

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA OPERACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (2018-2024)

THE NEW INSTRUMENTS FOR OPERATING SOCIAL POLICY IN MEXICO (2018-2024)

GUILLERMO M. CEJUDO 

Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México
guillermo.cejudo@cide.edu

DAMIÁN LUGO 

Universidad de Guadalajara, México
damian.lugo7933@alumnos.udg.mx

RESUMEN: Este artículo analiza el diseño y la implementación de los cuatro instrumentos procedimentales centrales para la operación de la política social del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: los superdelegados, el Censo del Bienestar, los Servidores de la Nación y los Centros Integradores de Desarrollo. Tras describir el modelo que suponía su operación eficaz, analizamos la operación real de cada uno de esos componentes, con base en documentos oficiales, notas periodísticas, evaluaciones de programas y la incipiente literatura académica en la materia. Contrastamos lo esperado de su funcionamiento con la manera en que efectivamente fueron desplegados. Argumentamos que su eficacia fue diferenciada y que requirieron calibración continua durante el sexenio, siendo algunos descartados y otros sustituidos. Concluimos que estos instrumentos procedimentales operan de forma desarticulada, sin alcanzar las sinergias necesarias para la articulación efectiva de los programas sociales: no logran identificar apropiadamente a beneficiarios, caracterizar sus necesidades, acercar la oferta gubernamental a las personas, entregar los bienes o servicios ni monitorearlos.

Palabras clave: política social; implementación; instrumentos de política; capacidades administrativas; instrumentos procedimentales.

ABSTRACT: This article analyzes the design and implementation of four procedural instruments central to the operation of social policy under the administration of Andrés Manuel López Obrador: the so-called super-delegates, a new “Welfare Census”, the apparatus of social workers known as *Servidores de la Nación* (Servants of the Nation), and the Comprehensive Development Centers. After describing the model that presumed their effective operation, we analyze the actual implementation of each of these components, drawing on official documents, news coverage, program evaluations, and the emerging academic literature on the subject. We contrast their expected operation with their actual deployment. We argue that their effectiveness varied significantly and that they required ongoing calibration during the administration, with some being discarded and others replaced. We conclude that these procedural instruments operate in a disjointed manner, failing to achieve necessary synergies for effective social program coordination: they fail to properly identify beneficiaries, characterize their needs, bring government services closer to people, deliver the goods or services, and monitor them.

Keywords: social policy; implementation; policy instruments; administrative capacities; procedural instruments.

Fecha de recepción: septiembre de 2024.

Fecha de aceptación: diciembre de 2024.

Fecha de publicación en línea: 10 de febrero de 2025.

INTRODUCCIÓN

Una nueva administración siempre busca imprimir su sello a las políticas públicas que están en funcionamiento. A veces, los gobiernos entrantes introducen nuevos programas o les cambian el nombre, modifican su diseño, reducen su presupuesto o amplían su cobertura. En 2018, tras ganar la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) anunció una nueva forma de hacer política social: buscaría una con programas universales, que operaría en el territorio y sin intermediarios.¹ Las decisiones incluyeron la creación de nuevos programas, como el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, que entrega transferencias económicas a jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian ni trabajan, y que participan como aprendices en centros de trabajo; y Sembrando Vida, que otorga apoyos económicos y en especie para la siembra de árboles frutales y maderables. En otros casos, incluyeron la ampliación de la cobertura de algunos programas ya existentes, como la pensión para personas adultas mayores, que dejó de ser focalizada para volverse universal y convertirse en el programa social de mayor presupuesto; y la eliminación de intervenciones, como el programa Prospera-Oportunidades,² el Programa de Estancias Infantiles³ o las Escuelas de Tiempo Completo.⁴ En términos de instrumentos de política, se privilegiaron las transferencias monetarias para todo tipo de poblaciones: adultos mayores, jóvenes en busca de trabajo, estudiantes, madres trabajadoras, comunidades escolares, etcétera.

La literatura en políticas públicas distingue entre los instrumentos sustantivos y los procedimentales que las componen.⁵ Por un lado, los instrumentos sustantivos, como dinero,

¹ Coneval 2024. Martínez Espinoza 2021.

² Campos y Peeters 2022. Ramírez y Velázquez Leyer 2023.

³ Olvera, Cejudo y González Viveros 2025.

⁴ Penilla, Cejudo y Olvera 2024.

⁵ Howlett, Mukherjee y Woo 2018. Trein 2024.

información, servicios, reglas, etcétera,⁶ buscan modificar el comportamiento de la población destinataria.⁷ Por otro, los procedimentales son “los mecanismos diseñados para afectar la forma en que se formula e implementa una política. Esto incluye procesos y actividades administrativas para seleccionar, implementar y calibrar herramientas sustantivas”.⁸

En el caso de la política social en México, los cambios en el diseño y contenido sustantivo de los programas sociales ocurridos desde 2018 estuvieron acompañados de modificaciones en la forma de operar. El presidente afirmaba que los programas sociales llegarían “de manera directa, sin intermediarios”, en tanto que la primera secretaria de Bienestar –titular de la dependencia que sustituyó a la Secretaría de Desarrollo Social– reiteraba que la operación sería “desde el territorio, no desde el escritorio”. Estas frases se vieron reflejadas en la selección de instrumentos para implementar los programas sociales.

En primer término se anunció, como parte de las medidas de austeridad, que en lugar de que cada secretaría tuviera una delegación en las entidades federativas, habría un solo “superdelegado” a cargo de todos los programas y, a su vez, el conjunto de superdelegados operaría bajo la guía de una coordinación general. En segundo lugar, ante la ausencia de un sistema de información social que permitiera priorizar poblaciones o territorios, se levantaría un Censo del Bienestar, casa por casa, para identificar necesidades y vincular a la población con los programas sociales. Éste sería levantado por los llamados Servidores de la Nación, un grupo de alrededor de 20,000 personas (primero voluntarios, luego trabajadores temporales y, finalmente, empleados de la Secretaría de Bienestar) que también operarían muchos de los programas. Y se anunció también la creación de Centros Integradores de

⁶ Bemelmans, Rist y Vedung 1998. Hood 1983. Salamon 2002. Stone 2022.

⁷ Schneider e Ingram 1990.

⁸ Singh Bali, Howlett, Lewis y Ramesh 2021, 298.

Desarrollo, que serían un espacio en el que los beneficiarios podrían acceder a los apoyos de los programas sociales, realizar trámites federales y locales, acceder a información sobre los propios programas, así como realizar actividades culturales y artísticas.

El diseño original de los nuevos programas prioritarios en materia de desarrollo social partía del supuesto de que los instrumentos operarían adecuadamente en lo individual y de manera complementaria entre sí: generarían información confiable para identificar a las personas beneficiarias, habría personal capacitado para hacer llegar los programas sociales a los hogares destinatarios, la operación tendría una lógica territorial y existirían mecanismos eficaces para dispersar las transferencias y para que las personas interactuaran con los programas. La forma en que estos instrumentos se desplegaron incidió en la implementación de la política social y condicionó la capacidad –y las restricciones– para la operación de la política social de la administración entrante.

En este artículo analizamos el diseño y la implementación de los cuatro instrumentos procedimentales centrales para la operación de la política social del gobierno de AMLO. Tras identificar el modelo que suponía la operación eficaz de esos componentes, analizamos la operación real de cada uno de ellos, con base en documentos oficiales (resultados de auditorías, comunicados de prensa, estadísticas, versiones estenográficas e informes de gestión), la revisión de la incipiente literatura académica sobre la política social en esa administración, así como notas periodísticas y evaluaciones integrales y de procesos que dan cuenta de cómo los programas fueron efectivamente implementados. Contrastamos lo que se esperaba de su funcionamiento y la manera en que se desplegaron. Argumentamos que su eficacia fue diferenciada y que fue necesario ir calibrando su diseño y operación durante el transcurso del sexenio, descartando algunos y sustituyendo otros. Al cierre de la administración, constatamos que hubo una operación relativamente eficaz para la dispersión de recursos, pero muy poco equipada para identificar

a las personas y sus necesidades, y para acercarlas a la oferta gubernamental.

Al concentrarnos en los instrumentos procedimentales, en este artículo no pretendemos analizar el contenido sustantivo de la política, sino los instrumentos utilizados para su implementación. Tampoco hacemos una valoración de su efectividad o de los factores que la condicionan. Y, por último, no entramos al análisis de su dimensión político-electoral. Se trata de un estudio que contrasta lo que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador propuso para cambiar la forma de operar la política social con lo que efectivamente ocurrió.

LA OPERACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: EL PUNTO DE PARTIDA Y LOS OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN 2018-2024

Como toda política pública, la política social se despliega mediante programas presupuestales que proporcionan servicios, entregan bienes o hacen transferencias, pero también mediante instrumentos específicos que permiten operar dichos programas: es necesario contar con información sobre la población potencialmente beneficiaria –no importa si es un programa focalizado o universal–, es indispensable conocer a las personas, hogares o comunidades que serán destinatarias de las políticas. Se necesita desplegar las políticas en el territorio, interactuar con las personas beneficiarias, vigilar la correcta operación de los programas y hacer llegar a las personas los bienes, servicios o recursos asignados.

Cada una de esas tareas requiere capacidades administrativas. No se trata de capacidades genéricas, como contar con respaldo político o recursos presupuestarios, humanos o tecnológicos. La literatura sobre capacidades administrativas reconoce que éstas son dinámicas y específicas para un contexto, no atributos genéricos que serán útiles para cualquier

política o sector.⁹ Aún más, en materia de política social, se trata de capacidades específicas para ciertas tareas, como identificar a las personas, incorporarlas a los programas, darles seguimiento y hacerles llegar los instrumentos de la política social.¹⁰

Para 2018, México tenía un serio déficit en sus capacidades operativas para implementar programas sociales. A diferencia de otros países de la región,¹¹ no había consolidado un registro de información social que le permitiera a los operadores de los programas identificar población potencialmente beneficiaria y darle seguimiento. No existe en México algo equivalente al Catastro Único de Brasil o el Sisbén de Colombia, que son sistemas de información con capacidad de orientar la identificación de población beneficiaria y darle seguimiento. En su lugar, cada programa generaba su propio padrón –que no suele compartir con otros programas–. El padrón de Prospera se consideraba sólido y con flujos de información eficaces entre las secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud pero, tras la cancelación del programa en 2019, esa información dejó de utilizarse regularmente. Además, el intento de crear un sistema integrado de información social, a cargo de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, nunca llegó a operar y fue interrumpido tras el cambio de gobierno en 2018.

Cada programa y cada secretaría tenía su cuerpo administrativo en los estados y su operación solía ocurrir de manera descoordinada, a pesar de los múltiples intentos por construir estrategias de coordinación.¹² De igual forma, los avances en la digitalización de las transferencias monetarias, particularmente en los programas Prospera y Pensión para Adultos Mayores, operaban de forma autónoma, sin una estrategia común para la dispersión de los recursos.¹³

⁹ Dunlop y Radaelli 2017.

¹⁰ Cejudo, Michel y De los Cobos 2022.

¹¹ Van Hemelyck y Berner 2020.

¹² Coneval 2018.

¹³ Marquez-Padilla y Parker 2024.

Frente a esto, el giro anunciado por el nuevo gobierno en 2018 podría haber parecido pertinente: un nuevo censo para identificar poblaciones, una sola delegación en los estados que asegurara coordinación entre todas las dependencias y entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, centros integradores de desarrollo que sirvieran para acercar a las personas la oferta gubernamental de programas sociales y un conjunto de personal operativo que cubriera todo el territorio y sirviera a todas las dependencias.

Desde el periodo de transición, se realizaron cambios a los instrumentos procedimentales de la política social. Las modificaciones tenían como objetivo un mayor acercamiento con la población mediante personal desplegado en campo, reducir los costos de operación de los programas sociales y tener mayor articulación y coordinación de la oferta gubernamental.¹⁴ Estas decisiones implicaron la reorganización administrativa y operativa de la política social a través de la creación de nuevas áreas administrativas, la incorporación de un nuevo cuerpo burocrático y el diseño e implementación de una nueva estrategia de recolección y verificación de información de personas susceptibles de recibir los apoyos sociales.

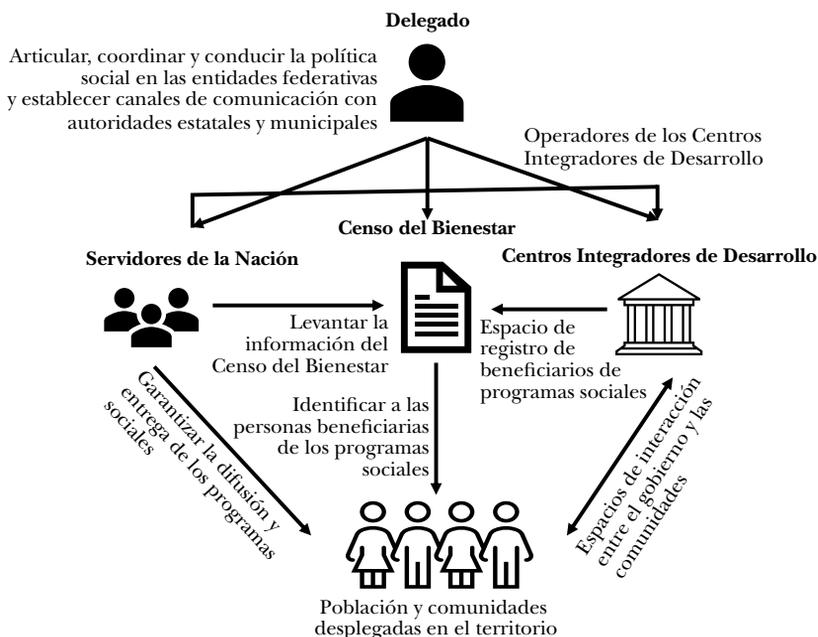
En el diseño previsto, el Censo del Bienestar permitiría identificar a las personas beneficiarias de los programas sociales. Una vez identificadas, los Servidores de la Nación, además de ser los encargados del levantamiento de la información del Censo, realizarían tareas de índole operativa para garantizar la difusión y entrega de los programas, principalmente en aquellas localidades y comunidades más alejadas.¹⁵ Además, la población contaría con espacios de contacto y comunicación con el gobierno, los Centros Integradores de Desarrollo, en donde podría recoger las transferencias de los programas sociales y registrarse para ser beneficiarios, realizar trámites administrativos tanto federales como locales, obtener información en múltiples materias (salud, alimentación, artes, entre otros),

¹⁴ Coneval 2021.

¹⁵ González-Vázquez, Nieto-Morales y Peeters 2023.

así como realizar actividades culturales y recreativas. En el mejor de los casos, los Centros Integradores permitirían recoger información sobre las necesidades y problemáticas en cada rincón del país y, con base en ello, retroalimentar el diseño y funcionamiento de los programas sociales. Por último, se esperaba que los nuevos delegados serían los responsables de articular, coordinar y conducir los esfuerzos del nuevo esquema operativo en las entidades federativas, así como de establecer canales de comunicación con las autoridades de los gobiernos estatales y municipales en aras de fortalecer la política social, bajo la guía de una coordinación general, adscrita a la Oficina de la Presidencia de la República y puesta en manos de un operador de confianza del titular del Ejecutivo.

FIGURA 1
El diseño original de los nuevos instrumentos para operar la política social



Fuente: elaboración propia.

En las siguientes secciones, describimos cada uno de esos instrumentos y analizamos la forma en la que funcionaron para operar los programas sociales prioritarios de esta administración.

NUEVAS ÁREAS DE COORDINACIÓN: LOS “SUPERDELEGADOS” Y LA COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO

Tras ganar la elección presidencial, AMLO anunció el inicio de una reestructura general del aparato burocrático federal, cuya prioridad era el combate a la corrupción y la austeridad gubernamental.¹⁶ Durante el periodo de transición, Mario Delgado, entonces diputado de Morena, presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que buscaría “hacer un uso racional de los recursos públicos y atender las prioridades que nos presenta la realidad nacional”.¹⁷ Entre los principales objetivos, se buscaba reorganizar la forma en que dependencias y entidades tenían presencia en los estados, para reducir el gasto y mejorar la articulación de los programas en el territorio.

En lugar de las delegaciones federales, que habían funcionado como la vía de coordinación con los gobiernos estatales y la operación de los programas en cada estado, se propuso la creación de nuevas unidades administrativas en los estados, denominadas Delegaciones para el Desarrollo (DPD). La creación de esas unidades permitiría redimensionar “la relación con los gobiernos de las entidades federativas a partir de mejorar la conducción de los programas federales y de establecer un contacto directo con los destinatarios de las acciones de ejecución de los planes y proyectos”.¹⁸ Asimismo, la iniciativa refería que ese nuevo esquema contribuiría a

¹⁶ Monroy 2018.

¹⁷ Delgado Carrillo 2018.

¹⁸ Delgado Carrillo 2018.

disminuir el gasto público, pues reduciría las aproximadas 2300 delegaciones y subdelegaciones existentes y dejaría únicamente las necesarias.¹⁹

La aprobación de la iniciativa dio origen a las DPD y a la Coordinación General de Programas para el Desarrollo para el Desarrollo (CGPD). La CGPD quedó bajo el mando directo del presidente de la República y las DPD adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar, cuyo titular es el encargado de designar, a propuesta de la CGPD, a los titulares de las DPD. Las DPD tienen a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones de desarrollo integral; funciones de atención ciudadana; de supervisión de servicios y programas de las dependencias y entidades, y de aquellos programas que ejercen algún beneficio directo a la población.²⁰

El 20 de marzo de 2019, el presidente anunció la estructura de las nuevas coordinaciones (DPD), misma que aseguraría, de acuerdo con sus palabras, un ahorro de alrededor de 15,000 millones de pesos.²¹ El gobierno federal ya no contaría con delegados y subdelegados por dependencias o entidades, y, en su lugar, habría un solo coordinador (que la prensa calificó de “superdelegado”) y cuatro subcoordinadores o subdelegados (uno por gabinete: seguridad y gobierno, hacienda y desarrollo económico, energía y comunicaciones y transportes, y bienestar) por estado, así como 266 coordinaciones regionales y 8000 centros integradores distribuidos en todo el país. Sin embargo, la figura de los “superdelegados” enfrentó desde su puesta en marcha cuestionamientos y desaprobación de mandatarios estatales de oposición, quienes la percibieron como un intento de someter e imponer las prioridades federales o centrales por encima de las locales, y por no estar blindada de aspectos político-electorales.²²

¹⁹ Delgado Carrillo 2018.

²⁰ Decreto por el que se reforman... 2018.

²¹ Gobierno de México. Presidencia de la República 2019.

²² “Carta al Lic. Andrés Manuel...” 2018.

Por su parte, la mejora de la coordinación y conducción de los programas federales, así como el establecimiento de contacto directo con los destinatarios de planes y proyectos que pretendía lograr la reforma, no se ha logrado del todo. Tras realizar un análisis de esos procesos, el Coneval identificó que, en algunos programas, el nuevo esquema puso en riesgo la calidad de los servicios por carencias del personal en cuanto a conocimientos profesionales y técnicos, y que faltó un análisis a profundidad sobre la eficiencia, eficacia y pertinencia del nuevo modelo, del proceso de toma de decisiones y del alcance de los mecanismos de coordinación y operación.²³ Tortolero Cervantes refiere que la reforma suprimió requisitos de especialidad y conocimiento a los titulares de las delegaciones, lo que impactó negativamente en las capacidades de los funcionarios nombrados.²⁴

Aunque fue uno de los objetivos centrales de la reforma, la magnitud del ahorro no es evidente, debido a que múltiples delegaciones y subdelegaciones no desaparecieron sino que sólo pasaron a ser denominadas Oficinas de Representación.²⁵ A finales de 2021, el presidente reconoció, sin profundizar en datos y cifras, que las delegaciones de las dependencias federales todavía abundaban y que “no terminamos de llevar a cabo esa reforma administrativa, porque hay delegaciones que no tienen razón de ser”.²⁶ Al finalizar 2023, la estructura de las DPD estuvo integrada por 32 delegados estatales y, de acuerdo con el portal Nómina Transparente, 269 puestos de dirección regional, 134 de subdirección de apoyo a la operación regional y en módulos de atención y 86 en departamentos de apoyo administrativo (más los más de 19,000 Servidores de la Nación).²⁷ De acuerdo con un cálculo del gasto en servicios personales de las delegaciones y oficinas de representación, si bien hubo una reducción entre 2018 y

²³ Coneval 2021.

²⁴ Tortolero Cervantes 2020.

²⁵ Véase Raziel 2021.

²⁶ Gobierno de México. Presidencia de la República 2021a.

²⁷ Gobierno de México. SFP 2023.

2020, después se estabilizó y, para 2024, el monto aprobado se incrementó en 30% respecto al año anterior, lo que prácticamente anuló los ahorros del resto del sexenio. Aún más, si se agrega a esta cantidad el gasto asociado a los Servidores de la Nación, el monto total es mucho mayor al gasto que implicaban las delegaciones que supuestamente iban a ser eliminadas.

GRÁFICA 1
Gasto nominal en servicios personales de las delegaciones de la administración pública federal en las entidades federativas y de la Unidad de Coordinación de Delegaciones de la Secretaría de Bienestar, 2016-2024 (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en los datos del portal Transparencia Presupuestaria y que corresponden a la cuenta pública 2016-2023 y al Presupuesto de Egresos 2024.

Nota: El monto de 2016 a 2023 corresponde al ejercido y en 2024 al aprobado. La gráfica contempla los ramos administrativos y las unidades responsables que incluyen en su denominación lo siguiente: centro SCT, delegación, subdelegación y oficina de representación, así como el de Servidores de la Nación (que corresponde al de la Unidad de Coordinación de Delegaciones de la Secretaría de Bienestar, que pasó de 28.7 millones de pesos en 2016 a 2,986 millones de pesos en 2019).

Aunque no es el centro de nuestro análisis, la efectividad de los superdelegados para coordinarse con los gobiernos estatales estuvo mermada por la percepción –no del todo equivocada– de que tenían un papel político, además de sus funciones administrativas. Como demuestran Tortolero Cervantes y Castañeda,²⁸ gran parte de los “superdelegados” nombrados tenían antecedentes políticos (al participar como candidatos de Morena en elecciones pasadas) y otros utilizaron el cargo como plataforma política, a pesar de ser señalados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) por el uso irregular de programas sociales. Al cierre del sexenio, esta secretaría acumuló más de 200 denuncias por irregularidades de los superdelegados, que iban “desde uso indebido de los programas sociales, nepotismo y abuso de funciones, hasta manejo de la estructura de gobierno con fines electorales, pero la SFP determinó que la gran mayoría no merecía ser castigadas”.²⁹

NUEVO CUERPO BUROCRÁTICO: LOS SERVIDORES DE LA NACIÓN

El nuevo esquema dio origen también a una nueva figura conocida como los Servidores de la Nación, cuya tarea principal es la de recorrer las comunidades y ayudar a “facilitar, organizar y coordinar a los derechohabientes de los Programas Integrales de Bienestar para que reciban de manera directa y sin intermediarios los apoyos que por derecho les corresponde”.³⁰ A diferencia de las Delegaciones Para el Desarrollo (DPD), ese nuevo cuerpo de servidores públicos comenzó a operar desde la etapa de transición. Durante ese periodo, el equipo del presidente electo contrató, con cargo al Fideicomiso de Transición 2018 y con un costo superior a

²⁸ Tortolero Cervantes 2020. Castañeda 2020.

²⁹ Gallegos 2024.

³⁰ Gobierno de México. Secretaría de Bienestar 2021.

los 130 millones de pesos, a cerca de 18,000 personas para “la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 [...]”, así como las actividades preparatorias para el inicio del encargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”,³¹ aunque su verdadera labor consistió en levantar información para ubicar y registrar a posibles beneficiarios de programas sociales de un gobierno que aún no estaba en funciones.

Ya iniciada formalmente la nueva administración, quienes integraron la nueva figura continuaron desarrollando actividades y tareas. Desde inicios de 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó a la Secretaría de Bienestar, aún sin tener una figura legal que respaldara la creación de ese cuerpo burocrático, la contratación de los Servidores de la Nación. Fue hasta mediados de 2019, con la publicación de los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo,³² que los Servidores de la Nación tuvieron una justificación legal para su contratación y el desempeño de sus funciones y actividades. Los lineamientos facultan a las DPD para contar con personal auxiliar de campo y módulos de atención para el ejercicio de las funciones que “impliquen captar la demanda ciudadana y el acercamiento directo con las personas en sus comunidades y sus domicilios”.³³ De esa manera, de enero a octubre del mismo año, la Secretaría de Bienestar contrató a 20,266 prestadores de servicios profesionales por honorarios y, para noviembre y diciembre, formalizó 20,526 plazas con carácter de eventuales.

Al cierre de 2023, el portal Nómina Transparente reportó la existencia de 19,038 Servidores de la Nación contratados como Enlaces con un sueldo neto de 10,000 pesos mensuales y 187 bajo el régimen de honorarios, con sueldos netos mensuales que van desde los 10,000, 25,000, 28,000 y hasta

³¹ Auditoría Superior de la Federación 2019, 2-3.

³² Acuerdo por el que se emiten... 2019.

³³ Acuerdo por el que se emiten... 2019.

los 57,000 pesos.³⁴ Con esas cifras, el costo total de la nómina correspondiente a los Servidores de la Nación asciende, de acuerdo con la misma plataforma, a poco más de 215 millones de pesos mensuales, equivalente a más de 2500 millones de pesos al año, monto ligeramente inferior al presupuesto asignado en 2023 al programa de apoyo para niñas y niños, hijos de madres trabajadoras.

La creación de los Servidores de la Nación se presentaba como un instrumento clave en el intento de sustituir un modelo de política social basado en la condicionalidad de los programas y la intermediación, por uno de mayor cercanía con la población y de entrega directa, sin intermediarios, de transferencias monetarias.³⁵ Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) documentó que la puesta en marcha de los Servidores de la Nación careció de un proceso de planeación para determinar el número de personas necesarias para cumplir con las funciones y obligaciones adscritas a las DPD y para establecer criterios sobre el monto de las remuneraciones que se otorgaría a dicho personal; así como que la contratación de personal estuvo basada en requerimientos heterogéneos y variables, en ocasiones en contra de los perfiles establecidos, y que, durante su desempeño, los Servidores de la Nación tuvieron falta de claridad en las actividades, funciones y responsabilidades asignadas.³⁶

Asimismo, los Servidores de la Nación han padecido situaciones de precarización y riesgos laborales. A pesar de ser un instrumento relevante para las prioridades del nuevo esquema de la política social, se han documentado quejas de retrasos en sus pagos desde su contratación durante el periodo de transición, de carecer de prestaciones laborales, de que sus contratos son temporales o eventuales, de cargas excesivas de trabajo (con jornadas de más de ocho horas, en fines de semana o con un solo día de descanso), y de sufrir malos tratos o

³⁴ Gobierno de México. SFP 2023.

³⁵ Ramírez y Velázquez Leyer 2023.

³⁶ ASF 2021b.

despidos injustificados.³⁷ De igual manera, algunos de ellos han sufrido asaltos y robos al transportar recursos en efectivo de los programas sociales y otros han tenido, en el desempeño de actividades de apoyo a otras instancias, accidentes mortales.³⁸ Todavía a finales del sexenio, exServidores de la Nación que fueron despedidos “por pedir vacaciones, horarios fijos y materiales de trabajo enviaron una carta al presidente Andrés Manuel López Obrador y a la presidenta electa, Claudia Sheinbaum, para solicitarles la regulación de las condiciones laborales”.³⁹

Los Servidores de la Nación han sido incorporados para realizar actividades y tareas poco acordes con su función y perfil. Durante el proceso de vacunación por la pandemia de COVID-19, participaron en brigadas de difusión, organización, control y registro de los vacunados y, ante los daños causados por el huracán Otis en Acapulco, tuvieron que acudir desde diferentes lugares del país para levantar un censo de damnificados y entregar los apoyos anunciados por el presidente. También fueron encargados operativos, no sin críticas por su falta de responsabilidad, sensibilidad y profesionalismo, en la actualización del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas;⁴⁰ y más recientemente, son los encargados de aplicar un cuestionario médico para conocer el estado de salud de personas adultas mayores y con discapacidad.⁴¹

Al igual que en el caso de los delegados, la gestión de los Servidores de la Nación también ha estado condicionada por decisiones de carácter político electoral ajenas a su función. Cabrera muestra que una parte importante de ese nuevo cuerpo de servidores públicos provino de la estructura

³⁷ Camacho y Sánchez Jiménez 2021. Raziél 2021. Raziél y Hernández 2019. Rodríguez García 2021.

³⁸ Nava 2024. Ortiz 2020. “Matan a servidores...” 2019.

³⁹ Aquino 2024.

⁴⁰ Belmont 2023. Muñoz 2023. Gobierno de México. Presidencia de la República 2021b.

⁴¹ Gobierno de México. Secretaría de Bienestar 2024.

electoral de partidos políticos, primordialmente Morena.⁴² En la difusión y entrega de los apoyos sociales, los Servidores de la Nación han llevado a cabo promoción política, tanto en la indumentaria como en el discurso, del presidente de la República, sugiriendo o mencionado que dichos beneficios provienen de sus instrucciones o compromisos.⁴³ Y, a lo largo del sexenio, diversas fuerzas políticas (de la oposición y del mismo Morena) han denunciado y acusado a los Servidores de la Nación de participar en eventos o actividades políticas para favorecer candidaturas internas de Morena o de cargos de elección popular.⁴⁴ En otros casos, las denuncias han provenido de los propios beneficiarios de programas respecto a malos manejos de los recursos. La Secretaría de la Función Pública ha reconocido más de 600 denuncias sólo en el programa La Escuela es Nuestra.⁴⁵

En suma, en lugar de convertirse en un instrumento para la implementación de la política social, la creación de los Servidores de la Nación obedece a un esquema paraburocrático, como lo han caracterizado González-Vázquez, Nieto-Morales y Peeters: una “organización auxiliar de nivel de calle estructurada como parte del aparato estatal y diseñado para realizar tareas relacionadas con la agenda política del ejecutivo”.⁴⁶

NUEVA ESTRATEGIA DE LEVANTAMIENTO Y VERIFICACIÓN DE INFORMACIÓN: EL CENSO DEL BIENESTAR

Desde 2001, la Ley General de Desarrollo Social estableció, en su artículo 27, la obligación del gobierno federal de integrar un padrón de beneficiarios de los programas sociales. A pesar de ello, la falta de información confiable y verificable sobre esa relación de beneficiarios ha sido un problema

⁴² Cabrera 2020.

⁴³ INE 2019.

⁴⁴ Hernández Estrada 2019. Núñez Albarrán 2019. Roldán 2023.

⁴⁵ Sarabia 2024.

⁴⁶ González-Vázquez, Nieto-Morales y Peeters 2023, 5.

constante de la política social en el país. Ante esa situación, el nuevo gobierno anunció, desde el periodo de transición, que realizaría un levantamiento de información, denominado Censo del Bienestar, para identificar a los posibles beneficiarios de programas sociales y garantizar que los apoyos les lleguen de manera directa y sin intermediarios.⁴⁷

Con ese propósito, los Servidores de la Nación comenzaron a levantar información del Censo desde antes de que la administración asumiera formalmente sus funciones, pero no fue hasta mayo de 2020 que la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD) publicó la estrategia y metodología del Censo del Bienestar. De acuerdo con la estrategia, los objetivos del censo consistieron en verificar la información de beneficiarios de los programas sociales vigentes a 2018, identificar a la población potencial de los programas integrales para el desarrollo, así como diagnosticar problemas públicos y aportar elementos diagnósticos para la planeación y el diseño de los problemas gubernamentales.⁴⁸ Asimismo, estimó aplicar cuestionarios en alrededor de 32 millones de viviendas en el país.⁴⁹

En términos prácticos, el levantamiento de información ocurrió en diversas etapas. En agosto de 2018, comenzó la planeación del Censo del Bienestar; del 29 de septiembre al 30 de noviembre (denominada Etapa de Transición), los Servidores de la Nación verificaron los padrones con beneficiarios directos de los programas sociales vigentes y, del 1 de diciembre de ese año al 30 de abril de 2019, realizaron la detección de nuevos beneficiarios.⁵⁰ Al respecto, el Coneval refiere que realizar el levantamiento de información previo al diseño de los programas sociales ocasionó deficiencias, como el que personas susceptibles de recibir apoyos no hubieran sido censadas, y detectó inconsistencias en la información recolectada,

⁴⁷ Ramírez 2018.

⁴⁸ Gobierno de México. CGPD 2020.

⁴⁹ Gobierno de México. CGPD 2020.

⁵⁰ ASF 2021a. ASF 2021b.

atribuibles a la falta de conocimientos técnicos o especializados del personal encargado de verificar los datos en programas específicos.⁵¹

Por su parte, los resultados de la auditoría de desempeño realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al Censo del Bienestar y al Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social encuentra que la estrategia de recolección de información no puede considerarse un censo “debido a que no se levantó información del total de viviendas de ninguno de los 2457 municipios para los 119.5 millones de habitantes como se previó”,⁵² lo que ocasionó que el Censo sólo incluyera una parte de los beneficiarios de programas existentes y de la población en situación de pobreza;⁵³ que en la etapa de levantamiento de información, las cifras estuvieron sobreestimadas debido a diferencias entre la población registrada en censos oficiales y la población identificada por el Censo del Bienestar; que careció de una cobertura total de todos los programas integrales para el desarrollo; que tuvo deficiencias en su implementación y que se continuaron los registros duplicados y con vacíos de información.

Si bien la nueva estrategia de levantamiento de información buscaba convertirse en un instrumento para facilitar el acceso de la población a los programas sociales, su proceso de planeación e implementación se caracterizó por la falta de transparencia, excluyó a población que debió ser incluida, presentó deficiencias técnicas y metodológicas y fue llevado a cabo por personal sin las características adecuadas.⁵⁴ Por tanto, no sorprende que el Censo dejara de ser utilizado por los programas sociales, que no hubiera un proceso de actualización de la información y que no volviera a mencionarse en los informes oficiales.

⁵¹ Coneval 2021.

⁵² ASF 2021a, 100.

⁵³ Véase también Núñez González y Guzmán Martínez 2020.

⁵⁴ ASF 2021a.

NUEVOS MÓDULOS DE ATENCIÓN: LOS CENTROS INTEGRADORES DE DESARROLLO

La reorganización operativa y administrativa de la política social también contempló el desarrollo de una nueva estrategia territorial. Para ello, se anunció que se crearían módulos, espacios o ventanillas de atención denominados Centros Integradores de Desarrollo (CID). Los CID representarían “un punto de contacto y comunicación directa del Gobierno de México con la población [...] una ventanilla donde se da seguimiento y supervisión de los programas del Gobierno de México de manera directa y sin intermediarios”.⁵⁵ Su objetivo estaría orientado a terminar con el “intermediarismo”, acercar el gobierno a la población –“el gobierno va a la gente, no la gente al gobierno”–⁵⁶ y a redimensionar el gobierno a través de la creación de un espacio que concentrara las actividades operativas desplegadas en el territorio.⁵⁷

Esta nueva estrategia territorial planteó la instalación de más de 13,000 módulos de atención distribuidos a lo largo del territorio nacional, principalmente en las localidades con alta marginación y con mayores necesidades de comunicación y transporte.⁵⁸ Y de acuerdo con Gabriel García, entonces titular de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo,⁵⁹ el presupuesto ejercido y asignado para la materialización de esa estrategia sería casi nulo, pues los módulos utilizarían la infraestructura, el mobiliario y los servicios (como luz, agua, teléfono, etcétera) ya disponibles –incluso de otros niveles de gobierno–.⁶⁰ Los CID realizarían tres fun-

⁵⁵ Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020d.

⁵⁶ Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020d.

⁵⁷ Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020b.

⁵⁸ Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020c. Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020d.

⁵⁹ Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020d.

⁶⁰ Al respecto, el Coneval menciona que los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2020 contempla recursos cuya finalidad permite “realizar proyectos de construcción, rehabilitación,

ciones principales: i) brindar atención a la ciudadanía para su registro en los programas de desarrollo (altas, bajas y cambios); ii) proporcionar servicios y trámites federales (como la Clave Única de Registro de Población [CURP], actas de nacimiento, entre otros) y locales en el mediano plazo; así como iii) ser un espacio de encuentro y rendición de cuentas en el cual las personas de las comunidades pudieran realizar actividades culturales y recreativas, obtener información en materia de salud, alimentación y artes, así como dar seguimiento a los programas sociales.⁶¹

Los CID contarían con un cajero o sucursal del Banco del Bienestar para la dispersión de los apoyos económicos de los programas sociales, así como de conexión a internet, con la finalidad de ampliar la cobertura de este servicio.⁶² En otras palabras, los CID representaban más que la apertura de una nueva ventanilla administrativa, pues serían un espacio de contacto integrador de la oferta gubernamental que fomentaría la participación ciudadana y permitiría recopilar, en todos los rincones del país, información sobre las necesidades y demandas de la población.

En 2019 había, de acuerdo con Coneval, 9977 CID instalados en el territorio nacional.⁶³ Sin embargo, a lo largo de su puesta en marcha, la nueva estrategia territorial ha enfrentado dificultades e incumplido con algunas de sus aspiraciones principales. Por un lado, las medidas sanitarias por la pandemia de COVID-19 implicaron el cierre temporal de los CID y su ubicación, instalación y despliegue enfrentó múltiples obstáculos para encontrar las instalaciones apropiadas. Y por otro lado, la operación de los CID se ha centrado en cuestiones de dispersión de recursos económicos y en brindar orientación sobre los programas sociales, pero no en captar la demanda

mantenimiento, ampliación, reconstrucción y equipamiento de los Centros Integradores de Desarrollo”. Véase Coneval 2021, 79.

⁶¹ Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020c.

⁶² Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020d.

Gobierno de México. Presidencia de la República 2019.

⁶³ Coneval 2021.

ciudadana ni proporcionar servicios y trámites federales y locales, ni ser espacios de encuentro y rendición de cuentas.

Con todo, el 6 de enero de 2022, el presidente anunció que el Banco del Bienestar funcionaría como centro integrador, lo que implicaba la sustitución de los CID.⁶⁴ Así, en febrero de 2023, comenzó la instalación de nuevos Comités de Programas para el Bienestar en las sucursales del Banco del Bienestar –formados por un representante de cada programa presente en la región, un Servidor de la Nación y el o la gerente de la sucursal, junto con promotores, facilitadores y técnicos–, los cuales estarían a cargo de proporcionar información y trámites a la población, así como realizar reuniones para la correcta operación de los programas sociales.⁶⁵ De acuerdo con el portal de Programas para el Bienestar, el Banco cuenta con poco más de 3000 sucursales operativas en las 32 entidades del país.⁶⁶

Así, los CID, concebidos en su origen como una nueva “mística de gobierno” y punto de encuentro para el desarrollo de las comunidades y fomentar su cohesión y la participación social,⁶⁷ funcionaron más como una ventanilla de índole administrativa, cuando no sólo como sucursal bancaria.

EL LEGADO: UN GOBIERNO CON CAPACIDADES LIMITADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Tras seis años de gobierno, el nuevo esquema operativo de la política social tuvo brechas considerables entre el diseño inicial de cada uno de sus instrumentos y lo que efectivamente lograron. Si el propósito de los “superdelegados” era el de articular los programas sociales en cada entidad federativa, mejorar la coordinación con los gobiernos estatales, y reducir

⁶⁴ AMLO 2022.

⁶⁵ Programas para el Bienestar 2023.

⁶⁶ Programas para el Bienestar s/f.

⁶⁷ Gobierno de México Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020a. Gobierno de México Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2020d.

plazas y costos administrativos, su operación muestra que la oferta gubernamental continúa estando desarticulada,⁶⁸ que sus antecedentes y activismo político generó conflictos con mandatarios estatales y que los ahorros fueron reducidos. El Censo del Bienestar tampoco logró generar información confiable sobre los beneficiarios y sus necesidades pues, en realidad, la calidad de la información que generó (en cuanto a cobertura, precisión y actualización) fue baja, tanto que pronto dejó de ser utilizado.⁶⁹ Los Servidores de la Nación, encargados de operar la política social en territorio, terminaron por constituirse en un cuerpo paraburocrático sin perfiles y capacidades idóneas, aunque sí útil para realizar labores extraordinarias (como el apoyo en brigadas de vacunación durante la pandemia de COVID-19 o en desastres naturales) y, de acuerdo con denuncias, activismo político.⁷⁰ Y los Centros Integradores de Desarrollo, destinados a convertirse en un espacio de contacto y comunicación con la población para identificar necesidades, atender demandas y hacer entrega de los apoyos sociales, funcionaron más como una ventanilla administrativa que acabó sustituida por sucursales del Banco del Bienestar.

En consecuencia, la nueva administración recibe una estructura administrativa de delegaciones que deberá operar con 23 gobernadores del partido oficial, por lo que las relaciones de coordinación política serán diferentes que seis años antes, cuando eran actores políticos que hacían contrapeso a los gobernadores que, en su mayoría, eran de oposición. También empieza el gobierno sin un sistema de información útil para el diseño y la operación articulada de los programas sociales; incluso si el Censo del Bienestar hubiera servido en un inicio, tendría ya seis años de desactualización. La nueva administración deberá decidir el destino de un cuerpo de alrededor de 20,000 servidores públicos precarizados y sin

⁶⁸ Coneval 2021.

⁶⁹ Peeters, Cejudo y Rentería 2025.

⁷⁰ González-Vázquez, Nieto-Morales, Peeters 2023.

CUADRO 1
Comparativo entre el propósito inicial de los instrumentos de la política social del sexenio 2018-2024, sus logros y el legado que dejan para la siguiente administración

	<i>¿Cuál fue el propósito inicial?</i>	<i>¿Qué logró?</i>	<i>Legado para la siguiente administración</i>
“Superdelegados”	<ul style="list-style-type: none"> - Articular los programas sociales en cada entidad federativa. - Coordinación con gobiernos estatales. - Reducción de plazas y costos. 	<ul style="list-style-type: none"> - La operación de los programas continuó siendo desarticulada. - Su activismo político generó conflicto con gobernadores de oposición. - Los ahorros fueron reducidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Una estructura administrativa de delegaciones que ahora debe operar con una mayoría de gobernadores del partido oficial.
Censo del Bienestar	<ul style="list-style-type: none"> - Generar información sobre beneficiarios y sus necesidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - La calidad de la información (tanto en cobertura, precisión y actualización) fue baja y, por ello, pronto dejó de ser utilizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Una vez más, la nueva administración arranca sin un sistema de información social útil para la operación articulada de los programas.
Servidores de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> - Operar, en territorio, los programas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se constituyó un cuerpo paraburocrático, sin capacidades para operar la mayor parte de los programas, aunque útil para labores extraordinarias y, según denuncias, actividades políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un cuerpo de 20,000 servidores públicos precarizados y sin capacidades y perfiles para operar programas, aunque eficaz para labores extraordinarias, prioritarias para la titular del Ejecutivo.
Centros Integradores de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Construir espacios de contacto y comunicación con la población para identificar necesidades, atender demandas y hacer entrega de los apoyos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se convirtió en una ventanilla para entrega de apoyos que, luego, se sustituyó por sucursales del Banco del Bienestar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura bancaria útil para la dispersión de los programas de transferencias monetarias.

Fuente: elaboración propia.

capacidades y perfiles para operar programas. El legado más duradero en términos administrativos será la infraestructura del Banco de Bienestar que ha sido útil para la dispersión de transferencias monetarias y el instrumento privilegiado de la política social.

El balance es que el gobierno federal continúa siendo incapaz de generar y consolidar las capacidades adecuadas para la implementación exitosa de las intervenciones de política social y que los instrumentos procedimentales tienen deficiencias individuales que, debido a las interacciones que suponen entre sí, afectan el funcionamiento conjunto de la política social.

CONCLUSIÓN

Al inicio de su gobierno, el presidente López Obrador dio gran centralidad al Censo del Bienestar, los superdelegados, los Centros Integradores de Desarrollo y los Servidores de la Nación como los instrumentos para operar una política social que sería distinta: universal, integral y sin intermediarios. Al cierre del sexenio, el Censo y los centros integradores fueron descartados ya, en tanto que los superdelegados perdieron visibilidad política y capacidad para articular los programas sociales en cada territorio conforme las dependencias fueron ejerciendo su autoridad sobre los programas de los que son responsables y Morena ocupó las gubernaturas que antes estaban en manos de partidos de oposición.

Los Servidores de la Nación fueron, durante los seis años, insertándose en la estructura burocrática de la Secretaría de Bienestar (pasaron de trabajadores por honorarios a eventuales y, por último, a ocupar plazas administrativas). Al mismo tiempo, sus labores fueron cambiando: de levantar el Censo del Bienestar y ser la ventana de ingreso para los programas sociales, a intentar, sin mucho éxito, ser operadores de programas de diversas secretarías y terminar con labores extraordinarias e incluso tareas más cercanas a la promoción que al

trabajo administrativo. En el camino, conforme las transferencias monetarias –pensiones, becas, apoyos– se convirtieron en el instrumento central de los programas sociales, su dispersión se volvió un reto central, por lo que el gobierno federal creó, sobre el viejo Bansefi, una estructura bancaria de gran alcance: el Banco del Bienestar, que es quizá el legado administrativo más consolidado entre los cuatro instrumentos anunciados al inicio de la administración.

El resultado es que el gobierno federal entrante cuenta ahora con un buen instrumento para dispersar los recursos de los programas de transferencias monetarias pero, fuera de ello, mantiene los mismos déficits de capacidades con los que inició y que han sido el talón de Aquiles de los diversos esfuerzos por generar estrategias de coordinación para la política social.⁷¹ México sigue sin un sistema de información o registro social integrado que permita identificar beneficiarios para los diversos programas sociales, incorporarlos a sus padrones y darles seguimiento; sin espacios de decisión –en el ámbito federal y en los estados– que articulen no sólo la operación sino el diseño del conjunto de intervenciones de la política social;⁷² y continúa sin tener el personal capacitado y profesional para servir de interlocutor de las personas cuando interactúan con el gobierno, ya sea en visitas a los hogares o en centros de atención desplegados en el territorio. En buena medida, la nueva forma de operar la política social continúa enfrentando los viejos problemas, aunque con un cambio importante, por el énfasis en transferencias directas y en la “no intermediación” parecería que el despliegue de programas sociales ya no requiere coordinación con las burocracias estatales ni de los municipios para identificar a la población beneficiaria de los programas sociales o para su despliegue territorial.⁷³

⁷¹ Coneval 2018.

⁷² Cejudo, Lugo y Michel 2018; Cejudo y Michel 2017.

⁷³ Cejudo 2024.

La selección de instrumentos procedimentales para implementar la política social en México no se ha guiado por decisiones que busquen optimizar la combinación de instrumentos necesarios para asegurar las capacidades específicas necesarias para implementar el tipo de programas sociales que se han ido construyendo. En otras palabras, la estrategia de política social no ha dado pie a diseñar la combinación (*policy mix*) necesaria para operar una política social que requiere identificar beneficiarios, caracterizar sus necesidades, acercar la oferta gubernamental a las personas, entregar los bienes o servicios, dar seguimiento, monitorear y evaluar.⁷⁴ Los instrumentos procedimentales operan de forma desarticulada y no logran las sinergias necesarias para articular de forma efectiva los programas sociales.

El gobierno entrante tendrá que utilizar, por lo menos en el corto plazo, esos mismos instrumentos no sólo para dar continuidad a los programas ya existentes, sino para dar cumplimiento a nuevos compromisos y modificaciones a la política social ya anunciados, como la ampliación del número de beneficiarios del Programa de Bienestar para Niños y Niñas de Madres Trabajadoras, y las becas a estudiantes de diferentes niveles educativos; o la creación de nuevos programas, como el de transferencias bimestrales dirigido a mujeres de 60 a 64 años, el especial para jornaleros agrícolas y, posiblemente, para identificar a las mujeres sujetas de apoyo para ser reconocidas como titulares de derechos agrarios.

Una vez más, el reto de la nueva administración hace eco de lo que Barbara Geddes ha llamado el “dilema del político”:⁷⁵ el gobierno enfrentará la tensión entre invertir en construir el bien público de un conjunto de instrumentos administrativos que sean eficaces para una política social, con mayor base técnica y menos discrecionalidad, o beneficiarse del uso de las plazas, los presupuestos y las relaciones informales en torno a una operación de los programas socia-

⁷⁴ Mavrot, Hadorn y Sager 2019.

⁷⁵ Geddes 1996.

les que depende mucho de las relaciones personales y que es intensiva en mano de obra poco calificada pero que reditúa electoralmente en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. 2019. Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019#gsc.tab=0
- AMLO. 2022. “06.12.2022 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”. <https://amlo.presidente.gob.mx/06-12-22-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>
- AQUINO, Eréndira. 2024. “Exservidores de la nación piden a AMLO y Sheinbaum que intervengan ante despidos de Bienestar por exigir derechos laborales”. *Animal Político*, 20 de agosto de 2024.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2019. “Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fideicomiso, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos de Transición 2018. Auditoría de cumplimiento: 2018-0-06100-19-0036-2019 36-GB”. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018. Grupo Funcional Gobierno. https://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2018c/Documentos/Auditorias/2018_0036_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2021a. “Secretaría de Bienestar. Censo del Bienestar y Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social. Auditoría de Desempeño: 2019-0-20100-07-1387-2020 1387-DS”. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019. Grupo Funcional de Desarrollo Social. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1387_a.pdf

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2021b. “Secretaría de Bienestar. Contratación de Personal Mediante el Esquema de “Servidores de la Nación”. Auditoría de Cumplimiento Forense: 2019-0-20100-23-0240-2020 240-DS”. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019. Grupo Funcional de Desarrollo Social. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0240_a.pdf
- BELMONT, José Antonio. 2023. “Servidores de la nación que levantan censo de damnificados acampan en Acapulco”. *Milenio*, 1 de noviembre de 2023.
- BEMELMANS, Marie-Louise, Ray C. RIST y Evert Oskar VEDUNG, eds. 1998. *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- CABRERA, Rafael. 2020. “¿AMLO usa políticamente los programas sociales en México?”. APNews, 19 de enero de 2020. <https://apnews.com/general-news-236f121000734ed2bf7127315eaa6591>
- CAMACHO, Fernando y Arturo SÁNCHEZ JIMÉNEZ. 2021. “Servidores de la nación denuncian que tienen condiciones de trabajo precarias”. *La Jornada*, 21 de noviembre de 2021. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/11/21/politica/servidores-de-la-nacion-denuncian-que-tienen-condiciones-de-trabajo-precarias/>
- CAMPOS, Sergio A. y Rik PEETERS. 2022. “Policy Improvisation: How Frontline Workers Cope with Public Service Gaps in Developing Countries—The Case of Mexico’s Prospera Program”. *Public Administration and Development* 42 (1): 22–32. <https://doi.org/10.1002/pad.1907>
- “Carta al Lic. Andrés Manuel López Obrador, Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos”. (2018). *El Universal*: A9, 23 de noviembre de 2018.
- CASTAÑEDA, Rosa. 2020. “El trampolín perfecto: de superdelegados a gobernadores”. Desarmar la corrupción (blog). 5 de noviembre de 2020. Nexos y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://anticorruccion.nexos.com.mx/el-trampolin-perfecto-de-superdelegados-a-gobernadores/>

- CEJUDO, Guillermo M. 2024. “Los problemas de implementación de políticas públicas en el arreglo federal mexicano”. En *Los nuevos escenarios para el federalismo mexicano: desafíos y tendencias futuras*, coordinación de Enrique Cabrero Mendoza, Guillermo M. Cejudo y Sergio López Ayllón: 83-96. México: Universidad de Guadalajara, Colección: “Propuestas y reflexiones sobre políticas públicas”, núm 3.
- CEJUDO, Guillermo M. y Cynthia L. MICHEL. 2017. “Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration”. *Policy Sciences* 50: 747–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- CEJUDO, Guillermo M., Cynthia L. MICHEL y Pablo DE LOS COBOS. 2022. “Task-Specific Policy Capacities: A Comparative Analysis of Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean During the Pandemic”. *International Review of Public Policy* 4 (3): 314–339. <https://doi.org/10.4000/irpp.3063>
- CEJUDO, Guillermo M., Damián LUGO y Cynthia L. MICHEL. 2018. *Hacia una política social integral*. Ciudad de México: CIDE, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2018. “40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México”. Ciudad de México: Coneval. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/PoliticasyTemasEstrategicos/Documents/Documento_completo_40_A_de_estrategias.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2021. “Análisis de la integralidad de la política de Desarrollo Social 2020”. Ciudad de México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2024. “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2024”. Ciudad de México: Coneval. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/IEPDS_2024.pdf
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviem-

- bre de 2018. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gsc.tab=0
- DELGADO CARRILLO, Mario. 2018. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena. <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181002-II.html#Iniciativa8>
- DUNLOP, Claire A. y Claudio M. RADAELLI. 2017. “Policy Learning and Organizational Capacity”. En *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, edición de Edoardo Ongaro y Sandra Van Thiel: 595–620. Londres: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3>
- GALLEGOS, Zoraida. 2024. “SFP da ‘carpetazo’ al 92 % de denuncias contra superdelegados”. *El Universal*, 28 de octubre de 2024.
- GEDDES, Barbara. 1996. *Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gobierno de México. Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD). 2020. “Estrategia y Metodología. Censo del Bienestar. Diagnóstico de las necesidades de México”. Gobierno de México, 15 de mayo de 2020.
- Gobierno de México. Presidencia de la República. 2019. Conferencia de prensa del presidente, Andrés Manuel López Obrador, del 20 de marzo de 2019. <https://www.gob.mx/amlo/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-20-de-marzo-de-2019>
- Gobierno de México. Presidencia de la República. 2021a. Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 12 de octubre de 2021. <https://www.gob.mx/insabi/articulos/conferencia-de-prensa-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-andres-manuel-lopez-obrador-12-de-octubre-de-2021>
- Gobierno de México. Presidencia de la República. 2021b. “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente, Andrés Manuel López Obrador del 28 de enero de 2021”. <https://www.gob.mx/segob/prensa/version-estenografica-conferen->

- cia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-28-de-enero-de-2021-262437?idiom=es-MX
- Gobierno de México. Secretaría de Bienestar. 2021. “Servidores de la Nación, los programas sociales hasta donde nunca habían llegado”, 11 de febrero de 2021. <https://www.gob.mx/bienestar/es/articulos/servidores-de-la-nacion-los-programas-sociales-hasta-donde-nunca-habian-llegado?idiom=es>.
- Gobierno de México. Secretaría de Bienestar. 2024. “Inicia el programa Salud Casa por Casa con el Censo Salud y Bienestar: Ariadna Montiel”. (comunicado 033), 7 de octubre de 2024. <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicia-el-programa-salud-casa-por-casa-con-el-censo-salud-y-bienestar-ariadna-montiel?idiom=es>
- Gobierno de México. Secretaría de la Función Pública (SFP). 2023. “Nómina Transparente. Servidores de la Nación”. Nómina Transparente. <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/nomina-SN> (consulta de diciembre de 2023).
- Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 2020a. “Centros Integradores de Desarrollo | Conferencias sobre Programas del Bienestar Versión Estenográfica Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 13 de octubre de 2020”. <https://www.gob.mx/stps/articulos/centros-integradores-de-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar-254710?idiom=es>
- Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 2020b. “Centros Integradores de Desarrollo | Conferencias sobre Programas del Bienestar Versión Estenográfica Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 18 de julio de 2020”. <https://www.gob.mx/stps/articulos/centros-integradores-de-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar>
- Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 2020c. “Centros Integradores del Desarrollo | Conferencias sobre Programas del Bienestar Versión Estenográfica. Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 11 de agosto de 2020”. <https://www.gob.mx/stps/articulos/centros-integradores-de-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar-250079?idiom=es>

- Gobierno de México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 2020d. “Centros Integradores del Desarrollo | Conferencias sobre Programas del Bienestar Versión Estenográfica. Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 17 de junio de 2020”. <https://www.gob.mx/stps/articulos/centros-integradores-del-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>
- GONZÁLEZ-VÁZQUEZ, Alejandro, Fernando NIETO-MORALES y Rik PEETERS. 2023. “Parabureaucracy: The Case of Mexico’s ‘Servants of the Nation’”. *Governance (Special Issue: Street-Level Bureaucracy, Populism, and Democratic Backsliding)* 37 (1): 1–20. <https://doi.org/10.1111/gove.12807>
- HERNÁNDEZ ESTRADA, Rafael. 2019. *Servidores de la Nación. La operación política del gobierno de la 4T*. Partido de la Revolución Democrática. <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/Servidores4T.pdf>
- HOOD, Christopher C. 1983. *The Tools of Government*. Londres: Palgrave Macmillan.
- HOWLETT, Michael, Ishani MUKHERJEE y J.J. Woo. 2018. “Thirty Years of Research on Policy Instruments”. En *Handbook on Policy, Process and Governing*, edición de H.K. Colebatch y Robert Hoppe: 147–168. Cheltenham y Northampton: Elgar online. <https://doi.org/10.4337/9781784714871.00015>
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2019. “Procedentes medidas cautelares contra promoción realizada por Servidores de la Nación” (comunicado de prensa 236). Central Electoral, 16 de agosto de 2019. <https://centralectoral.ine.mx/2019/08/16/procedentes-medidas-cautelares-promocion-realizada-servidores-la-nacion/>
- MARQUEZ-PADILLA, Fernanda y Susan W. PARKER. 2024. “From Cash to Deposits: Effects on Women’s Status and Well-Being”. *Economía* 47 (93): 1–17. <https://doi.org/10.18800/economia.202401.001>
- MARTÍNEZ ESPINOZA, Manuel I. 2021. “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”. *Revista Española de Ciencia Política* 55, 121–42. <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>

- “Matan a servidores de la Nación y roban 20 mdp de recursos del Bienestar en asaltos: AMLO”. *Vanguardia*, 3 de diciembre de 2019.
- MAVROT, Céline, Susanne HADORN y Fritz SAGER. 2019. “Mapping the Mix: Linking Instruments, Settings and Target Groups in the Study of Policy Mixes”. *Research Policy* 48 (10): 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.012>
- MONROY, Jorge. 2018. “AMLO anuncia reestructura total del aparato burocrático”. *El Economista*, 12 de julio de 2018.
- MUÑOZ, Camelia. 2023. “Un cuestionario para reducir el número de desaparecidos”. A dónde van los desaparecidos, 16 de noviembre de 2023.
- NAVA, Luis Daniel. 2024. “Mueren tres servidores de la nación en trágico accidente en la Autopista del Sol”. *Proceso*, 5 de enero de 2024.
- NÚÑEZ ALBARRÁN, Alberto. 2019. “¿A quién le sirven los Servidores de la Nación?”. Pie de página, 30 de septiembre de 2019.
- NÚÑEZ GONZÁLEZ, Leonardo y Katia GUZMÁN MARTÍNEZ. 2020. “Ni censo ni de bienestar”. Desarmar la corrupción (blog), 2020.
- OLVERA, Johabed, Guillermo M. CEJUDO y Liliana GONZALEZ VIVEROS. 2025. “Impact of Public Childcare Loss on Family Well-Being: Changes in Parental Work Hours and Household Care Dynamics”. Prepublicación, sometido el 2 de enero de 2025. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5080105>
- ORTIZ, Alexis. 2020. “Inseguridad frena entrega de apoyos sociales de AMLO”. *El Universal*, 29 de enero de 2020.
- PEETERS, Rik, Guillermo M. CEJUDO y César RENTERÍA. 2025. “Information Capacity and the Implementation of Social Programs in Latin America”. En *The Routledge Handbook on Crisis, Polycrisis, and Public Administration* edición de K. Moloney, G. J. Billingsley, B. G. Jeong, P. Sanabria-Pulido, T. E. Thornton y T. Zeemering. Londres: Routledge.
- PENILLA, Alejandra, Guillermo M. CEJUDO y Johabed G. OLVERA. 2024. “School schedules, parental labor participation and gender specialization: evidence from the dismantling of full-time schools” (version preliminar). Guadalajara: International

- Workshops in Public Policy, IPPA. <https://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/6669159732e51-deleted.pdf>
- Programas para el Bienestar. 2023. ¿Conoces los comités del banco del bienestar? Te explicamos qué son y cómo funcionan. Gobierno de México, 3 de abril de 2023. <https://programasparaelsebienestar.gob.mx/conoces-los-comites-del-banco-del-bienestar-te-explicamos-que-son-y-como-funcionan/#:~:text=Los%20comit%C3%A9s%20estar%C3%A1n%20conformados%20por,atenci%C3%B3n%20a%20todos%20los%20beneficiarios>
- Programas para el Bienestar. s/f. Mapa: ubica la sucursal del Banco del Bienestar más cercana a tu domicilio. <https://programasparaelsebienestar.gob.mx/mapa-banco-del-bienestar-sucursales-retiros/>
- RAMÍREZ, Julio. 2018. “AMLO busca usar el fondo de transición para pagar a quienes levantan su censo”. *Expansión Política*, 11 de octubre de 2018.
- RAMÍREZ, Viviana y Ricardo VELÁZQUEZ LEYER. 2023. “The Impact of Self-Reinforcing and Self-Undermining Policy Feedback on Mexican Social Policy: The End of Conditional Cash Transfer Programme”. *Policy and Politics* 51 (3): 508–529. <https://doi.org/10.1332/030557321X16813697853773>
- RAZIEL, Zedryk y Erika HERNÁNDEZ. 2019. “Crean ‘ejército’ social con empleo precario”. *Reforma*, 29 de julio de 2019. <https://www.reforma.com/crean-ejercito-social-con-empleo-precario/ar1733314>
- RAZIEL, Zedryk. 2021. “Los delegados que AMLO prometió eliminar no se fueron y le cuestan al erario 500 mdp”. *Animal Político*, 1 de marzo de 2021. <https://animalpolitico.com/2021/03/superdelegados-que-amlo-prometio-eliminar-no-se-fueron>
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Arturo. 2021. “Precariedad laboral o el despido, opciones para los Servidores de la Nación”. *Proceso*, 8 de octubre de 2021.
- ROLDÁN, Nayeli. 2023. “‘Centinelas’ y servidores de la nación para promocionar a Sheinbaum: las irregularidades denunciadas

- por Ebrard”. *Animal Político*, 7 de septiembre de 2023. <https://animalpolitico.com/politica/ebrard-sheinbaum-en-cuesta-morena-irregularidades>
- SALAMON, Lester M. 2002. *The Tool of Government. A Guide to New Governance*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- SARABIA, Dalila. 2024. “Beneficiarios acusan a servidores de la nación de corrupción y amenazas en La Escuela Es Nuestra; registran 606 denuncias”. *Animal Político*, 23 de septiembre de 2024. <https://animalpolitico.com/politica/escuela-es-nuestra-servidores-nacion-corrupcion>
- SCHNEIDER, Anne y Helen INGRAM. 1990. “Behavioral Assumptions of Policy Tools”. *The Journal of Politics* 52 (2): 510–529. <https://doi.org/10.2307/2131904>
- SINGH BALI, Azad, Michael HOWLETT, Jenny M. LEWIS y M. RAMESH. 2021. “Procedural Policy Tools in Theory and Practice”. *Policy and Society* 40 (3): 295–311. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379>
- STONE, Deborah. 2022. *La paradoja de las políticas públicas El arte de la toma de decisiones políticas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- TORTOLERO CERVANTES, Francisco. 2020. Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales. Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Transparencia Presupuestaria. 2024. *Datos abiertos*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- TREIN, Philipp. 2024. “Policy Instruments and Their Implementation”. En *Handbook of Public Policy Implementation*, edición de Fritz Sager, Céline Mavrot y Lael R. Keiser, 204–215. Cheltenham y Northampton: Elgar online. <https://doi.org/10.4337/9781800885905>
- VAN HEMELYCK, Tamara y Heidi BERNER. 2020. “Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos

frente al COVID-19". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Organización de las Naciones Unidas (ONU). <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/206704ee-cc9a-4022-9319-8351e53ed362>