridad previstas se enumeran la compactación de estructuras orgánicas, la eliminación de jerarquías, la cancelación de

organismos, la reducción del gasto operativo y de sueldos. Si bien mejoró las remuneraciones en los niveles de Enlace a Subdirector, eliminó las dos prestaciones distintivas del personal de mando desde la administración Zedillo: Un seguro de separación individualizado (dirigido a que, en la eventual baja de un servidor de mando, podría retirar la suma acumulada del ahorro voluntario de un porcentaje limitado de su sueldo más la aportación gubernamental de un monto similar, que se colocaba en manos de un ente financiero para obtener rendimientos); y un seguro de gastos médicos mayores.

Además, AMLO despreció tanto el SPC como al servicio civil diplomático. Aunque había una cantidad destacada de embajadores y cónsules que formaban parte del Servicio Exterior Mexicano, propuso el nombramiento de personajes de su confianza o cooptados (exgobernadores del PRI), sin la preparación profesional ni las características para representar al país en el extranjero (Sánchez González, 2024, p. 78).

En este contexto, la declaración del presidente López de un perfil deseable de 90% honestidad y 10% experiencia, ilustra su crítica al pasado: “Antes era al revés, 90% de experiencia, buenísimos y además charlatanes, pero eso sí, muy corruptos” (El Universal, 2019). Pronto esa declaración se parafrasearía en los medios de comunicación como 90% lealtad y 10 % capacidad. Acorde a lo expuesto, las declaraciones apuntarían a la integración de tecnócratas programáticos o agentes políticos en el servicio público, en los términos de Panizza, Peters y Ramos (2018); o bien, en sus pretensiones como proyecto político, a un patronazgo democrático en los parámetros de Bearfield (2009).

III. Patronazgo y SPC en tiempos de austeridad republicana

Según el Censo de Gobierno Federal 2024, al cierre de 2023, 304 instituciones conformaban la Administración Pública Federal. De estas, 64.2% correspondían a la administración pública paraestatal; 30.9 %, a la administración pública centralizada, y 4.9 %, a empresas productivas del Estado y sus subsidiarias. A nivel nacional, 1,620,828 servidores públicos laboraban en instituciones de la administración pública federal (INEGI, 2024).

La composición de esa fuerza de trabajo, de acuerdo con el Censo, indican que el 70.2% del personal ostentaba un puesto de base, 11.7% era eventual, 2.3% fue contratado por honorarios y 15.8% era de confianza. Ante las condiciones de protección al personal de base, definidas en el apartado B del artículo 123 constitucional, los puestos operativos no están a disposición del vencedor en las elecciones, a diferencia del medio millón de puestos restantes y contratos de honorarios. En el personal de confianza, alrededor de 256 mil puestos, se encuentra inmerso el universo del SPC.

Los datos del Censo de 2024 tienen variaciones con los de 2019 (INEGI, 2019), en donde, al finalizar 2018, el número de instituciones sumaban 316 y el número de servidores públicos registraba 1,476,478 personas. De esa cantidad, el 71.76% era personal de base, 20.78% de confianza, 6% eventual y 1.4% por honorarios. El personal de confianza comprendía a casi 307 mil personas.

Instituciones bajo el manto del SPC

Una de las primeras excepciones del SPC son aquellas instituciones sujetas y las que quedaron excluidas. No es objeto de este trabajo analizar las variaciones en la población censada, pero si es de interés el universo asociado a la relación entre el SPC y el patronazgo, que al sistema administrativo naturalmente refiere a los puestos de confianza.

La siguiente tabla nos indica el número de instituciones de la administración pública federal centralizada, entre 2018 y 2024, sujetas a la LSPCAPF. Ese volumen general muestra organizaciones sostenidas en el SPC (algunas tuvieron cambios de nomenclatura), o que han tenido variaciones que disminuyen o aumentan las instancias del SPC.²

Tabla 2.
Instituciones del SPC, 2018-2024

Categoría	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Instituciones sujetas al SPC	79	79	73	72	69	70	71
Instituciones sujetas al SPC, en relación con el año inmediato anterior	0	0	72	72	67	67	70
Instituciones que dejaron de estar sujetas al SPC, en relación con el año inmediato anterior	0	0	7	1	5	2	0
Instituciones nuevas sujetas al SPC, en relación con el año inmediato anterior	0	0	1	0	2	3	1

Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024a).

En 2018, las instituciones sujetas al SPC representaban el 25% del total de las organizaciones federales, mientras que para 2023 constituían al 23%. Durante el sexenio del presidente López Obrador, estas instituciones se mantuvieron estables en los dos primeros años. Sin embargo, en los tres siguientes disminuyeron en un 12%; entre 2023 y 2024, la cifra se estabilizó sobre las 71 instituciones. Tal disminución está vinculada a la reestructuración de la administración pública federal, orientada por una política de austeridad (“austeridad republicana”) y tendiente a reducir los costos de la administración, en una lógica discursiva a favor de la eficiencia. Así, se fusionaron, desaparecieron o crearon dependencias y entidades federales, reflejadas en la compactación de los 316 organismos en 2018, a 304 en 2023, que estarían relacionadas con la desaparición de 15 instituciones del SPC entre 2020 y 2023, y la aparición de 7, entre 2020 y 2024.

Las instituciones sujetas al SPC constituyen un bloque de contención del patronazgo a favor de la autonomía técnica. De esta forma, las limitaciones al patronazgo serían notables en función del ingreso y la de servidores públicos, así como en la duración del empleo. La duración del nombramiento, con independencia a los motivos de separación que define la LSPCAPF, varía según las características de ocupación de los puestos:

En el primer nivel del SPC, un aspirante a un puesto de enlace, al resultar ganador de un concurso, obtiene un nombramiento eventual por un año, que podría ampliarse a 5 en tanto obtenga un desempeño satisfactorio en la evaluación anual correspondiente y se le otorgue la nominación de servidor público de carrera titular.

Por ocupación temporal, fundado en el artículo 34 de la LSPCAPF: Un nombramiento eventual de hasta 10 meses o menos, en caso de que haya ganador del concurso convocado. Según las modificaciones de 2024 al Reglamento de la Ley, en los niveles de Director a Director General, podría alcanzar hasta los tres años.

En el caso de un ganador de concurso a puesto sin titular de Jefe de Departamento a Director General, hasta cinco años, y cuya renovación depende de la certificación de competencias o capacidades que indique el perfil de puesto ocupado por el servidor público de carrera.

² Para dos instituciones creadas en 2023 así como la creada en 2024, si bien están consideradas como sujetas al SPC, en la práctica carecen de puestos de carrera en su estructura.

Bajo la intervención del CTP, ante el otorgamiento de una licencia con o sin goce de sueldo a un servidor de carrera titular, se nombrará provisionalmente, a otro servidor de carrera titular hasta por el periodo de vigencia de la licencia, de uno, 6 o 12 meses.

Finalmente, en el caso de puestos libre designación, si bien no son puestos del SPC si responden a ciertos procesos de fortalecimiento del desempeño institucional, y sus efectos tienen el término que imponga el titular de la institución.³ El patronazgo se manifestaría de forma explícita en el numeral 2, y buscaría incidir en el 3 a partir de la existencia de un candidato preferido anterior a los resultados del concurso, con o sin nombramiento temporal del artículo 34 de la Ley, y al que posiblemente se hayan dado facilidades en el proceso.

Las posiciones regidas por el SPC

De acuerdo con la SFP (2024b), entre el 1 de diciembre de 2018 y al 30 de junio de 2024 se habrían desarrollado 20,651 concursos de ingreso al SPC. De ese número, en 15,032 casos se declaró un ganador; 4,747 se declararon desiertos; 152 fueron cancelados y el restante aún estaban en proceso (p. 24). El número de puestos sujetos al SPC, por año y jerarquía de puesto se presentan en la tabla 3.

Tabla 3.

Puestos sujetos al SPC, por nivel jerárquico, 2018-2024

Nivel	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dirección General	192	195	187	187	178	191	184
Dirección General Ad-	467	290	216	4	0	0	0
Dirección de Área	2,445	2,054	2,102	2,429	2,423	2,413	2,384
Subdirección de Área	7,217	4,501	4,444	4,526	4,439	4,463	4,533
Jefatura de Departa-	8,679	7,999	8,058	8,132	8,131	7,938	8,009
Enlace	8,689	6,526	6,441	6,454	6,271	6,086	6,022
Total	27,689	21,565	21,448	21,732	21,442	21,091	21,132

Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024c) y SABG (2025).

En principio, el número de puestos en 2018 no corresponden a escenarios organizacionales impulsados por la administración de López Obrador, sino a una inercia del anterior gobierno, pero que plantea un referente en cuanto a la compactación de estructuras. Al considerar el periodo 2019-2024, el promedio de puestos sujetos al SPC es de 21,402. Como fue señalado, un puesto vacante definitivo implica un concurso de ingreso para ser ocupado con un titular.

Si para el periodo, el informe de la SFP indica que se desarrollaron 20,651 concursos, ello equivale a decir que prácticamente todos los puestos del SPC fueron desocupados y puestos a concurso al menos una vez durante el sexenio.

³ Los puestos de libre designación son puestos de carácter excepcional, de forma que su ocupación es distinta a los procedimientos de ingreso del SPC, pero se sujetan a la evaluación del desempeño. Al iniciar la implementación de la Ley, todo el personal de confianza activo en puestos contemplados por el SPC, fueron considerados como de Libre Designación y mientras se realizaban las acciones dirigidas a su evaluación fueron etiquetados como servidores públicos en “transición”.

Otro aspecto que resalta es la desaparición de las direcciones generales adjuntas en 2022. Desde el inicio de la administración, el presidente López definió que ese nivel fue una invención de los gobiernos neoliberales, que duplicaban funciones y formaban otro gobierno (El Universal, 2022). Con diferentes normas,⁴ se instruyó a las dependencias y entidades a eliminar ese nivel jerárquico, que, tras las reestructuraciones administrativas, en 2021 ya era inexistente. Este nivel fue convertido presupuestalmente en una dirección de área, lo cual explica la recuperación del volumen de plazas de esa jerarquía, que pasaron de 2,054 en 2019 a 2,429 en 2021.

De acuerdo con la posibilidad que ofrece el artículo 34, el patronazgo es factible en cualquier posición del SPC dado su modelo de servicio civil de empleo. Los nombramientos fuera del SPC consideran las designaciones de servidores públicos en gabinetes de apoyo y de libre designación, además de las posiciones inmersas en la “designación directa”.⁵ Los puestos del SPC consideran las posiciones ocupadas con servidores de carrera titulares y los de ocupación temporal. Para obtener la totalidad de puestos que integran el SPC, a los datos de la tabla 3 es necesario adicionar las posiciones vacantes al último día de cada año, así como las que se encuentran en litigio, tienen algún tipo de sanción o algún problema de dictamen organizacional.

La dinámica de la ocupación en el SPC

La ocupación de puestos del SPC ha tenido variaciones cuantitativas en el periodo de estudio. En la tabla 4 se muestran los puestos ocupados anualmente con servidores de carrera titulares, expresados en porcentajes.

La titularidad de un puesto es relevante en cuanto se invoca a los derechos y obligaciones de servidores de carrera, además del apego a las definiciones de la LSPCAPF. Pero, desde la óptica de patronazgo, es observable el aprovechamiento del sistema para proteger a elementos leales tanto a una autoridad política como a una designación directa en la alta administración. Por ejemplo, en la tabla, en el nivel de director general hay una menor cantidad de titulares en 2019 respecto a 2018, lo que implica una alta ocupación por personal eventual. A medida que avanza la administración, 4 de cada 5 directores generales son titulares de su puesto en 2023. Para 2024 el número de titulares cae a la mitad, efecto propio del cambio de administración, los relevos de equipos y los reacomodos personales.

⁴ Entre ellas, La Ley Federal de Austeridad Republicana (2019); el memorándum del 3 de mayo de 2019 que ordena la implementación de medidas de austeridad republicana (Presidencia de la República, 2019), y el Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de 2021 (SHCP, 2021), además de otras disposiciones en los Presupuestos de Egresos y circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁵ El artículo 2, fracción XVII del Reglamento de la LSPCAPF de 2007 define la designación directa como: “Aquellos puestos que no están sujetos a la Ley, en virtud de que el procedimiento para realizar la designación o expedir el nombramiento de su titular, se encuentra previsto expresamente en alguna disposición a nivel constitucional o legal”.

Tabla 4.*Puestos del SPC ocupados con titulares, en porcentaje, 2018-2024*

Nivel	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dirección General	69.2	54.3	61.5	79.6	78.6	81.6	41.8
Dirección General Adjunta	75.8	64.1	74.5	100	-	-	-
Dirección de Área	84.1	72.5	75.9	85.8	90.6	87.9	75.5
Subdirección de Área	91.6	83.8	86.8	90.6	93.1	91.1	87.0
Jefatura de Departamento	88.2	86.1	88.3	91.3	92.7	90.8	89.7
Enlace	77.4	82.8	83.5	79.4	80.6	77.5	78.1
Total	85	82.8	85	86.9	88.9	86.6	83.8

Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024c) y SABG (2025).

Esta última situación es particularmente representativa de las limitaciones en la consolidación del SPC y del fortalecimiento del sistema de patronazgo: el último año de la administración en análisis no retuvo los talentos formados en el servicio público, de forma que prevalecen las lealtades personales sobre las profesionales. Situaciones similares son observables a nivel de dirección, subdirección y jefatura de departamento, aunque en estos casos la cresta se ubicó en el año 2022 y se mantuvo alta en 2023; para 2024, la tabla revela reducciones en porcentajes de 12.4, 4.1 y 1.1 respecto al año anterior, respectivamente. La ocupación de puestos con servidores de carrera eventuales ofrece una visión alterna para el entendimiento de los nombramientos por patronazgo, mismos que se refieren en la tabla 5.

El volumen de plazas de enlace es más numeroso que el de las de otras posiciones y también es mayor al promedio de ocupación con servidores eventuales (20.1 %) respecto a la media del SPC entre 2018 y 2024 (14.4%). El enlace es el primer nivel de ingreso al SPC, normativamente implica, sin eludir la posibilidad de una ocupación temporal, un concurso anual para incorporarse al servicio público. Ello resulta en la obtención de un nombramiento eventual que cambiaría a titular un año después, tras una evaluación del desempeño. Es decir, no son necesariamente nombramientos temporales por artículo 34.

Tabla 5.*Puestos del SPC ocupados con eventuales, en porcentaje, 2018-2024*

Nivel	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dirección General	30.8	45.7	38.5	20.4	21.4	18.4	58.2
Dirección General Adjunta	24.2	35.9	25.5	0	0	0	0
Dirección de Área	15.9	27.5	24.1	14.2	9.4	12.1	24.5
Subdirección de Área	8.4	16.2	13.2	9.4	6.9	8.9	13
Jefatura de Departamento	11.8	13.9	11.7	8.7	7.3	9.2	10.3
Enlace	22.6	17.2	16.5	20.6	19.4	22.5	21.9
Total	15	17.2	15	13.1	11.1	13.4	16.2

Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024c) y SABG (2025).

Los promedios de ocupación eventual en posiciones del SPC van del 10.4% para jefaturas de departamento, 10.8% para subdirecciones, 18% para direcciones y 33% para direcciones generales. Las remuneraciones y las responsabilidades de los puestos son acordes a un diseño organizacional de forma piramidal, de manera que los datos apuntan a la idea de que, a menor remuneración y capacidad de decisión, menor interés en la ocupación de puestos por patronazgo, pero sin renunciar a él.

La competencia en el ingreso al SPC

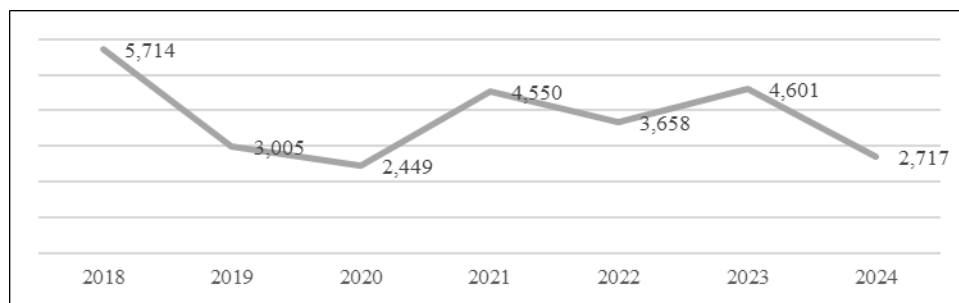
En nuestro interés por identificar el patronazgo en el servicio civil, vamos a profundizar en el análisis de los concursos publicados y las características de sus resultados. Para ello emplearemos la información de la figura 1.

La aplicación del artículo 34 implica la obligación de publicar a concurso el puesto ocupado en un periodo definido. Cada puesto concursado representa una vacante definitiva. Aunque existe la necesidad de mantener las estructuras ocupadas, la dinámica administrativa y los intereses en la ocupación orientan a que las instituciones no concursan toda la vacancia.

La información de concursos muestra que en ningún año fue superado el número de los publicados en 2018. Aun si consideramos los años de 2020 y 2021 como atípicos en relación con la contingencia sanitaria por Covid-19, la evidencia apunta a una menor publicación de concursos, probablemente relacionada con un menor volumen de puestos sujetos al SPC. Desde que surgió el SPC y hasta 2024 se habían desarrollado poco más de 100 mil concursos. El 20.8% de esos concursos ocurrieron en el sexenio de estudio, pero el 33.3% fueron en la administración Peña Nieto y el 39% en el sexenio de Felipe Calderón.

Figura 1.

Concursos publicados del SPC, 2018-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de SABG (2025).

Tal situación describe una tendencia sostenida a disminuir los alcances del SPC. De 2019 a 2024, el número de puestos concursados fue de 20,980, un promedio próximo a los 3,500 concursos por año. Se debe considerar que la publicación de un concurso no implica la ocupación con un ganador. En los resultados, las posibilidades incluyen la determinación como desierto al carecer de aspirantes que se sostengan en el proceso de selección, o bien que no hayan obtenido el puntaje necesario para ser finalista y ganar el concurso. Incluye también la posibilidad de que el concurso sea cancelado, aunque ni la LSPCAPF ni su Reglamento considera esta figura. Además, abraza la posibilidad del veto por el superior jerárquico a la selección que realicen los otros miembros del CTS.

El ingreso al SPC en 2021

A fin de ahondar en el SPC, analicemos los concursos de ingreso de un periodo particular del sexenio. Se ha elegido 2021 al tener un volumen alto de concursos publicados, ya no hay concursos de dirección general adjunta, la reestructuración de la administración pública centralizada se estabiliza y es un año cercano al promedio de ocupación por titulares del SPC.

Para 2021, el 76% de los concursos publicados concluyeron con un ganador, lo que significa que 1 de cada 4 concursos culminan, principalmente, con la declaración de puestos desiertos. Las implicaciones de ello son diversas: si el puesto está ocupado por un artículo 34 y no resultó ganador, declarar al concurso desierto permite la continuidad del ocupante temporal; si el puesto no fue ocupado temporalmente, la determinación de desierto impide su ocupación por nombramiento temporal; también conlleva a que sea sometido a un nuevo proceso de concurso. Ello con independencia del costo presupuestal y administrativo para la organización convocante. El porcentaje de ganadores de concurso mantiene un vínculo con la jerarquía del puesto: en direcciones generales los ganadores de un concurso representan el 90%, en direcciones 82%, en subdirecciones 78%, jefaturas y enlaces 73%.

Tabla 6.

Concursos del SPC en 2021, por nivel

Nivel	Publicados	Ganador	Art. 34 Ganador	Veto
Director General	79	71	36	0
Director de Área	857	707	381	7
Subdirector de Área	955	749	392	10
Jefatura de Departamento	1,639	1,199	516	20
Enlace	1,020	741	339	4
Total	4,550	3,467	1,664	41

Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024c).

Al considerar el aspecto de ganadores que ostentaban un nombramiento por artículo 34 de la Ley, obtenemos los siguientes porcentajes: 46% para direcciones generales, 44% en direcciones, 41% en subdirecciones, 31% en jefaturas departamentales, y 33% en enlaces. En general, 37% de los puestos ganados fueron por servidores de carrera eventuales.

Una visión más clara del impacto del artículo 34 es observable al vincular ganadores de concurso con ganadores que ocuparon el puesto temporalmente. Así observamos que:

En direcciones generales, 1 de cada 2 concursos con ganador, el puesto lo obtiene el ocupante temporal.

En direcciones de área, en el 54% de las ocasiones, el ganador fue beneficiado con la excepcionalidad de la LSPCAPF.

En subdirecciones, de cada 100 concursos, 52 son para quienes tenían una ocupación eventual.

En las jefaturas de departamento: Por cada 20 ganadores, 9 son beneficiarios del artículo 34 de la Ley. Más del 40 por ciento de los concursos con ganador tenían un ocupante en funciones.

Para enlaces, el 46% de los casos la ocupación eventual es una característica para ganar el concurso.

De forma general, el 48% de los ganadores de un concurso publicado fueron ocupantes temporales con nombramiento eventual, y podría alcanzar una cifra mayor si consideramos aquellos casos de artículo 34 con efectos vencidos a la fecha en que se determinó ganador en un concurso. Es decir, puestos concursados, con ocupante temporal, declarados desierto.

En cuanto al ejercicio del veto, en el 1% de los concursos el superior jerárquico ejecutó esta facultad. Al desagregar por nivel, es inexistente en las direcciones generales y su aplicación, en su caso, correspondería a un servidor de designación directa. En los otros niveles, es más probable que quien lo ejerza sea un servidor público de carrera. En las direcciones, en el 5.2% de los concursos hubo el ejercicio de veto, en subdirecciones el 4.3%, para jefaturas representa casi el 2% y en los enlaces el 3.2%. El veto implica que, tras su aplicación, un concurso se puede declarar desierto, o que un primer aspirante a ganarlo es desvirtuado por el presidente del CTS y el siguiente candidato puede resultar ganador.

Los nombramientos temporales en 2021

Otro de los elementos relevantes en el SPC es la ocupación temporal de puestos. El artículo 34 de la Ley tiene dos posibilidades de fundamentación en el Reglamento de 2007,⁶ que fue el instrumento vigente en la mayor parte del sexenio estudiado. Por el artículo 52, que a la letra indicaba:

“Las dependencias podrán ocupar temporalmente puestos con servidores públicos de carrera de nivel jerárquico inferior que cubran el perfil requerido para el puesto en los siguientes casos” (...)

“II. Por determinación del titular de la dependencia o del Oficial Mayor o equivalente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 92 de este Reglamento, con motivo de las causas excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley, hasta por diez meses”.

O bien, por el artículo 92, que definía:

“Las dependencias podrán ocupar puestos del Sistema, vacantes o de nueva creación, sin sujetarse a los procesos de reclutamiento y de selección, en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 34 de la Ley y con sujeción a lo establecido en este Reglamento y en las demás disposiciones aplicables”.

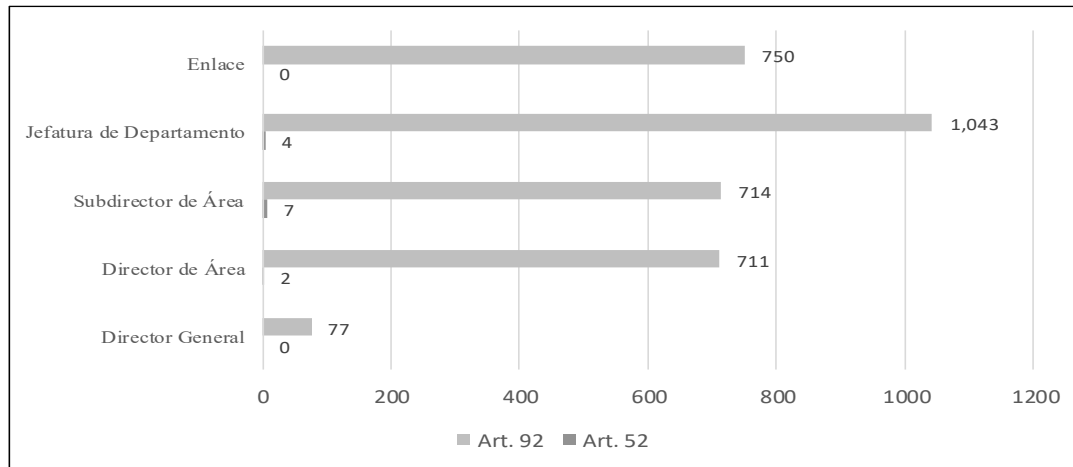
“La autorización del nombramiento previsto en el artículo 34 de la Ley confiere a la persona designada para ocupar el puesto de que se trate, el carácter de servidor público y no constituye para este derecho alguno de ingreso al Sistema”.

⁶ En la redacción del Reglamento de 2024, en el artículo 52 se eliminó el requisito de ser del nivel inmediato inferior; y, en el artículo 92, se adicionó la posibilidad de ocupación temporal ante la suspensión del servidor de carrera titular.

El distingo de la fundamentación importa en función de reconocer como incide el patronazgo en la promoción, al menos transitoria, de un servidor público. El artículo 52 permite que un servidor de carrera titular ocupe una posición superior y participe en el concurso que al efecto se convoque, para lo cual requiere cumplir el perfil de puesto y que ocupe una jerarquía inmediatamente inferior a la que se promueve. Por el artículo 92, se ocupa un puesto vacante con un agente externo al sistema y/o a la institución, en cuyo caso el ocupante es de la confianza de un interno. En la figura 2 se registra la ocupación de eventuales, de cada una de estas modalidades de aplicación del artículo 34 para 2021.

Figura 2.

Nombramientos eventuales en 2021, por nivel y artículo del Reglamento



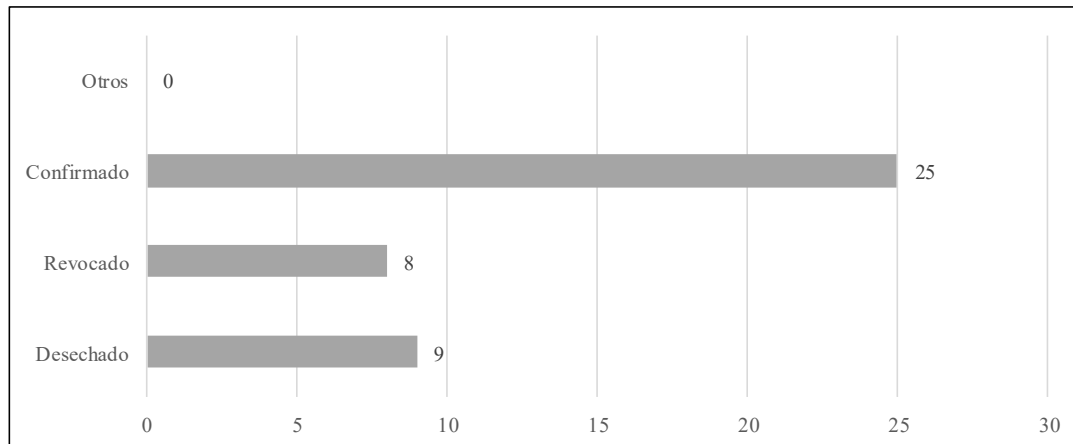
Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024c).

La figura señala el número de nombramientos artículo 34 de la Ley registrados durante 2021, es decir, que pudieron obtener la titularidad del puesto en algún momento del año o mantenerse como temporales hasta el último día de 2021 o posterior a esa fecha. Del universo de nombramientos eventuales, el 0.4% apenas se relacionan con una idea de promoción entre servidores internos de la institución. El 99.6% de los casos son nombramientos que abrazan a personas externas al sistema.

A esta situación podemos ofrecer la siguiente lectura: en las posiciones del SPC, durante 2021 fueron nombradas 3,295 personas que ocuparon un puesto de mando en la administración pública centralizada del gobierno federal, lo cual representa la vigencia del poder discrecional de nombramiento. Aun en los 13 casos de movilidad interna, los datos no aportan en saber si los criterios de promoción respondieron al mérito.

Los recursos de revocación en 2021

La LSPCAPF también define la posibilidad de interponer un recurso de revocación ante la SFP, en un plazo definido, contra las resoluciones del CTS, lo cual implica desde la aplicación del veto, y errores o inconsistencias en la correcta aplicación del procedimiento de selección. Para el ejercicio de análisis del año 2021, se tienen los datos de la figura 3.

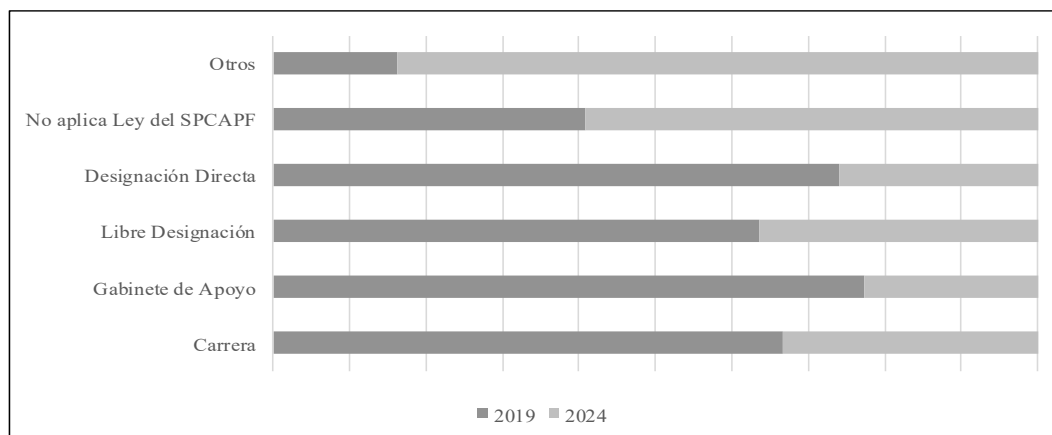
Figura 3.*Recursos contra resoluciones del CTS en 2021*

Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024c).

De los 42 recursos presentados por participantes en los concursos, donde evidentemente la persona que interpone no resultó ganadora, en el 21% de las ocasiones fue desechado por no cumplir con las formalidades del proceso; en el 60% se confirmó la resolución del CTS; y, sólo en uno de cada 5 casos la resolución del CTS fue revocada. Aun con los cuestionamientos que hay sobre el SPC, el diseño del proceso impide documentar incumplimientos a los principios del SPC o aportar pruebas respecto a un concurso amañado. Además, el recurso tiene un conjunto de formalidades que inhiben la acción de los participantes, al dedicar esfuerzos en un procedimiento cuyo resultado tiene amplias probabilidades de ser el mismo que se reclama.

Evolución de la ocupación del SPC: 2019 y 2024

En la última figura mostramos la distribución de puestos del sector central de las dependencias federales sujetas al SPC, en cuanto a la distribución de puestos según la característica registrada por la SFP. Para ello se empleó la estructura ocupacional vigente al iniciar 2019 y la última a octubre de 2024 registrada por las instituciones en la plataforma RhNet, que fueron las empleadas en la administración del presidente López Obrador.

Figura 4.*Puestos en dependencias federales, por característica ocupacional, 2019 y 2024*

Fuente: Elaboración propia con datos de SFP (2024a).

Los puestos pueden ser las categorías de carrera, gabinete de apoyo, libre designación, designación directa y plazas permanentes de base o de confianza distinta a mando. Otros puestos corresponden a figuras de regímenes especiales como el de seguridad pública. Son varios los aspectos a destacar:

El número de plazas sujetas al SPC fueron compactadas, en ambos periodos, los puestos del SPC son minoritarios.

Se redujeron a la mitad los puestos de gabinete de apoyo, mientras que otros de libre designación tuvieron una ligera reducción.

Disminuyeron los puestos de designación directa, en más de un millar.

Los puestos a los que no aplica el SPC crecieron más de 2.5 veces en cinco años. El crecimiento total de los puestos que ofrece la tabla es por el incremento en este rubro.

Las estructuras ocupacionales excluyen los puestos que presupuestalmente se definen como “eventuales”, los cuales tienen una temporalidad definida no mayor al año fiscal y están excluidos del SPC. Estas plazas, en 2019, ascendieron a 94,883 registros y el 2023 a 112,141, con un pico importante en 2020 de 195,156 posiciones (SFP, 2024a).

Tales registros tampoco consideran los contratos de honorarios, que en 2019 sumaban 132,295 y, en 2023 alcanzaron los 246,123 (SFP, 2024b, p. 28). Estos contratos no necesariamente tienen alcance anual, pueden ser renovados, o no, de forma mensual, bimestral, trimestral o semestral. Además, en cuanto a nivel de responsabilidad, pueden ser equiparables a funciones operativas y de mando. Sin embargo, tienen la cualidad de que en su otorgamiento también mantiene una lógica discrecional.

CONCLUSIONES

La relación entre el SPC y el patronazgo en México refleja una tensión histórica: mientras el primero busca profesionalizar la administración pública mediante el mérito, el segundo prioriza la lealtad política y la confianza personal, fortaleciendo el control sobre las instituciones (Grindle, 2012; Llano, 2016b). Durante la administración 2018-2024, esta dinámica se extendió, lo que aceleró el debilitamiento del SPC y revitalizó al patronazgo a través de una estrategia de incorporaciones bajo prácticas discrecionales, de redimensionamiento del sistema de carrera a partir de políticas de austeridad, y finalmente por reformas reglamentarias.

El SPC experimentó una contracción significativa durante el sexenio, tanto en el número de instituciones (de 79 en 2019 a 71 en 2024) (SFP, 2024a) como de puestos sujetos al sistema (de 27,689 a 21,132) (SABG, 2025). Esta reducción, justificada por la austeridad republicana, no fortaleció la profesionalización, sino que abrió espacios para el patronazgo. Los puestos no regulados por la LSPCAPF crecieron entre 2019 y 2024 en casi 25%, mientras que los contratos por honorarios aumentaron de forma acelerada y las plazas eventuales también tuvieron un fuerte impulso. La reducción de puestos del servicio civil implica que fueron desaparecidos, o presupuestalmente convertidos en otro tipo de plazas que no responden a la LSPCAPF.

Desde otra perspectiva, el 14.4% de los puestos sujetos al SPC, entre 2018 y 2024, corresponden a nombramientos eventuales, que significan alrededor de 3,200 puestos en promedio anual. Sin considerar puestos de enlace, más de

13 mil puestos del SPC fueron otorgados invocando el artículo 34 de la LSPCAPF (SABG, 2025). Ello sugiere que este mecanismo excepcional se usó para incorporar cuadros leales al sistema. Estas prácticas socavaron los principios de mérito e imparcialidad del SPC, a partir de una forma de patronazgo táctico, limitando las oportunidades de ascenso para servidores calificados y erosionando su función como mecanismo de profesionalización. El fortalecimiento del patronazgo durante la administración López Obrador, sustentado en un liderazgo personalista, tuvo costos significativos para la administración pública. La priorización de la lealtad personal sobre la autonomía técnica comprometió la eficiencia administrativa y la calidad de la acción gubernamental.

Las modificaciones al Reglamento de la LSPCAPF en 2024, particularmente a los artículos 52 y 92, evidencian una estrategia para flexibilizar el SPC sin cambiar la Ley y favorecer el patronazgo. La reforma al artículo 52, que elimina el requisito de ostentar la jerarquía inmediata inferior para nombramientos temporales, permite la promoción a cualquier puesto, al menos en forma temporal, marginando a servidores experimentados sin vínculos políticos. Asimismo, el artículo 92, al habilitar ocupaciones temporales durante procesos de separación, reduce las barreras para designaciones discrecionales aún en condiciones de resistencia del servidor de carrera, consolidando los cuadros leales al partido, principalmente agentes políticos y profesionales de partido según la tipología de Panizza, Peters y Ramos. Además, la posibilidad de ostentar un nombramiento temporal por tres años, y obtener otro nombramiento eventual en otro puesto y por la misma temporalidad, implica que una persona sin concurso de mérito obtiene estabilidad laboral por todo un sexenio.

Estas reformas, lejos de fortalecer la meritocracia, perpetúan un sistema donde la confianza política prevalece sobre las competencias técnicas, alineándose con el patronazgo organizacional descrito por Bearfield (2009), que busca fortalecer el control institucional para intervenir en el destino de los recursos. El SPC en el sexenio de AMLO fue avasallado por un renovado sistema de patronazgo, cuyos costos ya tienen repercusiones en la calidad de los servicios públicos. En la perspectiva del SPC, la tendencia marcada podría ser revertida con voluntad política, que precisaría de un profundo compromiso con un sistema meritocrático y el reconocimiento a las ventajas que el servicio civil ofrece al país, lo cual implicaría reformas y blindajes contra las resistencias. Sin estas reformas, el patronazgo continuará avanzando, perpetuando un modelo político-administrativo que privilegia la lealtad política y personal sobre la profesionalización, con efectos duraderos para la gobernanza en México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, J. (2012). Redes clientelares. Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales. En Documentos de Trabajo CIEPP, (83). Centro de Investigación y Estudios Políticos y Parlamentarios. <https://www.ciepp.org.ar/index.php/documentosdetrabajo1/458-documentos-83>.
- Auditoría Superior de la Federación, ASF. (2007). Informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005. Auditoría Especial de Desempeño al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada. Auditoría Superior de la Federación.
- Bearfield, D. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64-76. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01941.x>
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2020). The demise of an agency director: A puzzling saga of political control and professional autonomy. *International Journal of Public Administration*, 43(3), 250-261. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1707224>
- Dreyfus, F. (2012). La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: siglos XVIII a XX. Biblos.
- Dussauge, M. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. En *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 2(3), 45-65.
- Dussauge, M. y Casas, A. (2023). Patronazgo en el sector público mexicano: La experiencia del gobierno de Enrique Peña Nieto. En H. Ruiz López (coord.), *Servicio civil y profesionalización contra la corrupción* (pp. 145-185). Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Echebarría, K. (2005, 18-21 de octubre). Analizando la burocracia: Una mirada desde el BID [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- El Universal. (2019, 22 de noviembre). Los funcionarios de mi administración deben tener 90% honestidad y 10% experiencia: AMLO. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/los-servidores-de-mi-administracion-deben-tener-90-honestidad-y-10-experiencia-amlo/>
- El Universal. (2022, 14 de abril). “Creó como 300, 400 direcciones generales”: AMLO acusa a Calderón de crear burocracia en su sexenio. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-acusa-calderon-de-crear-burocracia-en-su-sexenio-creo-como-300-400-direcciones-generales/>
- Folke, O., Hirano, S., y Snyder, J. (2011). Patronage and elections in U.S. *American Political Science Review*, 105 (3), 567-585. <https://www.jstor.org/stable/41480858>
- Geddes, B. (1996). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.

- Guerrero Amparán, J. P. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. En Documento de Trabajo, (90). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guerrero Orozco, O. (2011). Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2019). Censo Nacional de Gobierno Federal 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2024). Censo Nacional de Gobierno Federal 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2024/>
- Kopecký, P., Meyer-Sahling, J.-H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., y Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416-431. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, LSPCAPF. (2003). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2105978&fecha=09/01/2006#gsc.tab=0.
- Ley Federal de Austeridad Republicana. (2019). Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019#gsc.tab=0
- Llano, M. (2016a). Burocracia pública y sistema político en América Latina: Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio UCM, <https://hdl.handle.net/20.500.14352/27169>
- Llano, M. (2016b). Expresiones comunes del patronazgo: Un fenómeno sin épocas ni fronteras. En Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 16(27), 129-160. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6166>
- Méndez, J. L. (2000, 24-27 de octubre). Oportunidades para la profesionalización de la administración pública: Análisis a la luz de la experiencia del Servicio Profesional Electoral [Ponencia]. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana.
- Méndez, J. L. (2008). Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos. En *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 5(9), 9-24.
- Méndez, J. L. (2016). La gestión del personal público en México: Del sistema de botín a la profesionalización simulada. En M. C. Pardo y G. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones* (pp. 185-224). El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Miranda Leibe, L. (2017). “Si me ayudas, yo te voto”. Análisis de probabilidad de exposición a la oferta de intercambio del voto a partir de la identificación del habitus clientelar [Tesis de doctorado, Universidad de Salamanca]. <https://gedos.usal.es/handle/10366/137468>

- Moya Díaz, E. J., y Garrido Estrada, V. (2018). Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. *En Estudios Políticos*, (53), 213-236. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a10>
- Panizza, F., Peters, B. G., y Ramos, C. (2018). Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments. *Public Administration*, 97(1), 147-161. <https://doi.org/10.1111/padm.12560>
- Pardo, M. C. (2021). Mexico's public administration: Huge problems, partial solutions. In B. G. Peters, C. Alba Tercero, & C. Ramos (Eds.), *The emerald handbook of public administration in Latin America* (pp. 177-202). Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201008>
- Pardo, M. C., y Nieto, F. (2025). El regreso a la lealtad: Panorama del empleo público federal en el obradorismo. *En Foro Internacional*, 65(2), 213-256. <https://doi.org/10.24201/fi.3121>
- Peñaloza, P. J. (2024). Gobierno de AMLO. ¿Cambio o retroceso? Los saldos del desastre. Una perspectiva desde la izquierda. *Procesos Editoriales*.
- Presidencia de la República. (2019, 3 de mayo). Memorandum sobre medidas de austeridad aplicables al gobierno federal. <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/memorandum-3-de-mayo-de-2019>
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, RLSPCAPF. (2007). *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4999971&fecha=06/09/2007#gsc.tab=0
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, RLSPCAPF. (2024). *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713611&fecha=04/01/2024#gsc.tab=0
- Sánchez González, J. J. (2022). La administración pública como profesión. *Tirant lo Blanch*.
- Sánchez González, J. J. (2024). Dos interpretaciones de la 4T: Ataque al arreglo oligárquico o una transformación destructiva. Un balance preliminar del gobierno de AMLO (2018-2022). Gómez Collado, M. E. y Sánchez González, J. J. (coords.), *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino (2018-2021)*. Tirant Lo Blanch.
- Sánchez González, J. J. (2025). La burocracia en México: Entre el patronazgo y la modernización. *Espacios Públicos*, 26(64). <https://doi.org/10.36677/espaciospublicos.v26i64.24381>
- Sánchez Ildefonso, L. A. (2017). Análisis del Servicio Profesional de Carrera: La necesidad de cambio. *En Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (27), 19-39. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2017.27.61450>
- Sánchez Ildefonso, L. A. (2024). La profesionalización de la burocracia en América Latina: El servicio civil en Brasil, México y Colombia [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio UNAM. http://132.248.9.195/ptd2024/jul_sep/0862664/Index.html
- Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, SABG. (2025, 21 de marzo). Respuesta a solicitud de información pública, folio 330026525000218. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021, 31 de mayo). Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619830&fecha=31/05/2021#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública, SFP. (2024a). RhNet: Sistema de Recursos Humanos. Gobierno de México. <https://www.rhnet.gob.mx/>
- Secretaría de la Función Pública, SFP. (2024b). Sexto informe de labores. Secretaría de la Función Pública. <https://www.gob.mx/buengobierno/documentos/6-informe-de-labores-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica>
- Secretaría de la Función Pública, SFP. (2024c, 1 de noviembre). Respuesta a solicitud de información pública, folio 330026524002636. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Siklodi, I. (2014). Servicio civil en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Toral, G. (2023). How patronage delivers: Political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12758>
- Weber, M. (1999). La burocracia. En J. Shafritz y A. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (pp. 117-125). Fondo de Cultura Económica.

La nueva administración pública en la 4t, transformaciones, avances y limitaciones

The new public administration in the 4T: transformations, advances, and limitations

Recibido: 6 de junio de 2025

Leticia Contreras Orozco

Aceptado: 6 de noviembre de 2025

RESUMEN

El gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación (4T) propuso instaurar una nueva visión de la administración pública sustentada en la ética, la austeridad y el combate a la corrupción. El objetivo de este artículo es examinar los fundamentos, avances y limitaciones de dicha propuesta, con especial atención a la coherencia entre el discurso oficial y las acciones implementadas durante el periodo 2019–2024. El estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter analítico-documental, basado en la revisión de fuentes primarias —como el *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024* y el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019–2024*—, así como informes gubernamentales, conferencias de prensa presidenciales y literatura especializada en gestión pública. Los hallazgos muestran que, aunque la 4T impulsó un discurso de renovación ética y moral, las prácticas administrativas evidenciaron rasgos de una mayor centralización, opacidad y debilitamiento institucional. Se concluye que la llamada “nueva administración pública” de la 4T no logró consolidar un modelo alternativo de gestión pública, sino que dejó un legado ambiguo en materia de transparencia y rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE: gestión, corrupción, administración pública, gobierno, bienestar social

ABSTRACT

The government of the self-proclaimed Fourth Transformation (4T) proposed establishing a new vision for public administration based on ethics, austerity, and the fight against corruption. The objective of this article is to examine the foundations, progress, and limitations of this proposal, paying particular attention to the coherence between the official discourse and the actions implemented during the 2019–2024 period. The study adopts a qualitative, analytical-documentary approach, based on a review of primary sources—such as the 2019–2024 National Development Plan and the 2019–2024 National Program to Combat Corruption and Impunity and Improve Public Management—as well as government reports, presidential press conferences, and specialized literature on public management. The findings show that, although the 4T promoted a discourse of ethical and moral renewal, administrative practices revealed characteristics of greater centralization, opacity, and institutional weakening. It is concluded that the so-called “new public administration” of the 4T failed to consolidate an alternative model of public management, but instead left an ambiguous legacy in terms of transparency and accountability.

KEYWORDS: management, corruption, public administration, government, social welfare



Introducción

La llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al poder en el 2018 representó una oportunidad de cambio y de rumbo político en el país, generó grandes esperanzas de bienestar para la población más necesitada, su legitimidad era incuestionable tras una contundente victoria electoral ya que la votación obtenida fue muy importante, la coalición que lo postuló como candidato “Juntos haremos historia” alcanzó 30,113,483 de votos, equivalente al 53.19% de la votación total (INE, 2018).

El autodenominado gobierno de la 4ª Transformación marcaba de inicio una nueva visión de la administración pública. El objetivo de este artículo es examinar los fundamentos, avances y limitaciones de la llamada “nueva administración pública”, con especial atención a la coherencia entre el discurso oficial y las acciones implementadas durante el periodo 2019–2024.

La pregunta de investigación que guía el trabajo es: ¿la nueva administración pública de la 4T trasciende de la retórica a una nueva forma de gobernar? Para dar respuesta a la pregunta, este trabajo adopta un enfoque cualitativo de carácter analítico-documental. Se basa en la revisión y análisis de fuentes primarias y secundarias, entre ellas documentos oficiales —como el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019–2024—, informes gubernamentales, conferencias de prensa presidenciales y estudios académicos sobre la gestión pública en México. La información fue sistematizada mediante un análisis de contenido orientado a identificar convergencias y contradicciones entre el discurso oficial de la 4T y las acciones de gobierno. Este procedimiento permitió establecer categorías de observación relacionadas con: (a) austeridad republicana, (b) transparencia y combate a la corrupción, y (c) rediseño institucional.

El primer apartado aborda brevemente el cambio institucional como insumo teórico y a partir de la información consultada se integra un segundo apartado en el que se aborda el significado de la nueva administración pública, que al menos en el discurso pretendió erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad.

En seguida se destaca el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 como uno de los ejes que dieron sustento al nuevo modelo de administración, el objetivo es resaltar la línea discursiva, para posteriormente contrastar con algunos de los hechos relevantes que por sí mismos cuestionan la transformación que este gobierno planteó.

Significado de la nueva administración pública

La noción de nueva administración pública surgió de las transformaciones en la gestión estatal durante las décadas de 1980 y 1990, enfocadas en la eficiencia, la descentralización y la orientación a resultados (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992).

En el caso de la autodenominada 4T, la ‘nueva’ administración pública se redefinió como una ruptura con el paradigma neoliberal, privilegiando la centralización, la moralización del servicio público y el control estatal sobre sectores estratégicos.

A partir de lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, la visión de gobierno marcó una ruptura con el modelo económico neoliberal, expresó una fuerte crítica a lo que consideró desalentadores resultados de los gobiernos anteriores.

El neoliberalismo se significó por el dismantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios generales y su remplazo por sistemas clientelares focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades gubernamentales en comisiones y organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción del país en la economía global. (Gobierno de México, 2019, p. 6)

Por lo tanto, la propuesta prometía una nueva visión de gobierno, así como “el fin de los planes neoliberales y debe distanciarse de ellos de manera clara y tajante” (Gobierno de México, 2019, p. 9).

Esta ruptura discursiva tenía que traducirse en una ruptura operativa, el gobierno debía actuar privilegiando la justicia social y el Estado debía garantizar el bienestar de la población, así, la 4a. transformación buscaría regresar a un Estado fuerte, honesto, austero y eficiente, pero con un compromiso explícito hacia los más pobres y marginados.

Parte de las características que perfilaron el nuevo modelo además del distanciamiento del neoliberalismo, fue el regreso a la centralización siendo el Estado el eje de funciones clave en infraestructura, logística, seguridad y hasta aviación civil, y los responsables de llevar a cabo dichas funciones serían el ejército y la marina.

El nuevo gobierno apostó por el control directo de la economía, del desarrollo nacional y del control administrativo, dejó atrás esquemas de organización descentralizada, lo que significó que órganos autónomos como el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el Instituto Nacional Electoral (INE) o la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) fueran calificados por AMLO como “aparatos creados para simular transparencia o competencia” (López, 2021) y bajo esa lógica, propuso su desaparición. Esto implicó como se fue manifestando a lo largo de este periodo gubernamental, una concentración del poder administrativo en el Ejecutivo y un debilitamiento de contrapesos institucionales clave en la conformación del Estado mexicano.

La nueva administración pública a diferencia de los gobiernos anteriores estaba sustentada en un principio ético-político: la austeridad, esta concepción buscaría erradicar el despilfarro, los privilegios burocráticos y las estructuras administrativas consideradas innecesarias. Esto último, a decir del presidente, llevó a considerar a diversos organismos como una carga financiera importante, sin que dieran resultados y fueran ejemplos de una gran corrupción, como es el caso específicamente del INAI, al que acusó de simulación y corrupción (López 2023), algo que sin ser demostrado ya marcaba la tendencia de esta administración.

Para que la llamada austeridad republicana (como fue denominada) fuera una realidad, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019 la Ley de Austeridad Republicana que en el Artículo 1 establece que su objeto es: “... regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia,

eficiencia, economía, transparencia y honradez...” (DOF, 2019, p. 93), bajo estas premisas, la nueva administración pública debía ser ejemplo de honestidad.

Otro de los aspectos que resalta la propuesta para la nueva administración pública es la ética en el servicio, se propuso una administración basada en valores morales, fueron desdeñadas las evaluaciones del desempeño por considerarlas prácticas neoliberales, como lo declaró el expresidente el 6 de diciembre de 2023 (AMLO, 2023). Asimismo, también insistió en que “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre” (Gobierno de México, 2019) y para lograrlo se promovió la idea de salarios moderados, la supresión de privilegios y la cercanía con la ciudadanía.

Estructuralmente, la administración pública sufrió varios cambios durante el gobierno de AMLO, Hernández (2019) hace una propuesta que identifica los diferentes cambios en la administración pública en este periodo gubernamental, señala que son cinco tipos: reducción, creación, reacomodo, dispersión espacial, y vaciamiento de estructuras.

La reducción tiene que ver con aquellas unidades administrativas que fueron eliminadas, “se estableció la desaparición de las delegaciones federales en las entidades federativas, con el objetivo de reducir la estructura del gobierno y contribuir a la austeridad. Surgió un nuevo esquema de coordinación conocido informalmente como las superdelegaciones” (Hernández, 2019, p. 133).

El caso de los fideicomisos es otra expresión de reducción en la administración pública, bajo la misma justificación de eliminar la corrupción y los gastos innecesarios, en 2020 el Senado de la República aprobó el dictamen que extinguió 109 fideicomisos, que representaron un “ahorro” de más de 68 mil millones de pesos (Senado de la República, 2020), recursos que se reasignarían a atender los efectos de la pandemia, al sector salud y a garantizar la continuidad de los programas sociales emblemáticos de este periodo gubernamental. Sin embargo, no hubo transparencia en la utilización de tales recursos. La creación, se refiere a las estructuras nacientes en esta administración, en ese sentido, uno de los cambios más representativos es el surgimiento de la Guardia Nacional (2019a) que representó un modelo de seguridad pública en México muy diferente a los anteriores gobiernos, formalmente desapareció la policía federal y se transitó de un modelo civil de seguridad pública a un esquema con mandos militares lo que ha dado lugar a diversas críticas por la militarización de la seguridad pública. “La principal incoherencia en el diseño de la política nacional de seguridad pública radica en que la estructura planteada empodera a las autoridades castrenses, aunque en la formalidad sean las instancias civiles las responsables de la implementación”. (Rivas, 2020, p. 14)

La importancia de este cambio en la seguridad pública representó también un cambio político, pero sobre todo simbólico ya que la ciudadanía podía reconocer el orden y la disciplina en los cuerpos de la marina y en el ejército, así como tener mayor confianza en ellos; el entonces Presidente, aseguró que integrar la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) era conveniente para la seguridad del país, hacia el final de la administración, reconoció que sin el apoyo de la SEDENA su gobierno no hubiera tenido los resultados que tuvo, haciendo referencia a los logros en materia de seguridad (López, 2024). Sin embargo, los índices de inseguridad no se redujeron, por el contrario, se percibe un incremento en la violencia en distintas partes del país (Barragán, 2025).

El reacomodo significa que algunos cambios en órganos de la administración pública fueron solo de nombre y se reacomodaron en otra parte de la estructura orgánica, algo que ocurre frecuentemente en los cambios de administración. En el caso de la 4T, el ejemplo que puede ilustrar el reacomodo es la creación del organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural denominado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) (DOF, 2019b), que fue el resultado de la fusión de Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V (LICONSA) y Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA) (Hernández, 2019), pero la importancia de citar este reacomodo es porque SEGALMEX se convirtió en un caso de corrupción de grandes dimensiones conocido abiertamente hasta el momento, en el gobierno que privilegió la honestidad, el combate a la corrupción, la austeridad, etc. El desvío documentado asciende a 12, 802 millones de pesos, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (s/f) ha publicado que se detectó “... el pago de sobornos por parte de proveedores, la contratación de empresas fachada, la adquisición de propiedades por parte de funcionarios imputados y compras fantasma de bienes de primera necesidad como el azúcar”. (MCC, s/f)

A pesar de las evidencias, no hubo sanción alguna al titular del organismo o involucrados. Lo anterior deja al descubierto que la lucha contra la corrupción ha sido solo parte de un discurso que buscó diseñar en el imaginario un modelo de gobierno de grandes compromisos, pero pocos resultados. Diversos analistas coinciden en que la lucha contra la corrupción durante el sexenio tuvo un carácter más discursivo que estructural, al carecer de mecanismos efectivos de rendición de cuentas (Beck e Iber, 2022; MCCI, 2023).

La dispersión, señala Hernández se refiere al traslado “... de oficinas de las dependencias y entidades paraestatales del gobierno federal a otros estados de la república, con la finalidad de establecer proximidad con la ciudadanía y generar derrama económica”. (2019, p. 136)

Desde su campaña política, AMLO propuso que las dependencias gubernamentales se trasladarían hacia los lugares que representaran mayores ventajas:

...la Secretaría de Agricultura del gobierno federal operará desde Ciudad Obregón, Sonora, ya no desde la Ciudad de México, y así todo el gobierno: Salud en Chilpancingo, Guerrero; Comunicaciones y Transportes en San Luis Potosí; Pesca en Mazatlán, Sinaloa; Ganadería en Jalisco; Minería en Chihuahua.

Prosiguió: Recursos Forestales en Durango; en Puebla la Secretaría de Educación Pública; la Comisión Federal de Electricidad en Chiapas donde están las Hidroeléctricas; Pemex en Ciudad del Carmen, Campeche; Energía en Tabasco; Medio Ambiente en Yucatán; Turismo en Chetumal, Quintana Roo. (MORENA, 2017)

Al llegar al gobierno, estas medidas sugerían un diseño organizacional muy complejo y generó descontento en los servidores públicos por las implicaciones que esto traería consigo, sin embargo, al paso del tiempo esta iniciativa avanzó muy lentamente y al final del sexenio solo se trasladaron completamente cuatro dependencias: Energía (Tabasco), Salud (Acapulco, Guerrero), Cultura (Tlaxcala) y Conapesca (Mazatlán). Las dependencias y entidades que se reubicaron parcialmente son la Secretaría de Bienestar, a Oaxaca, Oaxaca; Ganadería, en Guadalajara, Jalisco; Minería, a Chihuahua, Chihuahua; y Conagua, a Xalapa, Veracruz. (Vanguardia, 2024) “En los casos en que hubo un traslado, en realidad no hubo una descentralización, sino una mera desconcentración, pues se instalaron oficinas para realizar algunas tareas en los estados, pero las decisiones continuaron tomándose en la Ciudad de México” (Romandía, 2024)

El vaciamiento de estructuras explica Hernández (2019) tiene que ver con la reducción del personal que integraba el gobierno federal, esto se llevó a cabo mediante despidos y estableciendo restricciones para la contratación, ambas acciones se vinculan a la promesa de reducir los costos de la estructura burocrática sin importar que con ello se debilitaran las estructuras administrativas y el Servicio Profesional de Carrera, era evidente el desprecio por el perfil tecnócrata y el conocimiento y se justificaba la honestidad como el elemento fundamental de la permanencia en el servicio público, así lo afirmaba el Presidente en 2019

“... en términos cuantitativos, en su administración le interesa tener servidores públicos con 90% de honestidad y solo 10% de experiencia. Señaló, antes era al revés, 90% de experiencia, buenísimos y además charlatanes, pero eso sí, muy corruptos”. (El Universal, 2019)

Por lo anteriormente expuesto, la llamada nueva administración pública de la 4T es una visión que se caracteriza por poner énfasis en el control por parte del Estado; el combate a la corrupción es uno de los pilares que la sustentan, pero ha utilizado un enfoque moralizante que no ha logrado establecer mecanismos claros de sanción ni ha dado resultados fehacientes, “la centralización del poder en el Ejecutivo y la falta de transparencia debilitan el potencial de las reformas” (Beck e Iber, 2022, p. 62); la austeridad ha sido la doctrina de gobierno, pero no ha logrado reflejarse en las acciones de quienes encabezan posiciones de toma de decisiones y, aunque aparentemente se han tenido avances en redistribución social a partir de los programas sociales emblemáticos de este gobierno (Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida), y del incremento del salario mínimo, la administración de la 4T ha debilitado de manera importante estructuras profesionales e instituciones autónomas de fiscalización.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, sustento de la nueva administración pública.

En el eje 1 Política y Gobierno del PND 2018-2024, se destacan las acciones que impulsarían el funcionamiento de la nueva administración pública bajo la premisa central de erradicar la corrupción. Esto dio lugar al surgimiento del “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024” (DOF, 2019c), en tal programa se define la austeridad republicana como la estrategia vinculada estrechamente al combate a la corrupción.

“En relación estrecha con el combate a la corrupción y a la impunidad se encuentra el impulso a la eficiencia, la eficacia y la austeridad en la gestión pública, las cuales son demandas de la ciudadanía que contribuyen al bienestar de la población.

La austeridad republicana es un modo de vida democrático sustentado en el interés general, en la templanza de la vida pública y privada, y en la eficacia del cumplimiento del mandato popular. Un gobierno austero es el que gasta lo menos posible en las cuestiones secundarias, para destinar el mayor caudal de recursos a los propósitos sustantivos establecidos en el mandato popular. La austeridad republicana no reclama gastar menos, sino gastar bien; no supone reducción indiscriminada de costos agregados, sino precisión...” (PNCCIMGP, 2019c, p. 5)

Los objetivos que establece el programa como prioritarios son:

- “1.- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción
- 2.- Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal
- 3.- Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública
- 4.- Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal
- 5.- Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano” (PNCCIMGP, 2019c, p. 8)

El documento formalmente presenta un elaborado diseño con objetivos claros y sólidos argumentos, a partir de un diagnóstico del comportamiento de la corrupción en México (gobiernos anteriores); la apuesta fue un ejercicio transversal que involucraba en la ejecución del programa a la Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Oficina de la Presidencia de la República, que deberían cumplir con 6 estrategias prioritarias derivadas de los objetivos, así como 202 acciones.

En México desde el 2015 se contaba con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que pretendía “emprender acciones de prevención, detección y sanción de la corrupción en los tres órdenes de gobierno” (SNA, s/f). Sin embargo, con la aprobación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, la atención se centró en dicho programa al ser emblemático del gobierno de la 4T.

Para Sandoval, “el SNA ha resultado ser un sistema disfuncional, ineficaz y excesivamente costoso para los nulos resultados que ofrece y un ámbito en el que la transparencia y la verdadera ciudadanización brillan por su ausencia” (2023, p. 51), pero a pesar de esto se mantuvo, aun cuando existía una fuerte disonancia entre sus postulados y las acciones impulsadas por el gobierno de AMLO. (MCCI, 2023)

Sin embargo, las acciones en materia de combate a la corrupción debían ser emblemáticas de este gobierno, aunque a decir de Arellano (2018), en México la corrupción ha alcanzado altos grado de institucionalización, la 4T debía marcar un parteaguas, ese era el compromiso para construir una nueva administración pública.

La nueva administración pública ¿realidad o discurso?

Durante el gobierno de AMLO el énfasis en la ética pública, el combate a la corrupción, la austeridad y el fortalecimiento del Estado fue reiterado como parte fundamental de un nuevo modelo de administración y gestión. Sin embargo, diversos acontecimientos ocurridos durante el sexenio 2019–2024 han puesto en entredicho la coherencia y eficacia de este modelo, así como el cumplimiento de los objetivos del PNCCIMGP. A continuación, se exponen algunos de los casos relevantes.

Opacidad en las licitaciones públicas y en la construcción de obras

A partir de las investigaciones realizadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), durante el sexenio de AMLO, el uso de adjudicaciones directas se incrementó notablemente. Gómez (2024) señala que “el 80% de los contratos del gobierno de 2018 a 2024 fueron entregados por adjudicación directa”; resalta por ejemplo el

caso de las obras icónicas de este gobierno como el Tren Maya, en donde se privilegiaron las adjudicaciones directas bajo la justificación de ser de seguridad nacional (DOF, 2023), la publicación de este decreto expone una gran opacidad en el manejo de los recursos, bajo la justificación de ser información confidencial y reservada, a decir de Fundar (2023) la transparencia sufrió un retroceso importante, tal como lo da a conocer Animal Político (2023) al señalar que la negativa de entrega de información a los ciudadanos por parte de las instituciones aumentó en el sexenio de AMLO respecto de años anteriores.

“... la estrategia que prevalece es la de la opacidad. No son casos aislados en que se oculta la información: la evidencia y los datos muestran un comportamiento sistemático en esa línea. Los decretos con que las megaobras fueron declaradas de seguridad nacional y otros obstáculos para conocer su nivel de avance, contratos y gasto son una prueba de dicha opacidad, hasta el punto en que la Secretaría de Energía se niegue a informar cuál es el presupuesto ejercido en la refinería Dos Bocas, una de las obras emblemáticas del sexenio”. (Esquerri y Daen, 2023)

Otro caso importante es el de la Secretaría de Marina, que según relatan Gómez y León, durante el 2023 “no ha realizado ni un solo contrato por licitación pública y esto se convirtió en un patrón ya que desde 2019 empezó esta tendencia donde en los primeros tres trimestres no hay licitación pública, a pesar de que el 60% de sus contratos son sobre obra pública”. (2023)

Lo anteriormente expuesto es una muestra del alto riesgo de cometer actos de corrupción al no apegarse a la norma de las licitaciones públicas y tampoco hacer pública la información.

Austeridad republicana

La Austeridad Republicana fue uno de los ejes discursivos del gobierno de AMLO, el objetivo era eliminar privilegios, reducir gastos superfluos y reasignar recursos a programas sociales prioritarios. Sin embargo, diversos acontecimientos durante el sexenio ponen en duda la coherencia del discurso.

La reducción de gastos y recortes se llevó a cabo sin estudios previos, sin indicios de algún análisis organizacional, sin alguna evaluación que permitiera decidir en dónde y cuánto recortar en gasto, siempre bajo el supuesto de que eran muy altos los gastos de organismos o dependencias se tomaron decisiones como la reducción del presupuesto del entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) “...y los centros de investigación que de él dependen, el Ramo 38, que, tendría un decremento de 2,217 millones 390,833 pesos para sus operaciones sustanciales. En 2023, la cabeza del sector científico del país recibiría un monto de 31,655 millones 085,408 pesos contra los 33,872 millones 476,241 pesos en 2022”. (Toche 2022)

La ciencia no era prioridad en este gobierno, la idea central era gastar menos y esa misma idea afectó a la cultura, los fideicomisos que fueron mencionados con anterioridad al hablar de la reducción en el aparato administrativo, al sector salud con la desaparición del seguro popular y la creación en 2020 del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) que en el discurso buscaría mejorar el acceso a servicios de salud de la población.

Fundar (2022) señala que “la desventaja de ya no ejercer recursos a través de un fideicomiso es que no se acumularán, reservará ni dispondrán de estos en cualquier momento porque estarán sujetos a las reglas

presupuestarias”. Específicamente en el caso del INSABI, en 2022 “se transfirieron recursos por un monto total de 17 mil 330 millones de pesos, representa el 57% del total de los recursos públicos previstos para fideicomisos” (Fundar, 2022), sin embargo, lo más grave es que dicho instituto no dio los resultados esperados y desapareció en 2022 trasladando sus funciones al IMSS-Bienestar.

Lo mas contradictorio con la austeridad fue el aumento de recursos para “la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) suman más de 153,000 millones de pesos en sobrejercicio. De manera desagregada, entre el 2019 y 2023, la Sedena ha tenido un subejercicio de 118,352 millones de pesos; mientras que la Semar, en el mismo periodo, cuenta con 34,685 millones de pesos de diferencia entre presupuesto aprobado y pagado”. (Rojas, 2024)

El principio de austeridad no era aplicado a todos por igual, así lo demuestran los sobrecostos de las obras emblemáticas de este gobierno: la Refinería Dos Bocas, el Tren Maya y el AIFA, “... que sumaron 673 mmdp en sobrecostos. El Tren Maya costó 176% más de lo prometido, mientras que Dos Bocas lo excedió en 89%. Se desperdiciaron recursos con bajo retorno económico que pudieron ser invertidos de mejor manera”. (México evalúa, 2025)

Adicionalmente, mientras los costos de estas obras se elevaron, las inversiones disminuyeron como es el caso de la CFE lo que significa menor capacidad para satisfacer las necesidades de la población.

Transparencia

En materia de transparencia el hecho más significativo fue el debilitamiento sistemático del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), además de denostar reiteradamente al organismo en las conferencias matutinas, se frenó en el Poder Legislativo la designación de sus nuevas o nuevos comisionados para limitar su funcionamiento.

En palabras del ex - presidente, los organismos autónomos como el INAI eran muy costosos, protegían a empresas particulares y costaban mucho al pueblo, los funcionarios vivían con privilegios, daban un mal ejemplo y eran parte de la corrupción (López, 2024). Además, cuestionaba que este organismo costara 1,000 millones al año y para qué, si en su opinión existían dependencias que podían asumir esas funciones.

Esto ponía en evidencia que el gobierno a pesar de que en el discurso buscaba “combatir la corrupción”, en los hechos prefería reducir la transparencia al máximo. “Los escándalos de corrupción en México, en la actual presidencia son numerosos, es por ello que, era necesario paralizar al Instituto para evitar que los ciudadanos tuvieran acceso a información que comprueba delitos y responsabilidades administrativas” (García, 2024, p.118)

Fue en febrero de 2024, cuando el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un paquete de reformas constitucionales que tenían como objetivo la extinción de siete organismos y entes autónomos, entre ellos el INAI, bajo su perspectiva las funciones del organismo podían ser asumidas por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, con ello el gobierno sería juez y parte en materia de acceso a la información. “Las nuevas reglas de transparencia permiten al Gobierno negar información cuando comprometa proyectos prioritarios, telecomunicaciones, la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa nacional o la paz social”. (Castillo, 2025)

Es probable que el INAI requiriera algunos cambios para mejorar su función, pero es innegable que como organismo autónomo y gracias a la información proporcionada a diversos solicitantes se conocieron diversos actos de corrupción de gran impacto como la llamada Estafa Maestra, pero para el entonces presidente, su eliminación sería parte de una necesaria reforma administrativa.

Reflexiones finales

A pesar del discurso que caracteriza a la autodenominada 4ª. Transformación, los casos expuestos reflejan contradicciones importantes entre las premisas y los principios que guiaban a este gobierno y las acciones.

La Nueva Administración Pública de grandes expectativas, se caracterizó por el aumento en adjudicaciones directas, los sobre costos de obras prioritarias, el debilitamiento institucional y la opacidad en programas y gastos, lo que cuestiona seriamente el multicitado combate a la corrupción, ésta prácticamente terminó solo por los “discursos convincentes” del presidente.

El fuerte discurso de transformación fue reiterado más con un carácter moralizante o de adoctrinamiento, que con un verdadero compromiso de transitar a un nuevo modelo de administración pública que rompiera con viejas prácticas. Por el contrario, se debilitaron las instituciones que contaban con autonomía para dar paso a una centralización por parte del ejecutivo, eliminando los posibles contrapesos.

El principio de austeridad aplicó solo para quienes no formaron parte del círculo cercano, la transparencia ya no fue prioridad, se restringió el acceso a la información de obras importantes argumentando “seguridad nacional”.

La Nueva Administración Pública quedó plasmada solo en la retórica, ya que la 4T apostó por un nuevo régimen político que buscaba mayor legitimidad popular, dejando de lado la legalidad administrativa y la institucionalidad. A pesar de los avances sociales derivados de programas redistributivos, la gestión pública mostró debilidades estructurales que comprometen la sostenibilidad de los logros obtenidos.

El balance final revela que la “nueva administración pública” es una administración con discurso ético y popular, pero con prácticas centralizadas, militarizadas y opacas. La 4T llevó a cabo una reconfiguración política del aparato estatal que buscó legitimarse mediante la austeridad y la moral pública, antes que por la eficiencia, la profesionalización y la transparencia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Animal Político (2023, 24 de mayo). Transparencia bajo ataque: en el sexenio de AMLO, disminuye el personal dedicado al tema y aumentan las negativas de información. <https://animalpolitico.com/politica/transparencia-ataque-baja-personal-suben-negativas>

Arellano, D. (2018). ¿Podemos reducir la corrupción en México?: Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance. 2ª. Ed. CIDE.

Barragán, A. (2025, 2 de enero). México cierra 2024 con 70 asesinatos diarios. El País. <https://elpais.com/mexico/2025-01-02/mexico-cierra-2024-con-70-asesinatos-diarios.html>

- Beck, H. e Iber, P. (2022 mayo-junio). AMLO y sus contradicciones. Nueva Sociedad (299) 57- 69. <https://nuso.org/revista/299/progresismos-latinoamericanos-segundo-tiempo/>
- Castillo, Elia (2025, 20 de marzo). El Congreso mexicano consume la desaparición del INAI en medio de la incertidumbre laboral de un puñado de trabajadores. El País. <https://elpais.com/mexico/2025-03-21/el-congreso-mexicano-consuma-la-desaparicion-del-inai-en-medio-de-la-incertidumbre-laboral-de-un-punado-de-trabajadores.html>
- Diario Oficial de la Federación. (2019). Ley de Austeridad Republicana de Estado. <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=11&day=19&edicion=MAT#gsc.tab=0>
- Diario Oficial de la Federación (2019a). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (2019b). DECRETO por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548402&fecha=18/01/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (2019c). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2023). DECRETO por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689265&fecha=18/05/2023#gsc.tab=0
- El Universal (2019, 28 de noviembre). Los funcionarios de mi administración deben tener 90% honestidad y 10% experiencia: AMLO. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/los-servidores-de-mi-administracion-deben-tener-90-honestidad-y-10-experiencia-amlo/>
- Esquerri, F. y Daen, A. (2023, 18 de octubre). La estrategia es la opacidad: Gobierno de AMLO incumple su promesa de transparencia. <https://www.animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/opacidad-gobierno-amlo-incumple-transparencia>
- Fundar (2022). Fideicomisos en el PPEF 2022. <https://fundar.org.mx/pef2022/fideicomisos-enelppef2022/#:~:text=El%20decreto%20de%20abril%20proyectaba%20extinguir%20281,recuperar%20de%20250%20mil%20millones%20de%20pesos.&text=Para%20el%20PPEF%202022%20se%20proyecta%20un,mil%20668%20millones%20menos%20que%20en%202019>
- Fundar (2023, 19 de mayo). Decreto publicado por Ejecutivo Federal para clasificar obras de infraestructura como de seguridad nacional es un DESACATO a la resolución de la Suprema Corte. <https://fundar.org.mx/decreto->

publicado-por-ejecutivo-federal-para-clasificar-obras-de-infraestructura-como-de-seguridad-nacional-es-un-desacato-a-la-resolucion-de-la-suprema-corte/

- García Sedano, I. L. (2024). La transparencia y el acceso a la información pública en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Entre la corrupción y la parálisis institucional. *Vitam. Revista De Investigación En Humanidades*, 7(3), 91–120. <https://revistavitam.mx/index.php/vitam/article/view/56>
- Gobierno de México. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Gómez, R. (2024). Contratos y adjudicaciones directas al cierre del sexenio: problemas, retos y pendientes para el gobierno de Claudia Sheinbaum. <https://contralacorrupcion.mx/nuestro-dinero/asi-contrata-el-gobierno/contratos-y-adjudicaciones-directas-al-cierre-del-sexenio-problemas-retos-y-pendientes-para-el-gobierno-de-claudia-sheinbaum/>
- Gómez, R. y León, L. (2023, 24 de octubre). Instituciones que no licitan: las compras del gobierno federal al 3er trimestre de 2023. <https://contralacorrupcion.mx/nuestro-dinero/asi-contrata-el-gobierno/instituciones-que-no-licitan-las-compras-del-gobierno-federal-al-3er-trimestre-de-2023/>
- Hernández, Arturo (2019). Profesionalización de la función pública ante el rediseño estructural de la Administración Pública Federal en México. *Revista de Administración Pública* No.150, Vol. LIV INAP 119- 148
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- INE (2018). Da a conocer INE resultados del cómputo de la elección presidencial 2018. Disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (2023). Indicadores de cumplimiento 2019–2023. <https://www.inai.org.mx>
- López, Andrés (2021, 15 de marzo). Conferencia matutina, Palacio Nacional [video]. YouTube. https://www.youtube.com/results?search_query=conferencia+matutina+AMLO+15+de+marzo+2021
- López, Andrés (2024, 2 de mayo). Conferencia matutina, Palacio Nacional [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=N5hoS5PohsI>
- López, Andrés (2023, 28 de abril). Conferencia matutina, Palacio Nacional [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=kua_PXCB9No
- López, A. M. (2023, 6 de diciembre). Declaraciones en la conferencia matutina de Palacio Nacional, Ciudad de México. Recuperado de El Universal: “AMLO minimiza resultados de prueba PISA; esos parámetros se crearon en el periodo neoliberal, dice” <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-minimiza-resultados-de-prueba-pisa-esos-parametros-se-crearon-en-el-periodo-neoliberal-dice/>

- López, A. M. (2024, 24 de junio). Conferencia matutina, Palacio Nacional [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=yTe27RxYNGA>
- Mexicanos contra la corrupción e impunidad (s/f). 4 años de Segalmex: la estafa maestra de la 4T. Consultado el 2 de junio de 2025. <https://contralacorrupcion.mx/cuentasclaras/4-anos-de-segalmex-la-estafa-maestra4t/#:~:text=Desde%202020%2C%20nuestra%20organizaci%C3%B3n%20ha%20documentado%20la,de%20contratos%20a%20empresas%20fachada%20vinculadas%20con>
- Mexicanos contra la corrupción e impunidad (2023). ¿Qué pasó con el combate a la corrupción? Evaluación de las políticas anticorrupción en México y el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia. <https://contralacorrupcion.mx/que-paso-con-el-combate-a-la-corrupcion-evaluacion-de-las-politicas-anticorrupcion-en-mexico-y-el-cumplimiento-de-los-compromisos-internacionales-en-la-materia/>
- México evalúa (2025, 20 de febrero). 2018 – 2024 en infraestructura: menos inversión, más costos y oportunidades perdidas. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2025/02/20/amlo-y-la-infraestructura-menos-inversion-mas-costos-y-oportunidades-perdidas/>
- MORENA (2017, 29 de octubre). Propone AMLO trasladar a dependencias federales a otros estados para generar derrama económica pareja. Boletín 017-309
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Rivas, Francisco Dir. (2020). La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas. Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. https://onc.org.mx/public/onc_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf
- Rojas, Arturo (2024, 7 de marzo). Fuerzas Armadas gastan 153,000 millones de pesos más de lo aprobado con López Obrador. El Economista. <https://www.economista.com.mx/politica/Fuerzas-Armadas-gastan-153000-millones-de-pesos-mas-de-lo-aprobado-con-Lopez-Obrador-20240307-0013.html>
- Romandía, Sandra (2024, 4 de julio). Sector energético se aferra a CDMX: falla traslado de oficinas. EMEEQUIS <https://emeequis.com/investigaciones/sector-energetico-se-aferra-a-cdmx-falla-traslado-de-oficinas/>
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2023). Institucionalización vs burocratización en el combate a la corrupción en México. *Gestión Y Política Pública*, 32(2), 29–59. <https://doi.org/10.60583/gypv.v32i2.8120>
- Senado de la República (2020). Extinción de Fideicomisos y reasignación de recursos. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49479-aprueba-senado-en-lo-general-extincion-de-109-fideicomisos.html#:~:text=Con%2065%20votos%20en%20favor%20y%2051,m%C3%A1s%20de%2068%20mil%20millones%20de%20pesos.>
- Sistema Nacional Anticorrupción (s/f). ¿Qué hacemos? Consultado el 5 de junio del 2025. <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/>

Toche, Nelly (2022, 9 de septiembre). Conacyt sufre recorte en el PPEF 2023. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Conacyt-sufre-recorte-en-el-PPEF-2023-20220909-0012.html>

Vanguardia (2024, 24 de septiembre). Promesa de AMLO de descentralizar 32 dependencias quedó incumplida <https://vanguardia.com.mx/noticias/mexico/promesa-de-amlo-de-descentralizar-32-dependencias-queda-incumplida-JC13333138?>

Rasgos de la gestión pública en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Features of public management in the government of Andrés Manuel López Obrador

Recibido: 06 de junio de 2025

Jaime Espejel Mena

Aceptado: 13 de agosto de 2025

RESUMEN

El presente documento describe los rasgos de la administración y gestión públicas para comprender la orientación que el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tomó hacia una de ellas. A través de una revisión desde la sociología de la historia de sus principales propuestas al inicio de su periodo de gobierno (2018-2024). Se concluye planteando que su modelo de gestión lo asocian a lo que Ernesto Laclau denomina populismo: una forma de articulación política que organiza demandas sociales en torno a una identidad colectiva antagónica al “sistema” o las élites, con un liderazgo fuerte que representa esa unidad. AMLO, en este marco, representa un estilo de gobernar que trasciende lo institucional para presentarse como la encarnación legítima de la voluntad popular.

PALABRAS CLAVE: administración, gestión, gobierno, reforma, Estado.

ABSTRACT

This document describes the characteristics of public administration and management to understand the direction that President Andrés Manuel López Obrador (AMLO) took toward one of them. Through a sociological review of the history of his main proposals at the beginning of his term in office (2018-2024), it concludes by stating that his management model is associated with what Ernesto Laclau calls populism: a form of political articulation that organizes social demands around a collective identity antagonistic to the “system” or the elites, with strong leadership that represents that unity. AMLO, in this context, represents a style of governing that transcends the institutional to present itself as the legitimate embodiment of the popular will.

KEYWORDS: administration, management, government, reform, State.



INTRODUCCIÓN

A lo largo del gobierno de AMLO, (2018-2024) se impulsó un ambicioso proyecto de transformación que incluyó la reversión de diversas reformas estructurales implementadas durante la administración de Enrique Peña Nieto (EPN, 2012-2018), muchas de ellas surgidas en el contexto del Pacto por México, un acuerdo político firmado entre los principales partidos, para impulsar cambios neoliberales en sectores clave del Estado (Zamitz, 2016). En este sentido, el gobierno de AMLO no solo buscó gobernar desde la alternancia, sino establecer una ruptura con el régimen político y económico previo, particularmente con el modelo neoliberal consolidado desde los años 80s. Su narrativa de la “Cuarta Transformación” (4T) se tradujo en reformas de carácter contrarreformista en al menos tres áreas estratégicas: educación, energía y salud (Meyer, 2021).

Las reformas del gobierno de AMLO pueden entenderse como una respuesta política a los efectos del neoliberalismo en México, y como parte de un esfuerzo por reconfigurar la relación entre Estado, mercado y ciudadanía. Al revertir las políticas del sexenio de Peña Nieto, el obradorismo no solo desmontó estructuras institucionales, sino que redefinió el papel del Estado como actor central en el desarrollo nacional y en la garantía de derechos sociales (Kliksberg, 1992; Vázquez, 2011).

Estas contrarreformas también generaron tensiones institucionales, resistencias tecnocráticas y cuestionamientos jurídicos, revelando los límites y conflictos inherentes a cualquier proceso de transformación estructural en un régimen democrático. Sin embargo, y a pesar de las diferencias ideológicas entre ambos gobiernos, el sexenio de AMLO no representó una ruptura total con las prácticas de concentración del poder, sino más bien la continuidad —y en muchos casos, la profundización— de una tendencia previamente observada: la utilización de la administración y gestión públicas como herramientas estratégicas para recentralizar funciones y recursos previamente descentralizados. Este proceso se presentó como parte de un proyecto de transformación del aparato estatal, pero en la práctica implicó una reconfiguración del marco normativo, institucional y operativo que regula la relación entre los distintos niveles de gobierno (Olmeda, 2025).

Uno de los pilares más visibles de esta recentralización fue el ámbito de la salud. La creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) en 2020, y su posterior sustitución por el IMSS-Bienestar, no solo respondieron a la intención de garantizar el acceso gratuito y universal a los servicios médicos, sino también a un claro intento de recuperar el control federal sobre los sistemas estatales de salud, debilitando los márgenes de autonomía que se habían construido durante el proceso de descentralización iniciado en los años noventa (Bolívar, 2024).

Este rediseño institucional no se limitó al sector salud, sino que se replicó en otras áreas como la educación, la seguridad y la operación de programas sociales. En todos estos casos, el gobierno federal impulsó una lógica de centralización operativa y presupuestaria, concentrando la toma de decisiones en el Ejecutivo federal y minimizando la capacidad de interlocución de gobiernos estatales y municipales. A través de estas reformas, la administración y gestión públicas se transformaron en un instrumento privilegiado de control político, territorial y presupuestal, que permitió al gobierno de AMLO consolidar su proyecto político más allá del discurso ideológico y de las formas democráticas tradicionales (Martínez, 2020; Wolfe, 1990).

Las denominadas reformas administrativas o reformas del Estado son resultado del conocimiento, experiencia y valores de un conjunto de técnicos, especialistas y expertos con una finalidad determinada. En este sentido la administración y gestión públicas son un conjunto de estrategias, el papel de las estrategias es articular los elementos de un dispositivo. Una estrategia es el modo o red mediante la cual se organizan las relaciones de poder, la estrategia organiza y dirige las relaciones de poder, es decir, la estrategia define la forma en que se ejercerá el poder, por ejemplo, ordenando, disciplinado o interiorizado (Santana y Pérez, 1999). La estrategia en el Estado interventor es la reglamentación. En el estado neoliberal es la desregulación y la privatización (Sánchez, 1997; Gurriá, 1999; Pardo y Berber, 2016; Pardo y Cejudo, 2016).

Parafraseando a Norberto Bobbio (1985) el resultado de la acción de gobernar en México tiene su origen en el estilo de gestión y su fundamento en la administración pública. El origen y fundamento de la función pública lo encontramos en el estilo personal de gobernar y en las funciones que se atribuyen o retiran de la normatividad de la administración pública.

El presente documento sostiene que los resultados obtenidos en el gobierno del presidente AMLO son producto de su conocimiento, experiencia y práctica sobre la administración y gestión públicas, es decir, estas se constituyen como las estrategias para orientar ciertas acciones con la intención de obtener algunos resultados. A manera de ejemplo podemos plantear: para el presente argumento el populismo, retroceso democrático o democratización son resultado de la administración y gestión públicas como estrategia de poder y el consiguiente uso de ciertos dispositivos. Es decir, nos alejamos de algunos argumentos sobre el populistas o de retroceso democrático donde el propio populismo y retroceso democrático anteceden al quehacer de la administración y gestión públicas, las determinan (Laclau, 2007).

Las ideas se construyen desde la sociología histórica (Mahoney, 2021), desde un conjunto de herramientas para analizar cómo se desarrollan los fenómenos sociales a lo largo del tiempo (Dogan y Pahre, 1993). Nos interesamos especialmente en la formación, transformación y persistencia de estructuras sociales, instituciones, relaciones de poder y procesos políticos (Dobry, 2003; 2002). No nos limitamos a describir hechos del pasado, sino que buscamos explicar cómo y por qué sucedieron ciertos cambios históricos y cómo esos cambios configuran el presente (Ramíó, 2022).

Se construye planteando que el gobierno de AMLO preferentemente se acercó a la gestión pública y se alejó de la administración. Se alejó del ejercicio de la autoridad en una estructura jerárquica bien organizada y se acercó a un modelo basado en las relaciones y negociaciones. El resultado fue un tipo de modelo de gestión patrimonial, legitimado en una responsabilidad pública basada en los resultados, en los datos del gobierno. En suponer poseer conocimiento, experiencia y buena fe para promover la innovación de la acción de gobernar.

Administración y gestión públicas

De manera general la administración pública se define como el conjunto de organizaciones, procesos y actividades mediante los cuales el Estado diseña y ejecuta las políticas públicas para satisfacer las necesidades de la sociedad. Su función principal es implementar las decisiones del poder político y brindar servicios públicos de manera eficiente, legal y transparente. Es el conjunto de leyes, estructuras jerárquicas y funcionarios que llevan a cabo la solución de problemas públicos a través de la planificación, organización, dirección y control de recursos humanos, materiales y financieros (McCurdy, 1986; Peters, 1999).

La administración pública surge como resultado a la necesidad de las sociedades organizadas para resolver los asuntos comunes y garantizar el bienestar colectivo. Su origen se remonta a las primeras civilizaciones, donde los líderes necesitaban estructuras para administrar recursos, cobrar tributos, impartir justicia y mantener el orden (Alcantra, 2011). En la antigüedad, civilizaciones como Egipto, Mesopotamia, China y Roma, existían formas de administración pública centralizada. Por ejemplo, los egipcios tenían escribas encargados de documentar las actividades del Estado. En la edad media su actividad se descentralizó en feudos, no obstante, las monarquías mantenían sistemas administrativos centralizados. En la edad moderna y con la consolidación de los Estados nacionales (siglos XVI-XVIII), surge una administración pública más profesionalizada al servicio del monarca, se consolida la denominada ciencia de la policía (Fukuyama, 2015; 2016; Guerrero, 2000).

En la edad contemporánea, con la revolución francesa y la revolución industrial, se afianzan los principios de legalidad, división de poderes y burocracia moderna —inspirada por Max Weber (2019; 2012a; 2012b)—. Se reconoce la necesidad de una administración pública eficiente, neutral y orientada al servicio de los ciudadanos (Pichardo, 2004).

Las principales corrientes de la administración pública han transitado desde una etapa denominada clásica o burocrática (siglos XIX-XX), sus representantes son: Max Weber, Woodrow Wilson, Frederick Taylor y se caracteriza por reflexionar en la división del trabajo, jerarquía, autoridad formal, reglas, procedimientos estandarizados, impersonalidad en el trato, eficiencia, racionalidad, legalidad y crítica la excesiva rigidez y deshumanización. La etapa humanista (1930-1960), representada por: Mary Parker Follett y Elton Mayo, privilegia la reflexión del factor humano, las relaciones laborales, la comunicación y la motivación del trabajador para mejorar el rendimiento. La etapa conductista o de las ciencias del comportamiento, sus representantes son: Herbert Simon y Chester Barnard, centro su atención en la toma de decisiones racional, la psicología organizacional, influencia del entorno en la conducta administrativa y considero a la administración como ciencia social basada en el comportamiento humano. La etapa de la nueva gestión pública (1980-1990), sus representantes son: David Osborne y Michael Barzelay, sus principales temas de interés giran en la eficiencia, resultados, descentralización, privatización, contratos de gestión y la modernización del sector público con principios del sector privado. Finalmente, la etapa de la gobernanza y nueva gobernanza (1990-2000), representada por: Jan Kooiman y Rod Rhodes, el área de estudio se centra en participación ciudadana, redes de colaboración entre gobierno, sociedad civil y sector privado, transparencia y rendición de cuentas y gobierno abierto, inclusivo y participativo (Huning, 1989; Hughes, 2007; Gongrong, 2008; Bozeman, 2006).

Las responsabilidades de la administración pública abarcan una amplia gama de funciones orientadas a garantizar el buen funcionamiento del Estado y el bienestar de la sociedad, a través de la elaboración e implementación de políticas públicas, brindar servicios esenciales como salud, educación, seguridad, justicia, transporte, agua y electricidad, administrar de forma eficiente los recursos humanos, financieros y materiales, establecer normas y regulaciones para garantizar el orden social, económico y ambiental, diseñar e implementar programas para reducir la pobreza, fomentar la equidad, generar empleo, impulsar la infraestructura y el crecimiento económico, garantizar la igualdad, el acceso a la justicia y el respeto de los derechos humanos, rendir cuentas y ser transparente (Dong, 2015; Cabrero, 2013; Dussauge, 2010).

La administración y gestión públicas comparten raíces y objetivos comunes, no obstante, se han diferenciado por el cambio en las demandas del entorno organizacional. Gestionar implica no solo mantener el orden, sino también impulsar el cambio y lograr metas con eficiencia. Desde la década de los sesenta la gestión ha cobrado protagonismo, sobre todo en contextos donde se requiere flexibilidad, innovación y eficiencia. Sin embargo, la reflexión sobre la administración sigue siendo necesaria para asegurar legalidad, orden y cumplimiento normativo. Ambas coexisten y se complementan: la administración establece el marco y la gestión lo pone en acción de forma eficaz (García, 1980; Méndez, 2011).

Administrar proviene del latín *administrare*, que significa “servir a” o “conducir los asuntos de otro”. Implica obedecer un marco legal o normativo y actuar dentro de una estructura jerárquica. Administración se ha relacionado históricamente con la organización, control y mantenimiento del orden, especialmente dentro del sector público. Gestionar viene del latín *gestio*, que significa “acción de llevar a cabo” o “manejar asuntos”. Tiene un sentido más activo, dinámico y resolutivo, se asocia con planificar, ejecutar y tomar decisiones estratégicas orientadas a resultados, adaptabilidad y mejora continua (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2007).

La gestión pública se define como el conjunto de procesos, decisiones y acciones que realiza el Estado, a través de sus instituciones, para planificar, organizar, ejecutar y evaluar las políticas públicas y los servicios dirigidos a la ciudadanía, con el objetivo de lograr eficiencia, eficacia, transparencia y equidad en el uso de los recursos públicos (Barzelay, 2000; Osborne y Gaebler, 1992; 2002).

En civilizaciones como Egipto, Grecia o Roma se gestionaban recursos y actividades, aunque sin llamarlo formalmente “gestión”. En edad media y moderna se gestionaban feudos, reinos e iglesias, pero bajo estructuras rígidas de poder, más asociadas al concepto de administración. El concepto de gestión surge desde tiempos antiguos, pero como término técnico y conceptual, se desarrolla y cobra fuerza especialmente a partir del siglo XX, en el contexto del crecimiento de las organizaciones modernas y la necesidad de optimizar su funcionamiento. En los años 50 y 60, con el auge del management en el mundo empresarial anglosajón, comienza a hablarse más de “gestionar” que de “administrar”, dando paso a enfoques más flexibles, estratégicos y orientados al rendimiento (Barzelay, 2003).

En el siglo XX, el concepto de gestión se consolida con el desarrollo de las teorías de la dirección, especialmente con autores como: Peter Drucker (2013), Henry Mintzberg (2012) y Herbert Simon (2010). En el ámbito público de las décadas los 80s y 90s y con la influencia de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), que buscó introducir eficiencia, calidad y resultados en las instituciones estatales (Arellano, 2013; Ramió y Miquel, 2018).

Para Peter Drucker (2013) la gestión es una disciplina centrada en las personas, orientada a resultados, basada en objetivos claros y con un fuerte compromiso ético y social. Su pensamiento sigue siendo influyente en empresas, gobiernos y organizaciones sin fines de lucro. Mintzberg (2012) plantea que la gestión (management) no es solo planificación, organización y control, es una actividad humana práctica, que requiere habilidades sociales, pensamiento estratégico y adaptación constante a la realidad cambiante, no puede reducirse a teorías rígidas o funciones abstractas, como se hacía tradicionalmente, estudia lo que los gerentes realmente hacen en la práctica, no solo lo que “deberían” hacer según los libros. Para Herbert Simon (2010), la gestión pública es un proceso racional y

científico de toma de decisiones, en el cual los administradores públicos deben actuar de forma lógica, basada en datos, y con objetivos claros. Simon es una figura clave en la llamada escuela del comportamiento organizacional, y su enfoque transformó profundamente la forma de entender la administración pública (Ostrom, 2008).

Las responsabilidades de la gestión pública son: convertir las decisiones políticas en resultados concretos y eficaces para responder a las necesidades de la sociedad, utilizando recursos de manera eficiente, con liderazgo, evaluación constante y compromiso ético, a través de planificar, ejecutar y evaluar las políticas y acciones del Estado. A diferencia de la administración pública tradicional, la gestión pública se enfoca en lograr resultados concretos, con eficiencia, respeto e inclusión de la participación de los ciudadanos y transparencia (Albi, 2020).

En México la reflexión académica para distinguir entre la administración y gestión públicas mantiene una relación estrecha con la denominada reforma administrativa o reforma del Estado y ha sido una discusión permanente desde la década de los 80s. María del Carmen Pardo y Miguel Ángel Berber (2016) sugieren que, las instituciones donde se imparten las profesiones de ciencias políticas y administración pública han contribuido a distinguir los campos de acción de ambas áreas, sin menos cabo, del análisis detallado difundido en una serie de revistas especializadas. Las dos principales discusiones son cómo lograr la modernización o reforma administrativa y la formación y capacitación de funcionarios (Thompson, 2008). Los temas recurrentes donde se analizó la pertinencia de la administración o gestión públicas para lograr cambios significativos en la acción del gobierno son: desconcentración, descentralización, simplificación, modernización y reforma administrativas. La discusión se asoció a los periodos sexenales del gobierno federal que van de los presidentes Luis Echeverría hasta Vicente Fox (Pardo y Berber: 2016). Después de la primera alternancia política que vivió el gobierno federal en el año 2000 la discusión entre la administración y gestión públicas cambió a la innovación gubernamental, mejora de la gestión, mejora regulatoria, gobierno moderno y cercano, y desde el 27 de noviembre de 2022 el denominado humanismo mexicano (Negrete, 2024: 26).

Administración y gestión públicas en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

AMLO intentó por tres ocasiones llegar a la presidencia de México, el primer ejercicio fue en el año 2006. Se postuló por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la coalición “Por el Bien de Todos”. Perdió ante el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Felipe Calderón Hinojosa por un margen muy estrecho del 0.56%. Tras la elección, AMLO denunció un presunto fraude electoral y organizó una protesta masiva que culminó con su autoproclamación como “presidente legítimo”. En el año 2012 participa nuevamente como candidato por el PRD, esta vez en la coalición “Movimiento Progresista”. Enfrentó a Enrique Peña Nieto, quien ganó la elección. AMLO aceptó los resultados, pero mantuvo sus críticas al sistema político y electoral mexicano. Finalmente, para el proceso electoral del 2018 fundó el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y se postuló por tercera vez (Gómez, 2021).

AMLO fue elegido presidente de México en las elecciones federales del 1 de julio de 2018. Obtuvo una mayoría contundente con el 53.19% de los votos, superando por más de 17 millones de votos a su más cercano competidor. El 8 de agosto de 2018, recibió la constancia de mayoría que lo acreditaba como presidente electo, entregada por Janine Madeline Otálora Malassis, magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación. La transición gubernamental comenzó formalmente el 20 de agosto de 2018, con reuniones entre su equipo y el gabinete saliente de Enrique Peña Nieto. El 1 de diciembre de 2018, asumió oficialmente el cargo como presidente constitucional de México en una ceremonia en el Congreso de la Unión, marcando el inicio de la llamada 4T del país (Funassi, 2025).

Al asumir la presidencia en diciembre de 2018, AMLO destacando 100 compromisos clave que abarcaban áreas y sectores vulnerables y buscando una administración más eficiente y transparente (Semo, 2023). Las seis principales áreas, que después justificarán sus denominados megaproyectos son (López, 2019):

- 1) Bienestar social y combate a la pobreza: Implementación de becas para estudiantes de todos los niveles educativos, incluyendo becas mensuales para estudiantes de nivel medio superior y universitarios en situación de pobreza; creación de la Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) para distribuir productos de la canasta básica a precios bajos, entrega directa de apoyos sociales sin intermediarios, utilizando tarjetas bancarias para evitar la corrupción; establecimiento de pensiones universales para adultos mayores y personas con discapacidad.
- 2) Justicia y derechos humanos: Compromiso con la verdad y la justicia en casos emblemáticos como la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa; liberación de presos políticos y víctimas de represalias del poder y garantización de la autonomía de la Fiscalía General de la República.
- 3) Desarrollo económico y empleo: Creación de empleos permanentes y aumento de salarios por encima de la inflación; fomento a la actividad pesquera y apoyo a pequeños productores con precios de garantía e implementación de un programa de mejoramiento urbano en colonias marginadas de la frontera norte.
- 4) Austeridad y eficiencia gubernamental: Reducción de sueldos a altos funcionarios y aumento proporcional de los sueldos de trabajadores de base y sindicalizados que ganan menos de 20 mil pesos al mes; eliminación de gastos superfluos, como remodelaciones de oficinas y compra de mobiliario de lujo y uso de los ahorros obtenidos por la austeridad para financiar programas de bienestar.
- 5) Infraestructura y desarrollo regional: Construcción del Tren Maya y rehabilitación de seis refinerías, además de la construcción de una nueva en Tabasco; desarrollo de un corredor económico y comercial en el Istmo de Tehuantepec; creación de la Zona Libre de la Frontera Norte con reducción de impuestos y aumento del salario mínimo.
- 6) Participación ciudadana y democracia: Reformas constitucionales para facilitar la celebración de consultas ciudadanas y compromiso con la revocación de mandato, permitiendo que el pueblo decida si el presidente continúa en el cargo.

Durante el sexenio 2018-2024, el gobierno federal estuvo conformado por 18 secretarías de Estado, las cuales forman parte del gabinete legal y ampliado. A continuación, se enumeran las secretarías que integraron su administración: Secretaría de Gobernación (SEGOB); Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); Secretaría de Marina (SEMAR); Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) (creada al inicio del sexenio, antes parte de Gobernación); Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP); Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Salud (SSA); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); Secretaría de Economía (SE); Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (renombrada posteriormente a SICT: Infraestructura, Comunicaciones y Transportes); Secretaría de la Función Pública (SFP); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Secretaría de Energía (SENER); Secretaría de Turismo (SECTUR) y Secretaría de Cultura (Gobierno de México, 2025).

En el sexenio de AMLO se impulsaron principalmente cinco megaproyectos estratégicos, considerados parte fundamental de su visión de desarrollo económico, autosuficiencia y justicia social, estos megaproyectos fueron pilares del discurso de transformación de AMLO, enfocados en reducir la desigualdad regional, fortalecer la soberanía energética, y generar empleo en zonas históricamente marginadas: 1) Tren Maya (más de 1,500 km. de vías construido en gran parte por el Ejército (SEDENA), 2) Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) (construido por el Ejército (SEDENA), 3) Refinería Olmeca (Dos Bocas) (construcción a cargo de Petroleros Mexicanos (PEMEX) y SENER, 4) Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (construcción a cargo de la SEMAR, y 5) Banco del Bienestar (el objetivo era construir, por parte de la SEDENA más de 2,700 sucursales en todo el país) (Gobierno de México, 2025).

Desde la confirmación de su mayoría en el proceso electoral del 1 de julio de 2018, como candidato a la presidencia de lo Estados Unidos Mexicanos, AMLO implementó una estructura alterna a la administración pública establecida en la Construcción Política con el propósito de hacer eficientes las acciones y programas en su periodo de gobierno, el 30 de noviembre de 2018 el Congreso de la Unión aprueba la figura de Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a través de la creación y modificación del artículo 17 de dicha Ley (DOF, 2025a).

Se nombraron 32 delegados de programas para el desarrollo, conocidos como “superdelegados”, uno por cada estado de la república mexicana y 285 “delegados regionales”. Las Delegaciones supervisaban la implementación de los programas sociales federales en su estado, como las becas, pensiones y apoyos del Bienestar. Actuaban como intermediarios entre el ejecutivo federal y las autoridades estatales, aunque con una marcada subordinación a la presidencia de la república. Sustituyeron a los múltiples delegados de cada dependencia federal en los estados (por ejemplo, de SEDESOL, SEP, Salud), con el objetivo de evitar duplicidades y reducir el gasto. Tenían la tarea de evitar el uso clientelar o desvío de recursos sociales mediante el control directo de los padrones y la entrega de apoyos (Pardo, 2023).

En el 2018 la administración pública federal estaba integrada por un total de 1, 476, 478 funcionarios, mientras que en el 2023 presentó un total de 1, 620, 828, un incremento de 144, 350. En 2018 existían 13 organismos constitucionales autónomos para el 2024 solo encontramos la presencia de 5 (Negrete, 2024).

Los resultados del compromiso de bienestar social y combate a la pobreza de AMLO se observan según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en que la pobreza en México disminuyó del 43.9% en 2020 al 36.3% en 2022, lo que representa una reducción de aproximadamente 9 millones de personas que salieron de la pobreza, no obstante, a pesar de la reducción general de la pobreza, la pobreza extrema aumentó

ligeramente, pasando de 8.7 millones de personas en 2018 a 9.1 millones en 2022. El Banco Mundial señaló que, aunque hubo avances, el ritmo de reducción de la pobreza fue más lento que en otros países similares, y recomendó políticas sociales más eficientes e inversión en infraestructura (CONEVAL, 2025).

En la justicia y derechos humanos en septiembre de 2024, se aprobó la reforma constitucional que permitirá la elección popular de jueces, convirtiéndose México en el primer país del mundo en implementar esta medida. La reforma también incluye la creación de nuevos órganos para la administración y disciplina judicial, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la independencia del Poder Judicial. Se liberaron a 45 personas consideradas como presos políticos y se brindó protección a 337 periodistas y 639 defensores de derechos humanos. Además, se implementaron programas para la reconstrucción de viviendas afectadas por sismos. A pesar de los esfuerzos por erradicar la tortura, esta práctica siguió siendo utilizada en el sistema de justicia penal. En 2022, se registraron 6, 226 denuncias por tortura, de las cuales solo el 1.31% fueron judicializadas. Además, la desaparición forzada continúa siendo un problema grave, con más de 115, 000 personas desaparecidas hasta septiembre de 2024 (Rodríguez, 2024; Chávez, 2023; Olmeda, 2025).

Durante el gobierno de AMLO, se incrementó la presencia militar en tareas de seguridad pública, lo que ha generado preocupaciones sobre el respeto a los derechos humanos. Organizaciones como Human Rights Watch y Amnistía Internacional han señalado que esta estrategia puede poner en riesgo las libertades fundamentales y la rendición de cuentas. En casos como la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014, se documentaron obstrucciones en las investigaciones por parte de las Fuerzas Armadas. El grupo de expertos independientes que investigaba el caso cerró su labor en 2024, citando obstáculos y falta de colaboración por parte de los militares (Quarterly Americas, 2025).

En el desarrollo económico y empleo el Producto Interno Bruto (PIB) de México creció un 5.5% en total, el incremento más bajo desde la administración de Miguel de la Madrid en los años 80s. En septiembre de 2024, se registraron 22.4 millones de puestos de trabajo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), lo que representa un aumento de 2 millones respecto a 2018. La administración de AMLO aspiraba a crear 7 millones de empleos formales, pero solo se alcanzaron 2 millones, cumpliendo el 28.9% del objetivo. El salario mínimo experimentó un incremento histórico. Al inicio de su gobierno, en diciembre de 2018, el salario mínimo era de 88.36 pesos diarios. Para 2024, alcanzó los 248.93 pesos diarios en la mayor parte del país, y 374.89 pesos diarios en la zona libre de la frontera norte.

Los resultados de la austeridad y eficiencia gubernamental del gobierno fueron la denominada “austeridad republicana” como principio rector, no obstante, el gasto público alcanzó niveles récord. A partir de 2020, el gasto neto del sector público aumentó significativamente, financiado en gran parte por un mayor endeudamiento. Esto resultó en una deuda per cápita de aproximadamente 131,000 pesos y una reducción de los ahorros públicos en más del 55%. Como parte de las medidas de austeridad, el gobierno eliminó 43 organismos públicos y puso en riesgo a otros 27. Esta reestructuración afectó áreas clave como ciencia, cultura y medio ambiente, generando preocupaciones sobre la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones esenciales (Rodríguez, 2024; Chávez, 2023; Olmeda, 2025; CONEVAL, 2025).

En infraestructura y desarrollo regional el sexenio de López Obrador dejó una huella en la construcción de proyectos que buscan transformar el sur del país. No obstante, la ejecución de estas obras estuvo marcada por desafíos financieros, sociales y ambientales que continúan siendo objeto de análisis y debate. Durante este periodo, se invirtieron aproximadamente 5 billones de pesos en infraestructura estratégica para el desarrollo regional. Una parte de estos recursos se concentraron en los proyectos emblemáticos: Tren Maya, Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), Refinería Olmeca (Dos Bocas) y Tren Interurbano México-Toluca. A pesar de contar con el presupuesto público más alto de la historia y de incrementar la deuda pública a niveles récord, la inversión en infraestructura no superó los mejores niveles de la última década (Negrete, 2024).

La participación ciudadana y democracia durante el sexenio 2018-2024, fueron ejes centrales del discurso político. Sin embargo, los resultados en estas áreas presentan contrastes entre avances simbólicos y preocupaciones sobre la calidad democrática. López Obrador impulsó mecanismos de participación directa, como consultas populares y la revocación de mandato. En 2021, se realizó la primera consulta popular constitucional para decidir si se debía investigar a expresidentes. Aunque el presidente celebró la participación ciudadana, la consulta fue criticada por su baja participación y cuestionamientos sobre su utilidad (López, 2025).

En 2022, se llevó a cabo la consulta de revocación de mandato, donde más del 90% de los votantes optaron por la continuidad de López Obrador. Sin embargo, la participación fue del 17.7%, lejos del 40% necesario para que el resultado fuera vinculante. El presidente utilizó las conferencias matutinas (“mañaneras”) como plataforma para comunicarse directamente con la ciudadanía. No obstante, estas conferencias también fueron escenario de descalificaciones a periodistas y medios críticos. En 2024, un video donde López Obrador revelaba el número telefónico de una periodista del New York Times fue retirado por YouTube, lo que generó acusaciones de censura por parte del mandatario (Milenio digital, 2025).

Organizaciones de derechos humanos documentaron más de 3,500 agresiones contra periodistas entre 2018 y 2024, evidenciando un entorno adverso para la libertad de prensa. El sexenio de López Obrador se caracterizó por una retórica de empoderamiento ciudadano y democratización. Sin embargo, la implementación de mecanismos de participación directa enfrentó desafíos, como baja participación y cuestionamientos sobre su efectividad. Paralelamente, se observaron tendencias hacia la concentración de poder y tensiones con la prensa, lo que ha generado preocupaciones sobre la salud de la democracia en México (Negrete, 2024; Curzio y Gutiérrez, 2024; López, 2025).

Rasgos y orientaciones de la administración gestión públicas en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

La administración y gestión públicas pueden desempeñar un papel clave en el fortalecimiento de un proyecto político, ya sea como herramienta de control, propaganda, consolidación del poder o, por el contrario, como un obstáculo para sus estrategias. Dependiendo de cómo se conduzca, esta administración puede facilitar o dificultar la implementación de políticas gubernamentales (Mussali, 2020; Curzio y Gutiérrez, 2024; López, 2025).

Las estrategias para transformar la administración y gestión públicas en instrumentos del poder político pueden incluir diversos aspectos (Bourdieu, 2002), entre ellos: a) centralización de la estructura burocrática, concentrando decisiones clave en niveles superiores del gobierno, b) uso de los recursos públicos con fines clientelistas, favoreciendo redes de apoyo político, c) control de la información y uso de la propaganda oficial, con el objetivo de polarizar o alinear ideológicamente a los empleados públicos, d) modificación de normas y procedimientos administrativos, ajustándolos para beneficiar los intereses del grupo gobernante, y e) reducción de los mecanismos de rendición de cuentas, lo cual fortalece el control de la dirección política sobre la burocracia profesional (Morlino, 1985).

Los rasgos de populismo y retroceso democrático que se atribuyen en los debates a la administración pública en México (Dussauge y Aguilar, 2021), si bien reconocen diferentes interpretaciones de la democracia, el presente documento ha restringido el análisis de la administración y gestión públicas a la concepción liberal, que tiene una visión negativa de la concentración del poder político y enfatiza la importancia de los derechos civiles, el estado de derecho y los controles y equilibrios (Bermeo, 2016; Bauer & Becker, 2020).

Alberto Olvera (2022) sugiere que el populismo en México ha desinstitucionalizado la gestión pública en nombre del pueblo. Ha debilitado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Energía, la Suprema Corte y desaparecido a la Policía Federal. A cambio se ha extralimitado la participación de las fuerzas armadas, la participación de 32 “superdelegados”, uno por entidad federativa que controlan el 85% de los recursos de los estados y municipios, 285 “delegados regionales” con funciones político-electorales y de seguridad, y de una estructura sin control o reglas de operación como son los “servidores de la nación”. Para Rosendo Bolívar (2024) el gobierno de AMLO es orientado hacia la izquierda, a la reducción de las consecuencias de la política neoliberal, los programas sociales fueron encaminados para garantizar la alimentación, trabajo, salud, educación, cultura, vivienda y seguridad social, presenta otros resultados, 25 millones de hogares mexicanos, el equivalente a 70% de las familias mexicanas reciben por lo menos el apoyo de un programa de política de bienestar, erróneamente lo han llamado populismo mexicano. Ambos argumentos, son completamente válidos, no obstante, la sugerencia del presente documento cambia en el sentido que es el proyecto, el conocimiento, la experiencia de la administración y gestión públicas empleadas por el gobierno de AMLO las que pueden estar diseñado al denominado populismo y no a la inversa. La administración y gestión públicas son dispositivos de poder que hacen uso de una serie de estrategias para lograr un objetivo (DOF, 2025b; 2025c).

Distinguimos seis rasgos y orientaciones de la administración y gestión públicas en el sexenio del presidente AMLO (Bolívar, 2024; Chávez, 2023; Curzio y Gutiérrez, 2024; Dussauge, 2010; Dussauge y Aguilar, 2021; Funassi, 2025; Gómez, 2021; López, 2025; Meyer, 2021; Olmeda, 2025). El primero lo denominamos impasse de la profesionalización, puede explicarse por una combinación de factores políticos, ideológicos e institucionales. Aunque el gobierno no dismanteló formalmente el sistema de servicio profesional de carrera (SPC) en la administración pública federal, sí operó en la práctica con una lógica distinta a la del profesionalismo tecnocrático impulsado desde los años noventa. Algunas estrategias claves que se emplearon fueron:

Desconfianza hacia la tecnocracia y los cuadros formados en la lógica neoliberal, especialmente aquellos vinculados a organismos autónomos o con experiencia en gobiernos anteriores. Su narrativa sostenía que esos cuadros representan intereses contrarios al “proyecto de transformación”, lo que ha llevado a una marginación de funcionarios con trayectoria profesional previa. Sin menos cabo de la reducción presupuestal y precarización del servicio civil paralela a la austeridad que implicaron recortes significativos en plazas, sueldos y prestaciones del personal técnico y de carrera. Esto afectó la capacidad del Estado para atraer y retener talento profesional, generando un debilitamiento de las capacidades institucionales.

Prioridad a la lealtad sobre la especialización, el gobierno promovió una lógica de lealtad política y afinidad ideológica. Esto favoreció el ingreso de perfiles con escasa experiencia administrativa pero alineados con el proyecto político del presidente. En esta lógica, la profesionalización fue vista como un obstáculo a la ejecución directa y centralizada del poder.

Centralización del poder y recentralización de funciones, la reestructuración de programas sociales y la creación de nuevas instituciones, como la Guardia Nacional o la centralización de programas en la Secretaría del Bienestar, fue acompañada de una concentración de decisiones en el ejecutivo. Esto debilitó espacios técnicos o autónomos donde tradicionalmente operaban cuadros profesionales.

Ausencia de una reforma institucional integral. Aunque AMLO habló de una “transformación”, no impulsó una reforma administrativa integral que redefiniera como ejemplo el papel del SPC o propusiera un modelo alternativo de profesionalización pública. En ese sentido, el sistema anterior no fue sustituido, por uno nuevo.

El segundo rasgo y orientación está caracterizado por la militarización de la burocracia. En el gobierno de AMLO respondió a una combinación de motivos políticos, institucionales e ideológicos que reflejaron una estrategia deliberada para centralizar el poder, garantizar la ejecución de proyectos prioritarios y sustituir estructuras civiles consideradas ineficientes o corruptas. Algunas razones detrás de este fenómeno son:

Desconfianza en la burocracia civil. AMLO demostró una profunda desconfianza hacia la burocracia profesional, a la que consideró corrompida, ineficaz o capturada por intereses ajenos al pueblo. Frente a esto, las Fuerzas Armadas —particularmente el Ejército— fueron percibidas como instituciones disciplinadas, leales y eficientes, con menor exposición a la corrupción.

Militares como agentes de confianza y control. En el marco de su proyecto político de la Cuarta Transformación, AMLO recurrió a los militares para ocupar cargos clave en áreas administrativas, logísticas, operativas y de control territorial. Al hacerlo, reforzó su capacidad de gobernar sin intermediarios civiles que puedan resistirse o filtrar decisiones. Los militares se convierten así en dispositivos de gobernabilidad y control directo.

Delegación de funciones estatales. Las Fuerzas Armadas asumieron tareas tradicionalmente civiles como: construcción y administración de obras públicas (como el Tren Maya, aeropuertos, sucursales del Banco del Bienestar), gestión de aduanas y puertos, distribución de medicamentos y vacunas y supervisión de programas sociales. Esto implica una militarización funcional de la burocracia, donde se militariza no solo la seguridad, sino el aparato operativo del Estado.

Vaciamiento o debilitamiento de capacidades civiles. La austeridad, los recortes de personal técnico y el debilitamiento del servicio profesional de carrera han dejado un vacío de capacidades en muchas dependencias. Esto ha sido aprovechado para justificar la entrada de militares como sustitutos eficaces frente a estructuras civiles desmanteladas o inoperantes.

Naturalización del rol militar en la vida pública. El gobierno promovió una narrativa legitimadora que presenta a los militares como “pueblo uniformado”, lo cual permite justificar su presencia en espacios tradicionalmente civiles como parte de una misión nacionalista y patriótica, más que autoritaria.

El tercer rasgo está caracterizado por la austeridad en el gobierno de AMLO, conocida como “austeridad republicana”, fue una de las piedras angulares de su proyecto político, no fue simplemente una medida económica, sino una estrategia ideológica, simbólica y de control político, la cual adquirió varias connotaciones:

Austeridad como discurso moral y político. AMLO planteó la austeridad como una postura ética contra el despilfarro, los privilegios y la corrupción. En su narrativa, el exceso de gasto público —especialmente en sueldos altos, consultorías, viajes o estructuras burocráticas— es símbolo de un Estado elitista y desconectado del pueblo. Así, la austeridad se convierte en un dispositivo de legitimación política: gobernar con poco para mostrar cercanía con la ciudadanía.

Desmantelamiento del modelo tecnocrático. La austeridad también respondió a una crítica profunda al modelo neoliberal tecnocrático instaurado desde los años 80s. AMLO asoció el gasto excesivo en cuadros técnicos, organismos autónomos, y programas de corte institucional con un aparato estatal diseñado para reproducir intereses de élites económicas, no del pueblo. Al reducir ese gasto, busca transformar el perfil del Estado, privilegiando la acción directa del Ejecutivo sobre la institucionalidad intermedia.

Centralización del poder y reducción de contrapesos. Recortar presupuestos a órganos autónomos, instituciones intermedias o dependencias con alta autonomía administrativa permitió recentralizar funciones en el Ejecutivo. La austeridad actuó, como una herramienta de control político, debilitando estructuras que podrían actuar como frenos o contrapesos al poder presidencial.

Liberación de recursos para prioridades del gobierno. La austeridad permitió reorientar el gasto público hacia programas sociales emblemáticos como Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro, pensiones, y sus megaproyectos. Se priorizó el gasto visible políticamente, aunque no necesariamente eficiente, sobre estructuras institucionales técnicas.

Construcción simbólica del “buen gobernante”. AMLO convirtió la austeridad en un símbolo de su estilo de gobernar: vivir modestamente, reducirse el salario, evitar lujos. Esto le permitió proyectar una imagen de presidente austero frente a la clase política tradicional. La austeridad, entonces, no solo disciplina al aparato estatal, sino también genera capital simbólico.

El cuarto rasgo es la desconfianza hacia la función pública, que se manifestó en el gobierno de AMLO, se origina en una visión política e ideológica del Estado que percibe a buena parte de la burocracia como corrupta, elitista e ineficaz, heredera del modelo neoliberal. Esta percepción presentó consecuencias directas en el debilitamiento de

estructuras administrativas, el desprestigio de cuadros técnicos y el uso discrecional del aparato estatal. En este contexto, la función pública tradicional aparece como un dispositivo heredado que genera desconfianza que debe ser vigilado, depurado o reemplazado. Esta desconfianza presentó algunos matices:

Narrativa fundacional de ruptura con el pasado. AMLO construyó su legitimidad en torno a la idea de que los gobiernos anteriores fundaron una estructura estatal capturada por intereses privados, plagada de corrupción e insensible a las necesidades del pueblo. La función pública profesional, en esta narrativa, es vista como parte del “régimen neoliberal” que se pretende debilitar.

Rechazo al modelo tecnocrático que se funda desde los años 80s y 90s, el Estado mexicano adoptó un enfoque tecnocrático con énfasis en la eficiencia, la evaluación por resultados y la profesionalización. AMLO desconfió de esta lógica, considerándola despolitizada, deshumanizada y orientada al mercado. Así, se deslegitima la función pública como cuerpo profesional autónomo y se sustituye por una lógica de lealtad y compromiso político.

Austeridad y precarización como forma de control. La desconfianza se traduce en una austeridad drástica, recortes de personal, eliminación de prestaciones y debilitamiento de instituciones como el Servicio Profesional de Carrera. Esto precariza el trabajo público, desincentiva la profesionalización y reduce el margen de acción autónomo de los funcionarios, reforzando la subordinación política.

Militarización y paralelismo institucional. Al desconfiar de las estructuras civiles, el gobierno ha recurrido a las Fuerzas Armadas y a figuras de confianza para ejecutar funciones clave (construcción, seguridad, salud, distribución de recursos). Esto genera una burocracia paralela que opera con otros códigos (militares, clientelares o informales), marginando a la burocracia tradicional.

Sustitución de profesionalismo por lealtad. En lugar de valorar la especialización técnica o la trayectoria profesional, el gobierno privilegió el compromiso ideológico y la lealtad política. Esto genera desconfianza hacia funcionarios que no provienen del partido político gobernante.

En quinto lugar, se encuentra el conocimiento y experiencia partidista, que el gobierno de AMLO privilegió para la selección y operación de cuadros gubernamentales. Esto no es accidental: responde a una estrategia política de consolidación del proyecto de la 4T, que privilegia la lealtad ideológica, la trayectoria militante y la coherencia política por encima de criterios tradicionales como la especialización técnica o la neutralidad burocrática, estos rasgos se hicieron presentes en:

Revalorización de la experiencia militante como capital político. Para AMLO y su círculo cercano, quienes lo acompañaron en su lucha política desde la oposición demostraron lealtad, compromiso y resistencia. Esa trayectoria es vista como una forma legítima y superior de experiencia, basada en principios y convicción, no solo en habilidades técnicas.

Partidización del aparato estatal como estrategia de control. Al privilegiar a personas con conocimiento partidista o trayectoria dentro del partido político gobernante, se asegura un control político más directo del aparato administrativo, reduciendo la autonomía de la burocracia. Esto permite alinear mejor la gestión pública con los objetivos del gobierno, sin “intermediarios” que puedan desviar o frenar las decisiones presidenciales.

Colonización del Estado como construcción de hegemonía. Siguiendo una lógica gramsciana, se podría decir que el gobierno busca construir hegemonía no solo desde el gobierno, sino también desde el Estado. Para ello, requiere ocupar cargos clave con personas que compartan el proyecto político. La experiencia partidista se convierte en una forma de garantizar esa continuidad ideológica dentro de las instituciones.

Finalmente, pero no menos importante esta la recentralización de la toma de decisiones, del gobierno de AMLO y del modelo de la 4T. Este proceso respondió tanto a motivaciones políticas e ideológicas, como a una estrategia de control del aparato estatal y ejecución directa del poder. La recentralización, aun que ha sido una estrategia transexenal, durante el periodo 2018-2024 se observó en los siguientes casos:

Desconfianza hacia intermediarios políticos y burocráticos. AMLO ha expresado de forma reiterada su desconfianza hacia gobernadores, alcaldes, organismos autónomos, estructuras burocráticas intermedias y tecnócratas, a quienes acusa de corrupción, ineficiencia o desvinculación del pueblo. Para él, estas estructuras obstaculizan o distorsionan la implementación de sus políticas. Por ello, busca concentrar el poder en el Ejecutivo federal, especialmente en la Presidencia.

Ejecución directa de programas prioritarios. Los programas sociales emblema de la 4T (como las pensiones, Sembrando Vida o Jóvenes Construyendo el Futuro) se diseñaron con una lógica de centralización operativa: sin pasar por gobiernos estatales o municipales, y en muchos casos, sin intermediarios. Se construye así un vínculo directo entre el presidente y los beneficiarios, lo que refuerza su base de apoyo político.

Debilitamiento del federalismo. En la práctica, el federalismo fue desplazado por un modelo de mando central, especialmente en áreas como salud —Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-Bienestar) —, seguridad (Guardia Nacional bajo control de la SEDENA), educación y programas sociales. Esto se traduce en una reducción de la autonomía de los estados y municipios, y en la reconfiguración del pacto federal hacia un presidencialismo más fuerte.

Lógica verticalista del liderazgo. AMLO ejerce un liderazgo altamente personalista y vertical. En este modelo, la toma de decisiones se concentra en el presidente y su círculo más cercano, dejando poco margen a la deliberación o autonomía de las instituciones. Esto refuerza un estilo de gobierno basado en órdenes directas, supervisión diaria (las mañaneras) y control de los tiempos y narrativas políticas.

Instrumentalización de la administración pública. La administración pública fue vista como un instrumento del proyecto político, no como un cuerpo profesional con lógicas autónomas. Por eso, la toma de decisiones tiende a centralizarse para evitar resistencias internas o fricciones burocráticas. Esto ha implicado reformas institucionales, decretos y creación de nuevos entes administrativos bajo control del Ejecutivo.

Militarización y centralismo como dispositivos de ejecución. La asignación de tareas clave a las Fuerzas Armadas —con mando centralizado y disciplina jerárquica— refuerza esta recentralización. Los militares actúan como ejecutores confiables de las decisiones presidenciales, sin la intermediación de estructuras civiles descentralizadas.

Estos seis rasgos y orientaciones de la gestión pública durante el sexenio del presidente AMLO pueden interpretarse como la síntesis de un espíritu populista. Sin embargo, también reflejan el aprendizaje derivado del reconocimiento de las limitaciones e insuficiencias del modelo neoliberal para alcanzar la eficacia económica, política, social y administrativa (Iliades, 2023; Laclau, 2007). Este proceso puede comprenderse dentro de la configuración de un nuevo presidencialismo plebiscitario, en el que el centro del poder trasciende el ámbito estrictamente institucional para adquirir una dimensión simultáneamente simbólica y operativa (López, 2007; Longo, 2004; Zabłudovsky, 1991).

En este contexto, las decisiones no solo buscan modificar estructuras administrativas, sino también reforzar un vínculo directo entre el liderazgo presidencial y la ciudadanía, desplazando o subordinando mecanismos intermedios de representación. Este estilo de gestión, caracterizado por una narrativa constante de legitimidad popular, se apoya en la centralización de funciones clave, la redistribución de recursos con criterios políticos y la visibilización mediática de programas y obras públicas. Tales prácticas no necesariamente implican la desaparición de las instituciones burocráticas, pero sí reconfiguran sus funciones en favor de una lógica más personalista y menos institucional.

Al mismo tiempo, este modelo pretende legitimarse mediante la apelación a valores de justicia social y soberanía nacional, presentándose como alternativa moral frente al orden anterior. No obstante, la eficacia de estas transformaciones queda condicionada por las tensiones estructurales del Estado mexicano, las resistencias de actores políticos y económicos, y la necesidad de conciliar la movilización ciudadana con la estabilidad institucional. En suma, la gestión pública en este sexenio se ubica en un punto intermedio entre la ruptura con el paradigma neoliberal y la construcción de un nuevo marco centrado en la figura presidencial.

CONCLUSIONES

El análisis de la gestión pública en el sexenio de AMLO permite concluir que su proyecto político no se limitó a gobernar desde la alternancia, sino que se planteó explícitamente como una ruptura con el modelo neoliberal consolidado desde la década de los ochenta y reforzado durante la administración de Enrique Peña Nieto. La narrativa de la 4T se tradujo en un conjunto de contrarreformas orientadas a revertir políticas y estructuras en sectores estratégicos como educación, energía y salud. Sin embargo, estas medidas no representaron una ruptura total con ciertas prácticas históricas de concentración del poder, sino que en varios ámbitos implicaron su continuidad e incluso profundización. Esto se manifestó especialmente en la recentralización de funciones, competencias y recursos que, en décadas previas, habían sido parcialmente transferidos a los estados y municipios.

La recentralización impulsada por el gobierno federal se expresó con especial fuerza en el sector salud, a través de la creación del INSABI y su posterior sustitución por el IMSS-Bienestar, lo que no solo buscaba garantizar el acceso universal y gratuito a los servicios médicos, sino también recuperar para la federación el control de los sistemas estatales de salud. Un patrón similar se reprodujo en otros sectores como educación, seguridad y programas sociales, donde las reformas reorganizaron la operación presupuestaria y la toma de decisiones bajo una lógica centralizada. Este rediseño institucional tuvo como consecuencia el debilitamiento de los márgenes de autonomía estatal y municipal, reforzando el papel del ejecutivo federal como articulador y controlador de las políticas públicas.

En este marco, la administración y la gestión públicas se convirtieron en instrumentos estratégicos de poder, diseñados para orientar y disciplinar el aparato estatal conforme a los objetivos políticos del proyecto obradorista. La lógica seguida no fue únicamente técnica o administrativa, sino profundamente política, utilizando la gestión pública para definir el modo en que se ejercería el poder: ya fuera mediante mecanismos de reglamentación propios de un Estado interventor, o bien mediante la reorganización normativa e institucional que alteró las relaciones de poder entre órdenes de gobierno. Desde esta perspectiva, la administración y la gestión no fueron meros instrumentos neutrales, sino dispositivos activos que permitieron al gobierno concentrar capacidades, recursos y autoridad.

De esta manera, el sexenio 2018-2024 muestra que fenómenos como el populismo, la democratización o el retroceso democrático no pueden ser entendidos como condiciones previas que determinan el ejercicio administrativo, sino como resultados que, en gran medida, dependen de las estrategias de administración y gestión puestas en marcha. Este enfoque invierte el sentido de análisis que predomina en ciertos debates académicos, proponiendo que es la configuración de los dispositivos de gestión la que moldea el alcance, el contenido y la naturaleza del poder político. Así, las prácticas de gobierno no se limitan a ejecutar un mandato ideológico, sino que producen, reproducen o transforman las condiciones que permiten caracterizar a un régimen como democrático, centralista, patrimonialista o populista.

El trabajo también permite afirmar que, si bien el gobierno de López Obrador buscó alejarse de un modelo de administración tradicional basado en jerarquías rígidas y procedimientos formales, no abandonó el objetivo de ejercer control sobre los procesos y resultados. Por el contrario, optó por un modelo de gestión patrimonial sustentado en relaciones, negociaciones y legitimación por resultados, en el que el valor de la acción de gobernar se asoció con la posesión de experiencia, conocimiento y buena fe para promover cambios. En este sentido, la legitimidad del modelo no derivó únicamente de las normas formales, sino de la capacidad percibida del liderazgo para innovar y cumplir compromisos públicos.

Desde una perspectiva de sociología histórica, estos procesos no pueden explicarse únicamente por coyunturas o decisiones aisladas, sino que deben entenderse como el resultado de trayectorias institucionales y políticas de largo plazo, donde las estructuras heredadas y las relaciones de poder condicionan las posibilidades de cambio. El obradorismo no operó en un vacío, sino sobre un entramado institucional marcado por décadas de reformas neoliberales, descentralización parcial y concentración presidencialista. El rediseño impulsado entre 2018-2024 representa tanto una reacción frente a los efectos del neoliberalismo como una adaptación de viejas estrategias de control estatal a un nuevo contexto político y social.

La observación sugerida del sexenio 2018-2024, presenta algunas limitaciones: no es posible evaluar de manera directa la sostenibilidad de las transformaciones administrativas y de gestión implementadas por gobierno federal. Entre las limitaciones más relevantes se encuentran la dependencia de fuentes secundarias, la falta de estudios de caso sectoriales y la ausencia de un análisis comparado con otras experiencias latinoamericanas recientes. Futuros trabajos podrían abordar al menos tres líneas de investigación: (a) el grado de continuidad, ruptura o reformulación que el denominado “segundo piso” de la 4T, encabezado por la presidenta Claudia Sheinbaum, imprima sobre las estructuras centralizadas y mecanismos de control político heredados; (b) la evaluación del

impacto real de los megaproyectos estratégicos en el desarrollo regional y en la reducción de desigualdades; y (c) un estudio longitudinal sobre cómo la interacción entre racionalidad instrumental y valorativa influye en la calidad democrática y la profesionalización de la administración pública. Estas líneas permitirían no solo ampliar la perspectiva temporal del presente trabajo, sino también contrastar los resultados con marcos teóricos más amplios sobre populismo, gobernanza y reforma administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albi Ibáñez, E. (2020). Economía y gestión públicas. En A. Ibáñez, y J. Onrubia Fernández (Coords.), Economía de la gestión pública (1-18). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Alcántara Sáez, M. (2011). Gobernabilidad, crisis y cambio. México: FCE.
- Arellano Gault, D. (2013). Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. México: FCE.
- Barzelay, M. (2000). Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. México: FCE.
- Barzelay, M. (2003). La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. México: FCE.
- Bauer, M. & Becker, S. (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. Perspectives on Public Management and Governance, Volume 3, Issue 1, March, pp. 19-31. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27 (1), pp. 1-19. Recuperado de: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/>.
- Bolívar Meza, R. (2024). El gobierno de Andrés Manuel López Obrador: ¿fue de izquierda por su política social? Estudios Políticos, (63), pp. 94-109. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2024.63.89707>.
- Bobbio, N. (1985). El poder y el derecho. En N. Bobbio y M. Bovero. Origen y fundamentos del poder político (19-64). México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (2002). Las estructuras sociales de la economía. Argentina: Manantial.
- Bozeman, B. (2006). Introducción: dos conceptos de gestión pública, en B. Bozeman (Coord.), La gestión pública. Su situación actual (37-42). México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E. (2013). Acción pública y desarrollo local. México: FCE.
- Chávez, E. (2023). El gran corruptor. México: Grijalbo.
- CONEVAL (2025). Medición de la pobreza 2022. Pobreza en México. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx. Consultado el 31 de marzo de 2025.

- Curzio, L. y Gutiérrez, A. (2024). *El mejor país del mundo. La herencia que recibe Claudia Sheinbaum*. México: Grijalbo.
- Diario Oficial de la Federación (2025a). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Gobierno de México. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gsc.tab=0. Consultado el 31 de marzo de 2025.
- Diario Oficial de la Federación (2025b). Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>. Consultado el 31 de marzo de 2025.
- Diario Oficial de la Federación (2025c). Relación de las entidades paraestatales de la administración pública federal. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5735614>. Consultado el 31 de marzo de 2025.
- Dobry, M. (2003). *Légitimité et calcul rationnel. Remarques sur quelques “complications” de la sociologie de Max Weber*. En P. Favre, J. Hayward and Y. Schemel (Eds.), *Être gouverné. Hommages à Jean Leca* (127-147 [8]). Paris: Presses de Sciences Po.
- Dobry, M. (2002). *Valeurs, croyances et transactions collusives: notes pour une réorientation de l’analyse de la légitimation des systèmes démocratiques*. En J. Santiso (Dir.), *À la recherche de la démocratie* (103-120). Paris: Karthala.
- Dogan, M. y Pahre, R. (1993). *Las nuevas ciencias sociales. La marginalidad en creadora*. México: Grijalbo.
- Dong, L. (2015). *Public administration theories: instrumental and value rationalities*. United States: Palgrave macmillan.
- Drucker, P. (2013). *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En José Luis, M. (Coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas* (205-252). México: El Colegio de México.
- Dussauge, M. y Aguilar, M. (2021). Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. *Revista Estado, gobierno y gestión pública*, Vol. 19 (36), pp. 135–186. Recuperado de: <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2021.66054>.
- Fukuyama, F. (2015). *Los orígenes del orden político*. Barcelona: Deusto.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia política*. Barcelona: Deusto.
- Funassi, Paolo (2025). *AMLO: la Cuarta Transformación desde Europa*. Italia: Independently published.
- García Madaria, J. M. (1980). Administración y dominación. *Documentación administrativa*, N° 187, pp. 125-144. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4481/4535>.
- Gobierno de México (2025). ¿Qué es la administración pública federal? <https://www.gob.mx/gobierno>. Consultado el 31 de marzo de 2025.

- Gómez Bruera, H. (2021). *AMLO y la 4T: una radiografía para escépticos*. México: Océano.
- Gongrong, T. (2008). *Schools of thoughts of public administration in the west*. Beijing: Peking University Press.
- Guerrero, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*. México: Oxford.
- Gurría Treviño, J. (1999). La modernización de la administración pública: la reforma al sistema presupuestario. *Revista de administración pública*, No. 100, pp. 177-190. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2024.63.89707>.
- Hughes, Owen H. (2007). *Public management and administration: an introduction*. Beijing: China Renmin University Press.
- Huning, W. (1989). *Ecological analysis of administration*. Shanghai: Fudan University Press.
- Iliades, C. (2023). *Por la izquierda. Intelectuales socialistas en México*. México: Akal.
- Kliksberg, B. (1992). *Rediseñando al Estado en América Latina*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, (CLAD).
- Laclau, E. (2007). *La razón populista*. México: FCE.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- López Obrador, A. (2019). *Hacia una economía moral*. México: Planeta.
- López Sandoval, I. M. (2007). La rentabilidad política electoral del gasto social en el sistema político mexicano durante el periodo 1994-2006 [Tesis de doctorado, FLACSO]. Repositorio institucional. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1327>.
- López San Martín, M. (2025). *Año siete. El legado: la catástrofe*. México: Aguilar
- Mahoney, J. (2021). *The logic of social science*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Martínez Espinoza, M. I. (2020). Cinco sexenios de política social en México. *Revista de Estudios Políticos*, 188, pp. 159-196. Recuerdo de: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>.
- McCurdy, H. E. (1986). *Public administration: a bibliographic guide to the literature*. New York: Marcel Dekker.
- Méndez, J. L. (2011). La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot? En José Luis, M. (Comp.), *Servicio profesional de carrera (73-98)*. México: Siglo XXI.
- Meyer, L. (2021). La 4T y los cambios de régimen previos. En B. Heredia y H. Gómez (Coords.), *4T. Claves para descifrar el rompecabezas (37-53)*. México: Grijalbo.
- Milenio digital (2025). YouTube ‘baja’ conferencia mañanera en la que AMLO leyó número de periodista del NYT. <https://www.milenio.com/politica/youtube-baja-mananera-donde-amlo-revela-numeros-de-periodistas>. Consultado el 31 de marzo de 2025.
- Mintzberg, H. (2012). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

-
- Morlino, L. (1985). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mussali Galante, R. (2020). *AMLO y el mundo*. México: Gedisa.
- Negrete S. (2024). *De Amlo a Sheinbaum*. México: Letrasnoche.
- Olmeda, J. (2025). Recentralización por otros medios. La creación de las “superdelegaciones” en el gobierno de AMLO. *Foro internacional*, 65 (2), pp. 379-425. Recuperado de: <https://doi.org/10.24201/fi.3150>.
- Olvera, J. A. (2022). Populismo, desinstitucionalización y gestión pública: los límites estructurales de la 4T. *Análisis plural*, (1), pp. 1-16. Recuerdo de: <https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/10/11>.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (2002). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ostrom, Vincent. (2008). *The intellectual crisis in american public administration*. United States of América: The University of Alabama Press.
- Pardo, M. (2023). Una política inacabada: el servicio profesional de carrera en México. En H. Ruíz (Coord.), *Servicio civil y profesionalización. Contra la corrupción* (19-41). México: Universidad de Guadalajara.
- Pardo, M. y Berber, M. (2016). La investigación en México sobre reformas administrativas. En M. Pardo y G. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones* (17-55). México: El Colegio de México.
- Pardo, M. y Cejudo, G. (2016), Introducción. En M. Pardo y G. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones* (11-16). México: El Colegio de México.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: FCE.
- Pichardo Pagaza, I. (2004). *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. México: El Colegio Mexiquense.
- Quarterly Americas (2025). The 2021 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index. Recuperado de: https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Reporte_Espan%CC%83ol_2021.pdf.
- Ramió, C. y Miquel, S. (2018). *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la administración*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Ramió, C. (2022). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la administración pública*. Madrid: Catarata.
- Rodríguez Araujo, O. (2024). Autoritarismo con tintes autocráticos. En O. Rodríguez (Coord.), *¿Qué dejó el gobierno de López Obrador?* (237-253). México: Orfila.
- Rosenbloom, D. Kravchuk, R. & Clerkin, R. (2007). *Public administration. Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
-

- Sánchez González, J. J. (1997). *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP.
- Santana Pérez, J. M. y Pérez Rodríguez, A. M. (1999). Habermas y Foucault: modernidad, posmodernidad y teoría de la historia. *Vegueta*, No. 4, pp. 103-116. Recuperado de: <https://revistavegueta.ulpgc.es/ojs/index.php/revistavegueta/article/view/166/331>.
- Semo Calev, E. (2023). La cuarta transformación, una causa abierta. En E. Semo (Coord.), *Ideas para continuar la 4T* (65-102). México: Itaca.
- Simón, H. (2010). *El comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Errepar.
- Thompson, F. (2008). Las tres caras de la gestión pública. *Gestión y política pública*, Vol. XVII, núm. 2, pp. 487-509. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311158007>.
- Vázquez García, R. (2011). El Estado ante la sociedad civil. Nuevas teorías participativas de la democracia. En R. Vázquez García (Ed.), *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo* (179-202). España: Universidad de Granada.
- Weber, M. (2012b). *Sociología del poder*. Madrid: Alianza.
- Weber, M. (2019). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Wolfe, A. (1990). Los límites de la legitimidad. *Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México: Siglo XXI.
- Zabludovsky, G. (1991). Patrimonialismo y modernización en México. *Breviario político*, (7-8), pp. 14-17. Recuperado de: <https://ginazabludovsky.files.wordpress.com/2011/08/patrimonialismo-y-modernizacic3b3n-en-mc3a9xico.pdf>.
- Zamitz Gamboa, H. (2016). Introducción: ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto? En H. Zamitz (Coord.), *Pacto por México* (9-20). México: UNAM.

Resultados en materia educativa del gobierno federal 2018 – 2024

Federal Government Education Outcomes 2018-2024

Recibido: 6 de junio de 2025

Martha Esthela Gómez Collado

Aceptado: 17 de septiembre de 2025

Germán Ernesto Vildoza Gómez

RESUMEN

El análisis de los resultados educativos del gobierno federal (2018–2024) se basó en la Teoría del Capital Humano para evaluar la situación, consultando informes de la SEP y comparando los resultados con las pruebas PISA de 2018 y 2022. Estas pruebas mostraron una baja significativa en el aprendizaje estudiantil. En el ámbito financiero, si bien el gasto educativo nacional aumentó nominalmente de 25.1% a 27.51%, en términos reales se registró una disminución del gasto total por alumno. A pesar de esto, la asignación de las Becas Benito Juárez (BBBJ) se incrementó drásticamente en 287.62% (casi triplicándose). La conclusión es que, pese al gran aumento en el gasto de becas, los resultados en los aprendizajes fueron inferiores a sexenios anteriores, lo que se traduce en un balance negativo y una disminución de la calidad educativa mexicana.

PALABRAS CLAVE: educación, aprendizaje, evaluación, beca de estudios, gastos educativos.

ABSTRACT

The analysis of the federal government's educational outcomes (2018–2024) was based on Human Capital Theory to assess the situation, consulting SEP reports and comparing the results with the 2018 and 2022 PISA tests. These tests showed a significant decline in student learning. In the financial sphere, although national education spending nominally increased from 25.1% to 27.51%, in real terms, there was a decrease in total spending per student. Despite this, the allocation of the Benito Juárez Scholarships (BBBJ) increased dramatically by 287.62% (almost tripling). The conclusion is that, despite the large increase in scholarship spending, learning outcomes were lower than in previous six-year terms, which translates into a negative balance and a decline in the quality of Mexican education.

KEYWORDS: education, learning, assessment, scholarship, educational expenses.



INTRODUCCIÓN

La educación es la base para el desarrollo político, económico, social y cultural no solamente en México sino en cualquier país, en este sentido el país trata de combatir la pobreza y la desigualdad a través de la adquisición de conocimientos por medio de la educación, así como fomenta la formación de ciudadanos informados y participativos, capaces de defender sus derechos y obligaciones. Además, la educación es clave para el desarrollo personal, la innovación, el fortalecimiento de la identidad cultural y la mejora de la salud y el bienestar en general.

El objetivo del artículo es mostrar los resultados en materia educativa que desarrolló el Sistema Educativo Nacional (SEN) en el sexenio 2018 – 2024 a fin de dar un panorama general del contexto y situación actual en México.

Para ello, realizamos un estudio y análisis de carácter documental debido a la naturaleza del objeto de estudio. En virtud de esto, tomamos como argumento teórico el capital humano desarrollado por los economistas Schultz y Becker que realizaron sus aportaciones en los años sesenta a la teoría enfatizando a la educación como una inversión y no un gasto porque aumenta la capacidad productiva de los individuos. Además, desarrollamos como base el artículo tercero Constitucional y consultamos el Diario Oficial de la Federación para analizar la Reforma Educativa de 2019, la publicación de las leyes General de Educación; General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación. Consultamos el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, así como los seis Informes anuales de la Secretaría de Educación Pública (SEP) con la finalidad de tener un contexto general de la educación mexicana en este periodo.

La estructura del artículo se divide en diferentes apartados como es el marco teórico que nos da un panorama general del Sistema Educativo Nacional en este periodo de estudio, el siguiente apartado sobre la Austeridad Republicana que fue insignia del gobierno federal 2018 -2024 y representó la manera de gobernar del ejecutivo federal, implicando realizar ajustes y recortes presupuestales en la estructura orgánica de toda la Administración Pública Centralizada, formada por las Secretarías de Estado y sus dependencias, así como la Administración Pública Paraestatal o descentralizada incluyendo organismos autónomos, empresas y fideicomisos con funciones específicas. En este caso, solamente nos referiremos a la Secretaría de Educación Pública.

El siguiente apartado se refiere a la matrícula y cobertura educativa de este sexenio en preescolar, primaria, secundaria, medio superior y superior. La información considerada en este rubro fue la matrícula de estudiantes, el número de escuelas, el personal docente, la cobertura en cada nivel educativo. En el caso del nivel medio superior mostramos información sobre la eficiencia terminal, índice de reprobación y abandono escolar. Información muy importante para realizar diagnósticos y corregir errores. En el caso del nivel superior que incluye el posgrado se tienen datos solamente de la eficiencia terminal y del abandono escolar.

Otro apartado es referente a la aplicación de las pruebas PLANEA que son de aplicación anual a nivel nacional solamente, mientras que las pruebas PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes) son de carácter internacional y miden competencias en las áreas de lectura (español), matemáticas y ciencias. Estas sirven para apoyar la toma de decisiones en materia educativa. En las Pruebas PISA se realiza una comparación con países

latinoamericanos que participan en estas ellas cada tres años y se muestra el promedio general de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) para conocer el nivel educativo de cada país.

El siguiente apartado habla sobre el Programa Nacional de Becas en el nivel Básico, Medio Superior y Superior. Aquí se muestra información sobre la cantidad de becas que el gobierno federal entregó a estudiantes de los diferentes niveles educativos.

En el último apartado del artículo se presenta información sobre el gasto nacional en materia educativa. Se pretende dar a conocer el costo que erogó el gobierno federal en el Sistema Educativo Nacional para realizar un análisis sobre los beneficios que representó para el estudiantado la inversión que se efectuó en cada nivel educativo. Para ello, se elaboró un cuadro con información del gasto nacional deflactado a fin de realizar una comparación en términos reales y no nominales.

Marco teórico

Desde la perspectiva de la teoría del capital humano en la educación, desarrollada por los economistas Theodore Schultz (1961) y Gary Becker (1964), en la cual afirman que la inversión en conocimiento y habilidades de las personas incrementa la productividad, el crecimiento económico y la movilidad social, hacen una analogía entre la educación y la inversión en activos. Autores como Schultz, Becker y Denison, constituyeron la primera generación de críticos que hablaron sobre el capital humano.

La teoría del capital humano es un enfoque económico que considera a la educación como una inversión porque aumenta la capacidad productiva de los individuos y los países, y esto se ve reflejado en beneficios económicos y sociales, aunque su impacto depende de la calidad de los aprendizajes más que de la simple ampliación de la cobertura.

La teoría del capital humano de Theodore Schultz (1961) -considerado uno de los fundadores de la ciencia económica que estudia la educación- postula que las habilidades, la educación, la capacitación y el conocimiento de las personas son una forma de capital que genera beneficios económicos, los cuales aumentan la capacidad productiva y el crecimiento económico, siendo el capital humano un factor clave para el desarrollo. Añade, que un nivel bajo de capital humano puede ser un factor que limite el crecimiento de un país, incluso si se dispone de capital físico. Es por lo que insiste en subrayar la importancia de invertir en la formación y el desarrollo de las personas para el progreso económico y social viéndola como una inversión, no solo como un gasto de recursos, porque se espera que generen beneficios futuros en forma de mayores ingresos y productividad.

En su teoría, asume que las personas toman decisiones racionales para invertir en su educación con el objeto de maximizar sus propios beneficios a largo plazo y que la relación entre los costos de la educación y los beneficios futuros que se obtengan, dan como resultado salarios más altos. La teoría también sugiere que la educación puede ser un factor clave para el ascenso social y la mejora de las condiciones de vida de los individuos.

Por su parte, la OCDE (1998) al referirse al capital humano lo define como el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y que usan para producir bienes, servicios o ideas en el mercado o fuera de él. Así como, fomenta políticas públicas y educativas que destaquen la educación como factor determinante de la formación del capital humano.

Señala la intensificación de la inversión en educación que, en gobiernos como México, realizaron desde la década de los años ochenta con miras al mejoramiento del capital humano y la sociedad del conocimiento.

De acuerdo con Casandra Trejo (2007), las investigaciones en la materia y las contribuciones del Banco Mundial, durante la década de los años noventa evidenciaron la estrecha relación entre la educación y el crecimiento económico. Añade que algunas variables que se descubrieron con impacto a la producción agregada fueron: matrícula de la escuela primaria y secundaria, crecimiento demográfico y la inversión promedio.

La CEPAL por su parte, introduce el elemento educación y capital humano como agente que puede interferir para corregir las fallas de los mercados en los países en desarrollo (1994) y destaca el porcentaje elevado en el rubro de gasto social que básicamente pertenece a educación.

Organismos como el Banco Mundial (2018), Banco Interamericano de Desarrollo y la CEPAL (1994) afirman que cuando mayor es la inversión en los recursos humanos y mayor la calidad de la educación, mayor es la productividad y el ingreso real per cápita. Los planteamientos de la teoría del capital humano, por un lado, contribuyen a la explicación cuantitativa de los vínculos existentes en los fenómenos entre la educación y el crecimiento económico de un país y, por otra parte, oculta la multiplicidad de factores cualitativos que intervienen en otros vínculos y fenómenos (Trejo, 2007) que no serán tratados en este apartado.

De acuerdo con el Banco Mundial (2018), la financiación de la educación es fundamental para asegurar la equidad y calidad de esta. En la literatura en la materia señala que aumentar el gasto no necesariamente garantiza automáticamente mejores resultados, esto debido a que debe de contar con una adecuada asignación de los recursos, su transparencia y eficiencia en el uso de estos. Por ende, el realizar un análisis del gasto educativo nos va a ayudar a evaluar de manera objetiva y congruente la asignación del gasto público y los avances en materia educativa.

Fraser (2008) propuso la teoría de la equidad, nos indica que el derecho a la educación no solamente es poder acceder a la misma, también implica condiciones para la permanencia y aprendizajes significativos, esto con la justicia distributiva como el reconocimiento de diversos grupos sociales. En otras palabras, Fraser exalta que los individuos tengan los medios necesarios para poder participar activamente y de manera igualitaria en la vida social, política y cultural. En el caso de México es relevante el acceso igualitario debido a que existen muchas partes del país con grandes desigualdades entre zonas urbanas y rurales, así como diferencias socioeconómicas, demográficas y culturales.

En su libro “Social Mobility” (1927) el autor Sorokin, nos da herramientas de como existe la movilidad social, utilizando estadísticas y uno de los aspectos claves que describió fue que la educación y la economía de las personas o familias, es de las principales características para mejorar en la escalera social, esto quiere decir, que la educación es un elemento clave para mejorar la calidad de vida de las personas.

De acuerdo con el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la educación es un derecho fundamental que debe de ser garantizado, indica que es un derecho de la niñez y responsabilidad del Estado impartir y garantizar la educación inicial, que incluye, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, siendo de carácter universal, pública, gratuita y laica. En el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2019) se realizaron

modificaciones relevantes al artículo 3°. de la Carta Magna. A partir de este mandato, el Estado mexicano tiene que garantizar la formación académica de niñas, niños y jóvenes, mediante políticas públicas, programas y asignación presupuestal.

A partir de la llegada de un nuevo gobierno, México se ha visto en un mar de nuevas reformas estructurales en todo ámbito. En el sistema educativo en el 2019 se optó por realizar una reforma educativa contrastante a la reforma del 2013, creando la Ley General del Sistema para la Carrera de los Maestras y los Maestros, reemplazando al INEE por el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (Mejoredu). Creada a partir del 1 de octubre del 2019 bajo la gestión del presidente de la República Mexicana Andrés Manuel López Obrador.

En este sentido, el 1°. de diciembre de 2018 la Presidencia de la República deroga la Reforma Educativa 2013 afirmado López Obrar que es “compromiso cumplido, maestras y maestros de México” ya que fue una promesa de campaña que cumplió el mandatario al asumir el cargo. El 13 de diciembre se publicó en la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados la iniciativa por la que se reforman los artículos 3°, 31 y 73 fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa con la finalidad de realizar cambios sustanciales en la política educativa del país. El 8 de mayo de 2019 fue aprobado el proyecto de decreto en el que se reforman, adicionan y derogan los artículos anteriormente citados. Mientras que el Senado de la República finalmente lo aprueba el 9 de mayo turnando a los Congresos Locales para los efectos constitucionales conducentes. Y es justamente el 15 de mayo “Día del Maestro” cuando se realiza la declaratoria de constitucionalidad a estos artículos en materia educativa donde fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones los artículos citados anteriormente (DOF, 2019). Derivado de esta reforma Constitucional, el Estado se obliga a brindar y garantizar el derecho a la educación de acuerdo con los principios que lo rigen, siendo éstos: universalidad, gratuidad, laicidad, obligatoriedad, democracia, integralidad, equidad y excelencia. Y al ser una obligación del Estado, requiere proporcionar este derecho a la educación y garantizar que el alumnado de preescolar, primaria, secundaria, educación media superior y superior (de acuerdo con la fracción X del artículo tercero constitucional) cuenten con ello.

Señala también como prioritario el interés superior de la niñez en la que niños, niñas y adolescentes cuenten con el acceso y permanencia al sistema educativo nacional desde el preescolar hasta el nivel superior. De la misma manera, contempla que los docentes (maestros y maestras) son actores fundamentales en el proceso educativo y para ello, podrán acceder al sistema integral de formación, capacitación, actualización por medio de evaluaciones diagnósticas que permitan la retroalimentación al proceso y dar cumplimiento a los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional (SEN), esto es obligatorio porque se establece en el artículo tercero Constitucional. Se estableció la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros para los que realicen función docente, directiva o de supervisión. Esta Ley fue publicada el 30 de septiembre de 2019 en el DOF, en ella se considera el proceso de admisión, promoción y reconocimiento por medio de procesos de selección observando, para ello, igualdad de condiciones, los cuales deben ser públicos, transparentes, equitativos e imparciales y en la que se valoran los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los estudiantes. Lo interesante de este proceso es que en ningún caso afecta la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio como si lo hizo la Ley General del Servicio Profesional Docente 2013 – 2018 en la que, una vez evaluado

el participante, tenía tres oportunidades de aprobar la evaluación y en una cuarta ocasión, sino lo hacía, era separado de su función. Además, se resalta la importancia de fortalecer a los estudiantes de las escuelas normales en cuanto a su formación docente. Así como garantizar la infraestructura, mantenimiento y condiciones de los centros educativos y que los materiales didácticos sean los adecuados para cumplir con los fines educativos.

En materia educativa se publicaron las siguientes leyes:

- Ley General de Educación
- Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros
- Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación
- De los cambios sustanciales a los que hace alusión esta reforma se destacan los siguientes:
- La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado.
- La creación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), este sustituye al Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- La creación del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros que sustituye al Servicio Profesional Docente implementado en el sexenio 2013 – 2018.
- La instrumentación de una política educativa diferenciada por zonas y regiones, que pretende desarrollar una educación indígena, bilingüe y bicultural en donde el Estado garantice los materiales didácticos, la infraestructura educativa y su mantenimiento.
- El establecimiento de una Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales a fin de fortalecerla.
- El establecimiento de regresar al apartado B del artículo 123 en donde se permite a los sindicatos disponer de la mitad de las vacantes que se generan en el Sistema Educativo Nacional.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 fue aprobado por la Cámara de Diputados el 12 de julio de 2019 (PND, 2019) en él que se inscriben las políticas públicas del país distribuidas en cuatro ejes: Política y Gobierno; Política Social; Economía y Visión a 2024. Estos ejes pretendían garantizar el acceso a la educación y se encuentran establecidos en la Reforma Constitucional en materia educativa y sus leyes reglamentarias, así como de los principios y propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024 que se publicó el día 6 de julio de 2020 en el DOF y fue elaborado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) de acuerdo con el Artículo 16, fracción III de la Ley de Planeación y en cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo establece la reducción de la brecha entre pobreza y desigualdad; se propone reestablecer el Estado de Derecho; combatir la corrupción, impulsar el desarrollo económico; en materia educativa contempla diversas acciones y programas para garantizar el derecho a la educación establecido en las reformas a los artículos 3º., 31 y 73 fracción XXV citados anteriormente.

El Programa Sectorial de Educación 2020-2024 está basado en los derechos que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1.
Derechos constituciones en materia educativa

Artículo	Derechos:
Primero	A la no discriminación
Tercero	A la educación y a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica.
Cuarto	Al acceso a la cultura, a la cultura física y a la práctica del deporte
Sexto	Al acceso a las tecnologías de la información y comunicación
Veinticuatro	A la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión

Fuente: Elaboración propia con base es el Segundo Informe SEP, p. 11

El PSE 2020-2024 fue diseñado conforme a los Ejes Generales contenidos en el PND 2019-2024 en los que considera 6 objetivos prioritarios, 30 estrategias prioritarias y 274 acciones puntuales para transformar el Sistema Educativo Nacional, así como 6 metas para el bienestar y 12 parámetros para su seguimiento. Así como, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública publicado el 15 de septiembre de 2020 define las atribuciones de las unidades administrativas de la secretaría, así como sus órganos administrativos desconcentrados. También, considera actualizar y fortalecer los procesos de gestión, planeación y operación de los programas, para una adecuada organización y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (DOF, 2020).

Además, el 20 de abril de 2021 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en el cual se establecen las bases para dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior (DOF, 2021).

Estos cambios incluyen la Nueva Escuela Mexicana que se instrumentó al principio del sexenio y se puso en marcha en la educación del nivel básico a partir del ciclo escolar 2022 – 2023. Esta se fundamenta en cuatro pilares: Plan de estudio, libros de texto gratuitos, Codiseño de programas de estudio y autonomía profesional del magisterio, basado en un enfoque humanista (SEP, Quinto Informe, p. 38). Para la Nueva Escuela Mexicana (NEM), la dignidad humana es el valor intrínseco que tiene todo ser humano, que es irrenunciable, no intercambiable, irrevocable e inviolable y que, por sí mismo, justifica el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos humanos y justicia social (sexto informe, p.11). De acuerdo con la NEM, la profesionalización docente pretende mejorar el aprendizaje y fomentar la inclusión como principio y criterio de la educación.

Bajo este orden de ideas, la CONALITEG realizó la producción de 154.6 millones de libros de texto gratuitos y materiales educativos que fueron distribuidos en los niveles de preescolar, primaria, telesecundaria, secundaria, educación especial (Braille y Macrotipo) y educación indígena (SEP, Sexto Informe, p. 38).¹

¹ En los Informes quinto y sexto de la SEP, no se reportó ninguna información sobre el funcionamiento de la Nueva Escuela Mexicana desde su creación en el ciclo escolar 2022 – 2023. Sin embargo, en opinión de Aurelio Nuño, exsecretario de Educación de 2015 a 2017, expresó que lo que se enseña en la NEM en un año, antes se hacía en un mes. Es decir, es solamente el 10%, esto representa un gran retroceso educativo y una mala formación argumentando que se abandonó la profesionalización de los maestros y que los planes de estudios son muy pobres. El proyecto educativo es solamente un proyecto ideológico, de control y de sometimiento. No es para educar la libertad sino es propaganda política.

Ley Federal de Austeridad Republicana

La incorporación de la Austeridad Republicana en este sexenio fue un estilo de gobernar viéndose aplicado y reflejado en los recortes en su estructura orgánica, así como en las demás Dependencias de la Administración Pública Federal. Con base en el primer Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública (SEP) presentado en septiembre de 2019, todas las acciones realizadas en materia educativa se basaron en la Ley Federal de Austeridad Republicana. Para ello, el 30 de junio de 2019 “el sector educación redujo 622 plazas de mando que representaron un ahorro de 335.3 millones de pesos” (SEP, Primer Informe, p.11). Respecto a los gastos operativos se reportó “una disminución entre 30% y 50% en diversas partidas del gasto”, mientras que se redujo “el presupuesto de recursos fiscales y recursos propios de organismos descentralizados en 542.9 millones de pesos” (SEP, Primer Informe, p. 11).

Para el Segundo Informe de Labores de la SEP presentado en septiembre de 2020, reporta que “el sector educativo disminuyó 191 plazas de mando, entre las que se incluyen 72 puestos de Gabinete de Apoyo y de Dirección General Adjunta, lo cual representó un ahorro de 152 millones de pesos” (SEP, Segundo Informe, p. 14).

En el tercer informe de labores presentado el 30 de junio de 2021, señala que “27 puestos con funciones de Dirección General se convirtieron a plazas de menor costo en el mismo grupo jerárquico; 35 casos de Dirección General Adjunta se modificaron a puestos de Dirección de Área; se eliminó el puesto de Secretario Particular y conservó únicamente un puesto de chofer para la Oficina del Titular de la dependencia, lo que representó un ahorro de 3 millones de pesos anuales” (SEP, Tercer Informe, p. 26).

Asimismo, la estructura orgánica del sector central de la SEP quedó conformada por 1,045 plazas de mando y enlace, 7,263 operativas de base, 2,488 operativas de confianza, 24,937 operativas homologadas de base y 209 operativas homologadas de confianza, así como 49,548 plazas docentes de educación media superior, mismas que se encuentran en los centros de estudios tecnológicos y de formación para el trabajo a cargo de la Federación, ubicados en las diferentes entidades federativas (SEP, Tercer Informe, p. 26).

Hasta el 30 de junio de 2022 se eliminó una subsecretaría, una jefatura de unidad, las 31 delegaciones federales y dos direcciones generales; así como la conversión y reubicación de seis direcciones generales.

En el Cuarto Informe de la SEP (p. 22), se reporta que la estructura orgánica del sector central quedó conformada por 992 plazas de mando y enlace; 7,088 operativas de base; 2,370 operativas de confianza; 24,940 operativas homologadas de base y 209 operativas homologadas de confianza; así como 49,558 docentes (31,530 plazas de jornada docentes y 379,603 horas equivalentes a 18,028 códigos federales de puesto en la estructura ocupacional del sector central de la SEP).

De acuerdo con el Quinto informe de la SEP (p.29) hasta 2023, la estructura de la secretaría quedó conformada por 1,045 plazas de mando y siete de enlace (misma del año anterior); 8,203 operativas de base; 2,416 operativas de confianza; 25,400 operativas homologadas de base y 269 operativas homologadas de confianza; así como 65,222 docentes (39,347 plazas de jornada docentes y 387,190 horas, equivalentes a 25,875 códigos federales de puesto).

En el sexto informe de la SEP, se canceló la Representación de la Secretaría de Educación Pública en Washington, Estados Unidos de América (EUA) con categoría equivalente a ministro. Esto representa que hubo un ahorro aproximado de \$145,284 pesos de salario neto mensual según reporta la Secretaría de la Función Pública (SFP) que al año suma la cantidad de \$1,743, 408 pesos más bonos, aguinaldos y prestaciones, así como el equipo de trabajo que no mencionan en el Informe de la SEP.

Matrícula y cobertura educativa 2018 – 2024

Durante el ciclo escolar 2018-2019, la matrícula escolarizada del Sistema Educativo Nacional fue de 36,635,816 estudiantes, atendidos por 2,100,277 docentes en 265,277 escuelas, 85.5% del alumnado fueron atendidos con recursos públicos y el 14.5% con recursos privados. Mientras que en el ciclo escolar 2023 -2024 la matrícula del SEN fue de 34,809,300 estudiantes presentando una disminución de 1,826,516 estudiantes que son el 4.98% menos del estudiantado mexicano durante el sexenio. De la misma manera, disminuyó el número de escuelas siendo 261,749 haciendo una diferencia de 3,528 centros escolares menos durante el sexenio anterior arrojando un 1.33% de menos instituciones educativas en todo el país. Sin embargo, se registraron 2,153,916 maestros presentado un aumento de 53,639 lo que representa un incremento del 2.55% en el territorio nacional.

El análisis demuestra que se atendieron menos estudiantes, en menos escuelas y que hubo más maestros impartiendo docencia en todos los niveles educativos durante estos seis años. Sin embargo, no se puntualiza en qué escuelas estuvieron trabajando los más de 53 mil profesores.

Tabla 2.

Matrícula del Sistema Educativo Nacional de 2018 a 2024

Sistema	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Educativo						
Matrícula	36,635,816	36,518,712	35,588,589	34,413,485	34,681,699	34,809,300
Escuelas	265,277	262,805	261,101	255,537	259,746	261,749
Maestros	2,100,277	2,074,171	2,062,543	2,113,016	2,135,123	2,153,916
Educación Básica						
Matrícula	25,493,702	25,253,306	24,597,234	24,113,780	24,109,222	23,907,339
Escuelas	233,163	230,424	228,852	228,804	229,691	231,534
Maestros	1,224,125	1,225,341	1,209,998	1,209,635	1,224,351	1,231,733
Cobertura (%)	93.1%	92.8%	91.2%	90.1%	90.6%	90.6%
Educación Media Superior						
Matrícula	5,239,675	5,144,673	4,985,005	4,861,091	5,003,087	5,103,342
Escuelas	21,010	21,047	20,943	21,346	21,266	21,249
Maestros	418,893	412,353	408,267	419,513	420,463	425,826
Cobertura (%)	76.2%	75.4%	73.5%	71.8%	73.9%	75.1%

Educación Superior						
Matrícula	3,943,544	4,061,644	4,030,616	4,004,680	4,032,931	4,052,000
Escuelas	5,535	5,716	5,794	8,539	8,789	8,966
Maestros	414,408	394,189	401,367	483,868	490,309	496,357
Cobertura (%)	38.5%	40.2%	40.4%	41.0 %	42.1%	43.8%
Capacitación para el Trabajo						
Matrícula	1,984,595	1,715,600	1,336,334	1,532,100	1,939,000	Sin datos
Escuelas	5,524	5,122	4,454	4,479	4,356	Sin datos
Maestros	41,648	39,832	33,291	36,266	35,528	Sin datos

Fuente: Elaboración propia con base en los seis Informes de la Secretaría de Educación Pública.

De acuerdo con la información oficial reportada en los diferentes Informes de la SEP, la cobertura en la atención de la población en edad de estudiar en los diferentes niveles educativos en el ciclo escolar 2018-2019, la educación básica cubrió 93.1% de la población entre tres y 14 años. La matrícula registrada fue de 25,493,702 estudiantes en 233,163 centros educativos en todo el país atendidos por 1,224,125 maestros. La educación media superior atendió al 76.2% de la población de 15 a 18 años. La matrícula que atendió fue 5,239,675 estudiantes, distribuidas en 21,010 escuelas y con 418,893 docentes. En la modalidad escolarizada de educación superior –técnico superior, normal y licenciatura– se alcanzó una cobertura de 38.5% en la población entre 18 y 22 años. Con una matrícula de 3,943,544 jóvenes estudiando en 5,535 escuelas atendidos por 414, 408 maestros.

Con base en datos oficiales presentados en el Sexto Informe de la SEP, para el ciclo escolar 2023 – 2024, la cobertura en educación básica fue de 90.6% observando una disminución del 2.5% con respecto al inicio de la administración federal que no logró atender el Sistema Educativo Nacional tanto en escuelas públicas, privadas, escuelas indígenas y el CONAFE. La matrícula del nivel básico fue de 23,907,339 estudiantes, en 231,534 escuelas atendidos por 1,231,733 maestros, esto significa que disminuyó la atención de 1,586,363 estudiantes representando una baja de 6.22%, hubo 1,629 escuelas menos representando el 0.67% con un incremento de 12,392 maestros lo que significa que hubo un aumento de 0.62%.

En lo concerniente al nivel medio superior se reportó una cobertura del 75.1% en este nivel disminuyendo el 1.1% en comparación al inicio del sexenio y una matrícula de 5,103,342 estudiantes cursaron sus estudios en 21,249 escuelas con la atención de 425,826 docentes. Hubo 136,333 casos del alumnado menos que al iniciar el sexenio correspondiendo al 2.6%. Mientras que el número de instituciones educativas fue de 239 más que al inicio de la administración federal correspondiendo al 1.13% de incremento y 6,843 docentes más que corresponde al 1.65%.

Para el nivel superior, en este último ciclo escolar del gobierno federal registró una matrícula de 4,052,000 jóvenes incrementado un 2.75% que corresponden a 108,456 estudiantes. El número de escuelas fue de 8,966 que claramente reflejó un 62% de incremento siendo 3,431 instituciones de educación superior más. En cuanto a los docentes fueron 496,357 con un aumento del 19.77% representado 81,949 maestros y existió un incremento del 5.3% de la cobertura de atención a jóvenes respecto al inicio del sexenio.

Otra parte del análisis corresponde a la capacitación para el trabajo que según la SEP inició el ciclo escolar 2018 – 2019 con una matrícula de 1,984,595 en 5,524 escuelas atendidos por 41,648 maestros. De acuerdo con la información del ciclo escolar 2022- 2023 (porque el ciclo escolar que concluyó en 2024 no se encontró ningún dato), la matrícula fue de 1,939,000 estudiantes teniendo un incremento del 2.29%, esto es 45,595 estudiantes menos. El número de escuelas fue de 4,356, esto es 21.14% menos, es decir, 1,168. Los docentes que atendieron a los estudiantes fueron de 35,528 correspondiendo al 14.69%, éstos fueron 6,120 maestros menos.

En el tercer informe de la SEP se menciona la situación de la pandemia en la que se registró una disminución de 847 mil estudiantes a nivel nacional en el sistema escolarizado, de los cuales 656 mil fueron en educación básica, 160 mil en educación media superior y 31 mil en educación superior. En decir, la matrícula de educación básica se redujo 2.6%; la de educación media superior, 3.1%; y la de educación superior, 0.8%. Mientras que en capacitación para el trabajo hubo un incremento de 15.2%, esto es, 260 mil estudiantes. Para el ciclo escolar 2020-2021 se tuvo una eficiencia del 96.7% en primaria, 85.9% en secundaria y 56.7% en educación media superior, lo que representó incrementos de 0.7, 1.4 y 0.5 puntos porcentuales, respectivamente (SEP, Tercer Informe, p. 16).

Tabla 3.

Cobertura en Educación Básica 2018 -2024

Educación Básica	2018-2019	2019- 2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Preescolar						
Matrícula	4,780,787	4,734,627	4,328,188	4,153,558	4,334,938	4,243,204
Maestros	236,509	236,437	228,086	227,163	229,972	231,467
Escuelas	90,446	88,655	87,684	87,038	87,185	87,806
cobertura	72.3%	72.4%	67.2%	65.3%	68.8%	67.6%
Primaria						
Matrícula	13,972,269	13,862,321	13,677,465	13,464,469	13,345,969	13,154,354
Maestros	572,104	572,961	568,857	567,929	571,832	571,986
Escuelas	96,508	96,000	95,699	95,855	96,005	96,449
Cobertura	93.6%	Sin datos	Sin datos	93.4%	90.1%	Sin datos
Secundaria						
Matrícula	6,473,608	6,407,056	6,394,720	6,305,013	6,210,924	6,284,377
Maestros	406,084	406,809	404,412	405,361	412,559	417,953
Escuelas	39,967	40,482	40,578	40,963	41,522	42,246
Cobertura	95.2%	94.1%	93.7%	92.1%	90.7%	92.2%

Fuente: Elaboración propia con base en los seis Informes de la Secretaría de Educación Pública.

Respecto a la cobertura en educación básica de los años 2018 al 2024, los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

En el nivel de Preescolar hubo una disminución de matrícula de 537,583 niños y niñas representando un 11.24% del total; también el número de maestros se redujo en 5,042 durante el periodo representado un 2.31% del total de educadores y educadoras en todo el país; el número de escuelas en activo bajó a 2,640 de ellas, reduciendo un 2.92% para concluir con una disminución en la cobertura total del 4.7% en este nivel educativo. Esto significa que hubo menos niños y niñas iniciando su etapa de vida escolar, menos educadores, menos centros educativos de preescolar, así como existió menor cobertura en este nivel educativo.

Para el nivel Primaria se tiene también una disminución en la matrícula de 626,300 niñas y niños siendo esto un 5.85%; mientras que los maestros fueron 118 menos correspondiendo a una cantidad poco significativa ya que representa solamente el 0.02%; se cerraron 59 escuelas en este nivel representando un 0.06% y la cobertura total en primaria disminuyó el 3.5% de atención a nivel nacional. De la misma manera que se comportaron las cifras en preescolar, para el caso de primaria existió una baja en todos los aspectos.

Los datos reportados en el nivel secundaria presentan una disminución en su matrícula de 189,231 estudiantes, esto es el 2.92% en todo el territorio nacional; la cantidad de maestros fue 11,869 más, es decir, el 2.92% de aumento; se abrieron 2,279 escuelas secundarias más, representando un porcentaje del 5.7%, en tanto que disminuyó el 3% la cobertura en este nivel educativo. Esto es un dato significativo porque hubo menos estudiantes y menor cobertura a nivel nacional, pero se incrementó el número de maestros y se abrieron más centros escolares de secundaria.

En general, podemos observar una disminución en matrícula, maestros, escuelas y cobertura en casi todo el nivel básico, a excepción del número de maestros y escuelas en secundarias en todo el país.

Tabla 4.

Cobertura en Educación Media Superior 2018 - 2024

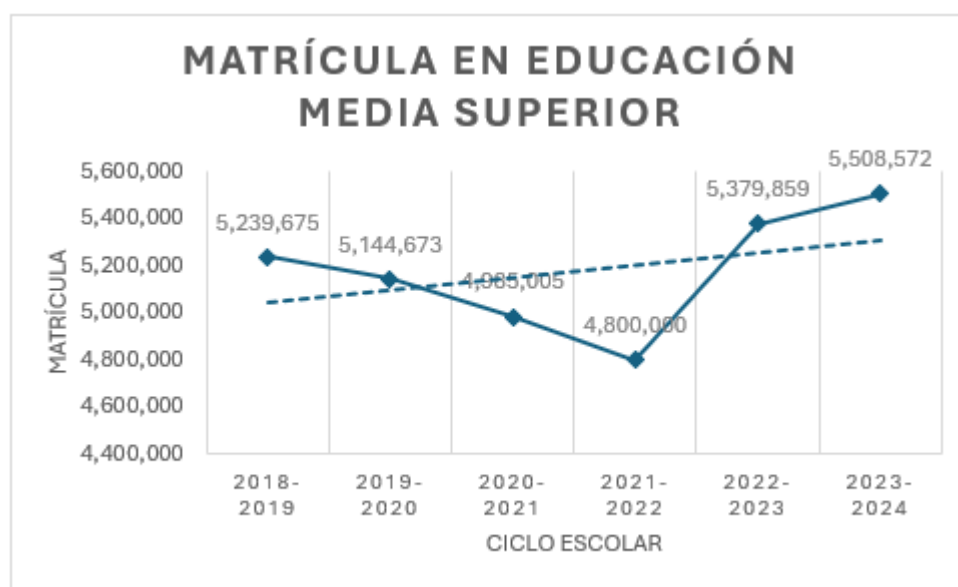
Educación Media Superior	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Matrícula	5,239,675	5,144,673	4,985,005	4,800,000	5,379,859	5,508,572
Maestros	418,893	412,353	408,267	419,513	420,463	425,826
Escuelas	21,010	21,047	20,943	21,346	21,266	21,249
Cobertura	76.2%	75.4%.	73.5%	71.8%	73.9%	75.1%
Eficiencia Terminal	64.8%	66.7%	64.9%	68.5%	72.9%	Sin Datos
Abandono escolar	13%	13%	10.3%	11.6%	10.2%	11.2%
Reprobación	12.9%	9.0%	12.2%	12.7%	12.2%	Sin Datos

Fuente: Elaboración propia con base en los seis Informes de la Secretaría de Educación Pública.

En educación media superior en el periodo 2018 -2024, la matrícula presentó un aumento de 268,897 estudiantes, esto es un incremento del 5.13% en todo el país, con la atención de 6,933 profesores más, teniendo un incremento del 1.65%; mientras que se abrieron 239 instituciones educativas en este nivel educativo representado el 1.13%, y teniendo un 1.1% de menor cobertura. Cabe hacer mención que la edad de los estudiantes en este nivel escolar va de los 15 a los 18 años.

Figura 1.

Matrícula en Educación Media Superior 2018-2024



Fuente: Elaboración propia con base en los seis Informes de la Secretaría de Educación Pública.

Se observa en la figura no. 1, la línea continua representa la matrícula por cada ciclo escolar donde se observa claramente un aumento de estudiantes al finalizar el sexenio, sin embargo, si se separan los primeros cuatro años hay una clara disminución de matrícula con datos negativos y se observa el gran salto que se dio del año 2022 al 2024. La línea punteada representa la tendencia promedio de la matrícula en educación Media Superior. Dicha tendencia quedó por debajo de lo que sucedió realmente.

En términos generales, desde el inicio del sexenio hasta su conclusión hubo una eficiencia terminal que aumentó el 8.1%; el abandono escolar disminuyó el 1.8% y el índice de reprobación disminuyó solamente el 0.7%. Asimismo, mejoró en todos los aspectos este nivel de estudios al contar con mayor número de jóvenes, docentes e instituciones educativas, pero contrariamente hubo una disminución del 1.1% en la cobertura a nivel nacional. Esto incluye instituciones públicas, particulares, profesional técnico y bachillerato, en CONALEP o en instituciones que brinden educación en este nivel.

En agosto de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el ACUERDO número 09/08/2023 por el que se establece y regula el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior, como un proyecto educativo que contribuye a la formación integral, mediante el desarrollo de diversos aprendizajes académicos, culturales,

socioemocionales y, en su caso, laborales y profesionales, los cuales comprenden tanto los saberes que ha logrado la civilización en su historia, como aquellos que proceden de los ámbitos familiar, local, nacional y global; de igual forma que se construyan nuevos saberes para la toma de decisiones en distintos ámbitos a lo largo de su vida.

Tabla 5.*Cobertura en Educación Superior 2018-2024*

Ciclo Escolar	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Técnico Superior	173,674	177,549	167,943	154,777	161,947	168,785
Educación Normal	91,978	103,651	117,480	124,742	130,720	131,307
Licenciatura Universitaria y Tecnológica	4,078,481	4,265,386	4,294,471	4,367,924	4,461,986	4,626,383
Posgrado	361,267	384,614	403,312	421,668	437,965	466,912
Total	4,705,400	4,931,200	4,983,206	5,069,111	5,192,618	5,393,387
Cobertura	38.5%	40.2%	40.4%	41.0%	42.1%	43.8%
Abandono escolar	7.9%	8.4%	8.8%	8.1%	7.2%	Sin datos
Eficiencia terminal	71.1	68.4	67.6	68.6	68.7	Sin datos

Fuente: Elaboración propia con base en los seis Informes de la Secretaría de Educación Pública.

Con respecto al nivel superior en este periodo gubernamental 2018 al 2024 la matrícula se comportó de la siguiente manera:

En el Técnico Superior hubo una disminución de 4,889 estudiantes, representado un 2.81% de jóvenes que no estuvieron estudiando; en la educación normal hubo un aumento de 39,329 estudiantes, siendo esto un 42.75% más de futuros docentes de educación básica. Para la licenciatura universitaria y tecnológica hubo una inscripción de 547,902 jóvenes más, correspondiendo un aumento del 13.43% del alumnado. El total de aumento en la matrícula de educación superior fue del 14.62%, es decir, 687,987 estudiantes de las diferentes opciones educativas que se ofertan en el país.

En el Posgrado, hubo un aumento muy notable en este sexenio 2018 - 2024, es decir, 105,645 profesionistas decidieron continuar con su preparación y superación profesional al elegir algún tipo de estudios de posgrado ya sea en alguna especialidad, maestría o doctorado, esto es un incremento del 29.24% en todo el territorio nacional. La cobertura aumento un 5.3% para todo el posgrado a nivel nacional durante este periodo; el abandono escolar representó una disminución moderada del 0.7%, es decir, hubo más estudiantes que concluyeron con sus estudios de posgrado. Mientras que la eficiencia terminal disminuyó un 2,4%, esto es, que no terminaron su formación profesional. El análisis incluye instituciones de escuelas normales, técnico superior, licenciatura universitaria y tecnológica, así como el posgrado.

PISA y PLANEA

Existen organismos internacionales que realizan pruebas para evaluar el sistema educativo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realiza la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes), de acuerdo con la secretaría de Educación Pública (2024), la prueba PISA es “un estudio comparativo de evaluación de los resultados de los sistemas educativos, coordinado por la OCDE, para evaluar las habilidades y conocimientos de los estudiantes de 15 años en Matemáticas, Lectura y Ciencias”. La prueba sirve como un comparativo de los estudiantes entre 15 y 16 años que están concluyendo la educación básica, midiendo si el estudiante ha adquirido de manera exitosa los conocimientos y habilidades educativas. Así mismo en México cuenta con las evaluaciones PLANEA que se efectúan anualmente con el objeto de evaluar una amplia gama de áreas de aprendizaje, incluyendo las competencias cognitivas y no cognitivas. Además, se propone como una actividad permanente, de carácter formativo, que busca el mejoramiento de la práctica profesional de los docentes, reconociéndolos como protagonistas del proceso educativo, contribuyendo al avance continuo de las escuelas en los procesos de evaluación interna.

En este sentido, presentamos los resultados de las aplicaciones de las pruebas estandarizadas PISA y de las pruebas PLANEA con la finalidad de realizar una medición y compararse con otros países y conocer su nivel educativo. Estas pruebas tienen el objetivo de evaluar el desempeño educativo, pero difieren en su alcance y en su enfoque. Ambas pruebas sirven para tomar decisiones en materia educativa, tanto a nivel nacional como internacional.

En la aplicación de PLANEA Básica sexto grado de primaria, los resultados publicados en noviembre de 2018 mostraron que 17.9% de estudiantes estaban en los niveles III y IV de Lenguaje y Comunicación. Asimismo, en Matemáticas el porcentaje del alumnado que estaban en los niveles III y IV fue de 23 por ciento. Estos niveles son los más bajos en los rangos de medición (SEP, Tercer Informe, p.18).

Con relación a la Evaluación de Logro referida al Sistema de Educación Obligatoria (PLANEA-SEN), instrumentada a través del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA Básica), se aplicó la evaluación a un millón 57 mil estudiantes de tercer grado de secundaria, de 34,209 escuelas públicas y privadas del país. La publicación de los resultados de esta evaluación se realizó el 2 de septiembre de 2019 en el portal de PLANEA (SEP, Tercer Informe, p.24).

De acuerdo con los resultados de la prueba PISA, ésta se aplicó del 23 de abril al 11 de mayo de 2018, en 299 escuelas de todo el país. La evaluación se centró en el área de Lectura. Los resultados de la evaluación se difundieron en diciembre de 2019 mediante el reporte internacional de la OCDE. México obtuvo 420 puntos en Lectura, en tanto que el promedio de la OCDE fue de 487 puntos (67 puntos de diferencia) (Primer Informe, p.25).

Tabla 6.

Tabla comparativa de Lectura / Español

País / Año	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2022
Media OC-DE	500	494	492	493	496	493	487	476
Argentina	----	----	374	398	396	---	---	401
Brasil	396	403	393	412	410	407	413	410
Chile	----	----	422	449	441	459	452	448
Colombia	----	----	385	413	403	425	412	409
Costa Rica	----	----	----	----	----	----	426	415
México	422	400	410	425	424	423	420	415
Perú	----	----	----	370	384	398	---	408
Uruguay	----	434	412	426	411	437	---	430

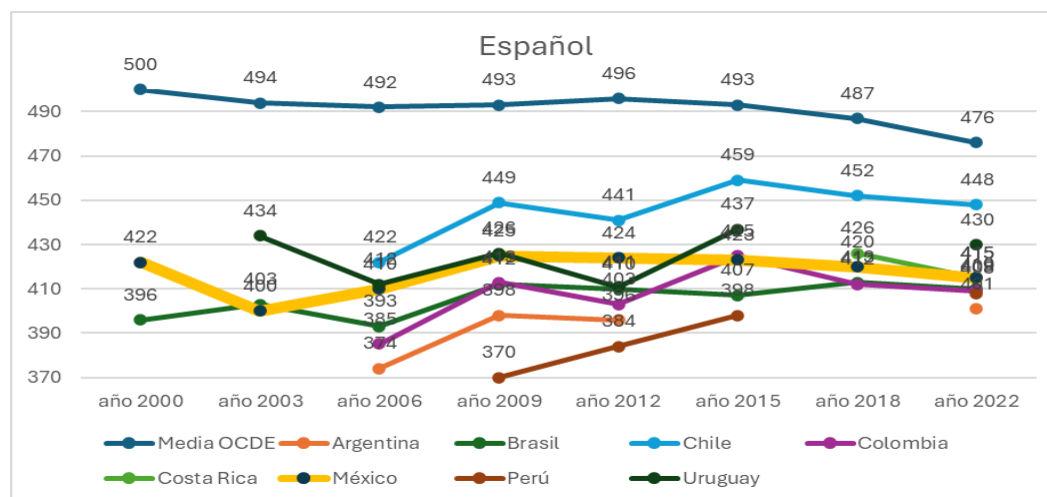
Fuente: Elaboración propia con base en información de la OCDE del año 2000 hasta el año 2022.

La aplicación de la prueba PISA en 2022, se realizó del 23 de abril al 11 de mayo en la que participaron cerca de 293 planteles educativos de educación secundaria y educación media superior de las 32 entidades federativas del país. La OCDE desde que inició sus pruebas en el año 2000 a la fecha, ha presentado una disminución en sus estándares internacionales de calidad porque inició con un promedio de 500 puntos en las tres áreas y en la última medición correspondiente al año 2022, Lectura tuvo una disminución de 24 puntos, matemáticas de 28 puntos y ciencias solamente 15 puntos en promedio respecto a los países participantes. Según los resultados que arrojaron en México las pruebas en el área de lectura (español) se tuvo un puntaje de 415 puntos, esto es, 5 puntos menos que la medición anterior que fue de 420 puntos, mientras que el promedio de la OCDE fue de 476 puntos, esto representa una distancia de 61 puntos del promedio.

En la siguiente gráfica se observa con claridad la evolución que ha tenido México respecto a otros países latinoamericanos y su relación con el promedio de la OCDE.

Figura 2.

Comparativa de países latinoamericanos con la OCDE en Lectura



Fuente: Elaboración propia con base en información de la OCDE del año 2000 hasta el año 2022.

En la figura se observa que en el área de Lectura / español, los países latinoamericanos que participaron en esta evaluación mejor posicionados fueron Chile y Uruguay a diferencia de Perú que siempre se mantuvo en último lugar de la medición estandarizada.

Respecto al área de matemáticas, el resultado que se obtuvo en la aplicación de 2018 fue de 409 puntos, mientras que en 2022 fue de 395 cifra nunca presentada en México desde que inició su participación en la prueba PISA, esto es 14 puntos debajo de su última participación. Los promedios de la OCDE en estas mediciones fueron para el año 2018 de 492, mientras que para el 2022 fue de 472 puntos, una disminución de 20 puntos porcentuales.

La distancia entre México y la OCDE en matemáticas es de 77 puntos, es una gran diferencia donde se observa la necesidad de que la Secretaría de Educación Pública implemente planes y programas que permitan al alumno tener mayor habilidad y práctica en matemáticas porque eso ayuda a que los estudiantes tengan un nivel de razonamiento lógico al identificar patrones que establecen relaciones entre variables y se implementen estrategias de solución sistemática. El estudio de las matemáticas fortalece la capacidad de razonar, de pensar de forma crítica, reflexiva y abstracta, lo que permite abordar problemas de manera más efectiva en diversos ámbitos de la vida.

Tabla 7.

Tabla comparativa de Matemáticas

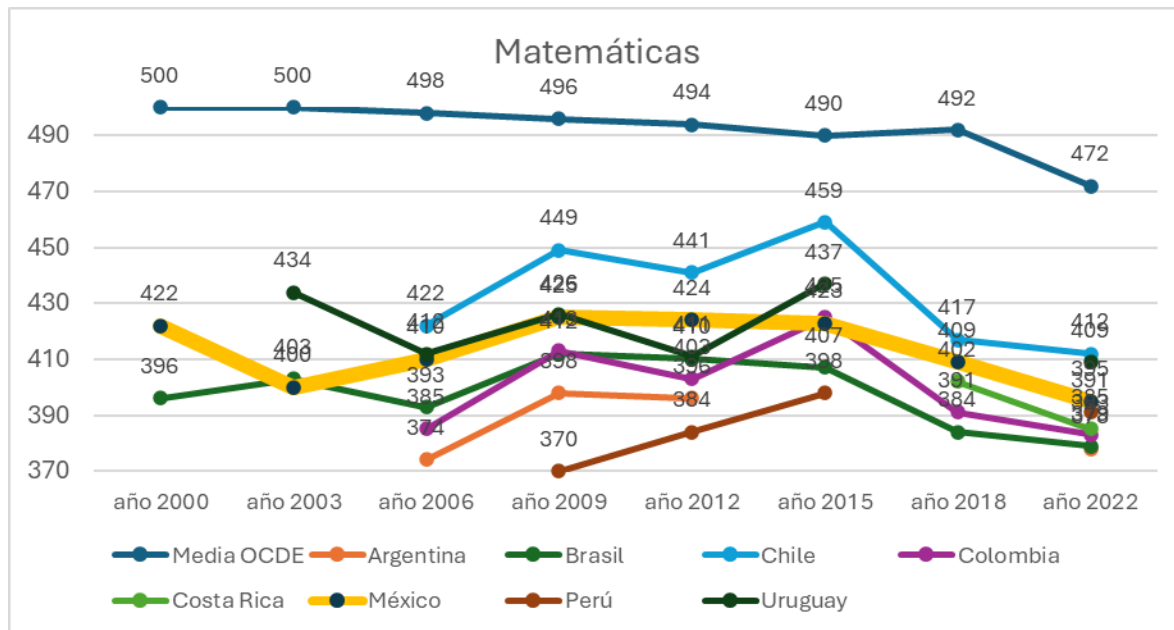
País / Año	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2022
Media OC-DE	500	500	498	496	494	490	492	472
Argentina	----	----	374	398	396	----	----	378
Brasil	396	403	393	412	410	407	384	379
Chile	----	----	422	449	441	459	417	412
Colombia	----	----	385	413	403	425	391	383
Costa Rica	----	----	----	----	----	----	402	385
México	422	400	410	425	424	423	409	395
Perú	----	----	----	370	384	398	----	391
Uruguay	----	434	412	426	411	437	----	409

Fuente: Elaboración propia con base en información de la OCDE del año 2000 hasta el año 2022.

En la siguiente figura se puede observar claramente la disminución en el nivel general en el área de matemáticas desde la OCDE donde inicialmente en el año 2000 que empezó este proyecto hasta el 2022, el puntaje de 500 pasó a un descenso de 28 puntos en promedio hasta llegar a 472 y respecto a los demás países latinoamericanos se puede ver claramente que el país mejor evaluado en esta área corresponde a Chile, mientras que el más atrasado es Perú.

Figura 3.

Comparativa de países latinoamericanos de la OCDE en Matemáticas



Fuente: Elaboración propia con base en información de la OCDE del año 2000 hasta el año 2022.

La medición realizada en el área de Ciencias en el año 2018 fue de 419 puntos, mientras que para el año 2022 fue de 410 puntos, esto representa una disminución de 9 puntos respecto a la medición anterior. De acuerdo con los promedios de la OCDE fue de 489 en 2018 y para el 2022 fue de 485, presentando una baja de 4 puntos porcentuales. Esta es la disminución más corta de los promedios de la OCDE en el periodo estudiando. Sin embargo, el promedio de la OCDE fue de 485 puntos, esto representa una distancia de 75 puntos respecto a México.

Tabla 8.

Tabla comparativa de Ciencias

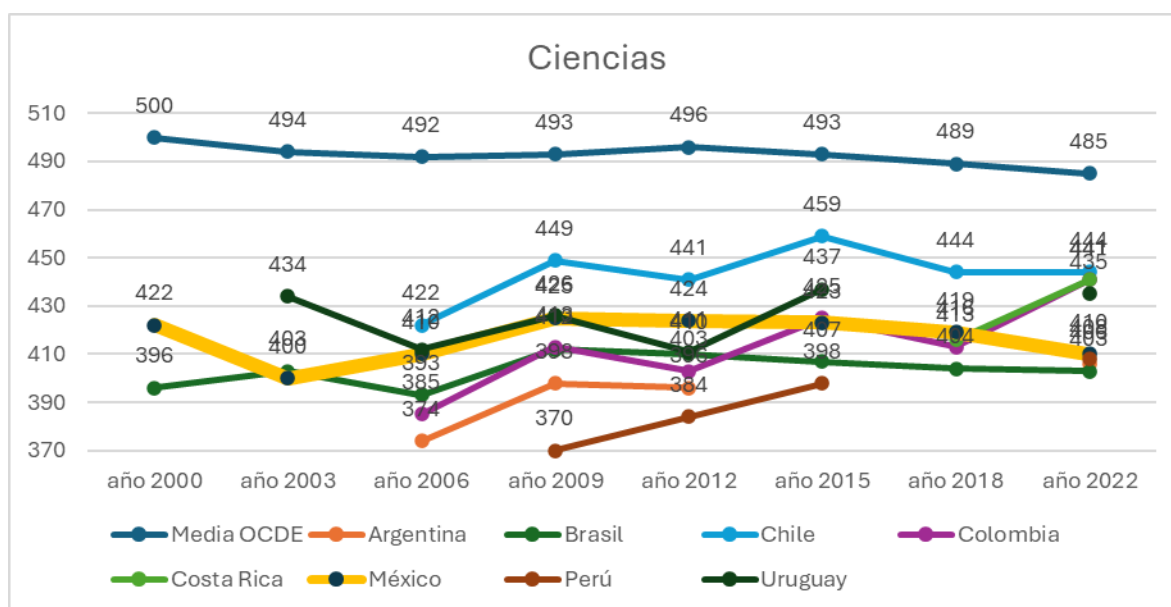
País / Año	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2022
Media OC-DE	500	494	492	493	496	493	489	485
Argentina	----	----	374	398	396	---	---	406
Brasil	396	403	393	412	410	407	404	403
Chile	----	----	422	449	441	459	444	444
Colombia	----	----	385	413	403	425	413	441
Costa Rica	----	----	----	----	----	----	416	441
México	422	400	410	425	424	423	419	410
Perú	----	----	----	370	384	398	---	408
Uruguay	----	434	412	426	411	437	---	435

Fuente: Elaboración propia con base en información de la OCDE del año 2000 hasta el año 2022.

La siguiente gráfica correspondiente al área de Ciencias, donde se puede observar que la tendencia de México va a la baja y comparativamente con otros países latinoamericanos se ve con claridad que nuevamente Chile lidera una mejor evaluación en esta materia y que el país que mejoró en menor proporción fue Perú. El promedio general de la OCDE desde que inició las pruebas PISA en el año 2000 al 2022 fue una disminución de 15 puntos.

Figura 4.

Comparativa de países latinoamericanos de la ODCE en Ciencias



Fuente: Elaboración propia con base en información de la OCDE del año 2000 hasta el año 2022.

Podemos concluir que las mediciones PISA desde el año 2000 al 2022 en las tres áreas evaluadas en México, presentan una disminución de 61 en Lectura/ Español, 77 en matemáticas y 75 en ciencias, cifras que es necesario considerar para mejorar en todos los aspectos.

Programa Nacional de Becas de Educación Básica, Media Superior y Superior

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 se establece en la Política Social implementar un conjunto de programas sociales, entre los que destacan las Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBBJ). Este programa va acorde a lo establecido en la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 8 de mayo de 2020 (SEP, Quinto Informe, p. 22) y en el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. constitucional (DOF, 2020). Lo anterior responde al Objetivo prioritario 1 del PSE 2020-2024 que consiste en garantizar el derecho de la población a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Tabla 9.

Becas de educación básica para el Bienestar “Benito Juárez García”

Ciclo Escolar	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Total en Educación Básica	3,686,727	3,638,923	3,776,742	3,947,810	3,834,541	5,035,358
Total de Escuelas	130,375	179,293	192,407	139,687	118,643	171,533
Millones de pesos	\$14,882.3	\$27,655.8	\$29,349.5	\$74,339.9	\$33,126.0	\$42,807.6

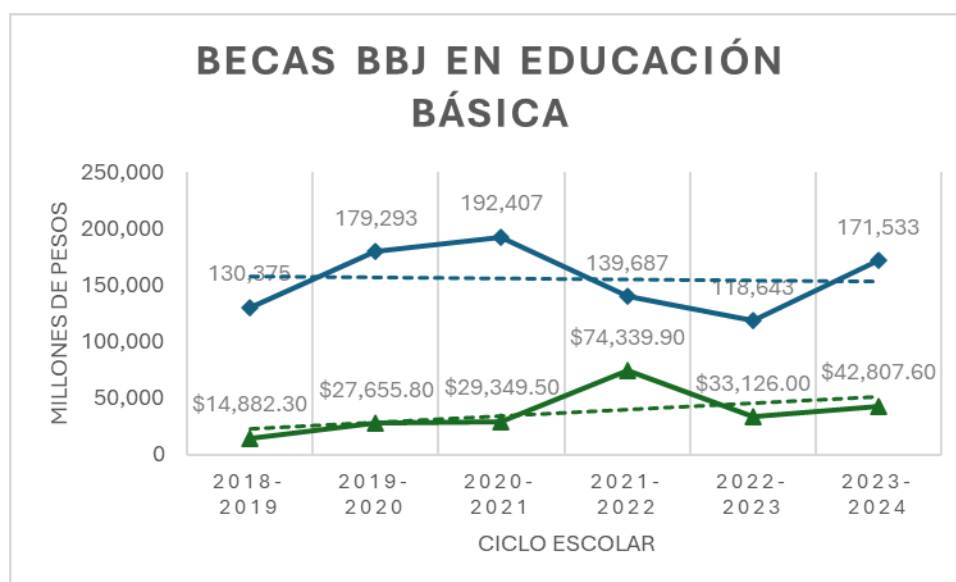
Fuente: Elaboración propia con base en los seis Informes anuales de la SEP.

En cuanto a las Becas que otorgó el gobierno federal en este sexenio observamos que hubo un incremento del 36.58%, esto es \$1,348,631 millones de pesos en el nivel de educación básica que corresponde a preescolar, primaria y secundaria. Estas becas llamadas del Bienestar Benito Juárez aumentaron su distribución en 41,158 escuelas representado el 31.56% más. Lo anterior significó un incremento del 287.62% donde se erogaron 27,925.3 mil millones pesos más en este nivel educativo.

Las becas para el Bienestar Benito Juárez (BBBJ) en este sexenio representaron un aumento de casi el triple en educación básica con respecto al inicio del sexenio en comparación con la disminución en la cobertura en preescolar, primaria y secundaria. Mientras que solamente en secundaria se aumentó el número de maestros y de escuelas de este nivel educativo.

Figura 5.

Becas del Bienestar Benito Juárez en Educación Básica



Fuente: Elaboración propia con base en los seis Informes anuales de la SEP.

La Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ) es la unidad responsable de operar los tres programas de BBBJ:

- Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
- Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
- Jóvenes Escribiendo el Futuro (antes Jóvenes Construyendo el futuro) y Programa de Becas Elisa Acuña que buscan disminuir la deserción escolar e incrementar la eficiencia terminal en el nivel superior (SEP, Quinto Informe, p. 23).

Con el fin de propiciar el ingreso y permanencia en el sistema educativo, el Programa de Becas Elisa Acuña (antes Programa Nacional de Becas de Educación Básica, Media Superior y Superior) otorga prioridad a los jóvenes en vulnerabilidad económica a fin de aumentar la cobertura y la retención de estudiantes y disminuir el abandono escolar. De enero a junio de 2019 se otorgaron 183,903 becas a estudiantes y docentes de Instituciones Públicas de Educación Superior de todo el país, a través de las seis modalidades mediante la publicación de 17 convocatorias. Por medio de la modalidad de Manutención y Continuación de Estudios, que concentra 89% del programa, se contribuyó a que 141,065 jóvenes permanezcan en la educación superior. De ellas 74,499 corresponden a manutención federal; 46,789 a manutención 2o y 3er año; 10,642 a manutención del Instituto Politécnico Nacional, Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Tecnológico Nacional de México; así como 9,135 a manutención de la Universidad Autónoma de México. Para contribuir a la formación académica y profesional de los estudiantes normalistas, durante el primer semestre de 2019 se otorgaron 17,967 becas a estudiantes, a través de la Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y Servicio Social (BAPISS). Con otras cuatro modalidades de becas y 12 convocatorias se apoyó a 2,039 personas más, entre estudiantes, académicos y personal docente de educación superior.

Los programas implementados por la Secretaría de Educación Pública para fortalecer la disminución del abandono escolar en el sexenio 2018 -2024 y que continúan actualmente son los programas de becas federales en sus dos vertientes: Programa Nacional de Becas y Becas de Bienestar; Mi beca para empezar en la CDMX; Programas de Mejora de la Gestión Escolar y Calidad Educativa con sus dos programas: Escuelas de Calidad (PEC) y Escuelas de Excelencia para abatir el rezago educativo; Estrategias de Acompañamiento socioemocional (materiales para docentes que apoyen al alumnado en el desarrollo de habilidades para afrontar cambios y adversidades, fortaleciendo la resiliencia y el bienestar emocional. Así como otras estrategias como los programas yo no abandono y alimentación escolar).

Gasto nacional en educación

De acuerdo con la información registrada en los informes anuales de la SEP, el gasto nacional en educación pasó de \$1,413,212.1 millones de pesos en 2018 a un gasto nacional programado para 2019 de \$1,453,461.3 millones de pesos. Del total programado, \$828,249.8 millones de pesos (57.0%) fue de origen federal, \$225,701.8 millones de pesos de origen estatal (15.5%) y \$156.4 millones de pesos (0.01%) de origen municipal, más \$399,353.4 millones de pesos (27.4%) de fuentes privadas.

En el ciclo escolar 2018-2019, el gasto promedio general por alumno fue de 32.4 miles de pesos; en preescolar de 19.3 miles de pesos, en primaria de 17.6 miles de pesos, en secundaria de 27.0 miles de pesos, en educación profesional técnica de 25.7 miles de pesos, en bachillerato de 36.9 miles de pesos y en educación superior fue de 82.7 miles de pesos (SEP, Segundo Informe, p. 15).

En el ciclo escolar 2019 a 2020, la suma de estos recursos pasó de \$1,471,545.3 millones de pesos a un monto programado de \$1,511,509.6 millones de pesos. Del total programado, \$862,358.4 millones de pesos fueron de origen federal (57.1%), \$238,978.9 millones de pesos de origen estatal y municipal (15.8%), y \$410,172.3 millones de pesos de fuentes privadas (27.1%). En este ciclo escolar, el gasto público promedio por alumno en educación básica fue de 27.5 miles de pesos; en educación media superior de 33.6 miles de pesos; y en educación superior de 82.6 miles de pesos (SEP, Tercer Informe, p. 21).

El Gasto Nacional en Educación en 2020 fue de \$1,359,664.3 millones de pesos. En 2021, los recursos destinados para este rubro fueron de \$1,526,546.8 millones de pesos, lo que representó un aumento de 8.6% en términos reales. Del total del GNE programado, \$890,322.6 millones de pesos fueron de origen federal, \$244,388.9 millones de pesos de origen estatal y municipal, y \$391,835.2 millones de pesos de fuentes privadas.

En el Cuarto Informe de la SEP en el ciclo escolar 2020-2021 se consideró un gasto público de 28.6 miles de pesos por alumno en educación básica, de 35.9 miles de pesos en educación media superior y de 84.5 miles de pesos en educación superior. Mientras que en 2021 el Gasto Nacional en Educación (GNE) fue de \$1,472,128.8 millones de pesos; en 2022, los recursos destinados para este rubro pasaron a un monto programado de \$1,516,328.9 millones de pesos (SEP, Cuarto Informe, p. 18).

El Gasto Nacional en Educación (GNE) en 2022 fue de \$1,631,492.3 millones de pesos; mientras que en 2023 se destinó un monto programado de \$1,729,791.9 millones de pesos. En el ciclo escolar 2022-2023, el gasto federal por alumno fue de 26 mil pesos en educación básica, en educación media superior de 29.8 miles de pesos y para educación superior de 55.8 miles de pesos (SEP, Quinto Informe, p. 21).

El Gasto Nacional en Educación (GNE) es la suma de los recursos que tanto el sector público como el privado destinan a la educación. En 2023, ascendió a \$1,747,314 millones de pesos; mientras que, para 2024, se destinó un monto programado de \$1,839,901 millones de pesos. Es importante destacar que, del total del GNE programado, \$1,118,842.8 millones de pesos correspondieron a recursos federales, \$260,806.1 millones de pesos a estatales y municipales, y \$460,252.1 millones de pesos provinieron de fuentes privadas (SEP, Quinto Informe, p. 22).

El gasto federal por alumno, en el ciclo escolar 2023-2024, fue de 29.2 miles de pesos en educación básica, de 30.8 miles de pesos en educación media superior y de 61.3 miles de pesos para educación superior (SEP, Quinto Informe, p. 22).

Cabe hacer mención que las Instituciones de Educación Superior públicas federales son las Universidades Federales, la UNAM, el IPN y la UAM y los Institutos Tecnológicos que dependen directamente del Gobierno Federal y para su funcionamiento recibe recursos públicos. Las universidades autónomas y las instituciones estatales reciben recursos federales, aportaciones estatales y recursos propios.

Tabla 10.

Gasto federal por tipo educativo (millones de pesos)

Tipo Edu- cativo	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Básica	459,797.7	483,366.5	501,200.6	518,027.7	555,967.5	616,775.7	650,707.5
Media Su- perior	97,033.4	105,514.9	113,989.8	117,393.5	125,761.2	132,291.5	145,417.1
Superior	184,850.0	189,673.8	196,687.7	155,663.0	159,845.1	175,977.4	175,788.4
Otros	71,451.4	63,315.3	56,254.5	120,870.4	123,325.6	127,879.4	146,929.8*
Total	813,132.5	841,870.5	868,132.7	911,954.5	964,899.5	1,052,924.0	1,118,842.8

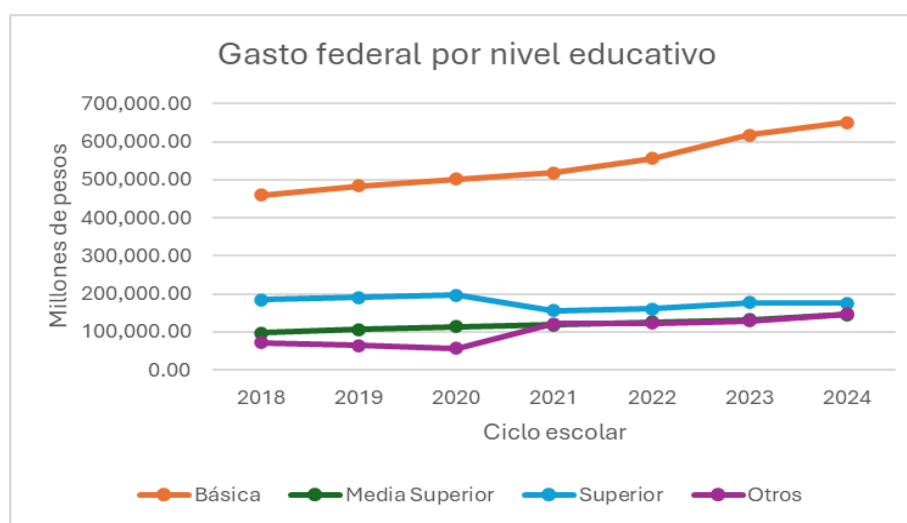
Fuente: Sexto Informe de la SEP, p. 164

El gobierno federal en el sexenio 2018 - 2024 realizó un gasto por nivel educativo. Le correspondió al nivel básico un incremento del \$190,909.8 mil millones de pesos, esto es un aumento del 58.48%. Para el nivel Medio Superior también incrementó en \$48,383.7 mil millones de pesos, siendo esto el 50.15% más del presupuesto. En el nivel superior, el aumento fue menos significativo con \$9,061.6 mil millones de pesos, esto es el 4.9%. En el apartado “otros” el gobierno federal no solamente incrementó el gasto, sino que duplicó el presupuesto correspondiendo a \$75,478.4 mil millones de pesos, siendo este incremento del 105.63% más y estuvo destinado a la capacitación para el trabajo, educación para adultos, cultura y deporte, así como los gastos de la administración central (Sexto Informe de la SEP, p. 164).

Desde el inicio del sexenio hasta su terminación el sector educativo tuvo un incremento en total de \$323,833.5 mil millones de pesos, aumentando un 28.94% más en la educación mexicana.

Figura 6.

Gasto Federal por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en el Sexto Informe de la SEP, p. 164

Con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura (2024), se asignó en 2018 un presupuesto de \$710 mil 306.6 millones de pesos al sector educativo y para el fin del sexenio en 2024, la Cámara de Diputados autorizó un monto de un billón 32 mil 621.4 millones de pesos, lo que representó un incremento anual de 1.4 por ciento en promedio.

Tabla 11.

Evolución del gasto nacional de educación (miles de pesos)

Tipo Edu- cativo	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Básica	20.4	21.7	22.7	23.9	26.0	29.2
Media Su- perior	22.9	25.1	27.1	28.4	29.8	30.8
Superior	66.7	66.8	68.3	54.3	55.8	61.3
Total Gasto por alumno	25.1	25.5	27.8	27.6	29.6	36.4

Fuente: Sexto Informe de la SEP, p. 165

En términos porcentuales, el sector educativo aumentó su gasto el 8.8% en el nivel básico a pesar de haber disminuido su matrícula, número de escuelas, número de maestros y cobertura, fue el más favorecido. Aumentó el 7.9% en el nivel medio superior, así como casi todos sus indicadores, solamente disminuyó el 1.1% en cobertura, mientras que en el nivel superior disminuyó el gasto en 5.4% a pesar de haber aumentado su matrícula, cobertura y reducir el abandono escolar. Solamente disminuyó la eficiencia terminal un 2.4%. El gasto total por alumno fue del 36.4% presentando un aumento 11.3% durante el sexenio.

Para realizar la comparación de cantidades en términos reales de la evolución del gasto nacional en educación se realizó el proceso de deflactar el gasto, esto quiere decir que se compara el gasto monetario en términos reales en lugar de términos nominales, esto con la finalidad de comparar ambas cantidades y determinar si hubo un incremento real en el gasto de gobierno hacia el sector educativo o por el contrario una reducción presupuestaria en términos reales. Para este proceso, utilizamos el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) emitido de manera anual por el INEGI. La fórmula que se muestra a continuación la aplicamos tomando como año base el 2018 para obtener el valor real del gasto en educación.

$$Valor\ real(2018) = \frac{Valor\ nominal\ en\ año_t \times INPC_{2018}}{INPC_t}$$

Dando como resultado la siguiente tabla:

Tabla 12.

Tabla Deflactada usando año base 2018 con información del INPC de INEGI. Evolución del gasto nacional de Educación (miles de pesos)

Tipo Educativo	2018 (constantes s 2018)	2019 (constantes 2018)	2020 (constantes 2018)	2021 (constantes 2018)	2022 (constantes 2018)	2023 (constantes 2018)
Tipo Educativo	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Básica	20.4	20.61366011	20.86972511	20.46758585	20.53225934	22.0693825 1
Media Superior	22.9	23.84345018	24.91495817	24.32131541	23.53312801	23.2786637 4
Superior	66.7	63.45587537	62.79304955	46.50166995	44.06538735	46.3305872 6
Total de Gasto por Alumno	25.1	24.22342548	25.55851797	23.63620793	23.37518755	27.51114806

Fuente: Elaboración propia con información de la evolución del gasto nacional de educación (miles de pesos) con información del INPC proporcionado por INEGI.

En la tabla 12, se toma como base el año 2018 para realizar la comparativa del presupuesto de gasto en educación deflactado hasta el año 2023. Esta herramienta nos sirve para poder evaluar en términos reales el gasto ejercido por parte del gobierno federal. Esto se debe a que en economía existe el concepto de “inflación”, en otras palabras, es el aumento generalizado de los bienes y servicios en una economía. La institución en México encargada de monitorear y reportar la inflación es el INEGI, este a través del INPC determina la cantidad en términos porcentuales el aumento general de los precios. Utilizando como base el año 2018 se hace una comparativa para saber en términos reales el presupuesto ejercido para los años 2019,2020,2021,2022 y 2023. Por eso podemos comparar si hubo un incremento real de presupuesto en casi todos los niveles, a excepción del nivel superior, esto quiere decir que hubo mayor presupuesto ejercido al gasto en educación en términos nominales, en términos reales el aumento no fue de carácter significativo a pesar de que se destinaron una cantidad mayor de recursos. En términos reales el poder adquisitivo disminuyó llevando a que el empleo de los recursos se vuelva más ineficiente, lo cual genera una contradicción si solo se enfoca en términos nominales al gasto educativo porque la lógica nos indicaría que, aunque haya habido un mayor gasto en educación se podría decir que el dinero ejercido alcanzó para menos por eso se puede decir que los resultados fueron peores.

Realizando comparativos entre las tablas 11 y 12 podemos percatarnos que aunque hubo un aumento del presupuesto en términos nominales, en términos reales se observa que el aumento en el gasto en educación es diminuto, comparando el aumento de 2018 a 2023 en educación básica el aumento real fue de 1.66%, así mismo en la educación media superior 0.37%, finalmente en el nivel superior se nota la disminución de presupuesto en términos nominales, en términos reales el decrecimiento fue de 20.37%, lo cual representa un nivel alarmante en el recorte de recursos en el nivel superior.

CONCLUSIÓN

La Teoría del Capital Humano propuesta por Schultz y Becker sostiene que es necesario considerar a la educación como una inversión en virtud de que aumenta la capacidad productiva de las personas y de los países, el crecimiento económico y la movilidad social y no pensarla como un gasto de recursos porque se pretende que genere beneficios futuros en forma de mayores ingresos y productividad. Sin embargo, el aumentar el gasto educativo no necesariamente garantiza obtener buenos resultados educativos.

Los resultados que reportó el gobierno federal en el sexenio 2018 – 2024 en materia educativa fueron cambios en la política educativa iniciando con las reformas a los artículos 3º, 31 y 73 fracción XXV constitucionales, así como la publicación de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, la desaparición del INEE para crear el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), la obligatoriedad de la Educación Superior. La eliminación de la palabra “calidad” por considerarla neoliberal. Se creó la Nueva Escuela Mexicana que se puso en operación a partir del ciclo escolar 2022 -2023 en todo el país y que oficialmente no presentaron ninguna información adicional sobre el funcionamiento y desarrollo de ella.

Otro término característico de este sexenio fue la llamada “Austeridad Republicana” en la que la Secretaría de Educación Pública se sujetó año con año realizando la reducción de una subsecretaria, 816 plazas de mando, 31 delegaciones federales y reportando ahorros por \$1,033.2 millones de pesos en este rubro. Pero la reducción de plazas en la SEP no significa que obtuvieron mejores resultados en la parte administrativa y educativa. Lo que llamó la atención fue la cancelación de la representación de la SEP en Washington, Estados Unidos porque su titular tenía una categoría igual a la de un ministro, pero nunca se mencionaron las atribuciones y/o funciones que realizaba en ese país.

El Sistema Educativo Nacional durante este sexenio presentó una disminución en la matrícula, escuelas, docentes y cobertura en el nivel preescolar y primaria. Para el caso de la secundaria, se reportó una disminución en la matrícula y en la cobertura total, sin embargo, hubo un incremento del número de profesores y de centros educativos, lo que no es coherente porque si hubo menos estudiantes y se redujo la cobertura, entonces, esto quiere decir que se atendieron menos jóvenes con más profesores en más escuelas secundarias.

En la pasada administración 2018 – 2024 en el nivel medio superior se reportó un aumento de matrícula, profesores, instituciones educativas y una disminución en la cobertura del 1.1%. aumentó la eficiencia terminal y disminuyendo el abandono escolar y el índice de reprobación. En el nivel superior, se entregaron buenos resultados porque aumentó en términos porcentuales la matrícula en escuelas normales; en licenciaturas universitarias y tecnológicas y en posgrado, solamente disminuyó en los técnicos superiores el abandono escolar y la eficiencia terminal y aumentando considerablemente la cobertura en este nivel.

Los resultados de la aplicación de las pruebas PISA donde participó México, se observa que del año 2018 a la evaluación del año 2022 para el área de lectura (español) hubo una disminución de 5 puntos, es decir, se tenían en 2018 una puntuación de 420 y en 2022 se obtuvieron 415 puntos; el área de matemáticas fue el más afectada porque paso de 409 a 395 puntos presentando una disminución de 14 puntos y en el área de ciencias tuvo las mismas características, pasó de 419 a 410 puntos, esto es 9 puntos menos que la última medición. Esto se traduce en que la calidad educativa fue peor, es decir, hubo un retroceso educativo.

De acuerdo con la información presentada por la Secretaría de Educación Pública en este sexenio, se distribuyeron la Becas para el Bienestar Benito Juárez en todos los niveles educativos. Para el nivel básico hubo un incremento del 287.62% en lo que significa que entregaron \$27,925.3 mil millones de pesos más. Lo que llama la atención es que en este nivel se reportó una disminución de matrícula, número de escuelas, número de maestros y cobertura en preescolar, primaria y secundaria. En el caso de secundaria hubo aumento solamente en el número de maestros y de escuelas. Los incrementos en las Becas BBJ no representaron una mejoría en los aprendizajes del alumnado, ni tampoco se tradujeron en beneficios o buenos resultados en materia educativa.

Finalmente, el gasto en educación que ejerció el gobierno federal en el sexenio 2018 – 2024 tuvo un incremento del 58.48% para el nivel básico; el 50.15% para el nivel medio superior y solamente el 4.9% en el nivel superior. Esto en términos nominales parecería tener un aumento, pero en términos reales representó una disminución en el gasto total por alumno en todos los niveles educativos lo que significa que se tuvo menos dinero para atender las necesidades del sector educativo nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial, Educación. (2020). [bancomundial.org](https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview). <https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>.

Becker, G.S. (1964). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, First Edition. [www.nber.org](https://www.nber.org/books-and-chapters/human-capital-theoretical-and-empirical-analysis-special-reference-education-first-edition). <https://www.nber.org/books-and-chapters/human-capital-theoretical-and-empirical-analysis-special-reference-education-first-edition>.

CEPAL. (1994). Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019, 12 de julio). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565598&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. (2020, 23 de abril). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020#gsc.tab=0

DECRETO por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. (2021, 20 de abril). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021#gsc.tab=0

DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las maestras y los maestros. (2019, 30 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. <https://www.gob.mx/mejoredu/documentos/ley-general-del-sistema-para-la-carrera-de-las-maestras-y-los-maestros>

DECRETO por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación. (2019, 30 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/497427/ley-mejora-continua-educacion-dof-30092019.pdf>

- DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2020, 8 de mayo). Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#gsc.tab=0
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. (2019, 15 de mayo). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0
- Fraser, N. (2008) "Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation." " Geographic thought. Routledge. p.p. 72-89.
- Garrido, C. (2007). "La educación desde la teoría del capital humano y el otro". Educere, vol. 11, núm. 36, enero-marzo. pp. 73-80. Universidad de los Andes Mérida, Venezuela.
- Gobierno de México, Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, Gobierno gob.mx. <https://www.gob.mx/mejoredu>.
- Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública (SEP). (2024). ¿Qué es PISA? gob.mx. <https://www.gob.mx/sep/documentos/que-es-pisa>.
- Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública (SEP). ¿Qué es el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes? gob.mx. <https://www.gob.mx/sep/articulos/que-es-el-plan-nacional-para-la-evaluacion-de-los-aprendizajes>.
- Gómez, D. (2021). Tercer Informe de Labores 2020-2021. Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx>
- Gómez, D. (2022). Cuarto Informe de Labores 2021-2022. Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx>
- INEGI (2023). Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). www.inegi.org.mx. <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>.
- Moctezuma, E (2020). Segundo Informe de Labores 2019-2020. Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx>
- Moctezuma, E. (2019). Primer Informe de Labores 2018-2019. Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx>
- Nuño, A. (2024, 2 de febrero). ¿Estamos formando ciudadanos o seguidores? [video] TikTok. https://www.tiktok.com/@ice_mexico/video/7499140594602626310?is_from_webapp=1&sender_device=pc
- OCDE. (1998). Measuring what people know: Human capital for the knowledge economy. Francia: OECD Publications.

- Programa Sectorial de Educación 2020-2024. (2020, 6 de julio). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0
- Ramírez, L. (2023). Quinto Informe de Labores 2022-2023. Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx>
- Ramírez, L. (2024). Sexto Informe de Labores 2023-2024. Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx>
- REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Educación Pública. (2020, 15 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020#gsc.tab=0
- Schultz, T.W. (1961). Investment in Human Capital. The American Economic Review, 51(1), pp.1–17. <https://www.jstor.org/stable/1818907>.
- Sorokin, P. (1927). Social and Cultural Mobility, The free Press of Glencoe, Illinois. <https://ia601606.us.archive.org/26/items/in.ernet.dli.2015.126531/2015.126531.Social-And-Cultural-Mobility.pdf>

La Educación Superior y Política Social: Análisis del programa de becas durante el sexenio 2018-2024

Higher Education and Social Policy: Analysis of the scholarship program during the 2018-2024 six-year term

Recibido: 6 de junio de 2025

Alma Beatriz Navarro Cerda¹

Aceptado: 14 de noviembre de 2025

Jocelyne Rabelo Ramírez

Ofelia Rosales Estrella

RESUMEN

Una de las actividades sustantivas del Estado es la educación, en México, ha sido una política de Estado desde su concepción, quedando plasmado en los principales documentos normativos, de ahí que la educación se ha considerado un elemento de consolidación del modelo democrático que se experimenta. Es por ello que en este trabajo se hace una reflexión acerca de los alcances de la política social durante el sexenio obradorista, haciendo especial énfasis en el programa de becas Jóvenes Escribiendo el Futuro y Beca Elisa Acuña, por considerar que este programa representa una herramienta estratégica a través de la cual se busca crear un vínculo entre estado y sociedad, donde se muestran datos positivos del programa hasta el 2022, aun cuando se concluyó en periodo en el 2024.

PALABRAS CLAVE: Educación superior, política social y política pública

ABSTRACT

Education is one of the State's substantive activities. In Mexico, it has been a state policy since its inception, reflected in the main regulatory documents. Therefore, education has been considered an element of consolidation of the current democratic model. Therefore, this work reflects on the scope of social policy during the Obradorist six-year term, placing special emphasis on the Jóvenes Escribiendo el Futuro (Young People Writing the Future) and Elisa Acuña Scholarship programs. This program represents a strategic tool for creating a link between the State and society. Positive data from the program are shown until 2022, even though the period concluded in 2024.

KEYWORDS: Higher education, social policy and public policy.

¹Profesoras investigadoras de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales correos de contactos: beatriznavarro@uabc.edu.mx y jrabelo@uabc.edu.mx y Estudiante de Doctorado en Gobierno y Políticas públicas correo de contacto ofelia.rosales.estrella@uabc.edu.mx

Introducción

La educación superior en México ha transitado por diversos procesos, asociados principalmente a las políticas de cada periodo de gobierno, pero también a los elementos exógenos que han tenido influencia en la evolución de las estructuras sociales. Estos fenómenos son posibles únicamente porque vivimos en un régimen democrático. La democracia en México ha sido un camino tortuoso (Schmidt, 2016) sin embargo ha funcionado con todo y sus asimetrías, a pesar de haber vivido en un régimen que durante más de 70 años mantuvo control político en toda la república mexicana, progresivamente se fueron abriendo paso nuevos grupos políticos tanto de oposición como afines a la élite en el poder, hasta llegar a consolidarse dos grandes fuerzas opositoras, una de ellas llegando a la presidencia en el 2000, y repitiendo en el 2006 representado con el Partido Acción Nacional y la otra en el 2018 con el partido Morena, dando la victoria a Andrés Manuel López Obrador, quien se formó en las filas del partido hegemónico PRI a quien derrotó en el 2018.

Todos estos momentos políticos han tenido efecto en el diseño de las políticas de Estado y en las políticas públicas, representado en los programas públicos y en los cambios de acciones en las distintas materias en que se les dieron énfasis por orden de razón de Estado. En este trabajo se hace una revisión en materia de Educación Superior pensando en dos vías, la primera en que la Educación Superior siendo un producto de un régimen democrático, representa un bien público con capacidades transformadoras de la sociedad y la segunda que los programas de becas representan una oportunidad de generar externalidades positivas en el sistema y que este puede incidir en generar las condiciones para la equidad y lograr la universalidad de la educación superior.

A partir de los regímenes democráticos en el análisis de las políticas de Estado que se implementan en México se abordan los aspectos más sobresalientes que han manifestado cambios en el contexto político y social en el tema de la educación superior. Los programas sociales en general y sobre todo los que han implementado en los últimos años han sido con la finalidad de dar legitimidad a las posiciones políticas y asegurar a largo plazo la presencia en el poder del partido político actual.

Por otro lado, al revisar mecanismos como la Matriz de Indicadores para evaluar y monitorear la política de Estado en el tema de la educación, se considera indispensable para revisar hacia dónde vamos y como nos encontramos en el cumplimiento de los objetivos de los programas de Becas de educación superior. El generar vías de conocimiento en el análisis del sector educativo a nivel superior se considera relevante, ya que el seguimiento en la etapa profesional de la educación impacta directamente en el desarrollo económico y social a los ciudadanos y se esperaría que el apoyo beneficie a las comunidades en mayor medida de escasos recursos. En este trabajo se hace una revisión del programa de becas Jóvenes Escribiendo el Futuro y Beca Elisa Acuña, que representa ese instrumento catalizador para el cambio social que sostiene el modelo de gobierno de los último y actual periodo sexenal.

Democracia, política social y educación superior

Una de las ventajas que se espera de los países con regímenes democráticos, cuya característica es que permite la correspondencia de los actos de gobierno con las promesas (Morlino, 1986) generadas en el momento de la campaña, es que estos tipos de gobiernos generen condiciones sociales que permitan el desarrollo social y económico. Si bien, existen regímenes con mejores resultados que otros, lo cierto es que no se ha logrado definir un punto de equilibrio en ello.

En principio, las democracias tienen adherido un significado de participación social a través de diversos mecanismos; sin embargo, lo cierto es que este significado es producto de la evolución estatal, así como de la diversidad en los diferentes contextos sociales, lo cual implica que la democracia ha adquirido nuevos valores y con ello se ha impregnado de elementos asociados a la propia evolución del Estado, en su sentido más extenso. Si bien, el Estado es considerado una forma de organización temporal, ha sido esta la forma de organización que mayormente ha funcionado para las democracias, aunque existen y sobreviven otro tipo de regímenes, son las democracias las que permiten que sucedan fenómenos sociales de manera abierta.

Es por ello, que las políticas sociales, las cuales generalmente se asocian con gobiernos de tipo izquierdistas, se ubican dentro del grupo de políticas públicas asistencialistas. Lo cual no quiere decir, que todos esos gobiernos que las desarrollan y las aplican sean de tipo izquierdistas, lo que se ha observado es que la gran mayoría de gobiernos democráticos, aunque sean conservadores, cuentan con un par de este tipo de políticas, relacionado con el principio de mantener una relación sana entre el número de apoyos y los posibles votos en las siguientes elecciones. Por otro lado, dependiendo del tipo de país que se esté analizando, podrán cambiar sus prioridades estatales ya que pueden responder a principios ideológicos, de construcción, así como de los problemas más emergentes por los que estén atravesando.

En ese sentido, Guerrero (1986) afirma que en México las actividades sustantivas son el quehacer de la función pública y la razón de Estado, consideradas entre estas a la educación, la salud, seguridad, hacienda, entre otras. De ahí que la educación representa todo un desafío como una actividad sustantiva del estado; pero también se sabe que es a través de los sistemas educativos que se han utilizado como herramientas de información y de construcción social que definen rasgos en una nación. Si bien existen muchos elementos a considerar en materia educativa, en este trabajo nos enfocamos en los mecanismos de apoyos que reciben los estudiantes de educación superior en el sector público en México.

Por otro lado, es importante reconocer que la política social camina paralelo a la política económica, por lo que si el gobierno en turno la utiliza como un mecanismo para la distribución de la riqueza buscando preservar el desarrollo social y con la expectativa de que se generen beneficios económicos posteriormente (Torres y Rojas, 2015). En ese sentido, se debe tener en cuenta que para definir las condiciones de las políticas sociales se requieren mecanismo e información relacionados tanto con el tamaño y comportamiento de la población, ya que de eso depende el direccionamiento de su política social. A pesar de que la idea de política social en México no es una idea nueva, es hasta los actuales periodos del gobierno con el partido de morena que se conceptualizan como una política de rescate asistencialista. Es decir, los antecedentes de la política social tienen como origen el combate a la pobreza, tema que ha sido ampliamente utilizado discursivamente desde los periodos priistas en México, dando con ello eclosión a Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) en 1973, así como a las diversas acciones de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977 (Narro et al, 2013). Así mismo hay que recordar que en la última década del siglo pasado ya se habían instrumentado programas asistencialistas dirigidos a grupos vulnerables en materia de educación, salud y alimentación a través del programa prospera, posteriormente en el 2003 se dio vida al “programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años” residentes en el Distrito Federal (ibidem), lo cual indica que la política social no es una idea ni nueva ni exclusiva del gobierno actual, sin embargo si ha tenido una renovación en términos de marketing político.

En ese sentido en materia de educación superior, posterior al programa progresa surge el programa oportunidades que se transforma en “*prospera*” para el 2014, hasta llegar a lo que hoy conocemos como “*Benito Juárez*”, y específicamente para educación superior operaron los programas *Pronabes* y la *Beca de Manutención*, así como el acompañamiento organizacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT que instrumento becas de nivel posgrado. Por lo anterior se pudo inferir que, en materia de asignación presupuestal para los programas de becas, va más allá de los aspectos políticos e ideológicos alienados a cada periodo sexenal y que responde a problemas más profundos a los que se enfrenta el Estado Mexicano, tomando en cuenta que las expectativas de los efectos positivos que pueden tener los programas de becas se pueden visualizar en dos vías, el primero en términos cuantitativos para como respuesta a una problemática de cobertura, por lo que se esperaba que los programas de becas ayudaran en el incremento y retención de matrícula así como garantizar la eficiencia terminal, la segunda vía, en términos de impacto social ya que la gran expectativa hacia la educación es que genere externalidades positivas económicas y que esto sea un efecto domino en la disminución de otros índices de brecha social. Otro dato relevante es que México no ha sido el único país en América Latina que ha generado prácticas de tipo asistencialista en materia de educación superior, como ejemplo esta Ecuador con el programa “Apoyo Académico”, que sigue activo hasta la fecha (MDEC, 2025). De igual forma en Perú cuentan con un programa PRONABEC, Programa Move la América, que también se encuentra activo y que está dirigido a ciudadanos Peruanos para estudiar un posgrado en Brasil.

Los sistemas de educación superior en México

La educación superior representa una actividad sustantiva para el Estado mexicano, de tal manera que ha quedado por escrito en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad estatal respecto al tema educativo, siendo obligatoria la educación desde el nivel básico hasta el nivel de bachillerato, mientras que la educación superior queda a decisión de las personas. En México, han existido diversos subsistemas de educación superior que ofrecen programas de educación formal a nivel licenciatura y posgrado.

De acuerdo con la Subsecretaría de Educación Superior, existen diez subsistemas de educación superior en el sector público, así como el subsistema de educación superior privado. En cada subsistema de educación superior se podrán encontrar un gran número de Instituciones de Educación Superior. De ahí, que estos grupos están segmentados por orientación disciplinarias, tal es el caso de las UPES y los sistemas tecnológicos.

Existe una predominancia, dentro de los sistemas, de IES relacionadas con las áreas de la tecnología ya que hay un total de 357 IES con esa orientación, seguidas de las IES politécnicas (51) y de las pertenecientes a los sistemas estatales (35), en tanto que los centros públicos de investigación junto con las universidades federales son seis y nueve, respectivamente (Tabla 1). De esta manera, se observa que la oferta educativa en México es diversificada, sin embargo, en educación superior, la cobertura es del 43.8% (SEP, 2024), con una tasa de abandono escolar del 5.7% (INEGI, 2024) y absorción al 72.6% (Ibidem), de acuerdo con los datos de fuentes oficiales.

Tabla 1.

Número de IES por subsistema, 2025.

Tipo de Subsistema	Número de IES
Universidades Públicas Federales	9
Universidades Públicas Estatales	35
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario UPEAS	23
Universidades Interculturales IU	19
Universidades Politécnicas UPs	51
Universidades Tecnológicas UTs	104
Centros de Investigación	6
Institutos Tecnológicos Federales	126
Institutos Tecnológicos Descentralizados	127
Universidad Pedagógica Nacional UPN	1
Universidad Abierta y a Distancia UnADM	1
Escuelas Normales Públicas ENP	1
Centros públicos de investigación	6 incluyendo el Sistema Conacyt
Total	509

Fuente: Elaboración propia, con datos de la página web oficial de la Secretaría de Educación Pública. Consultado el día 15 de mayo 2025

Programas Nacional de Educación Superior (PRONES) 2023-2024

A finales del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, se creó el programa nacional de educación superior “PRONES”, el cual fue concebido como una estrategia para lograr ampliar cobertura, lograr coordinación entre actores de instituciones de educación superior, formación en innovación y humanística, desarrollo sostenible, y mecanismos innovadores de financiamiento.

El programa Nacional de Educación Superior ha sido diseñado en concordancia con el artículo 56 de la Ley General de Educación Superior, buscando hacer efectivo el “derecho a la educación superior y privilegiando criterios de equidad, inclusión, pluralidad, excelencia, identidad cultural” (SEP, 2024). Como parte de dicho programa, se proponen cinco objetivos prioritarios: el primero, se relaciona con la ampliación del acceso a la educación superior, buscando hacerlo de manera inclusiva e intercultural; para el alcance de este objetivo este gobierno propuso cinco acciones y presentan algunos de los principales resultados, de los cuales destacan el aumento a la tasa de cobertura del 42.1% al 43.8%, el diseño e implementación de modelos híbridos de educación, donde incluyen esquemas de tutorías con el cual buscan disminuir la tasa de deserción escolar.

El segundo objetivo busca promover un “Sistema Nacional de Educación Superior” (SEP, 2024) que integra a todos los actores, instituciones, normas y procesos involucrados; para su alcance se diseñaron cinco acciones y entre sus principales resultados se relacionan con aspectos como actualización de la normatividad, planeación, se aprobaron los lineamientos para el Espacio Común de Educación Superior y se consolidó el Sistema integrado de información.

De ello destaca que en materia legislativa promulgaron las “leyes espejo”, con las cuales buscaron armonizar los aspectos normativos a nivel nacional, así mismo creció el CONACES en 28 entidades federativas así como el Registro Nacional de Opciones de Educación Superior (RNOES) en 31 entidades federativas, por lo que este objetivo se caracteriza por el fortalecimiento de los procesos de planeación y de regulación.

El objetivo cuatro se relaciona con el fomento de la formación de los y las estudiantes a través de procesos de innovación y de mejora continua de manera integral buscando valorar al sector académico, actividades deportivas e impulsar la ciencia, humanidades y desarrollo tecnológico, mediante seis acciones. Los avances en el alcance de este objetivo se caracterizan por la búsqueda de crear ambientes educativos formados en valores de respeto, inclusión así como la necesidad de erradicar la violencia y la discriminación, se priorizó en temas de igualdad de género, y procesos de enseñanza aprendizaje, dando vida al “Sistema Nacional de Educación Superior (SNES)”; se creó el “Marco general para la Educación Dual del Tipo Superior en México”; se actualizaron todos los programas educativos de las Universidades Tecnológicas y Politécnicas; se avanzó en la nueva Política Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación superior”.

El objetivo número 4 se relaciona con el impulso del compromiso social de las IES para contribuir al desarrollo sostenible de México y el bienestar de su población (SEP, 2024). Para el alcance de este objetivo se diseñaron tres acciones y algunos de los logros alcanzados durante el periodo 2023-2024, de los cuales destacan el promover el bienestar y reducir la desigualdad a través de la implementación del programa “Red Nacional de Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS)”, así como la creación de programas públicos como las “gasolineras para el bienestar”, el “tren maya”. Que aunque no son programas orientados a la educación como tal, los han destacado por tener ventajas indirectas.

El objetivo 5 de este programa busca la promoción de una política de financiamiento que permita garantizar el que se cumpla con los fines de la educación superior, garantizando que sea obligatoria y gratuita; para este efecto, se diseñaron 5 acciones y destacando como resultados una corresponsabilidad en temas financieros entre los diferentes niveles de gobierno, creando esquemas de financiamiento acordes con la nueva visión y privilegiando la diversificación de fuentes de ingresos propios (SEP, 2024).

Figura 1.
Características de los objetivos prioritarios del Programa Nacional de Educación Superior.



Fuente: Elaboración propia con información oficial del PNE.

El Programa Nacional de Educación se caracteriza por objetivos y acciones prioritarias concordantes con las dinámicas y desafíos del siglo XXI para México, sin embargo algunos de los objetivos parecen no estar operando acorde a las realidades institucionales, por un lado, la búsqueda de retención, permanencia y eficiencia terminal de los estudiantes en lugar de ir acompañado con incremento de apoyo financiero para su mejor operación, se contradice con otro de los objetivos prioritarios donde se hace énfasis en la tarea que tienen las IES de buscar otros recursos, de diversificar en recursos propios, sólo por mencionar un ejemplo, en este sentido, hay que considerar que un programa de becas puede ser una salida eficiente para dar cumplimiento a los objetivos planteados haciendo énfasis en ciertos criterios de universalidad que requieren este tipo de programas de apoyos.

Por lo anterior, se destacan de manera oficial que los logros del Programa Nacional de educación Superior al 2024, como lo son el incremento a la matrícula, garantía en el acceso, mejora en la retención escolar, a través de los programas de becas, también se argumenta actualización normativa, fortalecimiento en la planeación, mejora en la evaluación, igualdad de género, así como búsqueda de esquemas de financiamiento, a través de reestructuraciones, resultan estrategias articuladas que permiten la movilidad de los actores institucionales involucrados en el proceso.

Cabe mencionar que los alcances del PRONES se alinean con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: “Educación de calidad”, ya que busca asegurar una educación con características como inclusión equidad y calidad, además de la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida (ONU, 2015). En este marco, mediante los programas públicos en torno a educación, en México se busca cerrar brechas en torno al acceso y permanencia escolar, principalmente de aquellos estudiantes en situación de rezago socioeconómico alto.

Metodología

En este trabajo se presenta un análisis descriptivo del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro y Becas Elisa Acuña mediante la evolución de indicadores proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Dichos indicadores se presentan bajo una metodología del marco lógico (MML) de la cual se desprende la Matriz de Indicadores donde según Ortégón, Pacheco y Prieto (2005), mencionan que los indicadores, al definir de manera operacional los objetivos de la MML también describen las metas a nivel de objetivos (Fin, Propósito o Componente), lo que los convierte en el punto de referencia y “carta de navegación” para conducir las actividades de monitoreo y evaluación de los proyectos.

En este sentido, la formulación de un indicador que contenga las variables que muestran los resultados que se esperan de los programas implementados son indispensables para generar una evaluación y monitoreo efectivos, de acuerdo con la gestión de las actividades según el tiempo en el que se establezca el cumplimiento de las metas que se generan para el logro de los objetivos del programa en específico.

Para el presente análisis, se trabaja con información del Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIMEPS) diseñado por la CONEVAL con la finalidad de proporcionar información histórica sobre los indicadores de programas sociales.

Dichos indicadores se presentan según CONEVAL (2019), bajo las siguientes premisas: Fin (nivel 1): Contribución del programa, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo de alcance sectorial o nacional; Propósito (nivel 2): Resultado directo por lograr por el programa sobre la población objetivo a

consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios) producidos o entregados por el programa; Componentes (nivel 3): Bienes y servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito y; Actividades (nivel 4): Principales acciones emprendidas por el programa mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa (p.4-5). De esta manera, se realizó un análisis documental y estadístico de los indicadores oficiales del programa, complementado con la comparación de fuentes independiente como CONEVAL.

Programa de becas durante el sexenio 2018-2024

De acuerdo con Martínez (2024), la política social implementada por Andrés Manuel López Obrador se dirigió hacia personas en condiciones de desventaja (como adultos mayores, personas con discapacidad, estudiantes, jóvenes, campesinos), diseñada bajo la modalidad de transferencias monetarias para evitar a intermediarios en la entrega y buscó una implementación integral. El resultado de la inclusión de estos grupos vulnerables consolidó en el poder al Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), sin embargo, queda para el análisis los resultados obtenidos donde se ha encontrado un incremento considerable sobre todo en el sector educativo.

En este sentido se revisará la política social según el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024) en el rubro educativo, en donde se menciona que los siguientes apoyos se destinan para mejorar las condiciones sociales en los niveles educativos básico, superior y medio superior de los y las jóvenes y profesionistas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad:

El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior (DOF, 2019).

Jóvenes Construyendo el Futuro tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral (DOF, 2019).

Jóvenes escribiendo el futuro es un programa nacional dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza (DOF, 2019).

Las acciones para mejorar las condiciones sociales de los jóvenes parecen ser muy prometedoras, aunque en el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez se menciona también que sólo puede contribuir con una beca por familia. Sin embargo, para efectos de este análisis se hace énfasis en los Jóvenes escribiendo el futuro y la beca Elisa Acuña.

Descripción y alcances de la Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro

Los programas de becas son reconocidos a nivel nacional y en el análisis de desempeño respecto al impacto que han causado a partir de la generación de estos incentivos para evitar la deserción escolar ha sido tema para el debate y el análisis en distintos ámbitos.

El aprovechamiento de los recursos para acceder a mejores oportunidades ha sido cuestionado ya que se llega a reflexiones en torno al mantenimiento de este recurso para continuar apoyando al sector educativo o si realmente se le da el uso adecuado por parte de los estudiantes, realizando análisis comparativo entre la situación antes de que se le otorgue la beca y después de la asignación, relacionándolo con la eficiencia terminal, por ejemplo.

Otro de los análisis se orienta a analizar que, si bien, los apoyos se encuentran en todos los sectores educativos desde básico, medio superior y superior, la calidad de la educación es cuestionable, aproximada a partir del desempeño tanto de los docentes como estudiantes.

Aunado a ello, se observa que la generación de empleos de calidad ha estado desfasada respecto al egreso del capital humano que se está generando en México donde, si bien es cierto, el apoyo en el sector educativo ha ido en aumento, el acceso a un empleo que garantice una remuneración relacionada con el nivel educativo puede ser motivo de cuestionamientos.

Lo cierto es que el incorporar apoyos económicos dirigido a diversos sectores de la sociedad, principalmente aquellos en desventaja, como es el caso de los adultos mayores, apoyo a las mujeres y el sector educativo, se ha conocido como una estrategia gubernamental para el mantenimiento en el poder con la captación de votantes.

El proyecto de “Becas Benito Juárez” dio inicio en 2018, durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador y siendo la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBBJ) la responsable de la implementación de dicho programa; cabe mencionar que durante el primer año de operación se otorgaron alrededor de 10 millones de becas (Gobierno de la República, 2019).

De acuerdo con el Gobierno de la República (2019), el programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro” tiene cobertura en todo México y depende de la disponibilidad del recurso autorizado por la SHCP; su población objetivo son los y las estudiantes inscritos en una IES clasificada como “escuela prioritaria o escuela susceptible de atención” con ingreso bajo y de una edad que no exceda los 29 años (DOF, 2019).

El objetivo de este programa es el de contribuir a que los y las estudiantes, que viven en hogares donde los niveles de pobreza y marginación son altos, permanezcan y concluyan sus estudios profesionales; es decir, busca reducir la deserción escolar y fomentar la continuidad de estudios a nivel superior otorgando una beca de \$5,150 bimestrales durante un máximo de 45 mensualidades (Gobierno de la República, 2025).

La importancia del seguimiento de estos programas garantiza la democratización en las políticas públicas ya que la intervención que exista en el acceso a las mismas oportunidades genera niveles más democráticos mejorando las condiciones sociales de los grupos más vulnerables.

Descripción y alcances del programa de becas: Elisa Acuña

La “Beca Elisa Acuña es un programa del Gobierno de México que otorga apoyo económico a estudiantes de educación superior para fomentar la continuidad académica, movilidad estudiantil, titulación y excelencia académica” (Ostos M., 2025). Dicha beca forma parte de los subsidios federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y las reglas de operación fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Para acceder a la beca, las y los interesados deben estar inscritos en una Institución Pública de Educación Superior (IPES), no recibir otro apoyo federal con el mismo objetivo y cumplir con los requisitos específicos de la modalidad elegida. El registro debe realizarse en la plataforma oficial, siguiendo las fechas establecidas en la convocatoria. Entre las modalidades de beca se encuentran: Manutención, titulación, excelencia académica, movilidad, Servicio Social, Prácticas Profesionales y Posgrado (Tabla 2).

Tabla 2.

Modalidades y montos aproximados para becas Elisa Acuña.

Modalidad	Monto aproximado
Manutención	Hasta \$9,000 pesos al año (pagados en parcialidades)
Titulación	Monto único: \$4,000 pesos
Excelencia Académica	Monto: hasta \$18,000 pesos
Movilidad Nacional/Internacional	\$9,000 a más de \$120,000 pesos
Servicio Social	Hasta \$6,000 pesos
Prácticas Profesionales	Monto: entre \$3,000 y \$10,000 pesoS
Posgrado y Profesionalización	Hasta \$148,000 pesos

Fuente: Elaboración propia con base en Becas Elisa Acuña. Coordinación Nacional de Becas para el bienestar <https://mexicogob.com/becas-elisa-acuna-2025/>

Universidades como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), El Colegio de México (COLMEX) y el Centro de Enseñanza Técnico Industrial (CETI) forman parte del programa y asignan los apoyos de acuerdo con sus propias convocatorias. Aún con esa premisa, los requisitos incluyen el ser estudiante inscrito en alguna institución participantes, no tener otra beca federal, no tener reportes de indisciplina, entregar un estudio socioeconómico (en caso de que se requiera).

Las becas Elisa Acuña han puesto en marcha distintas modalidades que apoyan el seguimiento de los estudiantes en sus estudios profesionales según los perfiles académicos en los que se encuentren, a diferencia de las Becas Jóvenes Escribiendo el Futuro las cuales son para el apoyo de estudiantes de licenciatura donde se busca evitar la deserción

por falta recursos económicos con un rango de edad hasta de 18 a 29 años. Además, las Becas de Elisa Acuña apoyan en la profesionalización de docentes, así como a alumnos que se encuentren por concluir sus estudios superiores lo que fortalece el nivel académico en docentes, y por otro lado brinda la posibilidad de que los alumnos que se encuentran por terminar sus estudios profesionales se empleen en áreas según su perfil académico.

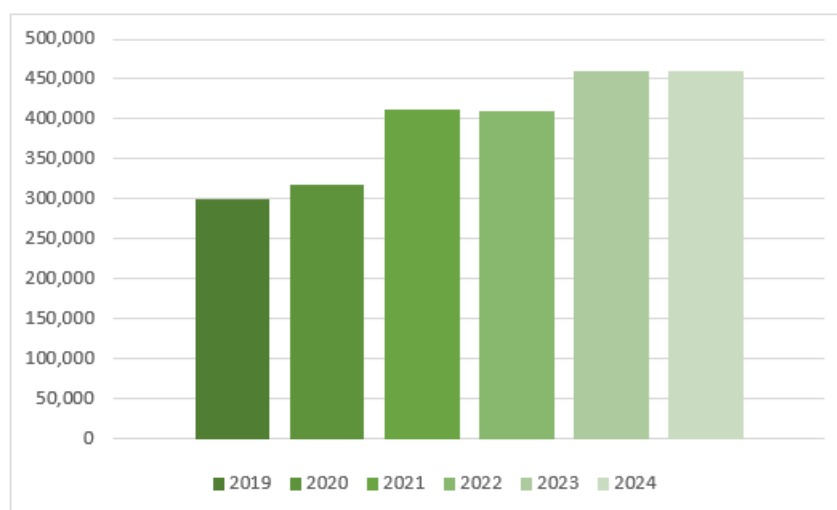
Becas Jóvenes Escribiendo el Futuro: análisis de indicadores

Si bien se diseñaron una serie de indicadores para evaluar el desempeño de este programa, para cada uno de los niveles; Fin, Componente, Propósito y Actividad, a continuación, se presenta la evolución de algunos de éstos, diferenciando entre la meta que se planteó en el programa y los resultados alcanzados. Los datos fueron obtenidos del Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIMEPS), del Módulo de Indicadores de los programas y acciones de desarrollo social, del CONEVAL.

El número de becarias y becarios atendidos en todo México, en el marco de este programa, muestra un aumento de 2019 a 2024, ya que en el primer año se atendieron a 299,896 estudiantes hasta llegar a 459,758 en 2024 (Figura 2), lo cual, implica que un mayor número de estudiantes ha tenido acceso a esta beca pero, también, que una mayor cantidad de recurso se ha destinado a este programa.

Figura 2.

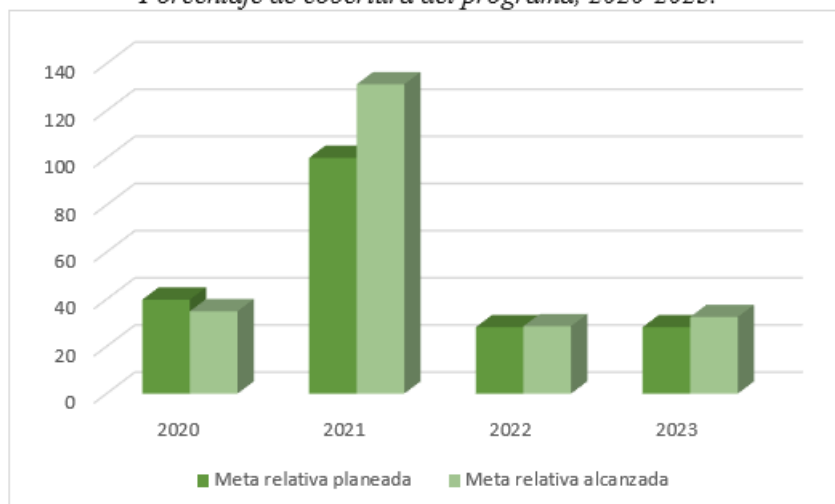
Becarios atendidos por el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, 2019-2024.



Fuente: Elaboración propia con base en Diagnóstico del Programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro” (2019-2024)

Sobre el porcentaje de cobertura del programa, el indicador se encuentra a nivel propósito y busca aproximar la proporción de estudiantes inscritos en IPES e IES que cumplen con los requisitos establecidos en las ROP y que recibieron beca con respecto a la población objetivo.

Figura 3.
Porcentaje de cobertura del programa, 2020-2023.



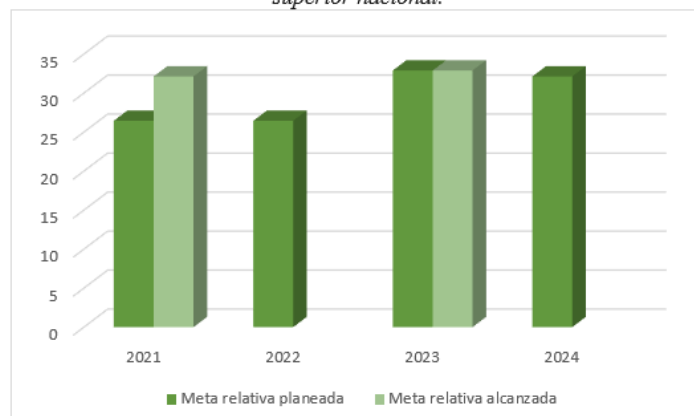
Fuente: Elaboración propia con datos de “Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social”, SIMEPS, Coneval (2024).

En la figura 3, se muestran los porcentajes de cobertura la según meta relativa planteada para el año 2020 que corresponde a 39.86%, en tanto que la meta alcanzada representó un 34.93%, lo que implica que no se alcanzó dicha meta. Hacia 2021, la meta planteada fue de 100% y la alcanzada de 131.2% lo que es indicio de una falla en el planteamiento de la meta; en 2022, la meta planeada fue de 28.18% en tanto que se alcanzó un 28.59% de tasa de cobertura, finalmente, en 2023, se planteó una meta de 28.18% (igual que en 2022) y la meta alcanzada fue de 32.5% (figura 2). De esta manera, se observa que del 2020 al 2023, la cobertura a disminuyó tanto en lo planeado por la administración (pasó de 39.86% a 28.18%) como en los resultados observados (disminuyó de 34.93% a 32.5%).

Con respecto a la Tasa bruta de escolarización de población en los primeros cuatro deciles de ingresos-superior nacional, éste es un indicador que se encuentra a nivel “Fin” y tiene como objetivo contribuir a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de los jóvenes. Se mide como la proporción de personas en hogares menos favorecidos, o en deciles de ingreso más bajo, que acceden a la educación superior.

En la Figura 4, se observa que la meta planeada en 2021 fue de 26.45%, mientras que fue un 32.13% de la población en los primeros cuatro deciles los que tuvieron acceso a la educación superior; es decir, se observa una diferencia positiva de 5.68%. Esta proporción permaneció relativamente constante hacia el 2023, ya que tanto el porcentaje pronosticado como el atendido fue de 32.9%; ara los años 2022 y 2024 solamente se cuenta con información relacionada con la meta planeada.

Figura 4.
Tasa bruta de escolarización de población en los primeros cuatro deciles de ingresos superior nacional.

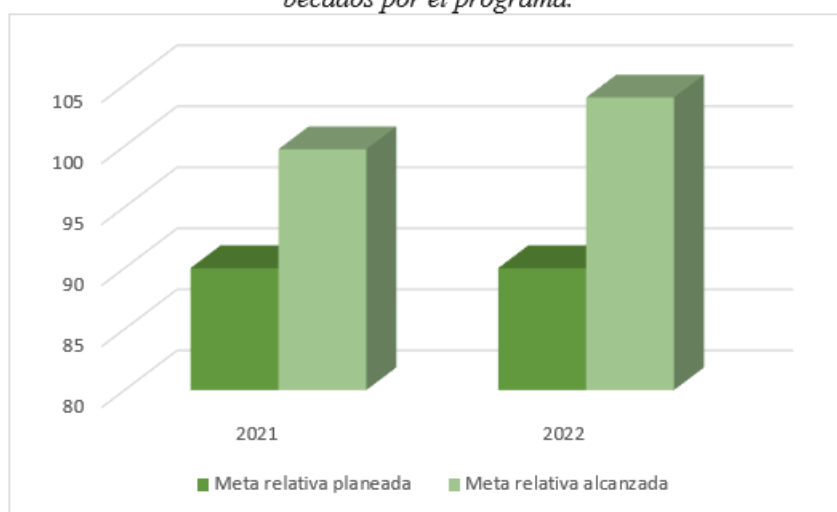


Fuente: Elaboración propia con datos de "Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social", SIMEPS, Coneval (2024).

Uno de los principales objetivos de las becas Jóvenes Escribiendo el Futuro es el de evitar la deserción escolar de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica por su nivel de ingresos que dificulta o pone en riesgo el abandono escolar en nivel superior, por lo que es importante analizar la permanencia de las y los estudiantes que cursan licenciatura y que son becados por el programa.

Este indicador, que se muestra en la figura 4, está diseñado a nivel propósito y mide el número de estudiantes que cursan el nivel licenciatura y son beneficiados en el marco del programa. Con la información recolectada respecto a este indicador se observa avances en la escolarización a nivel nacional con el aumento de 2021 (99.74%) a 2022 (103.98) con un aumento de 4.24% en la cobertura del programa respecto de lo planeado en el programa, es decir, la proporción de los y las estudiantes que continúan realizando estudios de nivel superior.

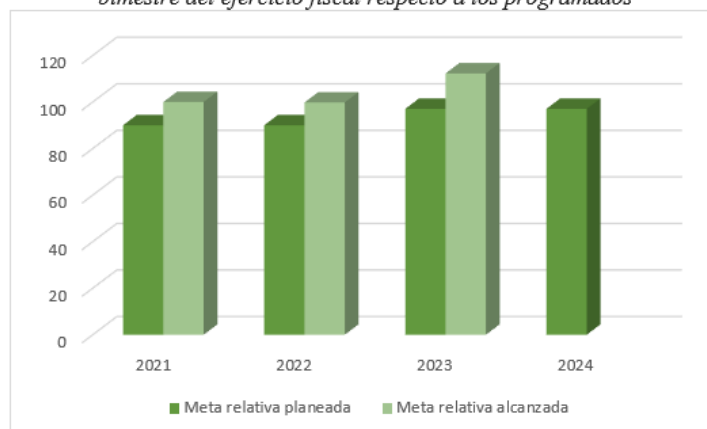
Figura 5.
Porcentaje de permanencia escolar de alumnas y alumnos que cursan el nivel licenciatura becados por el programa.



Fuente: Elaboración propia con datos de "Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social", SIMEPS, Coneval (2024).

Respecto a la proporción de becarios y becarias a los que se les otorga beca (en algún bimestre del ejercicio fiscal) con respecto a lo programado, se tiene que la proporción pasó de 90% en 2021 a 112.3% en 2023; es decir, en este año se excedió la programación, por lo que se puede argumentar que hay algunas limitaciones en el diseño o planeación de la meta, ya que exceden en mayor medida lo proyectado durante el periodo 2021-2023 (Figura 6).

Figura 6.
Porcentaje de becarios y becarias de nivel licenciatura a los que se emite beca en algún bimestre del ejercicio fiscal respecto a los programados

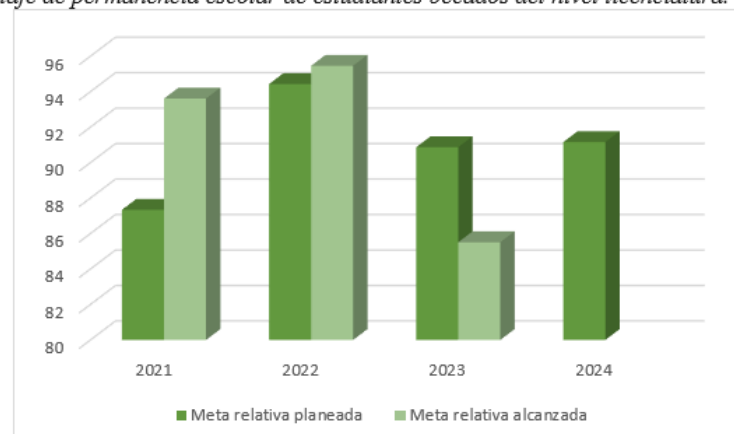


Fuente: Elaboración propia con datos de "Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social", SIMEPS, Coneval (2024).

Becas Elisa Acuña: Análisis de indicadores

La beca Elisa Acuña tiene ocho modalidades y busca impulsar actividades que permitan que los y las estudiantes de educación superior culminen su proceso formativo de manera exitosa, al brindar apoyos relacionados con Servicio Social, Movilidad estudiantil, Prácticas Profesionales, etc. De acuerdo con datos de la CONEVAL, la proporción de "permanencia escolar de estudiantes becados de nivel licenciatura" aproxima la proporción de alumnos y alumnas que continúan realizando estudios de Licenciatura al final del periodo, de 2021 a 2023 la proporción observada disminuyó significativamente al pasar de 93.61% a 85.51%, lo que incentiva a profundizar en las causas de esta reducción y que no necesariamente se relacionan con apoyos para realizar actividades que complementan la formación profesional (Figura 7).

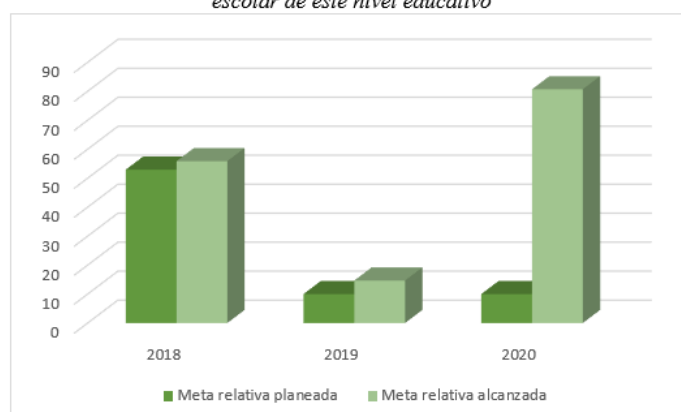
Figura 7.
Porcentaje de permanencia escolar de estudiantes becados del nivel licenciatura.



Fuente: Elaboración propia con datos de "Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social", SIMEPS, Coneval (2024).

En la figura 8 se muestra el indicador del impacto de las becas de tipo superior en alumnos económicamente vulnerables que otorga el programa para evitar la deserción escolar. El indicador se muestra en el nivel propósito y expresa el porcentaje en que la beca contribuye a combatir la deserción escolar de alumnos de tipo superior en condiciones económicamente vulnerables y que cuentan con beca de Manutención de la Coordinación; como se observa en la figura, se presenta un aumento del 2018 (55.88%) al 2020 (80.69%) pero, también, se observa una limitante en el diseño de la meta esperada, pues lo observado se aleja significativamente para los datos de los tres años que se presenta la evolución del indicador.

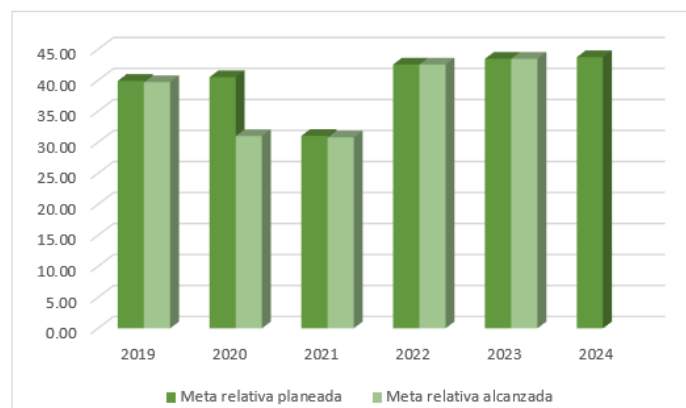
Figura 8.
Impacto de las becas de tipo superior en alumnos económicamente vulnerables que otorga la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior en el combate a la deserción escolar de este nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con datos de “Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social”, SIMEPS, Coneval (2024).

Por último, en el análisis del indicador que mide la tasa bruta escolarización de educación superior, se tiene que éste se encuentra a nivel “Fin” y da a conocer el número de alumnos inscritos en IPES o IES, al inicio del ciclo escolar, por cada cien individuos; es decir, busca medir la “capacidad del sistema educativo de atender a la demanda social” (CONEVAL, 2024). De acuerdo con la figura 9, se aprecia que de 2019 al 2024 se aumentó la tasa de escolarización, al pasar de 39.7% a 43.47% (en la meta observada), este aumento podría no parecer tan importante pero se refiere, en valores absolutos, a miles de personas más, que se han inscrito para cursar educación superior. Cabe mencionar que, en 2020, se muestra una disminución de 9.5% respecto a la meta relativa planeada y meta relativa alcanzada que podría relacionarse con el efecto de la pandemia COVID-19.

Figura 9.
Tasa bruta escolarización de educación superior, 2019-2024.



Fuente: Elaboración propia con datos de “Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social”, Coneval (2024).

Conclusiones

Los programas de becas “Jóvenes Escribiendo el Futuro” y “Elisa Acuña”, diseñados e implementados durante el sexenio 2018-2024, se consideran instrumentos clave en la política social y educativa en México pues brindan apoyos a estudiantes en situaciones de vulnerabilidad, para que continúen y/o concluyan sus estudios a nivel superior. Ambas iniciativas se caracterizaron por ampliar de manera notable su cobertura, aunque eso implicó un compromiso presupuestal considerable; dada esta situación, se requiere analizar en el mediano plazo, el impacto que esta estrategia tiene en las capacidades y bienestar de las y los beneficiados.

Un aspecto que hay que reconocer es que ambos programas buscan fortalecer la inclusión educativa, principalmente de jóvenes que viven en contextos de mayor vulnerabilidad y que están inscritos en IES e IPES, por lo que se convierten en un instrumento para la promoción de la equidad, cuyos efectos no pueden aproximarse en el corto plazo, pero que pretender cerrar las brechas de acceso a la educación superior y el impacto que esto tiene en términos de la desigualdad y movilidad social, los cuales se consideran temas pendientes a evaluar.

De acuerdo con los indicadores proporcionados en la Matriz de Indicadores, se observa un aprendizaje, pues al inicio de los programas había una distancia significativa entre algunas de las metas planeadas y lo observado; sin embargo, se requiere fortalecer algunos aspectos, en aras de asegurar la sostenibilidad y efectividad de ambos programas, como el asegurar y garantizar la suficiencia de recursos financieros (que va de la mano de la política de generación de ingresos gubernamentales) y fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto de ambos programas.

Por otra parte, el fortalecimiento de este tipo de programas requiere de acciones o una visión integral con políticas educativas que aseguren la calidad, el bienestar de las y los estudiantes, así como políticas económicas que promuevan el desarrollo socioeconómico para la exitosa inserción al mercado laboral de los egresados de nivel superior.

Sin embargo, los programas Jóvenes Escribiendo el Futuro y Becas Elisa Acuña pueden considerarse un antecedente importante de acciones que buscan promover la inserción a la educación superior de jóvenes que se encuentran en desventaja socioeconómica, mecanismos que sientan las bases para una política social educativa con equidad, pero se requiere su fortalecimiento para contribuya de manera significativa al ejercicio del derecho a una educación superior universal y de calidad considerada un elemento indispensable para que en México se observe un desarrollo democrático, sostenible e incluyente.

Los programas de becas aquí presentados han buscado convertirse en una herramienta que permite garantizar que los y las jóvenes asistan y permanezcan en las escuelas, principalmente quienes viven en contextos de desventaja socioeconómica; sin embargo, eso no garantiza que se cumpla, de manera integral, con el derecho a una educación de calidad. Es decir, las transferencias monetarias permiten reducir, en el corto plazo, las brechas entre aquellos estudiantes que han sido excluidos (por diferentes motivos) del acceso a la educación, pero la permanencia escolar no asegura que se den procesos de enseñanza-aprendizaje de calidad, que incluye el desarrollo de capacidades cognitivas complejas o el fortalecimiento de una formación crítica.

De esta manera, este tipo de becas pueden asegurar que el estudiante asista a la escuela, pero no el que aprenda, situación que se plantea como un desafío estructural para la política educativa, pues debería considerar estrategias que no generen nuevas formas de exclusión, pero ahora al interior de las aulas (en temas de rezago académico, pedagógico, de infraestructura, etc).

Finalmente, cabe mencionar que se realizó un análisis en torno a cobertura, permanencia y alcances, pero no incluye una evaluación causal de impacto, por lo que la falta de resultados obtenidos a partir de otros métodos cualitativos, que incluyan la entrevista a beneficiarios, puede reconocerse como una limitante sobre el efecto directo de las becas, por lo que esto podría ser incorporado en futuras investigaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Becas Elisa Acuña 2025: requisitos, montos y modalidades disponibles. <https://mexicogob.com/becas-elisa-acuna-2025/>

CONEVAL (2024). Programa de Becas Elisa Acuña. Módulo de Indicadores de los programas y acciones de desarrollo social Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIMEPS).

[SIMEPS - Sistema de Medición de la Política Social](#)

CONEVAL (2024). Programa de Becas Jóvenes Escribiendo el Futuro. Módulo de Indicadores de los programas y acciones de desarrollo social Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIMEPS).

[SIMEPS - Sistema de Medición de la Política Social](#)

Coneval, (Junio 2025). Obtenido de Módulo de Indicadores de los programas y acciones de desarrollo social. <https://sistemas.coneval.org.mx/>

Diagnóstico del Programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro” Clave presupuestal S283 Noviembre de 2023

Gobierno de la República. Becas Benito Juárez 2024. Recuperado de: <https://becasbenitojuarez.net/>

Gobierno de México (2019). Presidencia de la República, 1er. Informe de Gobierno.

Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo, (2019-2024), Recuperado de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Guía para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación, CONEVAL, Ciudad de México, 2019.

Guerrero, O. (1986). Teoría de la Administración Pública. Harla Editorial. México. Disponible el <https://omarguerrero.org/pdfs/libros/TAP.pdf>

INEGI (2024). https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_10_a6488422-a83b-4d9c-b9ec-954757374c12#:~:text=Definici%C3%B3n:natural%20dentro%20del%20sistema%20educativo.

INEGI (2024). https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_11_c6aa7c65-4d89-4eaf-972e-431727fc686d

Llanos A. (2024), Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP) Becas escolares. Presupuesto y beneficiario.

Martínez M. (2024), Las transferencias monetarias no contributivas del gobierno de la Cuarta Transformación en México (2018-2024)

Morlino, (1986). Las Democracias en Manual de Ciencia Política, Bartolini *et al*, editorial Alianza. España.

Narro Robles José, Moctezuma Navarro David, Fuente Stevens Diego de la Descalabros y desafíos de la política social en México, Problemas del Desarrollo, Volume 44, Issue 174, 2013, Pages 9-34, ISSN 0301-7036.

- ONU, Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Ortegon O., et. al., (2015), Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.
- Ostos M., (2025) ¿Conoces la beca Elisa Acuña? Te decimos a quién va dirigida y sus modalidades.
- Programa Nacional de Educación Superior, informe de avances enero 2023 a junio 2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/946696/11_PRONALES_AyR2324.pdf consultado en Marzo 2024.
- Schmidt, S. (2016). La democratización mexicana. Un camino tortuoso. LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. México.
- Secretaría de Educación Pública, (2025). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5749077
- SEP, (2024).
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/946696/11_PRONALES_AyR2324.pdf
- Torres, Felipe, & Rojas, Agustín. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos. *Problemas del desarrollo*, 46(182), 41-66. <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.06.001>

La política pública de salud durante el gobierno de la 4T (2018-2024). Implicaciones del cambio de Seguro Popular a IMSS-Bienestar

Health public policy during the 4T government (2018-2024). Implications of the change from Seguro Popular to IMSS-Bienestar

Recibido: 6 de junio de 2025

Yanella Martínez Espinoza

Aceptado: 3 de noviembre de 2025

RESUMEN

En 2018 con la llegada a la presidencia de la república de Andrés Manuel López Obrador, se perfila un cambio de gobierno y de política para el país. Desde el inicio de su gestión comienzan a impulsarse, con una visión humanista, una serie de reformas de gran calado y el sector salud no sería la excepción. La iniciativa de reforma en el sector implicó un proceso de recentralización, concentrando nuevamente desde la federación las funciones técnico-administrativas de la prestación de los servicios médicos a través de la Secretaría de Salud. La política pública de salud del gobierno de la 4T tuvo entre sus principales cambios, la desaparición del Seguro Popular de Salud (SPS) y la creación efímera del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), para después consolidarse en lo que hoy conocemos como IMSS-Bienestar. El presente ensayo busca contribuir con el análisis de las principales implicaciones que trajo consigo el cambio de SPS a INSABI hasta la conformación del IMSS-Bienestar, como parte de la política pública de salud durante todo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024).

PALABRAS CLAVE: Descentralización, Recentralización, Política Pública de Salud, Seguro Popular, IMSS-Bienestar, Gobierno de la 4T.

ABSTRACT

In 2018, with the arrival of Andrés Manuel López Obrador to the presidency, a change in government and policy for the country is on the horizon. Since the beginning of his administration, a series of far-reaching reforms have been implemented with a humanistic vision, and the health sector is no exception. The reform initiative in the sector involved a recentralization process, once again concentrating the technical and administrative functions of providing medical services from the federation through the Ministry of Health. The main changes to the health public policy of the 4T government included the elimination of the Popular Health Insurance (SPS) and the short creation of the Institute of Health for Well-being (INSABI), which was later consolidated into as IMSS-Bienestar. This essay to contribute to the analysis of the main implications brought about the change from SPS to INSABI until the formation of IMSS-Bienestar, as part of the health public policy during the government of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024).

KEYWORDS: Decentralization, Recentralization, Health Public Policy, Seguro Popular, IMSS-Bienestar, 4T Government.



Introducción

El presente ensayo es resultado de un trabajo previo sobre el balance preliminar de la política de salud que impulsó el gobierno denominado la Cuarta Transformación -en adelante 4T- desde el inicio de su gestión hasta 2021, donde el objetivo es explicar las principales implicaciones que trajo consigo el cambio de Seguro Popular de Salud (SPS) a Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). En tal sentido, este artículo pretende contribuir con un análisis exploratorio y explicativo sobre la política pública de salud durante todo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024), incluyendo en este segundo trienio de gobierno, la extinción del INSABI y conformación del IMSS-Bienestar.

El argumento central que guía este trabajo es que el proceso de descentralización en el sector salud durante la década de los noventa se revierte en el gobierno de la 4T para transitar a un proceso de recentralización del sector. A la luz del enfoque teórico del federalismo se desarrollan conceptos como centralización, descentralización y recentralización para poder comprender y explicar el proceso de cambio en la política de salud desde las últimas dos décadas del siglo pasado y el primer cuarto del siglo XXI. El trabajo se sustenta en el método cualitativo; primero, se hace un estudio sociohistórico sobre el Sistema Nacional de Salud (SNS) en México, es decir, se realiza un breve recorrido contextual sobre la conformación, evolución y funcionamiento del SNS para poder identificar los principales cambios y modificaciones que se impulsaron con las reformas en materia de salud por los distintos periodos de gobierno; posteriormente, el análisis empírico se enfoca en el estudio de la política de salud en diferentes periodos de gobierno, se centra principalmente en las implicaciones que trajo el cambio de SPS a INSABI y posteriormente a la conformación del IMSS-Bienestar; lo cual nos permitirá explicar cómo estos cambios se perfilan como la puesta en marcha de una política de recentralización en cualquiera de sus dimensiones.

De la descentralización a la recentralización

Un sistema federal se puede entender como la conformación de estados libres y soberanos, hacia su régimen interior e independiente de los demás, pero sin personalidad propia ante otras naciones; su soberanía se limita con el pacto federal, por lo que los estados no pueden invadir la autoridad federal ni viceversa; en tal sentido, se puede decir que la esencia del federalismo es la descentralización (Astudillo, 1999, p.48).

Una manera de entender su funcionamiento y explicar si nuestro sistema federal ha sido centralizado, descentralizado o incluso si tiende a la recentralización, es observarlo a partir de tres dimensiones de análisis: política, técnica o administrativa y económica.

En la dimensión política, el sistema federal se refiere a la división de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales que lo integran, lo cual en teoría implica coordinación en lugar de subordinación. En ese sentido, la descentralización se entiende como “la delegación de funciones en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujetos a la jerarquía de la autoridad central” (Astudillo, 2013, p.182). En México, el artículo 41 de la Constitución es el fundamento jurídico que da sustento a este precepto.

Desde la dimensión técnica o administrativa, es conveniente la descentralización, ya que el contacto directo con la población permite que la toma de decisiones sea objetiva, lo que, a su vez genera una mayor cercanía a los

problemas y a la implementación de acciones eficaces para proveer de servicios indispensables como el agua, la salud, la seguridad a toda la población. En teoría, un sistema federal excluye la dominación del centro y busca un crecimiento equilibrado de todos los niveles de gobierno, evitando la ventaja de uno sobre cualquiera de los otros (Astudillo, 1999, p.30).

Por su parte, desde la dimensión económica, el sistema federal proporciona algunas ventajas, tanto por contar con un gobierno central o federal, como por tener gobiernos descentralizados o estatales. Actualmente, los gobiernos federales, asumen cada vez más funciones económicas de manera eficiente, a través de sus gobiernos centrales. Desde esta perspectiva, el gobierno federal cuenta con mejores condiciones para lograr la estabilidad económica del país, a través de instrumentos como las políticas económica, monetaria y fiscal (Astudillo, 2013, pp.183-184).

El sistema federal mexicano se caracteriza por un alto grado de centralismo e inequidad, lo cual propicia una excesiva dependencia de los gobiernos estatales y locales respecto a la federación (Martínez, 2024, p.480). En México el gobierno central asume un papel relevante, concentrando tanto las funciones públicas como las posibles fuentes de financiamiento, lo cual trae como consecuencia que los gobiernos estatales sean más vulnerables al limitarlos en sus funciones y hacerlos sumamente dependientes con la federación respecto a sus recursos presupuestales.

El proceso de descentralización de la década de los años 80 y 90 del siglo pasado coincidió con la democratización y la implementación de las reformas económicas neoliberales en los países de América Latina, incluido México (Olmeda y Armesto, 2017). Durante los años ochenta la reforma administrativa en México buscaba construir relaciones y acciones eficaces y eficientes entre el gobierno federal, los estados y municipios (artículo 115 Constitucional). Esto propicio que se dieran cambios significativos en materia de coordinación fiscal como el aumento del ingreso y gasto público destinado al desarrollo social y las relaciones intergubernamentales para la planeación regional y ejecución de políticas públicas. Con estas acciones se propiciaron políticas de desconcentración y descentralización, transfiriendo facultades y recursos públicos a los gobiernos locales, buscando disminuir la excesiva centralización de la administración pública federal, al mismo tiempo que se impulsaba su modernización (Martínez, 2024, p.483).

En los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se da el proceso de descentralización más intenso que experimentó el país. Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de De la Madrid, se establece la descentralización de los servicios de salud y educación; en el gobierno de Salinas de Gortari se da continuidad a esta estrategia, además se impulsa el Programa Nacional de Solidaridad y la Secretaría de Desarrollo Social como política clave de su gobierno, lo cual significó en los hechos una centralización de los recursos en el gobierno federal.

La descentralización del sector salud se puede entender como una descentralización administrativa, lo cual no necesariamente implicó la reasignación de poder ni autonomía a los estados, sobre todo porque los criterios de asignación de recursos siguen siendo los mismos, se dan desde la federación. La Secretaría de Salud (SS) sigue manteniendo la facultad de normar y coordinar los servicios de salud, es decir, lo que se delegó a los estados fue la reasignación de responsabilidades y atribuciones (López, 2012, p.191).

Sin embargo, durante los últimos años y derivado del fracaso de estas estrategias descentralizadoras que no lograron atender las crecientes necesidades de los gobiernos estatales y municipales, y mucho menos una coordinación y colaboración auténtica entre los distintos niveles de gobierno, es que surge la tendencia a la recentralización de los sistemas federales. De acuerdo con Eaton y Dickovick (citados en Olmeda y Armesto, 2017), la recentralización debe entenderse como “una serie de cambios designados para revertir reformas que anteriormente expandieron la autonomía subnacional, y, por lo tanto, limitaron las prerrogativas del gobierno nacional” (p. s/i). En consecuencia, se da una disminución en la autonomía de los estados en términos fiscales, administrativos o políticos.

Desde la dimensión económica, la recentralización busca recuperar la influencia del gobierno central en el control de los recursos públicos, tanto en el gasto como en los ingresos; lo puede hacer, recuperando poder sobre fondos previamente descentralizados o proponiendo nuevas fuentes de recaudación exclusivas de la federación. En la dimensión administrativa, la recentralización nuevamente concentra potestades en la elaboración de políticas públicas e influye en la provisión de servicios y en el diseño e implementación de programas de gobierno con impacto territorial. Por su parte, la recentralización, desde la dimensión política, busca precisar el margen de maniobra de los actores locales o promover cambios que limiten la autoridad de los funcionarios que han sido electos en los cargos públicos (Olmeda y Armesto, 2017).

Análisis sociohistórico del Sistema Nacional de Salud en México

A partir del proceso de democratización e internacionalización que experimentó México a finales de los años setenta del siglo pasado, comienza a cuestionarse la fuerte centralización del gobierno y su administración en los asuntos públicos; de esta manera se perfila un proceso de transformación y cambio en la organización y funcionamiento del país, es en los años ochenta que inicia un amplio proceso de descentralización en lo político, administrativo, fiscal y en sectores estratégicos como la salud y la educación. En el caso del sector salud se buscó pasar de una lógica centralista y burocrática a una de distribución de responsabilidades y competencias, delegando autoridad a los gobiernos estatales a través de la descentralización (Martínez, 2024, p.488).

Como se mencionó, en el gobierno de De la Madrid comenzó un profundo proceso de descentralización de los servicios de salud, donde destacan aspectos como la promulgación de la Ley General de Salud (LGS) en 1983, año en el que también se da reconocimiento constitucional al derecho de protección a la salud, con la Ley se incluye a la población no asegurada a los servicios de salud; además se da un proceso de modernización administrativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), con el fin de consolidar y ampliar la distribución de facultades y recursos a nivel estatal (López, 2012, p.186). En esencia, este modelo descentralizador del sector salud, consistió en desconcentrar funciones operativas y seguir concentrando funciones estratégicas, en palabras de Orleans (1998, citado en López, 2012) “se centraliza el poder y se descentraliza la administración” (p.187).

El gobierno de Salinas de Gortari continuó la estrategia de descentralización en el sector a través del PND y del Plan Nacional de Salud (PNS); además, se impulsó una política clave para este gobierno y fue el Programa de Solidaridad que, junto con la Secretaría de Desarrollo Social, centralizaría aún más los recursos públicos, derivando en que los estados y municipios no cuenten con los recursos suficientes para asumir sus nuevas funciones tanto operativas como administrativas. Es en el gobierno subsecuente de Ernesto Zedillo (1994-2000), que se implementa el Sistema

de Salud horizontal, lo que buscaba era coordinar los servicios de salud en el marco de la descentralización; con el Programa de Reforma del Sector Salud (1995-2000) se plantean cuatro estrategias: i) la descentralización de los servicios de salud a las entidades federativas para la población no asegurada, ii) la configuración de sistemas estatales, iii) cobertura a través de un paquete básico de servicios, iv) el mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales a través de una coordinación sectorial (López, 2012, p.189).

Con estos cambios se propiciaba que las entidades federativas asumieran, en los hechos, sus funciones y responsabilidades establecidas en la LGS, así como mayor autonomía en el ejercicio de sus recursos presupuestales. Es de resaltar que aunado a estos cambios se da la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, respecto a la distribución de recursos a través de cinco fondos de aportaciones federales correspondientes al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) (López, 2012, p.199); sin embargo, pese a estas iniciativas sigue habiendo una fuerte dependencia de los estados hacia la federación, a saber, los montos recibidos a través del FASSA son limitados y condicionados de acuerdo con la disponibilidad de recursos con los que cuenta la federación y la manera de cómo deben ejércelo los estados.

Con el paso de siglo y de milenio, llegan importantes cambios en el sistema político mexicano, su proceso de democratización se materializa con una alternancia política en el poder. En el año 2000 asume la Presidencia de la República Vicente Fox Quesada (2000-2006), candidato de oposición por el Partido Acción Nacional (PAN). Entre las líneas de acción de este gobierno, destaca en materia de salud el Programa Nacional de Salud y su principal política pública el Sistema Nacional de Protección en Salud, mejor conocido como Seguro Popular (SP), “el objetivo era ofrecer protección universal a la población de menores ingresos a través de un seguro médico” (López, 2012, p.193). Lo que buscaba este gobierno a través del Sistema de Protección Social en Salud, era dar cobertura a más de 48 millones de mexicanos que carecían de la protección de los servicios de salud. Para financiar los servicios de salud, también funcionó un esquema tripartita, donde las cuotas serían cubiertas por las aportaciones de los gobiernos federal y estatales, así como las cuotas de las familias beneficiarias.

Esta población no asegurada se beneficiaría de servicios integrales de salud, atención preventiva, consulta externa, urgencias, hospitalización, cirugía y medicamentos (Sánchez, 2018, p.424).

Con el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), se da continuidad a la política pública del SP con algunas modificaciones a su financiamiento, destaca el cambio en el pago de cuotas de los beneficiarios, las cuales comenzarían a pagarse por persona asegurada y no por familia; también se crea el Seguro Médico para una Nueva Generación como un programa de financiamiento que buscaba garantizar la cobertura en salud a niñas y niños desde su nacimiento, y se impulsó la estrategia de Embarazo Saludable, buscando dar cobertura a madres e hijos (Flamand y Moreno, 2015, p.230).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se impulsan una serie de reformas estructurales, en el marco del llamado Pacto por México. En materia de salud, se sigue manteniendo continuidad con el esquema de financiamiento y operación a través del SP; sin embargo, en este gobierno también se asumen compromisos internacionales como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), por lo que, en este periodo se busca transitar hacia la universalización de los sistemas de salud, se propone la creación el Sistema Nacional de Salud Universal

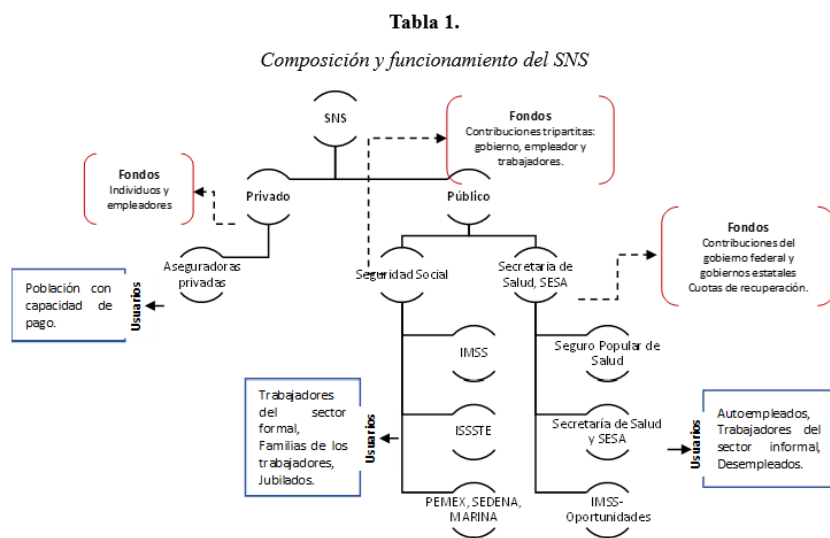
(SNSU), que entre sus líneas de acción se encuentran garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud a toda la población, independiente de su condición social o laboral; es decir, se promueve a la salud como un derecho humano no vinculado al trabajo formal (Martínez, 2024, p.493).

En el periodo de gobierno denominado la Cuarta Transformación (4T), con Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) en la presidencia, el país vuelve a experimentar una serie de cambios y transformaciones no sólo en el sistema político, también en la propia estructura y funcionamiento del gobierno, derivado de estos cambios se puede decir que México comienza un proceso de transición a la democracia. En términos de lo que plantea Bolívar (2003, p.89) habrá que analizar si esta democratización se da en un sentido amplio o hacia una regresión autoritaria; de aquí el interés de contribuir con este balance sobre una de las políticas clave de este gobierno.

Por lo que respecta al tema de salud, se establece una manera de financiar y operar los servicios de salud distinta a la de los gobiernos anteriores. Un primer cambio es la desaparición del SP y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) para sustituirlo; además, a diferencia de la política de descentralización de los servicios de salud, en este gobierno se percibe una clara recentralización del sector, con la firma de los acuerdos de coordinación entre la federación y los estados, algunas entidades transfieren sus atribuciones y otras las conservan; también se dan modificaciones en la adquisición de medicamentos (Martínez, 2024, p.495). Los cambios seguirían a lo largo de sexenio, en abril de 2023 se aprueba la desaparición del INSABI y se transfieren sus funciones a IMSS-Bienestar (Cámara de Diputados, 2023), reafirmando el argumento central de este trabajo sobre la recentralización del sector salud. La transferencia de INSABI a IMSS-Bienestar implicó que el gobierno federal volviera a concentrar las funciones y recursos que estaban a cargo de los Sistemas Estatales de Salud para la prestación de los servicios públicos de salud.

Se puede decir entonces que la política de salud en el país, durante los distintos gobiernos a los que se hizo mención, ha experimentado un proceso de centralización administrativa y financiera durante la primera mitad del siglo XX, para posteriormente en la década de los ochenta atravesar por una descentralización administrativa, hasta llegar a un proceso de recentralización en el periodo de gobierno de la 4T.

En tal sentido, para poder comprender los cambios e implicaciones que tiene la política pública del SP para su transición al IMSS-Bienestar, es necesario conocer el funcionamiento y estructura del sistema nacional de salud en México, lo cual se puede ilustrar de manera concisa en el siguiente esquema.



Fuente. Imagen tomada de Martínez, 2024.

El SNS está integrado básicamente por el sector público y el sector privado. El sector público ofrece sus servicios a toda la población, clasificada en aquellas personas que cuentan con seguridad social, es decir, trabajadores del sector formal de la economía, sus familias y jubilados quienes reciben la atención médica a través de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR); en este esquema los servicios de salud son financiados de manera tripartita con contribuciones que hace el gobierno, el empleador y el trabajador. Y, en personas que no cuentan con seguridad social, es decir, que son autoempleadas, que pertenecen al sector informal de la economía o que son desempleados, esta parte de la población recibe la prestación del servicio a través de la SS, con los Programas IMSS-Oportunidades y el Seguro Popular de Salud -sustituido por el INSABI y más recientemente conformado en IMSS-Bienestar- y los Servicios Estatales de Salud (SESA); estas instituciones se financian con recursos del gobierno federal y gobiernos estatales, además de una cuota de recuperación que pagan los usuarios al recibir la atención médica o los servicios de salud.

El sector privado, por su parte, presta los servicios de salud a las personas con capacidad de pago, a través de aseguradoras privadas y prestadores de servicio que trabajan en clínicas, consultorios, hospitales privados, entre otros (Gómez, 2011, p.S224); este esquema de prestación de servicio es financiado básicamente por el pago que hacen los usuarios al recibir la atención médica y por las primas de seguros médicos privados.

La política de salud y sus implicaciones del cambio de Seguro Popular a IMSS-Bienestar

El Seguro Popular de Salud -en adelante SP-, forma parte de las acciones prioritarias del Sistema Nacional de Salud (SNS) del gobierno de Fox, el cual pretendía “alinear las políticas fiscales con la política de salud mediante el estímulo de prepago por la atención a la salud” (PNS, 2001). Con la LGS de 2004, se sustentan las acciones de protección social en salud que brindarían las entidades federativas, “el objetivo era sustituir el pago de bolsillo de las familias por el prepago, lo cual era una condición necesaria para el financiamiento de los seguros médicos y la expansión del sector privado” (Tamez y Eibenschutz, 2008, p.138).

En el Programa Nacional de Salud (PNS) se estableció que la población objetivo serían las familias de bajos ingresos no derechohabientes de la seguridad social. Los servicios ofrecidos por el SP se dividen en esenciales y servicios de alto costo; los primeros, se contemplan en el Catálogo de Servicios Esenciales de Salud (CASES) y se ofrecen en unidades de atención ambulatoria y hospitales generales; los segundos, se ofrecen en hospitales de alta especialidad. Lo cual implica un cambio importante de cómo se entiende el derecho a la salud en este gobierno, bajo este esquema la prestación de servicios se “circunscribe a un catálogo de beneficios médicos de primer nivel y a otro de hospitalización para especialidades básicas en un segundo nivel de atención” (Tamez y Eibenschutz, 2008, p.138).

La prestación del paquete de intervenciones de primer y segundo nivel de atención del SP se descentralizó al nivel estatal, pues se trata de intervenciones de bajo riesgo y alta probabilidad. En el caso de las intervenciones del paquete de alto costo de tercer nivel, se financió a través del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC), el cual comparte el riesgo entre el nivel nacional y las unidades regionales que ofrecen servicios de alta especialidad (Frenk, et al., 2007, p.28).

¹ Con la reforma a la LGS en 2009, la cuota social se establecería por individuo y ya no por familia como se hacía como antes de la reforma.

El esquema de financiamiento del SP transformó la lógica del financiamiento público, pues en lugar de asignar los recursos a la infraestructura médico-hospitalaria de cada entidad federativa, ahora se haría en función del número de afiliados al Sistema, con fórmulas establecidas en la LGS y su Reglamento. Según Flamand y Moreno (2015), esta medida buscó eliminar el sesgo favorable y sistemático hacia las regiones con mayor capacidad instalada, asignando los recursos con base en las necesidades sanitarias de las entidades, respecto al número de personas que debían atenderse (p.226).

Cabe decir que el financiamiento del SP en cada entidad federativa también se hace de manera tripartita como en el modelo tradicional del seguro social. El esquema considera, por un lado, la contribución o cuota social (CS) a cargo del gobierno federal equivalente al 15% del salario mínimo -del entonces Distrito Federal- por cada familia asegurada, con la reforma a la LGS en 2009, fue equivalente a 3.92¹% del salario mínimo general diario por individuo afiliado. Por otro lado, la aportación solidaria estatal (ASE) y federal (ASF) integrada por las aportaciones concurrentes del gobierno federal y de los gobiernos estatales. El monto de la ASF para cada entidad se determina por una fórmula establecida en el Reglamento de la LGS en Materia de Protección Social en Salud, además cuenta con otros recursos federales como el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASA), el componente de salud del Programa Oportunidades, los programas nacionales de salud y la inversión federal en infraestructura en los estados (Laurell, 2013, pp.84,87). La ASE se basa en la contribución corresponsable, al no haber empleador, la corresponsabilidad se da entre el gobierno federal y el estatal para subsanar las diferencias en los niveles de desarrollo de los estados; al ASE es igual para todas las entidades y asciende a la mitad de la contribución social federal, su fuente de financiamiento son los ingresos estatales (Frenk, et al., 2007, p.S30).

Finalmente, el otro componente se refiere a la contribución familiar, la cual es progresiva y redistribuye el ingreso familiar, el monto de la aportación se basa en un subsidio escalonado a partir del principio de que ninguna familia debe aportar más de la proporción justa en función de su capacidad de pago (Frenk, et al., 2007, p.S30). En un principio se exentó de pago a los deciles I y II, después se incluyó a la mayor parte de las familias; a partir de 2010 sólo cotizaban las familias de los deciles V a X o de los deciles VIII a X si tenían un hijo nacido después del 1º de diciembre de 2006 o una mujer embarazada, lo cual significó que la mayoría de las familias pertenecieran al régimen no contributivo, traduciéndose en bajos ingresos para el Sistema Nacional de Protección Social en Salud (SNPSS) (Laurell, 2013, p.91).

Para el funcionamiento del SP se crearon organismos descentralizados encargados de la administración de los recursos, así como la responsabilidad de los Servicios Estatales de Salud de brindar la atención médica, quienes también ya se encargaban de prestar la atención a la población abierta (López, 2012, p.193). Si bien el proceso de descentralización de los servicios de salud no era algo nuevo, lo novedoso fue que el gobierno de Fox impulsó un esquema de protección financiera para intervenir en el proceso de brindar seguridad social a la población abierta a través del SP; aunque se creó una estructura propia para administrar los recursos que se transferían a los estados, no se fortaleció la infraestructura ni se crearon nuevas instalaciones, por lo que, los servicios se ofrecieron con las mismas instituciones que brindan atención a la población sin seguridad social, la cual incrementaba cada vez más (López, 2012, p.194).

² “El Fondo también prevé un esquema especial de cobertura universal acelerada para problemas de alta prioridad consideradas como las principales causas de gasto catastrófico para las familias previamente no aseguradas, incluyendo terapia integral de SIDA, tratamiento de cánceres infantiles, tratamiento de cáncer cervicouterino en todas sus fases y extracción de cataratas” (Frenk et al, 2007, pp. S32-S33).

La prestación de los servicios de salud y cobertura del SP para los afiliados, se contrataron principalmente, aunque no de manera exclusiva, con prestadores públicos que forman parte de las 32 secretarías estatales de salud. Además, para fortalecer los servicios de alta calidad, destacan tres planes maestros: i) infraestructura, el cual busca ampliar la disponibilidad y capacidad de las unidades que ofrecen los servicios de salud en el largo plazo; ii) equipamiento, este plan de inversión es un complemento del anterior el cual busca invertir en equipamiento médico y se refuerzan los procedimientos de mantenimiento del equipo médico y racionaliza la adopción de nuevas tecnologías a través de la valoración de necesidades basadas en evidencias; y iii) recursos humanos, este plan maestro se enfoca en el desarrollo de las capacidades médicas y de enfermería, incluye un diagnóstico por estado de la oferta de médicos, enfermeras y otros trabajadores de la salud en las instituciones públicas, con base en esta información se hacen recomendaciones sobre el desarrollo de recursos humanos tanto a instituciones educativas como a los prestadores de servicios (Frenk, et al., 2007, p.S31).

El esquema de financiamiento del SP buscó ampliar la cobertura de los servicios de salud en dos sentidos; uno de manera horizontal, que tiene que ver con el número de familias afiliadas, la cobertura se expande promoviendo criterios de equidad y justicia, pues la afiliación se inicia entre los grupos más pobres de la población y se extiende de manera gradual hacia los de mayores ingresos. La cobertura vertical, hace referencia a los beneficios que cubre, es decir, se amplía con base en prioridades explícitas en materia de intervenciones; a saber, para 2006 el paquete de servicios esenciales cubría el 95% de todas las causas de hospitalización y el FPGC² cubría 17 intervenciones de alta complejidad (Frenk, et al., 2007, pp. S32-S33).

El presente trabajo tiene como objetivo explicar las implicaciones que trajo el cambio de política del Seguro Popular de Salud al IMMS Bienestar, transitando por la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) hasta su posterior extinción, todo esto en el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador denominado el gobierno de la 4T. En tal sentido, es importante contar con una visión crítica, primero, de lo que significó la política del SP en los gobiernos que le antecedieron desde su implementación, y segundo, hacer un análisis objetivo de lo que representa el cambio de política en la prestación de servicios de salud con el IMSS-Bienestar en el gobierno de AMLO.

Cabe mencionar que el financiamiento, prestación de servicios y cobertura del SP tuvo también severas críticas, pues a pesar del aumento de afiliados al SPS y del presupuesto destinado a éste durante el periodo 2005-2010, las capacidades de cobertura médico-sanitaria para la atención integral de amplio espectro se encuentran estancadas y los servicios que dan soporte al SP no crecieron al ritmo de la afiliación según datos de Coneval de 2015 (López, 2017, p.75). Entre 2006 y 2011 el presupuesto del FASSA aumentó un 17.5%, mientras el del SNPSS en 245% con base en las afiliaciones por cada estado, pese a este incremento presupuestal no hay una correspondencia con un aumento en la atención (Tetelboin, et al., 2020, p.44). Además, la disponibilidad de médicos, enfermeras, camas censales y capacidad instalada mantienen desigualdades entre las entidades federativas y los municipios urbanos y rurales, por ejemplo, estados con mayor población rural e indígena presentan menor disponibilidad de servicios (OPSDH, 2014 citado en López, 2017, p.75).

Lo anterior se puede explicar debido a que el presupuesto federal se destina a los estados en función de la cantidad de familias aseguradas, por lo que, las entidades que registren menor afiliación recibirán menor presupuesto,

vulnerando de manera importante los recursos presupuestales con los que cuentan los estados para cubrir dicho rubro (Tamez y Eibenschutz, 2008, p.142).

Esto también representó una fuerte presión política y económica para las entidades federativas, que buscaban incrementos en su afiliación para acceder a recursos. Otro tema controvertido es la estrategia para el abastecimiento oportuno de medicamentos, pues sólo el 65% de las recetas se surten en su totalidad y la mayoría de las medicinas se encuentran condicionadas a un catálogo limitado (ENSANUT, 2012 citado en López, 2017, p.76). Los paquetes de servicios también tienen serias limitaciones, y al estar bajo el criterio costo/efectividad, no contemplan varios problemas de salud que ocupan las primeras causas de morbilidad y mortalidad como infarto, cáncer y accidentes severos. Aunado a lo anterior, el FPGC hasta 2006 había sido subutilizado, de las 17 causas que debe atender sólo lo hizo en 4 tipos de padecimiento, derivando en recursos no utilizados (Tamez y Eibenschutz, 2008, p.142). Lo cual se traduce en una reducción en la disponibilidad de recursos e infraestructura y equipo con efectos negativos en el acceso efectivo y la calidad de la atención (López, 2017, p.75). Cabe destacar que durante el periodo 2012-2018, diez empresas concentraron el 79.6% del gasto farmacéutico -335 mil 340 millones de pesos-; destaca la participación de empresas como Grupo Fármacos Especializados (FANASA) quienes concentraban del 31 al 85% de las compras de los diversos productos farmacéuticos (Jiménez y Urrutia, 2019; Blancas, 2019 citado en Tetelboin, et al., 2020, p.45).

Lo que se observó al concluir el gobierno de Vicente Fox es la configuración del SNS, destacaban la participación de las instituciones administradoras del financiamiento y prestadoras de servicios en los servicios públicos de salud, lo cual implicó abiertamente la introducción del sector privado. Con los gobiernos subsecuentes de Calderón y Peña no fue la excepción, ambos dieron continuidad al SP con ligeras modificaciones en materia de financiamiento.

En el gobierno de Felipe Calderón, se seguirá financiando a las entidades federativas a través del FASSA (Ramo 33), además de crearse el Fondo de Aportaciones de Servicios de Salud a la Comunidad y contar con las cuotas de los beneficiarios del SP, cabe decir que los recursos transferidos se pagarían por persona asegurada y ya no por familia. En este gobierno la provisión de servicios de salud seguía siendo descentralizada a través de los Regímenes Estatales de Protección en Salud (REPS), sin embargo, estos no significaron más autonomía financiera para los estados y municipios, ni tampoco un eficaz y eficiente desempeño de los REPS, la realidad es que los estados tenían poca influencia en la planeación de los sistemas, el destino de los recursos y las decisiones estratégicas (Flamand y Moreno, 2015, p.246).

En el sexenio de Peña Nieto, aunque se da continuidad al programa del SP respecto a su financiamiento y operación, se dan cambios importantes en materia de salud; se crea el Sistema Nacional de Salud Universal (SNSU), el objetivo, en teoría, era transitar hacia la universalización de los servicios de salud, garantizando su acceso independiente de la condición laboral de las personas, es decir, se concibe a la salud como un derecho humano no vinculado al trabajo formal (SSA, 2013-2018). Lo anterior, se explica por los compromisos internacionales que asume México con la declaratoria de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, que en su meta 3.8 establece la universalización de los servicios de salud de calidad.

Es de resaltar que durante este gobierno se dan una serie de reformas estructurales que son las directrices para fortalecer o en algunos casos consolidar el proceso de privatización en diversos sectores del país.

La reforma en salud se traduce principalmente en cambios a la LGS, lo que se buscaba era corregir los problemas de ineficiencia en los procesos administrativos, asignación tardía y subejercicio de los recursos públicos, falta de transparencia, desvío de fondos, corrupción, etc., todos esto producto de la compleja estructura financiera del SNS. Se puede decir que con estos cambios el sector se encaminaba a una recentralización de los procesos técnico-administrativos (Presidencia de la República, 2013b citado en López y Rivera, 2016, p.287). El Programa Sectorial de Peña, resaltaba el papel de la SS como la encargada de conducir, coordinar, regular, dar seguimiento y evaluar al SNSU.

Sin embargo, los cambios propuestos en materia de salud durante este sexenio tuvo serias críticas; la universalidad que se pretendía con el SNSU fue cuestionada pues se argumentaba que la iniciativa propuesta por el gobierno obedecía más a una lógica de aseguramiento privado, reduciendo la prestación de servicios a un seguro médico para quienes no cuentan con seguridad social laboral y financiado con recursos públicos para garantizar la compra de un paquete básico de servicios en redes plurales de proveedores, “más que instrumentos para proteger la salud, lo que se privilegia son mecanismos financieros para redireccionar los fondos públicos hacia la demanda, comprometer una cápita por afiliado y promover la competencia por los recursos en redes plurales de proveedores públicos y privados” (González et al., 2013 citado en López y Rivera, 2016, p.288).

En el año 2018 con Andrés Manuel López Obrador en la presidencia, se perfila un cambio de gobierno y de política para el país. Desde inicios de su gestión, comienzan a impulsarse con una visión humanista una serie de reformas de gran calado; sobre el tema de salud la propuesta de reforma a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, tuvo como propósito transformar la estructura y funcionamiento del SNS y de su brazo operativo el SP; los principales cambios en la LGS incluyen modificaciones en la prestación de servicios de salud, protección social en salud y control sanitario de medicamentos (Reyes-Morales, et al., 2019, p.686).

La iniciativa de reforma en materia de salud del gobierno denominado de la 4T busca “crear un sistema de acceso universal y gratuito a los servicios de salud y medicamentos asociados para la población que carece de seguridad social” (Reyes-Morales, et al., 2019, p.686), al tiempo que propone la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) como organismo descentralizado de la SS, mismo que contará con los recursos humanos, financieros y materiales que eran destinados a la entonces Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS). La idea es que el INSABI cubra “los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención, así como los medicamentos del Compendio Nacional de Insumos para la Salud” (Reyes-Morales, et al., 2019, p. 687).

El financiamiento del Instituto, establecido en la LGS, es a través de la transferencia del 11% de recursos del Fondo para la Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos de la SS. Además, con la creación del INSABI se crea el Fondo de Salud para el Bienestar (FSB), sujeto a sus Reglas de Operación, en las cuales se definen los criterios de asignación del Fondo, la comprobación de la ejecución de los recursos, el financiamiento a la infraestructura, medicamentos, enfermedades, entre otras cosas. La fuente de financiamiento para las entidades federativas, además del FSB seguirán siendo las transferencias por los Ramos 33 (FASSA), 19 (IMSS-Bienestar) y 28 (Participaciones a Estados y Municipios).

Un punto por destacar de esta iniciativa de reforma son los acuerdos de coordinación para la prestación de los servicios de salud entre la SS y las entidades federativas, lo cual implicaría inevitablemente una modificación en las atribuciones de estados y municipios, así como el propio funcionamiento del sistema de salud; ya que se definirán, entre otras cosas, las funciones y gestión operativa de cada ámbito de gobierno para la prestación de los servicios médicos. La iniciativa también incluye diversas reformas a la ley en materia de gestión de medicamentos, se contempla que la SS determine la lista de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud, asimismo garantizar su existencia permanente y disponibilidad (Reyes-Morales, et al., 2019, p. 688).

Casi a finales de sexenio, en abril de 2023, se aprueba la extinción del INSABI y se transfieren sus funciones a IMSS-Bienestar (Boletín Cámara de Diputados, 2023), esto implicaba que el gobierno federal concentraría aún más las funciones y recursos que estaban a cargo de los Sistemas Estatales de Salud para la prestación de los servicios médicos. En diciembre del mismo año, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aprueban el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (Arts. 25, 29 y 30) y la Ley General de Salud (Arts. 3, 7 y 77 bis 16 A), para consolidar la federalización de los servicios de salud del IMSS-Bienestar (Boletín Cámara de Diputados, 2023) (Senado de la República, 2023).

En dichas modificaciones se establece que las entidades federativas que suscriban un convenio de colaboración con el IMSS-Bienestar continuarán recibiendo los recursos que correspondan al FASSA, con el objetivo de destinarlo a las obligaciones que conserven en términos de la LGS. Las entidades que no suscriban el convenio de coordinación se sujetarán a lo previsto en la ley respecto a lo establecido en dicho Fondo. Además, en los convenios se establece el traspaso a IMSS-Bienestar de las plazas en las que complementa el pago de los servicios (Boletín Cámara de Diputados, 2023).

Otro tema central que atiende la reforma son las problemáticas laborales de los trabajadores del sector salud, lo que busca es otorgar certeza jurídica en la figura patronal, así como en los movimientos y transferencias del personal de una entidad federativa a los servicios de salud del IMSS-Bienestar (Senado de la República, 2023). En suma, las entidades federalizadas buscarán homologar claves de medicamentos, nóminas, tabuladores de personal, criterios de atención y servicios integrales de los servicios de salud, a través del plan de 100 días para transferir los servicios de salud de 23 estados a IMSS-Bienestar (Boletín, IMSS, 2024).

Cabe resaltar que con la aprobación de estas reformas se logra que los recursos federales asignados a la prestación gratuita de servicios de salud se concentre operativa y normativamente en el IMSS-Bienestar como responsable de su ejercicio; se argumenta que la reforma trae beneficios en el modelo de Atención de Salud a las personas sin seguridad social, como consecuencia de la asignación directa al presupuesto del IMSS-Bienestar de los recursos del FASSA a las entidades concurrentes (Boletín Cámara de Diputados, 2023). Sin embargo, valdría reflexionar si estos cambios impulsados por las últimas reformas al sistema de salud podrían significar un retroceso en la participación de las entidades federativas tanto en su financiamiento como en la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios públicos en el sector.

Conclusiones

El gobierno de la 4T no sólo representó un cambio en el poder sino también un cambio en la visión de país. Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la Presidencia de la República en 2018, con un partido de oposición Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), caracterizado por su integración y composición principalmente de la base social, se perfila un proceso de transición a la democracia en el país.

El nuevo gobierno encuentra importantes desafíos a los que tiene que hacer frente, por lo que impulsa una serie de reformas para buscar reconfigurar la política neoliberal de las últimas décadas, con una visión más humanista y de bienestar social. Sin embargo, en algunos casos, las propuestas no logran tener el alcance esperado debido a factores exógenos que están fuera de su control; tal es el caso de los cambios propuestos en el sector salud, que al enfrentar una contingencia sanitaria mundial por la pandemia de COVID-19, no sólo agravó la situación del sistema de salud mexicano, sino que además dificultó el proceso de cambio, mismo que se ha ido impulsando sobre la marcha.

Para cumplir con el objetivo de este ensayo, sobre contribuir con el análisis de las principales implicaciones que trajo consigo el cambio de SP a INSABI hasta la conformación del IMSS-Bienestar como parte de la política pública de salud durante todo el gobierno de AMLO (2018-2024), se buscó realizar un balance preliminar sobre la política de salud que impulsó dicho gobierno. Si bien el estudio no fue exhaustivo si da paso a nuevas líneas de análisis y reflexión que nos permitan entender y explicar los cambios impulsados en el sector salud por el actual gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo (2024-2030) y poder contribuir a un mejor funcionamiento del sistema de salud y en la generación de políticas en la materia para nuestro país.

Lo que se encuentra en este trabajo es que México cuenta con un sistema federal altamente centralizado, la relación de la federación con sus entidades locales ha sido compleja y de cambios a lo largo de la historia, tal como pudimos dar cuenta a partir de la revisión que se hace en los distintos gobiernos a partir de la década de los 80's, cuando se da el principal proceso de descentralización del país.

El caso que nos ocupa que es el sector salud, no fue la excepción, el Sistema Nacional de Salud en México también se vio permeado por estos procesos y las complejas relaciones que implica *per se* el sistema federal. La política de salud desde su origen fue centralista tanto desde el punto de vista administrativo como financiero (Martínez, 2024, p.520), y es hasta la década de los ochenta que experimenta un proceso de descentralización administrativa e incompleta, es decir, la descentralización sólo se daría en el gasto pues la recaudación de los ingresos seguiría siendo centralista (Sovilla, et al., 2018, p.67).

En tal sentido, se puede decir que las reformas impulsadas por el gobierno de la 4T fortalecen el proceso de recentralización de tipo administrativo y fiscal, iniciado en el gobierno de Peña Nieto con la implementación del SNSU y continuado en el gobierno de AMLO con la creación del INSABI en sustitución del SP y la posterior consolidación del IMSS-Bienestar. El gobierno federal vuelve a concentrar la administración de los recursos públicos que estaban a cargo de los SES, así como las atribuciones sobre la prestación de los servicios públicos de salud.

Lo anterior reafirma que los cambios en la política de salud tuvieron continuidad durante los últimos cuarenta años, desde el gobierno de Salinas de Gortari hasta el de Peña Nieto, con algunas variantes en cada sexenio.

En esencia se mantenía la lógica centralista de los recursos económicos de los que seguían dependiendo estados y municipios respecto a la federación y una descentralización administrativa que delegaba a las entidades federativas la gestión y prestación de los servicios públicos de salud. Lo que podemos destacar de esos años es justamente la creación del SP y la mercantilización de los servicios de salud, al crear un esquema de financiamiento con una importante participación del sector privado, impulsado principalmente durante los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Peña Nieto.

Además de las continuidades se puede observar que existe un cambio en la política de salud durante el gobierno denominado de la 4T, encabezado por AMLO; si bien no hay continuidad en la política de los gobiernos anteriores, no me aventuraría a definir que existe una ruptura propiamente, hay algunos matices que la diferencian, pero valdría analizarlos detalladamente en otro estudio. Por un lado, se impulsa un proceso de recentralización, que no es otra cosa que otorgarle a la federación o al centro las funciones no sólo económicas sino también administrativas y de gestión en la prestación de los servicios públicos de salud, limitando las facultades de estados y municipios en la materia, lo cual ya existía con la descentralización limitada, pero en este caso la federación concentrará todo el financiamiento, funcionamiento y operación del SNS; y por otro, destacar la diferencia respecto a la visión en la prestación de los servicios de salud como un derecho, la cual busca su universalización desde un enfoque humanista y de bienestar.

La política de salud que impulsa el gobierno de la 4T es de largo alcance y en teoría deseable, tal como lo podemos apreciar durante este primer semestre de 2026, con la continuidad de la política de salud del denominado segundo piso de la 4T; las modificaciones y cambios en el sector están consolidando esta visión humanista y de bienestar para toda la población, pero también el proceso de recentralización en la toma de decisiones y manejo de los recursos públicos, lo cual implica altos costos económicos y políticos para nuestro país. En términos económicos habrá una fuerte carga fiscal en el gasto público para orientar recursos al sector; y políticos al disminuir las facultades de los estados en la prestación de los servicios de salud, lo cual implica quebrantar su autonomía.

La iniciativa de reforma y de modificación a la LGS debe ser perfectible y contar con la participación de diversos actores: especialistas, académicos, organizaciones de la sociedad civil y, por su puesto, de manera fundamental, contar con la participación equitativa de los gobiernos, federal, estatal y municipal. Si bien la recentralización traerá beneficios en términos de eficiencia y eficacia para la prestación de los servicios de salud, no necesariamente implica el adecuado y transparente manejo de los recursos o que se rinda cuentas por su ejercicio. La propuesta de reforma que impulsa el gobierno de AMLO e incluso la del gobierno en turno con la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, debe ser completada con una reforma fiscal que aumente los ingresos y permita sostener el alto gasto social que implica el tema de salud. Aún falta mucho camino por recorrer, pero considero que se vislumbra un buen comienzo para los cambios que necesita nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Astudillo, M. (2013). El Federalismo mexicano y la descentralización financiera. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, pp.181-201.
- Astudillo, M. (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México: UNAM / IIEC.

- Bolívar, R. M. (2003). *La construcción de la política en México*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Cámara de Diputados (2023, 12 de diciembre). *Aprueba Cámara de Diputados reformas en materia de servicios de salud del IMSS-Bienestar*. Boletín 5711. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/aprueba-camara-de-diputados-reformas-en-materia-de-servicios-de-salud-del-imss-bienestar>
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2024, 31 de mayo). *Con Plan de 100 días se concretará la transferencia de los servicios de salud de 23 estados a IMSS-Bienestar*. Boletín de prensa 260. https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/IMSS%20Boleti%CC%81n%20260.pdf
- Flamand, L. y J. (2015). La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del Seguro Popular (2006-2012). *Foro Internacional*, 219, pp. 217-261.
- Frenk, J., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., Lezana, M.A., Knaul, F.M. (2007). “Reforma integral para mejorar el sistema de salud en México”. *Salud Pública de México*, pp. S23-S36.
- Gómez, O. D. (2011). Sistema de Salud en México. *Salud pública de México*, 53, pp. S220-S232.
- Laurell, A. C. (2013). *Impacto del Seguro popular en el sistema de salud mexicano*. Buenos Aires: CLACSO.
- López, O. A. (2017). “Reformas de salud en México. Balance y desafíos”. *Salud Problema/Segunda época*, (Número especial), pp. 67-82.
- López, O. A. y Rivera, J. A. (2016). “Sistema Nacional de Salud Universal: Universalidad de mercado y restricción de derechos”. En E. L. Valencia, *Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿nuevas políticas sociales?* México: El Colegio de la Frontera Norte.
- López, E. G. (2012). La descentralización de los servicios de salud. *Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ-UNAM*, pp. 177-203.
- Martínez, Y. (2024). Balance preliminar de la política de salud durante el gobierno de la 4T. Implicaciones del cambio de Seguro Popular de Salud a Instituto de Salud para el Bienestar, en Gómez, M. y Sánchez, J.J. (coord.), *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino (2018-2021)*, pp. 495-541, Tirant lo Blanch.
- Olmeda, J. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro internacional*, s/i.
- Programa Nacional de Salud (PNS) 2001-2006 (2001, 21 de septiembre). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=761184&fecha=21/09/2001#gsc.tab=0
- Reyes-Morales, H., Dreser-Mansilla, A., Arredondo-López, A., Bautista-Arredondo, S. y Ávila Burgos, L. (2019). Análisis y reflexiones sobre iniciativa de reforma a la Ley General de Salud en México 2019. *Salud Pública de México*, pp. 685-691.
- Sánchez, J. J. (2018). *Administración pública y reforma del Estado*. México: IAPAS.
- Senado de la República (2023, 05 de diciembre). *Pleno del Senado aprueba reforma para consolidar federalización del IMSS-Bienestar*. Coordinación de Comunicación Social, LXVI Legislatura. <https://>

comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/7720-pleno-del-senado-aprueba-reforma-para-consolidar-federalizacion-del-imss-bienestar

- Sovilla, B., Saragos-López, A. y Morales-Sánchez, E. (2018). “Contradicciones de la descentralización fiscal en México: El caso de Chiapas”, *Gestión y Política Pública*, XXVII(2), pp. 397-429.
- Tamez, S. y. (2008). “El Seguro Popular de Salud en México: pieza clave de la inequidad en salud”. *Revista de Salud Pública*, pp.133-145.
- Tetelboin, C., Piña, M.C., Melo, K. (2020). “El Sistema de Salud de México y los cambios durante el primer año de Gobierno del presidente López Obrador”. *Salud Problema. Segunda época*, 28, pp. 34-53.