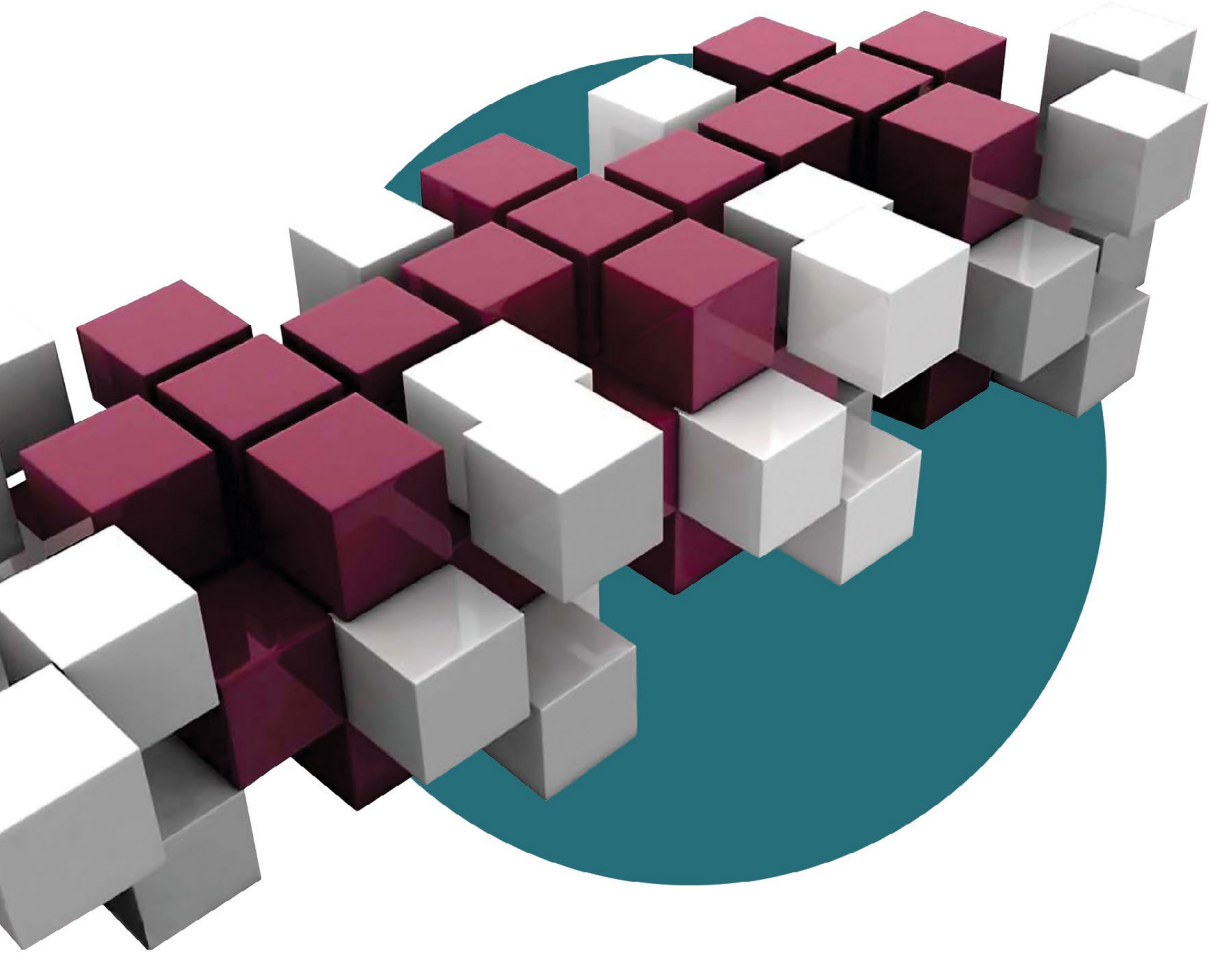
Gerardo Ordóñez-Barba
Enrique Valencia Lomelí
*(coordinadores)*

# La política social del gobierno de la Cuarta Transformación

## Balance de un sexenio y perspectivas de futuro



CHCS·S Coordinación de Humanidades y Ciencias Sociales • Secihti

POLÍTICA Y GOBIERNO

# La política social del gobierno de la Cuarta Transformación

## Balance de un sexenio y perspectivas de futuro

POLÍTICA Y GOBIERNO

# La política social del gobierno de la Cuarta Transformación

## Balance de un sexenio y perspectivas de futuro

Gerardo Ordóñez-Barba
Enrique Valencia Lomelí
*(coordinadores)*

CHCS·S Coordinación de Humanidades y Ciencias Sociales · Secihti

El Colegio de la Frontera Norte · CIDE · CIESAS · El Colegio de Michoacán, A. C. · El Colegio de San Luis · Instituto Mora

La política social del gobierno de la Cuarta Transformación : Balance de un sexenio y perspectivas de futuro / Gerardo Ordóñez-Barba, Enrique Valencia Lomelí, coordinadores. — Tijuana, B. C. : El Colegio de la Frontera Norte; Ciudad de México : Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.; Ciudad de México : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Zamora, Mich. : El Colegio de Michoacán, A. C.; San Luis Potosí, S. L. P. : El Colegio de San Luis, A. C.; Ciudad de México : Instituto Mora, 2026.

5.1 MB
1 recurso en línea
297 páginas: incluye cuadros, gráficas, mapas. — (Política y Gobierno).
Incluye índice, bibliografía al final de cada capítulo y notas a pie de página

ISBN: 978-607-479-635-3 (El Colef)
DOI: http://doi.org/10.33679/CFN.9786074796353

1. Política social. 2. Pobreza. 3. Políticas públicas — México. 4. México — Política y gobierno — 2018. 5. México — Condiciones sociales — 2018. 6. Movimiento de Regeneración Nacional (México). I. Ordóñez-Barba, Gerardo, coordinador. II. Valencia Lomelí, Enrique, coordinador.

361.610972 | HN113.5.P6558 2026

*Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.*

Primera edición digital en PDF, 9 de octubre de 2026

D. R. © 2026 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560
Tijuana, Baja California, México
www.colef.mx
ISBN: 978-607-479-635-3

D. R. © 2026 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
Álvaro Obregón, 01210, Ciudad de México
www.cide.edu
ISBN: 978-607-8791-51-4

D. R. © 2026 Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
Juárez 87, Col. Tlalpan Centro, alcaldía Tlalpan,
14000, Ciudad de México
www.ciesas.edu.mx
ISBN: 978-607-486-803-6

D. R. © 2026 El Colegio de Michoacán, A. C.
Martínez de Navarrete 505
Col. Las Fuentes, 59699
Zamora, Michoacán, México
www.colmich.edu.mx
ISBN: 978-607-544-322-5

D. R. © 2026 El Colegio de San Luis
Parque de Macul 155
Colinas del Parque, 78294
San Luis Potosí, San Luis Potosí, México
www.colsan.edu.mx
ISBN: 978-607-2627-91-8

D. R. © 2026 Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Calle Plaza Valentín Gómez Farías núm. 12
Col. San Juan Mixcoac, 03730, Ciudad de México
www.institutomora.edu.mx
ISBN: 978-968-9749-38-7

Dirección editorial: Érika Moreno Páez
Coordinación editorial: Néstor de J. Robles Gutiérrez
Corrección: Andrea Alcántar / Estefanía E. Amaro López
Lectura de control: Andrea Alcántar / Val Santes Olmedo
Formación / Diseño de cubierta: Arturo Trejo J. (Comunicare Integralis PR)
Imagen de cubierta: PIRO4D, imagen sin título, s.f., Pixabay.

Hecho en México / *Made in Mexico*

# Índice

Introducción y conclusiones generales 7
*Gerardo Ordóñez-Barba y Enrique Valencia Lomelí*

Balance general y tendencias de la política social
Elementos para un balance de la política social del período de gobierno 2018-2024 23
*Manuel Canto Chac*
La política social y el Coneval 45
*Fernando Cortés y Thania de la Garza N.*
La Agenda 2030 y el potencial de mediano plazo del modelo de la 4T de reducción de pobreza en México 66
*Héctor Nájera*

La política fiscal, el gasto social y sus efectos en pobreza y desigualdad
Redistribución en México: Transformaciones recientes y trayectorias históricas en política social y fiscal 86
*Máximo Ernesto Jaramillo Molina*
Una valoración de los impuestos y las transferencias en México con microsimulación 110
*Luis Huesca Reynoso y Linda Irene Llamas Rembao*
Expansión y recorte de la política social bajo un gobierno de izquierda en México 128
*Ricardo Velázquez Leyer y Víctor Pérez-Hernández*

Presente y futuro de las políticas de salud y alimentación
La salud a debate: Coaliciones, divergencias centrales y propuestas (1970-2024) 147
*Enrique Valencia Lomelí*
El derecho a la alimentación en México: Realidades y retos 179
*Carlos Alberto Arellano-Esparza y Mariana Saldivar-Frausto*

Buenas intenciones, resultados limitados y desafíos mayúsculos en la soberanía y seguridad alimentaria en México (2018-2024) 207
*Ricardo López Salazar y Hugo Cesar de la Torre Valdez*

Seguridad económica, calidad de vida y cuidados en la vejez
La seguridad económica en la vejez en el gobierno de la Cuarta Transformación, 2018-2022 231
*Gerardo Ordóñez-Barba y Omar Stabridis*
Pensión del bienestar y calidad de vida de las personas adultas mayores en México 257
*Sagrario Garay Villegas, Miguel Calderón Chelius y Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar*
Desigualdades estructurales y de género en cuidadoras de personas mayores. Una política des-cuidada en México 272
*Concepción Arroyo-Rueda, Vanessa de los Santos Amaya y Jorge Enrique Bracamontes-Grajeda*

Semblanzas 287

# Introducción y conclusiones generales

Gerardo Ordóñez-Barba / Enrique Valencia Lomelí

En 2003-2024, después del inicio del período de fuertes incrementos en los precios de las materias primas, Latinoamérica atravesó por cambios políticos y económicos relevantes. En un contexto complejo, de continuidades y transformaciones, se han desarrollado las políticas sociales de América Latina y el Caribe (ALC); las políticas públicas mexicanas se enmarcan en este proceso socioeconómico regional. Por consiguiente, el proyecto académico que sustenta este libro encuentra en este paisaje un desafío de comprensión y ubicación.

ALC es una región con gran heterogeneidad, con diferentes dinámicas socioeconómicas, históricas, geográficas y poblacionales; para un acercamiento general puede ser útil concentrar la discusión en un pequeño grupo de países que representa, aproximadamente, el 70 por ciento de la economía regional y el 62 por ciento de la población:[1] Argentina, Brasil, Chile y México. Sin agotar la comparación, este acercamiento puede ofrecer semejanzas y contrastes con algunas de las transformaciones y continuidades más representativas en las diversidades regionales latinoamericanas (Bizberg, 2015) y, de este modo, discernir aspectos básicos de las particularidades mexicanas, sobre todo en políticas sociales.

En este tiempo, los cuatro países atravesaron por cambios sociopolíticos asociados a alternancias de gobiernos de diversas tendencias ideológicas: Argentina ha transitado por seis períodos gubernamentales con sucesión de tres gobiernos de izquierda seguidos –uno de Néstor Kirchner y dos de

[1] Estimación propia con base en datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial (World Bank, s.f.).

Cristina Fernández–, uno de derecha –Mauricio Macri–, otro más de izquierda –Alberto Fernández– y un vuelco a la ultraderecha –Javier Milei, quien continúa en la presidencia–; en cambio, Brasil ha atravesado por siete períodos con encadenamiento de cuatro gobiernos de izquierda –dos de Luiz Lula y dos de Dilma Rousseff–, uno de derecha –Michel Temer–, otro de ultraderecha –Jair Bolsonaro– y un vuelco esta vez a la izquierda –con Lula, y su mandato sigue en curso–; por otra parte, Chile ha pasado por seis períodos con dos gobiernos de izquierda continuos –Ricardo Lagos y Michelle Bachelet–, uno de derecha –Sebastián Piñera–, uno más de izquierda –Michelle Bachelet–, el regreso de la derecha –Sebastián Piñera– y el actual de izquierda –Gabriel Boric–; finalmente, México ha tenido tres gobiernos de derecha seguidos –Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto– y dos de izquierda –Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum, la actual presidenta–.

Las alternancias y los cambios sociopolíticos han sido sobresalientes, con 2 decenios de mayor presencia de las izquierdas: en total, han proliferado en estos cuatro países los gobiernos con diversas tendencias de izquierda –15 períodos gubernamentales– y con presencia más limitada de las distintas derechas –9 períodos gubernamentales–. Estas configuraciones sociopolíticas han posibilitado cambios socioeconómicos de diferente alcance, de modo que el estudio comparativo puede dirigirse a su caracterización: ¿cuáles han sido las transformaciones regionales de las políticas sociales?

El período 2003-2024 se ha caracterizado, paradójicamente, por continuidades profundas en los regímenes de acumulación de estos cuatro países, con consolidación de tendencias y algunas modificaciones menores. No obstante, las transformaciones sociopolíticas no se han traducido en cambios profundos de las trayectorias socioeconómicas.

En estos años,[2] el capitalismo argentino, centrado en el mercado interno y con fuerte presencia del Estado (Bizberg, 2015), ha experimentado vulnerabilidades macroeconómicas con regreso de volatilidad –8 recesiones, 1 cada 3 años–; fuerte inflación, la más alta en estos cuatro países y que se fue al alza después de 2013 hasta superar el 200 por ciento en 2023; y endeudamiento gubernamental considerable, especialmente en los mandatos

[2] Los siguientes párrafos sobre los capitalismos de los países incluidos siguen y actualizan a Bizberg (2015) y Valencia (2025). En cambio, la actualización de los indicadores 2020-2023 procede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, s.f.) y World Bank (s.f.).

de Macri y Milei, con incremento de la deuda externa y supervisión macroeconómica por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El importante período alcista de 2003-2013, en buena parte apoyado por altos precios de las materias primas –4.3 % de crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB) per cápita, entre lo más altos en 70 años–, no se sostuvo y se paró drásticamente en 2014-2019, antes de la pandemia. Con el ascenso a la presidencia de Javier Milei, Argentina vive una vez más una severa política económica de choque, de vuelco, y una contracción notable del gasto público, así como otra recesión.

Con estas condiciones, ¿cómo articular sostenidamente las regularidades de un régimen de acumulación dinámico? De ser una economía cerrada, Argentina ha ido incrementando su apertura internacional,[3] excepto en la crisis de 2023; ha profundizado su reprimarización, con un total del 81 por ciento de exportaciones primarias en 2023 –sobre todo agropecuarias– y el 19 por ciento de exportaciones manufactureras, y su desindustrialización –solo el 16.3 % de valor agregado manufacturero en el PIB de 2023, con ligera recuperación después del intenso período primarizado de 2003–.

El capitalismo brasileño se ha venido desindustrializando desde la década de 1990, y en el período 2003-2024 ha ido agudizando este proceso –únicamente el 13.3 % de valor agregado manufacturero en el PIB de 2023–. De esta manera, ha debilitado su régimen de acumulación, aunque ha presentado volatilidades menores a las argentinas –5 recesiones, 1 cada 4 años–, inflación relativamente controlada –por lo general de un dígito y con el 4.6 % en 2023–, e importante endeudamiento gubernamental, sobre todo interno –el 74.4 % del PIB en 2023–.

Así mismo, el capitalismo brasileño ha ido incrementando su apertura con una acentuación de su trayectoria de inserción internacional reprimarizada –el 75.9 % de exportaciones primarias–, centrada en el mercado agrícola global. Con esta mayor apertura y reprimarización, el capitalismo brasileño si bien fue dinámico entre 2003-2013 –el 2.7 % de crecimiento promedio anual del PIB per cápita–, no se acercó a los parámetros del período desarrollista; por ejemplo, en la década de 1970 solo hubo un crecimiento promedio del 6 por ciento anual y frenó entre 2014 y 2023.

[3] Medida por la suma de exportaciones e importaciones, en relación con el PIB. Por ejemplo, en 2022 se estima que hubo el 32 por ciento del PIB, mientras que en las décadas de 1980 y 1990 fue menor al 20 por ciento.

A diferencia de los capitalismos argentino y brasileño, más volcados hacia el interior de sus economías, el capitalismo chileno ha desarrollado durablemente un régimen de acumulación de orientación externa (Bizberg, 2015) y con estabilidad macroeconómica durante el período 2003-2023 –inflación de un dígito, el 3.9 % en 2023, y endeudamiento gubernamental moderado con repunte en los últimos 15 años hasta el 39.4 % del PIB en 2023–.

Sin embargo, el dinamismo del capitalismo chileno –el 3.6 % de crecimiento anual promedio del PIB per cápita entre 2003 y 2013, entre los más elevados en los últimos 70 años– ha ido aterrizando de manera severa a casi el 1 por ciento en los últimos 10 años, con límites notables y volatilidad reciente –cuatro recesiones en un corto lapso, entre 2017 y 2023–. La apertura económica fue la más rápida en los capitalismos aquí incluidos, desde la década de 1960, pero se atemperó después del freno de los precios de las materias primas en 2013 y se situó en el 61 por ciento del PIB en 2023. En este marco, el régimen de acumulación chileno ha mantenido largamente una inserción primarizada –exportaciones primarias en general por arriba del 80 % del total de las exportaciones, centradas en el mercado minero– y, por tanto, una débil inserción manufacturera.

De igual manera, el capitalismo mexicano se ha ido orientando hacia el exterior con una inserción internacional manufacturera –el 78.3 % de las exportaciones fueron manufactureras en 2023–, aunque endeble y asociada a las cadenas globales de valor con formas de subcontratación (Bizberg, 2015). La particularidad de este régimen de industrialización orientada a las exportaciones ha sido el estancamiento en un largo período, pues se ha presentado un porcentaje menor del PIB per cápita en promedio anual –menos del 1 %, y con 2.3 % en 2023–, pero con estabilidad macroeconómica –inflación de un dígito, entre las menores junto con Chile–, endeudamiento gubernamental moderado y un incremento reciente de hasta el 40 por ciento del PIB en 2023.[4]

El capitalismo mexicano ha aumentado su exteriorización, de tal manera que superó a Chile y llegó al 73 por ciento del PIB en 2023, y en años recientes ha estado por encima del 80 por ciento. Como señala Valencia (2025), ha mantenido un paradójico equilibrio macroeconómico en el estancamiento, junto con una inserción internacional subordinada, una fuerte apertura económica y menor importancia del mercado interno. El capitalismo mexicano es el más integrado a un solo mercado –Estados Unidos–, con poca

[4] Según el FMI (s.f.), en 2023 la deuda pública ascendió al 53 por ciento del PIB.

diversificación en relaciones comerciales en comparación con Argentina, Brasil y Chile.

En las continuidades y transformaciones de los regímenes de acumulación en estos capitalismos latinoamericanos, los rendimientos socioeconómicos han sido divergentes en las variaciones de los niveles de pobreza y convergentes en los muy elevados niveles de desigualdad de los ingresos y la riqueza, como se podrá apreciar a continuación.

De acuerdo con la Cepal (s.f.),[5] estos cuatro países iniciaron el siglo XXI con alta incidencia de pobreza –alrededor del 40 % de la población–. Empero, Chile ha reducido sus niveles de una manera más rápida y constante –8.1 % en 2022–; también Brasil los ha disminuido, pero con menor consistencia y con lapsos de fuerte descenso, alzas menores y de nuevo reducciones –el 16.1 % en 2003–; por último, México ha sido el menos consistente en la reducción de la pobreza, con episodios alternados de reducción, incremento, estabilidad y una reciente disminución –el 28.6 % en 2022–.

La Cepal no incorpora la serie de pobreza de Argentina, sin embargo, con datos especializados del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA, 2024) se puede discernir una alternancia de períodos de fuerte reducción –hasta el 25.3 % en 2013–, nuevo repunte y posterior estancamiento –el 41.7 % en 2023–. Predomina así en la región latinoamericana una dinámica de reducción de la pobreza, salvo Argentina, con inconsistencias y distintos ritmos.

A diferencia del desempeño en estos países capitalistas en cuanto a la reducción de la pobreza, la convergencia es notable en el sostenimiento estructural de una muy elevada desigualdad (World Inequality Database [WID], s.f.). La región se consolida como una de las más desiguales en ingresos y riqueza. De acuerdo con el WID (s.f.), los capitalismos señalados mantuvieron entre 2003 y 2022 una fuerte desigualdad de ingresos con índices de Gini superiores a 0.65 y con captura desmedida de una importante porción del ingreso nacional –alrededor del 20 %– por parte del 1 por ciento más rico.

Así pues, el capitalismo argentino destaca como el menos desigual; sin embargo, sus indicadores siguen siendo elevados en términos internacionales, con un índice de Gini entre 0.59 y 0.53 y una concentración del

[5] Por comparabilidad, se integraron los indicadores de pobreza de la Cepal (s.f.); sin embargo, las estadísticas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, s.f.) apuntan a una mayor incidencia de la pobreza en México.

ingreso nacional por el 1 por ciento más rico del 15 y el 11 por ciento en 2003 y 2022, respectivamente.[6]

En síntesis, los regímenes de acumulación de Argentina, Brasil, Chile y México han consolidado tendencias con débil dinamismo y rendimientos socioeconómicos endebles, con predominio de la reducción de la pobreza y fuertes procesos estructurales de desigualdad. La trayectoria argentina sobresale por la recurrencia de las crisis, la inestabilidad macroeconómica y el fuerte regreso de la pobreza, aunque con menores desigualdades que el resto. En este marco, las políticas sociales en estos capitalismos han desarrollado nuevas perspectivas y han generado innovaciones frente a la pobreza con nuevas configuraciones institucionales, en especial las transferencias condicionadas o no, las pensiones sociales y las reformas en la salud.

Estas múltiples dinámicas de continuidades en las trayectorias de los regímenes de acumulación, resistencias de las estructuras de desigualdad e inconsistencias en las reducciones de la pobreza han generado desafíos notables a las políticas sociales en estos países. En ese escenario, el capitalismo mexicano ha sido el último en transitar hacia una nueva configuración política desde finales de 2018. Entonces, ¿cuáles han sido los desempeños y rendimientos de las políticas sociales mexicanas durante el primer gobierno considerado en el espectro de la izquierda?[7] ¿Cómo pueden caracterizarse estas políticas sociales?

La elaboración analítica del balance de las políticas sociales de un gobierno enfrenta diversas alternativas, no necesariamente excluyentes, con retos formidables en cada una de ellas para proponer metodologías pertinentes y factibles, así como para lograr conclusiones coherentes y sólidamente fundadas en términos históricos y teóricos. Una construcción analítica de esta naturaleza es por principio un desafío interdisciplinario. Es amplio el abanico de opciones; la literatura disponible es creciente y especialistas de las políticas públicas organizan propuestas analíticas, genealogías del campo de estudio y estados del arte nacionales e internacionales.

6 Estos índices son diferentes a los presentados en las bases de datos de la Cepal y el Coneval. El WID es de creciente referencia para los especialistas de estudios de la desigualdad. Su utilidad proviene de que incorpora, en el caso de la desigualdad de ingresos, fuentes más completas de los ingresos, no solo las encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

7 De acuerdo con Marta Lagos, directora de Latinobarómetro, la izquierda que gobierna hoy en día se distingue de la que surgió hace 2 décadas por ser más heterogénea, y la divide en cuatro tipos diferentes: «nueva (donde ubica a los presidentes electos en Chile y Colombia), populista (México), tradicional (Argentina, Bolivia, Honduras) o dictatorial (a su juicio Venezuela, Nicaragua y Cuba, donde llevan años en el poder)» (Lissardy, 2022, párr. 15).

Sin intentar agotar este dinámico campo de conocimiento en desarrollo, aquí se consideraron solo algunas oportunidades de indagaciones aplicadas al caso mexicano.

La valoración de las políticas sociales de un período gubernamental puede asumir la mirada del ciclo de las políticas públicas –problematización, diagnóstico, formulación, implementación y evaluación– (Méndez, 2020) con un conjunto de múltiples opciones incorporadas en este arsenal metodológico y teórico. Este examen puede tener diversos alcances: dirigirse al conjunto de la política social; enfocarse en un sector o segmento de esta –salud, pensiones, cuidado o educación–; centrarse en una problemática social general –por ejemplo, desigualdad y pobreza–; limitarse a un programa en específico; o adentrarse en las prácticas subnacionales o locales y sus vínculos con las políticas nacionales. No sobra decir que las metodologías de estos alcances podrían tener variaciones significativas.

Junto con las anteriores posibilidades vinculadas al ciclo de las políticas públicas, otras alternativas de contraste y de caracterización han sido útiles en las investigaciones y balances de políticas o programas sociales, como contrastar los resultados finales con las propuestas iniciales del diseño de políticas a partir de una línea basal –conjunto de indicadores estratégicos al comienzo del gobierno–; comparar los resultados del período en cuestión con los del gobierno anterior o los anteriores; considerar la opinión ciudadana en encuestas o estudios cualitativos; consultar las evaluaciones parciales y finales del propio gobierno y de otros actores de políticas –instituciones especializadas, coaliciones promotoras de políticas, organismos internacionales y partidos políticos–; y analizar los paradigmas en disputa, por ejemplo: universalización, focalización, derechos, familiarización, desfamiliarización, mercantilización o desmercantilización.

A fin de cuentas, las caracterizaciones y trayectorias de las políticas sociales forman parte ya de la tradición contemporánea en las ciencias sociales. Con el escenario latinoamericano señalado se constata que el balance de una política social es una manufactura compleja. Partiendo de este contexto y de los posibles acercamientos teórico-metodológicos, la Red Mexicana de Investigación en Política Social (Remipso) convocó a su XXII Seminario Nacional para continuar con el programa de investigación iniciado casi 3 décadas atrás y analizar y debatir acerca de las transformaciones a la política social instrumentadas durante el primer gobierno de la Cuarta Transformación (en adelante, 4T). La intención central de este encuentro académico, que también anima a esta obra, fue realizar un balance

de la gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador respecto a las reformas sociales que se implementaron durante su sexenio, así como de las perspectivas que se vislumbran para el futuro de las políticas sociales y el bienestar de los mexicanos.

Entre las principales interrogantes que se desprenden de este doble objetivo, y que se trataron de responder en las mesas de trabajo durante el seminario, destacan las siguientes: ¿hasta qué punto se distanciaron las políticas sociales de la 4T del legado neoliberal, que estuvo fuertemente marcado por las políticas asociadas al Consenso de Washington? (Williamson, 1990; Stiglitz, 2004); ¿es viable la continuidad del financiamiento para el desarrollo social sin una reforma fiscal amplia y progresiva?; ¿cuáles son los avances, las continuidades o retrocesos de las reformas sociales instrumentadas en el sexenio?; ¿es pertinente la continuidad de las políticas sociales, o se requiere un cambio de rumbo?; ¿qué nuevas políticas sociales hay que emprender ante la transformación en la estructura de riesgos sociales?

Con algunos de los trabajos más importantes presentados en el seminario, que también fueron seleccionados por su grado de cumplimiento con los objetivos propuestos para el encuentro académico, se logró la integración de los 12 capítulos que se incluyen en la presente obra, los cuales abordan temas que, en su conjunto, desarrollan una gama importante de las políticas sociales de la 4T, sobresaliendo los abordajes comprehensivos sobre el diseño de la política social, los análisis de algunas tendencias generales que se derivan de su aplicación, diversos acercamientos en torno a la política fiscal, el gasto social, la salud pública, las políticas alimentaria y de cuidados y las reformas a los regímenes de pensiones, así como algunos de sus efectos sociales en términos de inclusión, superación de la pobreza, reducción de la desigualdad o mejora de la calidad de vida.

Como parte de la tradición de la Remipso, este libro también integra abordajes desde escalas territoriales nacionales y regionales e impulsa la participación de investigadores con reconocidas aportaciones a nivel nacional e internacional, así como de colegas en distintas etapas de su desarrollo académico. También es destacable la amplia diversidad en la adscripción de los 22 autores de los capítulos, quienes provienen de 14 universidades y centros de investigación ubicados en centro, occidente y norte de México. Así pues, el libro se organiza en cuatro secciones que, en su conjunto, presentan un amplio balance de la política social instrumentada durante el primer gobierno de la 4T, así como de las perspectivas que se vislumbran para el futuro en el corto y mediano plazo.

La primera sección, «Balance general y tendencias de la política social», se integra por tres capítulos con un enfoque más general sobre las características de la política social del gobierno de López Obrador y de algunas de sus principales tendencias. «Elementos para un balance de la política social del período de gobierno 2018-2024», de Manuel Canto Chac, proporciona un análisis de aspectos relevantes que hay que tomar en cuenta para realizar una adecuada valoración del cambio en la orientación de la política social de la 4T; los dos textos siguientes «La política social y el Coneval», escrito por Fernando Cortés y Thania de la Garza N., y «La Agenda 2030 y el potencial de mediano plazo del modelo de la 4T de reducción de pobreza en México», de Héctor Nájera, abordan las consecuencias y efectos sociales que generarían algunas de las reformas sociales impulsadas por este gobierno, tanto en la pérdida de eficacia con la desaparición del Coneval como en aspectos relativos al cumplimiento de la Agenda 2030 en la reducción de la pobreza.

En la sección «La política fiscal, el gasto social y sus efectos en pobreza y desigualdad» se integran los siguientes tres textos: «Redistribución en México: Transformaciones recientes y trayectorias históricas en política social y fiscal», de Máximo Ernesto Jaramillo Molina, «Una valoración de los impuestos y las transferencias en México con microsimulación», escrito por Luis Huesca Reynoso y Linda Irene Llamas Rembao, y «Expansión y recorte de la política social bajo un gobierno de izquierda en México», de Ricardo Velázquez Leyer y Víctor Pérez-Hernández. Estos capítulos plantean interrogantes y análisis sobre la política fiscal y los gastos sociales, así como sobre sus efectos redistributivos.

La tercera sección, «Presente y futuro de las políticas de salud y alimentación», tiene tres contribuciones vinculadas a las políticas de salud y alimentación de la 4T. El inicial de Enrique Valencia Lomelí, titulado «La salud a debate: Coaliciones, divergencias centrales y propuestas (1970-2024)», se propone ahondar en la propuesta en torno a la política de salud pública, poniendo desde una perspectiva histórica los debates, las controversias y los actores que las articulan.

Los siguientes capítulos, «El derecho a la alimentación en México: Realidades y retos», de Carlos Alberto Arellano-Esparza y Mariana Saldivar-Frausto, y «Buenas intenciones, resultados limitados y desafíos mayúsculos en la soberanía y seguridad alimentaria en México (2018-2024)», de Ricardo López Salazar y Hugo Cesar de la Torre Valdez, se centran en la situación que prevalece en la política alimentaria y en los desafíos que enfrenta para

hacer efectivo el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en el país.

La última sección, «Seguridad económica, calidad de vida y cuidados en la vejez», expone en qué medida las intervenciones públicas orientadas a la población adulta mayor logran mejorar sus condiciones de vida y de quienes participan en sus cuidados. Inicia con el texto de Gerardo Ordóñez-Barba y Omar Stabridis, «La seguridad económica en la vejez en el gobierno de la Cuarta Transformación, 2018-2022», en el cual se valoran diversos aspectos de la seguridad económica de las personas mayores que están vinculados a políticas y programas sociales, en particular en el acceso a pensiones, a los servicios de salud pública y a una alimentación adecuada.

En el capítulo de Sagrario Garay Villegas, Miguel Calderón Chelius y Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar, «Pensión del bienestar y calidad de vida de las personas adultas mayores en México», se analiza la calidad de vida de las personas mayores que reciben la pensión del bienestar en distintas entidades de la república mexicana; finalmente, en el capítulo «Desigualdades estructurales y de género en cuidadoras de personas mayores. Una política des-cuidada en México», de Concepción Arroyo-Rueda, Vanessa de los Santos Amaya y Jorge Enrique Bracamontes-Grajeda, se exploran desde una metodología cualitativa aspectos relacionados con las desigualdades y la violencia estructural que experimentan ciertas mujeres en el rol de cuidadoras de sus familiares mayores.

## *Conclusiones generales*

Como se podrá comprobar a lo largo del texto, en comparación con los gobiernos del período neoliberal, el primer gobierno de la 4T implementó diversas reformas en la política social, destacando la ampliación y relevancia que adoptaron los programas de transferencias monetarias, así como la creación de nuevos que sustituyeron a los que ya existían. Sin embargo, estas reformas mostraron resultados mixtos, con algunas áreas de mejora –como el programa de pensiones no contributivas– y otras de retroceso –por ejemplo, las instrumentadas en torno a la política de salud–. Hacia el futuro, la eficacia de la política social también puede afrontar cierto deterioro con la desaparición del Coneval, al no contar con las herramientas, evaluaciones y el monitoreo que le permita al Gobierno corregir o adecuar

las políticas y los programas sociales que no cumplan con sus cometidos o presenten desviaciones respecto a sus objetivos y metas.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos por mejorar la recaudación y la redistribución de los ingresos, la política fiscal en México sigue siendo insuficiente para alcanzar niveles de gasto social comparables con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La recaudación sigue siendo baja y la progresividad de los impuestos es limitada. De no modificarse esta situación con una reforma fiscal que posibilite la puesta en marcha de una estrategia recaudatoria amplia y progresiva, en combinación con una economía inestable como la que se perfila con las políticas arancelarias del Gobierno de Estados Unidos, lo más probable es que no sea posible cumplir con el objetivo de erradicación de la pobreza extrema ni reducir al menos a la mitad cualquier nivel de pobreza establecido en la Agenda 2030.

Desde el punto de vista de la cobertura de los programas sociales, la evidencia muestra que esta ha aumentado, pero la distribución de los beneficios ha favorecido más a los deciles de ingresos medios y altos, dejando a los más pobres con una menor proporción de los recursos. Aunque ha habido una reducción importante en la pobreza total, la pobreza extrema y la desigualdad siguen siendo desafíos importantes. Los programas de transferencias monetarias han tenido un impacto limitado en la reducción de la desigualdad, pero también en la disminución de la pobreza, la cual ha contado con el incremento de los ingresos laborales como otro elemento a su favor.

Por su parte, las metas de autosuficiencia y soberanía alimentaria planteadas al inicio del sexenio no se han cumplido. La dependencia de las importaciones de alimentos básicos ha aumentado, y la inseguridad alimentaria sigue siendo un problema significativo. Si bien la política alimentaria ha mostrado avances en algunos indicadores, la calidad de la dieta y la prevalencia de enfermedades relacionadas con la alimentación siguen siendo preocupantes. La política de salud ha enfrentado desafíos significativos, con una disminución en la cobertura de servicios de salud para personas sin seguridad social.

En lo que respecta a los adultos mayores, las políticas implementadas durante el gobierno de la 4T han tenido efectos diferenciados en la seguridad económica. La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y la reforma al sistema de pensiones contributivas han aumentado los ingresos de este sector poblacional, contribuyendo a reducir la pobreza por

ingresos. Sin embargo, los cambios en la gestión de la salud asistencial han redundado en una regresión en el acceso a los servicios públicos de salud. En general, las personas mayores contribuyen significativamente a los ingresos de sus hogares, y su reconocimiento como jefes de hogar es amplio. No obstante, persisten las brechas en los ingresos entre hombres y mujeres, y la probabilidad de pobreza es mayor en hogares con más miembros, con menores de 12 años y con jefaturas masculinas o indígenas.

Por otro lado, la carencia alimentaria ha tendido a reducirse, pero sigue afectando a una proporción importante de personas mayores en pobreza y pobreza extrema. En contraste, la carencia en el acceso a la salud –afiliación a un seguro público– ha aumentado significativamente, afectando de manera desproporcionada a los diferentes estratos de pobreza. La seguridad económica de las personas mayores depende de la combinación de ingresos suficientes y acceso efectivo a servicios públicos de salud. Entonces, es necesario explorar la posibilidad de vincular institucionalmente la recepción de pensiones no contributivas con el acceso efectivo a servicios médicos de la seguridad social. Además, se deben considerar apoyos diferenciados para mejorar la calidad de vida de las personas mayores y reducir las desigualdades históricas por género, etnia y composición de los hogares.

En lo que se refiere a los cuidados, es claro que han adquirido importancia en la política social en México, pero el progreso ha sido limitado. A pesar de la larga historia de políticas familiares en México, el familiarismo persiste. Las propuestas de creación de un Sistema Nacional de Cuidados y del derecho constitucional a un cuidado digno representan un avance significativo; empero, estas propuestas continúan entrampadas en el Senado, y el conservadurismo sigue obstaculizando la equidad de género y la redistribución de tareas en los hogares. En este panorama, las personas que se encargan de los cuidados de las personas mayores, que por lo regular son mujeres, siguen experimentando desigualdades, violencia estructural y el descuido de las políticas públicas que impiden reconocer y dignificar el rol que juegan en sus respectivos contextos familiares.

En síntesis, es necesario un enfoque más integral y coordinado en la política social, que incluya reformas fiscales para aumentar la recaudación y mejorar la progresividad de los impuestos. Además, se requiere una mayor atención a la calidad de los servicios públicos y la inclusión de todos los sectores de la población, particularmente de los más pobres, en los beneficios de la política social.

Al igual que Argentina, Brasil y Chile, en México se han ido incorporando innovaciones en las políticas sociales, especialmente en el campo de las transferencias y programas sociales –algunos iniciados por gobiernos previos a la 4T, otros consolidados en este–, como lo muestra el seguimiento realizado en esta obra colectiva. Los retos para las políticas sociales en México son notables en el contexto del estancamiento económico y debilidad fiscal relativa. En el largo plazo, Argentina y México han sido menos consistentes que Brasil y Chile en la reducción de la pobreza, con vaivenes en diversos períodos; para avanzar en la reducción de la pobreza en México se requerirá de modificaciones profundas en las políticas sociales y en los presupuestos públicos.

Un indicador clave será el compromiso fiscal en el gasto social: Chile y Brasil han asociado una reducción más consistente de la pobreza con incrementos relevantes en gastos sociales por encima de México. De acuerdo con la Cepal (s.f.), Chile –con el 18.3 % del PIB en 2023– y Brasil –con el 16.1 %– han generado un compromiso fiscal más sólido que el mexicano con las políticas sociales –con apenas el 10.3 % del PIB en 2023, con todo y recientes incrementos–. La volatilidad argentina en los indicadores de pobreza y las inestabilidades en el gasto social –12.6 % del PIB en 2023– muestran otra cara de las heterogeneidades regionales.

Para mejorar y ampliar la distribución de los programas sociales, profundizar en las políticas de cuidado y garantizar el acceso efectivo a la salud serán indispensables cambios fiscales y mayor compromiso en el gasto social. Las políticas de austeridad, el estancamiento económico y la ausencia de una reforma fiscal en México no generan un contexto sólido para mejorar los programas sociales, fomentar el acceso efectivo a la salud pública, consolidar la reducción de la pobreza ni para impulsar una sólida dinámica redistributiva. Los retos de las políticas sociales están asociados intrínsecamente a los desafíos fiscales y presupuestales.

La obra ofrece a los lectores interesados, académicos y público en general esta contribución al entendimiento de los avances, continuidades y retrocesos de las políticas sociales instrumentadas en el primer gobierno de la 4T, así como sus implicaciones sociales y las perspectivas de futuro que se vislumbran en el mediano y largo plazo. Desde un enfoque crítico y propositivo, se pretende aportar al debate y a la promoción de políticas sociales orientadas al pleno ejercicio de los derechos sociales.

## *Referencias*

Bizberg, I. (2015). Tipos de capitalismo en América Latina. En I. Bizberg (coord.), *Variedades del capitalismo en América Latina: Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (pp. 41-94). El Colegio de México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (s.f.). *Cepalstat. Portal de datos y publicaciones estadísticas* [Conjunto de datos de la población en situación de pobreza y del gasto público social en el período 2000-2022]. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). (s.f.). *Medición de la pobreza* [Conjunto de datos de la población en situación de pobreza en México en 2022]. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

Fondo Monetario Internacional (FMI). (s.f.). *Global Debt Database* [Conjunto de datos de la deuda pública como proporción del PIB en 2023]. https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD

Lissardy, G. (2022, 29 de junio). En qué se diferencia la nueva ola de izquierda en América Latina de la "marea rosa" que surgió hace dos décadas. *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61977393

Méndez, J. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. El Colegio de México; FCE.

Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA). (2024). *Deudas sociales en la Argentina del siglo XXI (2004-2024). Fin de ciclo y futuro abierto* [Diapositivas]. ODSA; UCA. https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/OBSERVATORIO-PRESENTACION-DEUDAS-SOCIALES-5D.pdf

Stiglitz, J. (2004, 24 de septiembre). *El consenso post-consenso de Washington* [Ponencia]. Del consenso de Washington a una nueva gobernanza global, Barcelona. https://www.almendron.com/politica/pdf/2005/reflexion/reflexion_0764.pdf

Valencia, E. (2025). Capitalismos en crisis de América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México (2014-2021). En I. Bizberg (coord.), *Variedades de capitalismos: Del fin del auge de las materias primas a la pandemia* (pp. 36-123). Cátedra Jorge Alonso; Cooperativa Editorial Retos.

Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (edit.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* (pp. 7-20). Institute for International Economics.

World Bank. (s.f.). *World Development Indicators* [Conjunto de datos de los indicadores de desarrollo en el período 2020-2023]. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#

World Inequality Database (WID). (s.f.). *World Inequality Database* [Conjunto de datos de los indicadores de desigualdad en el período 2003-2022]. https://wid.world/

# Balance general y tendencias de la política social

# Elementos para un balance de la política social del período de gobierno 2018-2024

Manuel Canto Chac

## *Introducción*

Para abordar el análisis de la política social es necesario tomar distancia de dos posiciones analíticas, en sí mismas válidas, pero que no conducen al análisis político: por un lado, la que centra sus indagaciones en los programas específicos y en los resultados alcanzados, en particular sobre la reducción de la pobreza; y, por otro lado, la que pretende ponderar qué tanto se han realizado modificaciones estructurales, apoyándose en la categoría de regímenes de bienestar. Moverse en el terreno de la última opción implicaría el análisis de los procesos gubernamentales a gran escala –tal como lo requieren los cambios en el Estado y en las relaciones sociales, entendidas como correlación de fuerza entre las clases (Esping-Andersen, 1999)–, y demandaría una amplitud de estudios e incluso de tiempo para clarificar los cambios observables que no es posible abarcar en un solo capítulo.

Con respecto al análisis centrado en programas, es claro que puede arrojar evidencias en cuanto a su desempeño y sus resultados, pero no necesariamente conduce al esclarecimiento de los propósitos que se persiguen ni de la estrategia para alcanzarlos. Analizar la política social tiene requerimientos específicos, mismos que serán planteados en el primer apartado; se partirá de proponer los contenidos básicos del análisis de la política social desde una perspectiva de políticas públicas. Enseguida, en el segundo apartado, se analizará el comportamiento de los componentes del propósito imputable en el período de gobierno 2018-2024. En el tercer apartado se abordarán algunos aspectos de contexto y, finalmente, se presentarán las conclusiones.

El título de este trabajo no es gratuito, ya que se trata de aportar algunos elementos para el análisis de la política social en el período de gobierno referido. De ninguna manera se propone un examen completo, para hacerlo se requiere que se haya generado la información completa pertinente y que se hayan realizado las discusiones iniciales de los resultados alcanzados, en este último punto se ubican las pretensiones de este trabajo.

## *Analizar la política social con una perspectiva de políticas públicas*

La operación intelectual básica de las políticas públicas es pasar de juicios de valor a la estrategia de acción, debido a que se requieren juicios de hecho. El primero surge de la cultura, los acuerdos políticos o el derecho; el segundo, de los referentes científicos. Para construir la estrategia se define un problema central, ubicado en su contexto sociohistórico, y se establece la hipótesis causal del problema, de la cual se deriva la hipótesis de acción –o de política pública–; esta guía el diseño de la estrategia a seguir, con sus actores, instrumentos y recursos. Estos últimos son de diverso tipo: políticos, legales, económicos, culturales, etcétera. El cuadro 1 presenta en síntesis este proceso.

Cuadro 1. Diseño de una política pública

| *Recurso* | *Descripción* |
|---|---|
| Juicio de valor | Ante una situación percibida como indeseable, se establece un valor que puede modificarla. Surge de un enfoque de derechos humanos, del marco constitucional, de las leyes, de la cultura o de los acuerdos político-sociales. |
| Definición del problema | A partir del contexto, referentes y modelos, se analizan las causas que contradicen el valor de referencia. |
| Hipótesis de política | Derivado de la causa del problema, surge una hipótesis para su solución. |
| Estrategia | Se establece un plan de acción para la comprobación de la hipótesis. |
| Instrumentos | Para llevar a cabo la estrategia, esta retoma algunos recursos humanos, financieros, materiales, jurídicos, entre otros. |

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2009), Hassenteufel (2008), Meny y Thoenig (1992), Muller (2019), Palier y Surel (2005) y Roth (2012).

Como todo conjunto de datos, el cuadro 1 simplifica una extensa discusión. Para los fines de este texto, se señalarán algunas de sus pretensiones: *a)* enfatiza, frente a la tradición norteamericana centrada en el análisis secuencial de las etapas de la política, la importancia del contexto –sobre todo el histórico–, lo que conduce a un análisis más diacrónico que sincrónico; y *b)* destaca la relevancia que se le asigna en la tradición europea a los elementos culturales y, en la tradición latinoamericana, la perspectiva de los derechos humanos y la presencia de diversos actores –más allá del Gobierno–, pues cada uno es portador de diversos intereses y visiones del mundo.

Con base en la perspectiva anterior sobre el análisis de la política social, los elementos que se utilizarán en este capítulo son: *a)* el valor que se pretende alcanzar; *b)* la definición del problema y su imputación causal; *c)* la hipótesis de política; y *d)* la estrategia que se desarrollará junto con sus respectivos instrumentos, recursos, actores e instituciones. Así pues, en este análisis se pretende comparar la política del período 2018-2024 con los elementos anteriores, a fin de responder a la siguiente pregunta: ¿es diferente la hipótesis de política social de la Cuarta Transformación (en adelante, 4T)?

Primero hay que plantear la síntesis de la política social precedente, es decir, la realizada en los cuatro períodos gubernamentales anteriores. Como toda política, no se puede decir que sus acciones hayan sido exactamente iguales, pero sí compartieron los elementos centrales –como el programa Progresa-Oportunidades-Prospera–, estos fueron:

1. El valor: el combate a la pobreza, que al inicio tuvo como punto de partida la compensación de los costos sociales por el ajuste que experimentaron casi todas las economías, en particular las de América Latina.
2. El problema: su construcción partía de la transmisión intergeneracional de la pobreza, cuya imputación causal es que los pobres no tienen el capital humano suficiente para incorporarse al mercado laboral.
3. La hipótesis de política: si el Gobierno actúa sobre el capital humano de los pobres, estas personas lograrían su incorporación al mercado laboral.
4. La estrategia: el mejoramiento del capital humano se realiza con la educación, misma que requiere de dos componentes básicos para ser efectiva: la salud y la alimentación.

5. Los instrumentos: las transferencias monetarias, cuyos destinatarios serían los pobres meritorios, es decir, quienes cumplan con los requisitos definidos y asistan a los servicios de salud preventiva y/o a la escuela.
6. Los actores: el papel activo corresponde a la burocracia, mientras que los usuarios tienen una función pasiva de cumplimiento de condicionalidades y recepción de los beneficios asociados (Bresser *et al.*, 1995; Canto, 2020; Cecchini y Madariaga, 2011; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2012; Iglesias, 1999).

## *La política social de la 4T*

En un primer momento se desarrollarán de manera sintética los elementos que se imputan como componentes de la política social del período gubernamental en análisis, para luego desarrollarlos de manera más amplia. Estos surgen de los textos programáticos del período y se vinculan con la comparación modelística enunciada anteriormente:

1. Valor: la promoción del bienestar. En este planteamiento ya no se trata de combatir la pobreza ni de fomentar el desarrollo.
2. El problema: en los textos programáticos se define a la pobreza como «la privación de bienestar de manera pronunciada, es decir, la falta de acceso a capacidades básicas para funcionar en la sociedad y de un ingreso adecuado para enfrentar necesidades de educación, salud, seguridad, empoderamiento y derechos básicos» (Programa Sectorial de Bienestar [PSB] 2020-2024, 2020, sección «De la protección social a un sistema de bienestar», párr. 2).
3. Hipótesis:

> llevar a cabo una reingeniería profunda del gasto público […] [para] reorientar los recursos hacia los programas integrales que generen mayor bienestar y el acceso a la posibilidad de desarrollar sus competencias, dirigidos, principalmente, a la población más desfavorecida. Lo anterior promoverá no solo el bienestar de estos sectores históricamente excluidos, sino que incrementará tanto su productividad como su capacidad de consumo. (Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2019, p. 17)

4. Estrategia/actores/recursos: la política del período parte de una *reingeniería* del gasto social que pretende atender de manera específica a sectores o situaciones prioritarias «debido a un conjunto de factores que colocan a las personas en condiciones de riesgo» (PSB 2020-2024, 2020, sección «La nueva política de bienestar», párr. 4). Por lo tanto, se propuso un modelo de atención territorial y microrregional junto con los programas de la Secretaría de Bienestar y otros del Gobierno de México.

*El bienestar*

En los documentos oficiales, tiene distintas connotaciones. Primero, aparece como algo indeterminado que busca garantizar el empleo, la educación y la salud (Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2019, p. 19). En los textos programáticos del período gubernamental de referencia se indica que

> el concepto de bienestar […] debe invocar la efectividad de los derechos humanos como condición fundamental para el desarrollo de capacidades; de manera consecuente, la falta de bienestar se manifiesta con el incumplimiento de los derechos humanos. Por ello, la pobreza se concibe como un problema de derechos, que es, a su vez, el obstáculo principal de las capacidades de desarrollo para el bienestar de las personas en nuestro país. (PSB 2020-2024, 2020, sección «Origen de los recursos para la instrumentación del Programa», párr. 7)

Es necesario reconocer que, en la cita anterior, la intelección resulta bastante difícil al aparecer algunas posibles tautologías, debido a que se plantea que para la existencia del bienestar sería necesario garantizar los derechos humanos, y que estos den lugar a las capacidades necesarias para el funcionamiento social de las personas.

Asociado al valor principal del bienestar, se encuentra su universalización. Esta condición no fue parte de la política del sexenio, ya que primero se debe asegurar el acceso universal al bienestar de los grupos sociales histórica y sistemáticamente discriminados, pues son los más vulnerables a la pobreza y a la marginación. En consecuencia, la acción siguiente sería: «poner el énfasis en asegurar a las personas niveles de bienestar y lograr condiciones para detonar las capacidades de la población para enfrentar situaciones de riesgo o vulnerabilidad» (PSB 2020-2024, 2020, sección «De la protección social a un sistema de bienestar», párr. 1). Dicho de otra manera,

el valor es el alcance del bienestar universal, pero su realización en la política social se orientaría por un *modelo residual*.

Para observar las implicaciones de poner en el centro las categorías de bienestar y de desplazamiento del desarrollo es necesario ubicar el contexto de la discusión sobre estas. En ese sentido, gracias a los economistas británicos y norteamericanos, principalmente, hubo un primer desarrollo centrado en la economía del bienestar. Esta corriente partió del pensamiento de Marshall, debido a que se oponía a la economía de riqueza y bienestar, pretendiendo ser «una ciencia económica preocupada [por] los medios [para] realizar el máximo de bienestar social» (James, 1975, p. 138). Muy pronto se relacionó con la acción gubernamental: «la economía del bienestar será la teoría de cómo economistas y gobernantes adoptan, o deberían adoptar, sus decisiones entre políticas alternativas y entre instituciones buenas y malas» (Arrow, 1974, p. 7).

Definir qué es el bienestar social fue uno de los problemas fundamentales. Al inicio, se entendió como la suma de satisfacciones individuales; después coincidieron en que era diferente a la sola agregación de preferencias particulares:

> si adoptamos la identificación tradicional de la racionalidad como la elevación al máximo de alguna clase, el problema de la obtención de un máximo social derivado de los deseos individuales será, precisamente, el problema fundamental de la economía del bienestar. (Arrow, 1974, p. 190)

Para algunos, con esta discusión se pretendía dar al bienestar social «una noción despojada de todo fundamento ético […], [pues] se seguía fiel a la idea de que el incremento del bienestar colectivo implica el de las satisfacciones obtenidas por los particulares» (James, 1975, p. 563).

Las definiciones de bienestar social resultaron ampliamente distantes, como las dos descritas en *The Handbook of Social Policy* donde se definió como un «conjunto de servicios para los pobres, los necesitados y los vulnerables, que proporcionan las organizaciones de caridad y las agencias de servicios sociales del gobierno», así como «una condición de bienestar humano que existe cuando las necesidades de las personas se satisfacen, los problemas se administran y se maximizan las oportunidades» (Midgley, 2009, citado en Kerstenetzky, 2017, p. 51).

Al final, la economía del bienestar le confirió a la política social el papel de «reasignar, distribuir y, en menor medida, contribuir a la estabilización

de la economía, sin alterar en lo fundamental la marcha del mercado» (Barba, 2007, p. 72). Entonces, hacía falta plantear justamente la reorientación del mercado, lo que a su vez requería de la política, siendo esto la aportación de la teoría del Estado de bienestar.

## Estado de bienestar

A partir de las acciones emprendidas por varios Gobiernos europeos para enfrentar la destrucción y el estancamiento generados por la Segunda Guerra Mundial y debido a los acuerdos construidos entre clases sociales para recuperar el crecimiento, se derivó el «Estado de bienestar» (Kerstenetzky, 2017).

Inicialmente, el término se le atribuye a William Temple, arzobispo de Canterbury, por oponerse al «estado de guerra», de Hitler (Pena-Trapero, 2009). No se puede perder de vista que fue una categoría surgida en Europa occidental y en un momento específico, además de que el principal teórico de los regímenes de bienestar aclaró que su construcción fue a partir de la experiencia de 12 países de esa región (Esping-Andersen, 1999).

## Desarrollo

De forma paralela a la organización de los regímenes de bienestar europeos, las estructuras internacionales de fomento económico surgidas de Bretton Woods (Uribe, 2004) se construyeron sobre el término de «desarrollo». Este provino de la economía, cuya teoría explica desde un punto de vista macroeconómico las causas y el mecanismo del continuado «aumento de la productividad del factor trabajo y las repercusiones de tal hecho en la organización de la producción y, por ende, el modo como se distribuye y utiliza el producto social» (Furtado, 1974, p. 11).

La teoría del desarrollo asumió las diferencias de ingresos como un problema a resolver, por lo que suscitó la atención de las agencias económicas internacionales surgidas para contrarrestar la devastación europea resultante de la Segunda Guerra Mundial. Desde ese momento predominó la idea de que una inyección suficiente de capital bastaría para lograr el desarrollo de las áreas menos favorecidas; frente a esta posición, varios aportes sostuvieron que eso no sería suficiente si no se modificaban las condiciones sociales y políticas (Hirschman, 1984).

Combatir la desigualdad implicaba, entonces, una acción deliberada y estratégica que permitiera mejorar las condiciones sociales y políticas, lo que

requería ir más allá de la economía. Así quedó en la declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que se reconoció el desarrollo como un derecho humano; y esto dio un giro fundamental a la discusión sobre la categoría, porque parecía quedar entrampada entre la repercusión social de la política económica y la repercusión económica de la política social.

En la Declaración Universal del Derecho al Desarrollo, de 1986, de la que siguieron la Declaración de Copenhague y su Programa de Acción, el desarrollo fue visto como un proceso global económico, social, cultural y político (ONU, 1994); de tal manera que reintroduce el bienestar como un asunto colectivo y comunitario que se relaciona con la producción y la distribución, y requiere de un orden en los distintos niveles para que lo hagan posible, incluida la participación de la sociedad (Asamblea General, 1969).[1]

El bienestar permitió a la economía tener un requerimiento de legitimidad, superando la sola generación de utilidades, aunque se mantuvo centrado en los individuos. En cambio, el desarrollo posibilitó extender el imperativo racionalizador al mercado, así como ubicar las condiciones y estructuras sociales y políticas. Actualmente, prosigue la discusión sobre el bienestar con orientaciones bastante diferentes; como la de Amartya Sen, quien no lo vincula con la satisfacción de las necesidades básicas, sino con reunir las condiciones para la realización de los proyectos de vida –capacidades– (Sen, 1999). Este aspecto fue retomado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su concepto de «desarrollo humano» y también por una diversidad de autores que hablaron del «bienestar subjetivo» como la percepción de los individuos de su propio bienestar.

En la administración de la 4T, el cambio de *desarrollo* a *bienestar* –como valor principal– no parece estar suficientemente explícito ni fundamentado. Por un lado, parece obedecer a la pretensión de construir en el país el Estado de bienestar, sin reparar mucho en el carácter situado territorial y temporalmente; así mismo, una política social fundamentada en derechos humanos no puede prescindir del derecho al desarrollo. Todo lo anterior conduce a proponer que la sustitución de la categoría desarrollo por la de bienestar –más que suponer una ruptura paradigmática en la política social– parece un intento de deslinde político-discursivo con respecto al pasado, pero sin mayores consecuencias como criterio de orientación de las políticas.

[1] Para mayor información, consultar los artículos 1 y 2 en la resolución 2542 (Asamblea General, 1969).

## *La hipótesis de política y su estrategia*

A partir de la búsqueda del cambio de paradigma en la asignación de recursos, se seleccionaron grupos de población en los que se enfocarían los esfuerzos por

> asegurar el acceso universal al bienestar, comenzando por los grupos sociales histórica y sistemáticamente discriminados y excluidos, pues son los más vulnerables a la pobreza y marginación: las personas adultas mayores, las niñas y niños en orfandad, las personas con discapacidad, los pueblos y comunidades indígenas, las personas afromexicanas, las y los campesinos, las personas migrantes y refugiadas, entre otras, respondiendo a su condición de sujetos de derechos. (PSB 2020-2024, 2020, sección «Origen de los recursos para la instrumentación del Programa», párr. 3)

Por lo tanto, en el cuadro 2 se presentan los principales programas, universalizados y diferenciados, según los recursos que se les destinó y con base en sus respectivas reglas de operación.

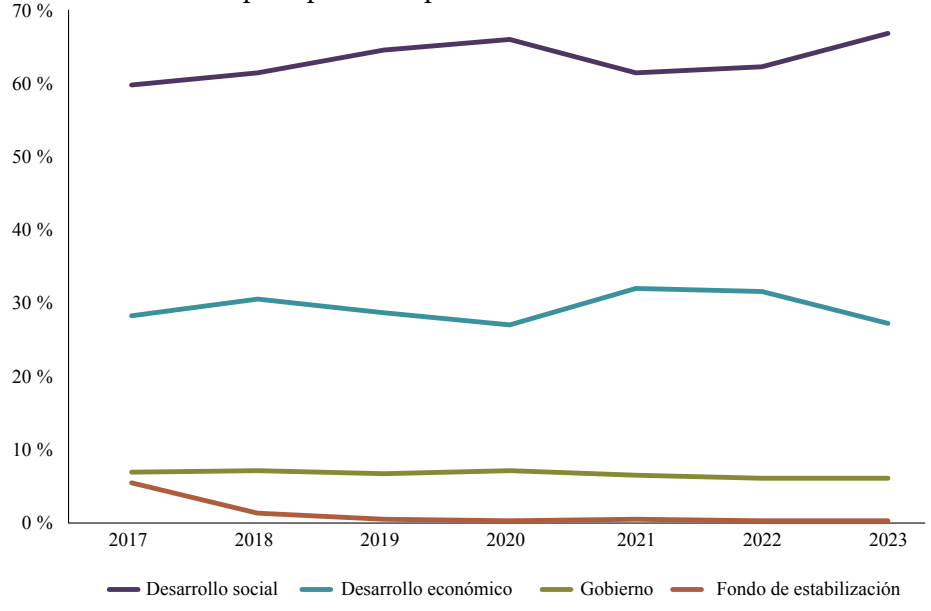
Cuadro 2. Universalización y diferenciación en los principales programas de la Cuarta Transformación

| *Programa* | *Destinatarios* | *Universalizado* | *Criterios de diferenciación* |
|---|---|---|---|
| Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores | Adultos mayores | Sí | No |
| Becas Benito Juárez | Estudiantes | No | Territorial –escuelas prioritarias– y socioeconómico –familias de ingresos bajos– |
| Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad | Personas con discapacidad | Sí –0 a 29 años–<br>No –30 a 65 años– | No<br>Sí, territorial |
| Programa Sembrando Vida | Campesinos | No | Sí, territorial y socioeconómico |
| Jóvenes Construyendo el Futuro | Jóvenes desempleados | No | Sí, sin empleo ni estudios; prioridad territorial –delitos– |

Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación de la Secretaría de Gobernación (2023a, 2023b, 2023c, 2023d, 2023e, 2023f).

Por otro lado, la reingeniería del gasto se dio a inicios de 2017, a partir de recortes a las funciones de administración pública y de fomento económico, lo cual permitió el crecimiento moderado de la función de desarrollo social (ver gráfica 1). Este reajuste pareció *tocar techo* en su contribución a la expansión del gasto social. Mientras que en 2019 este reacomodo propició el incremento de la proporción del gasto social en 3.3 puntos porcentuales (en adelante, pp), este crecimiento fue de solo 1.1 pp en 2020, 0.7 pp en 2021 y 0.39 pp en 2022.

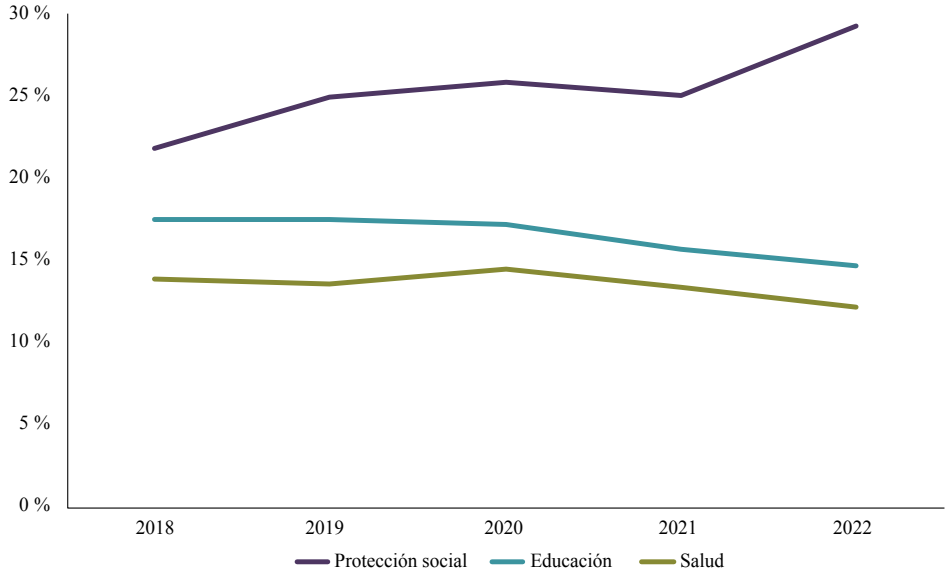
Gráfica 1. Distribución porcentual del gasto programable presupuestario por función, 2017-2023




Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s.f.).

Es probable que esta tendencia propició que, conforme avanzaba el sexenio, se tuvieran que hacer ajustes dentro de la propia función de desarrollo social, en detrimento de la salud y la educación, como puede apreciarse en la gráfica 2.

Gráfica 2. Composición del gasto programable presupuestario en desarrollo social, 2018-2022




Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2023).

Dentro del propio ramo 20 se hicieron ajustes severos, por ejemplo: el Programa Sembrando Vida (PSV) y las pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad, que tenían una participación del 82 por ciento en el total del ramo 20 en 2019, incrementaron al 96 por ciento en 2023. Más que un crecimiento espectacular del gasto social, lo que ocurrió fue su reacomodo hacia algunos programas específicos que, al parecer, se trató de expandirlos más que de articularlos en un sistema de bienestar. Tampoco estuvieron claros los criterios de priorización de los programas; si se comparan por su aporte a la realización de los derechos –como se muestra en el cuadro 3–, parece que no hubo mayor correspondencia ni explicación de las prioridades presupuestales.

El uso de los recursos jurídicos en la política social no fue necesario para diseñar y aplicar la política social durante este período. Se mantuvo la Ley de Desarrollo Social sin que fuera obstáculo para que, donde estuviera esta expresión, se le sustituyera por la de *bienestar*. Lo que sí se hizo al final del período fue incorporar en la Constitución el contenido de algunos de los programas sociales con la intención explícita de dificultar su supresión si los

Gobiernos posteriores fueran de otro signo político. Así, al artículo 4 de la Constitución se le añadió lo siguiente:

> El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.
>
> Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.
>
> El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación. (Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020)

Cuadro 3. Efecto de los programas sociales sobre los derechos

| *Programa* | *Alimentación* | *Salud* | *Trabajo* | *Seguridad social* | *Derechos por programa* | *Porcentaje del programa en el gasto social* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores | ✓ | x | x | ✓ | 2 | 69 |
| Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica | ✓ | x | x | x | 1 | 7.2 |
| Beca Benito Juárez de Educación Media Superior | x | x | x | x | 0 | 7.6 |
| Jóvenes Construyendo el Futuro | ✓ | ✓ | ✓ | x | 3 | 4.6 |

*(continúa)*

*(continuación)*

| *Programa* | *Alimentación* | *Salud* | *Trabajo* | *Seguridad social* | *Derechos por programa* | *Porcentaje del programa en el gasto social* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Programa Sembrando Vida | x | x | ✓ | x | 1 | 7.2 |
| Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad | x | x | ✓ | x | 1 | 4.4 |
| *Total* | *3* | *1* | *3* | *1* | *8* | *100* |

Nota: Del total asignado para estos programas, el 88.2 por ciento se destinó a transferencias monetarias, mientras que el 11.8 por ciento se asignó para el fomento del trabajo.
Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval (2024).

En ese sentido, se incluyeron derechos, no programas. Incorporar programas en cualquier legislación hubiera sido un despropósito, toda vez que implicaría rigidizarlos, cuando por su propia naturaleza tienen que adecuarse continuamente a los cambios. A manera de ejemplo: recibir las becas escolares se convirtió en derecho, sin embargo, no quiere decir que tenga que hacerse como ahora, a través de las pensiones Benito Juárez.

En cuanto a los instrumentos de política, solo quedaron las transferencias monetarias, incluso para sustituir algunas prestaciones de servicios de los Gobiernos anteriores; como el caso de las guarderías que, sin reparar en sus efectos remercantilizadores, fueron monetizadas.

La atención a los usuarios de los programas se realizó a través de un mecanismo denominado Servidores de la Nación que, para su financiamiento, se constituyó como un programa presupuestario; este fue puesto en práctica en el período 2000-2006 con un notable éxito político-electoral en la Ciudad de México (Canto, 2020). En realidad, se trató de un extenso número de personas que se encargaron de hacer el contacto directo con los destinatarios de los programas, y se ponían de manifiesto las bondades del programa y las acciones en materia de política social centradas en la figura de la Presidencia. Lo anterior fue observado en algunos estudios de caso, sin que se tenga la evidencia empírica para hacer la generalización al conjunto de programas.

De lo hasta aquí argumentado, se puede afirmar que el problema y la hipótesis de política social de los Gobiernos anteriores no se modificaron en lo sustancial, pero esto no quiere decir que no se reconozcan algunos

aspectos que sí presentan cambios respecto a las tendencias anteriores, y que desarrollados con mayor amplitud y precisión podrían dar lugar a un giro de importancia en la política social, tal es el caso del fomento al trabajo incorporado básicamente en dos programas: Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) y PSV.

En otro trabajo, el autor de este capítulo se ocupó de los alcances y las limitaciones del JCF y PSV (Canto, 2024), pero para los fines de este texto recuperar la preocupación por el papel del trabajo en la política social es una necesidad inaplazable. Con el PSV se trata de favorecer la producción rural colectiva, utilizando como incentivo las transferencias monetarias –solo por unos años–, con la condición de que las personas pertenezcan a un grupo comunitario de productores.

Es cierto que el problema del PSV no está suficientemente definido y que la hipótesis de acción tiene que ser afinada, como lo han establecido las evaluaciones de diseño (Coneval, 2020a); sin embargo, se debe resaltar que la falta de participación de los productores en las decisiones genera efectos negativos en la producción. Tal vez con mejor diseño tendría potencial.

En ese contexto, se puede afirmar algo similar del programa JCF (Coneval, 2020b). Este pretende favorecer la vinculación entre demandantes y oferentes de empleo, con el fin de propiciar la primera experiencia laboral –que es una de las principales limitantes de los jóvenes para ingresar al mercado del empleo–. Aunque es cierto que ha generado prácticas perversas por parte de los empleadores, que terminan por recibir mano de obra gratuita sin mayor obligación de su parte. De nueva cuenta, la participación de los destinatarios del programa es otra de las ausencias en su diseño y, consecuentemente, en su ejecución. Un rediseño de JCF junto con una adecuada evaluación de sus resultados podría hacer de este programa algo muy innovador.

## *El contexto de la política social*

Primero, hay que ubicar la política social en su contexto, aunque sea de manera provisional. Por un lado, no se puede omitir que hay un intento de visión de conjunto, pero, por otro lado, todavía no se tiene toda la información necesaria para ello. Así pues, en esta ocasión se identificarán algunos aspectos del proceso no considerados en el objetivo de este trabajo, tales como los efectos de las transferencias monetarias en la redistribución del ingreso y la concurrencia de los incrementos salariales. De esta manera, habrá una

apreciación más circunstanciada de las conclusiones. Si bien su profundización va más allá de los propósitos de este trabajo, habrá que verlos como apuntes a tomar en cuenta en posteriores investigaciones. Estos se dividen en seis:

1. *La pobreza de ingresos y las carencias sociales.* Hubo una disminución de la pobreza en el período 2018-2022, pero también es claro que se dio con el incremento de algunas carencias sociales de bienes fundamentales, como la salud y la alimentación (Galindo, 2024). El cuadro 4 muestra que la pobreza y la pobreza moderada disminuyeron, mientras que la extrema aumentó; así mismo, las carencias de acceso a la salud y las de acceso a la educación incrementaron.

Cuadro 4. Cambios porcentuales en la pobreza y en las carencias sociales, 2018-2022

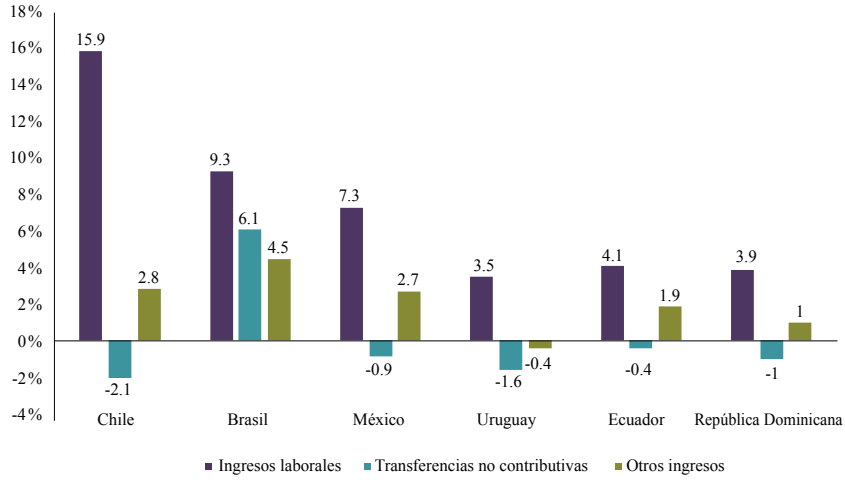
| *Pobreza / Carencias* | *2018* | *2022* | *2022 / 2018* |
|---|---|---|---|
| Pobreza | 41.9 | 36.3 | -5.6 |
| Pobreza moderada | 34.9 | 29.3 | -5.6 |
| Pobreza extrema | 7 | 7.1 | 0.1 |
| Carencia de acceso a la salud | 16.2 | 39.1 | 22.9 |
| Carencia de acceso a la educación | 19 | 19.4 | 0.4 |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Coneval (2023).

2. *Las transferencias monetarias*. Estas experimentaron un posible *sesgo antipobreza extrema*, debido a que favorecieron más a los deciles medios y superiores que a los inferiores (Jaramillo-Molina, 2023); tal vez se originó por disminuir los montos del esquema Progresa-Oportunidades-Prospera y enfocarse en los jóvenes desempleados, las personas con discapacidad, los campesinos propietarios y, sobre todo, los adultos mayores.

   Adicionalmente, el fenómeno de la disminución de la pobreza, combinado con el decremento de la parte correspondiente a las transferencias no contributivas a los sectores de menores recursos, no es algo privativo de México. Como se puede ver en la gráfica 3, de los cinco países latinoamericanos en los que hubo disminución de la pobreza en más de 2 puntos porcentuales, solo en Brasil no existió esa reducción.

Gráfica 3. Variación anual porcentual del ingreso per cápita por fuente de ingresos en hogares con menores recursos




Nota: El tamaño del grupo de menores ingresos se estima de la siguiente manera: Brasil con 29 por ciento; Chile, 19 por ciento; Ecuador, 34 por ciento; México, 42 por ciento; República Dominicana, 28 por ciento; y Uruguay, 10 por ciento.
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cepal (2023).

3. *La contribución del trabajo al incremento del ingreso.* Producto del acuerdo con los empresarios para incrementar los salarios mínimos. Resulta evidente que el ingreso aumentó, sin embargo, hay que valorarlo en la diversidad de sus fuentes y en la que parece explicar su mejoría. Más que transferencias monetarias, fue el incremento al salario mínimo el que parece haber sido el factor determinante de la mejora de los deciles bajos.

   La Cepal (2023) ubica en cerca del 80 por ciento la contribución de los ingresos del trabajo al incremento de los ingresos totales en México. Habría que preguntarse también si con los movimientos de estas variables se dio algún cambio en las tendencias de la redistribución de ingreso, puesto que el coeficiente de Gini siguió la misma tendencia que en los años precedentes: 502 en 2014, 464 en 2018 y 441 en 2022 (Cepal, 2023).
4. *Posibles efectos de la centralización excesiva del gasto social en las transferencias monetarias.* Como principal instrumento de la política centrado en los adultos mayores, pudo haber generado el descuido en la inversión en infraestructura para los servicios básicos, sobre todo en educación y salud (ver cuadro 5). Por detrás de lo anterior,

aparece un asunto mucho más mencionado que analizado de fondo: la reforma fiscal, pues sin ella ninguna política social resulta viable ni sostenible.

Cuadro 5. Algunas comparaciones de indicadores de gasto social con países de América Latina, 2022

| *Indicadores* | *Argentina* | *Brasil* | *Chile* | *Colombia* | *México* |
|---|---|---|---|---|---|
| Gasto social / Producto interno bruto (%) | 13.5 | 16.4 | 17.9 | 11.9 | 10.2 |
| Gasto per cápita en salud (USD)* | 99 | 168 | 236 | 868 | 112 |

*Dólares estadounidenses de 2022 a precios de 2018, es decir, se deflactaron con un índice de precios base 2018 = 100.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cepal (2023).

5. *La posible menor atención al rigor metodológico en el diseño de los programas*. Se hizo notar por las evaluaciones de diseño realizadas a diversos programas (Coneval, 2020a, 2020b), ya que se expuso la disminución en la *evaluabilidad*, el menor rigor en el diseño y en las metodologías de construcción de los padrones de la población objetivo y la posible solicitud a los beneficiarios de abstenerse a proporcionar información.
6. *El entorno del régimen político*. Está pendiente la evidencia para poder evaluar ese aspecto, que es crucial en el análisis de la política social. Las encuestas y las evaluaciones hablan de que en ningún momento se captó algún tipo de condicionamiento político a los beneficiarios, lo que es bastante creíble, pero no quita que algún tipo de influencia de importancia se ejerciera entre microimplementadores y partidos políticos, como fue puesto en evidencia en el período 2000-2006 en la Ciudad de México (Canto, 2020), donde los microimplementadores de programas eran transferidos a promotores del voto para solicitar la *devolución del favor*.

## *Conclusiones*

La política social del período 2018-2024 operó algunas modificaciones de importancia con respecto a la desarrollada en los tres sexenios anteriores, aunque mantuvo sus características principales. Por ejemplo, se enfocó en

el fomento al trabajo –como el PSV y el JCF– y se realizó la equivalencia de las categorías de *combate a la pobreza* con *incremento del bienestar*. En ambos casos, la hipótesis del incremento de capacidades para mejorar la *funcionalidad social* se llevó a cabo por medio de transferencias monetarias.

En la primera hipótesis de los antiguos sexenios, la estrategia desarrollada fue asociar las transferencias a la salud y a la alimentación para el mejoramiento de la escolaridad y de la ubicación en el mercado laboral; las evaluaciones hablan de que se alcanzaron los primeros objetivos, pero no el último. En cambio, en la hipótesis del último sexenio, las transferencias contribuyeron al mejoramiento del ingreso y el consumo, pero no hay evidencia alguna de que también se haya mejorado la producción de su población objetivo.

De los dos enfoques –tanto de la 4T como de los antecesores–, se podría decir que esperaron demasiado de las transferencias monetarias, ya que fue el mecanismo casi único de sus políticas sociales. Sus resultados fueron bastante limitados, y con la política salarial del último sexenio quedó claro que el incremento a los mínimos solo tuvo efectos positivos en el ingreso de las personas ubicadas en los deciles inferiores de ingreso. De otra manera, esta experiencia apunta a que es la articulación de políticas y no la dependencia de un solo programa lo que genera resultados más eficaces.

Las transferencias monetarias, cuando se convierten en el instrumento principal o único de la política social, plantean serias dudas sobre su sostenibilidad y sobre los efectos negativos no esperados; como lo apunta la experiencia de los países de América Latina en los que la disminución de la pobreza se acompaña de la baja incidencia sobre los sectores menos favorecidos por la sociedad. Adicionalmente, en México, la excesiva concentración del gasto social en las transferencias monetarias a los adultos mayores influyó al rezago en los requerimientos de salud y educación durante 2018-2024.

Para la diversificación de la política social es necesario incluir la activa participación de sus destinatarios. De tal manera, los rendimientos del PSV se verían favorecidos con la incorporación de la experiencia campesina en las decisiones sobre los períodos de siembra, los tipos de cultivos, etcétera. Además, la opinión de los jóvenes en JCF podría evitar el desaprovechamiento de su escolaridad, contribuiría al diseño de las corresponsabilidades de las empresas –para que no sean solo receptoras de mano de obra gratuita– y afectaría favorablemente en su transición de estudiantes a trabajadores.

Por lo tanto, las transferencias monetarias acumuladas desde 1997 debieron conducir al diseño de nuevos instrumentos e hipótesis de política

social, puesto que no habrá cambio de modelo mientras estos no se renueven. La incorporación del fomento al trabajo, la atención a los ingresos laborales en sus distintos niveles y la participación de los destinatarios en los rediseños de los programas son elementos ineludibles para una nueva política social, sin embargo, estos ajustes deben ser paulatinos. Así pues, es imprescindible la realización de dos reformas: la reforma fiscal, para alcanzar por lo menos las medias regionales, y la reforma de la perspectiva política, para que se deje de ver a la política social como generadora de resultados electorales y se le vea más bien como una piedra angular que abarca la reconstrucción social y el combate a la desigualdad.

## *Referencias*

Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación* (pp. 11-32). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Arrow, K. (1974). Una dificultad en el concepto de bienestar social. En K. Arrow y T. Scitovsky (comps.), *La economía del bienestar* (pp. 171-201). Fondo de Cultura Económica.

Asamblea General. (1969). *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social*. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-social-progress-and-development

Barba, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI.* Universidad de Guadalajara.

Bresser, L., Maravall, J., y Przeworski, A. (1995). *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata.* Alianza Editorial.

Cámara de Diputados LXIV Legislatura. (2019, 30 de abril). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Gaceta Parlamentaria, núm. 5226-XVIII, año XXII). https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf

Canto, M. (2020). *El sueño del ángel: Veinte años de política social en la Ciudad de México.* UAM Xochimilco.

Canto, M. (2024). Más allá de las TMC: El debate sobre la reubicación del trabajo en las políticas sociales. Su expresión en algunos programas sociales. Un análisis de diseño. En G. Ordóñez y O. Martínez (coords.),

*Balance de la política social en tiempos del COVID-19 y retos de la pospandemia en México.* El Colef.

Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cepal; Asdi.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2012). *Panorama Social de América Latina*. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c3d22634-859a-4f83-8c88-d7c233ac9bfc/content

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo inclusivo.* https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020a). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.* https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Programas/EPP/Documents/PSV.zip

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020b). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.* https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Programas/EPP/Documents/PJCF.zip

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023). *Informe de evaluación de la política social 2022.* https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Paginas/IEPDS-2022.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2024). *Consideraciones para el proceso presupuestario 2024.* https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/IPP/Paginas/2024.aspx

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno de México. 8 de mayo de 2020. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#gsc.tab=0

Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence: Essai sur le capitalisme moderne.* PUF.

Furtado, C. (1974). *Teoría y política del desarrollo económico.* Siglo XXI Editores.

Galindo, J. (2024, 21 de abril). Qué ha pasado realmente con la pobreza bajo el mandato de López Obrador. *El País*. https://elpais.com/mexico/2024-04-21/que-ha-pasado-realmente-con-la-pobreza-bajo-el-mandato-de-lopez-obrador.html

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.

Hirschman, A. (1984). *De la economía a la política y más allá: Ensayos de penetración y superación de fronteras*. FCE.

Iglesias, E. (1999). *Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998. Ideas y acciones*. BID.

James, É. (1975). *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*. FCE.

Jaramillo-Molina, M. (2023). *Redistribución y pobreza durante el sexenio iniciado en 2018*. [Diapositivas]. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/374544784

Kerstenetzky, C. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón. La reinvención del Estado social en el mundo contemporáneo*. FCE.

Meny, Y., y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Midgley, J. (2009). The Definition of Social Policy. En J. Midgley y M. Livermore (edits.), *The Handbook of Social Policy* (pp. 3-20). Sage.

Muller, P. (2019). Référentiel. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (dirs.). *Dictionnaire de politiques publiques* (pp. 533-540). SiencesPo.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1994). *Programa de Acción*. https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ICPD_programme_of_action_es.pdf

Palier, B., y Surel, Y. (2005). Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action. *Revue Française de Science Politique*, *55*(1), 7-32.

Pena-Trapero, B. (2009). La medición del bienestar social: Una revisión crítica. *Estudios de Economía Aplicada*, *27*(2), 299-324. http://www.revista-eea.net/documentos/27206.pdf

Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (PSB 2020-2024). Secretaría de Bienestar. 26 de junio de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0

Roth, A.-N. (2012). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Secretaría de Gobernación. (2023a, 28 de diciembre). Acuerdo número 21/12/23 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2024. *Diario Oficial de la Federación*.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712950&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2023b, 28 de diciembre). Acuerdo número 22/12/23 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712951&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2023c, 28 de diciembre). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712749&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2023d, 29 de diciembre). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713350&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2023e, 29 de diciembre). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713234&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación. (2023f, 30 de diciembre). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713371&fecha=30/12/2023#gsc.tab=0

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Cuenta Pública* [Conjunto de datos del período 2017-2023]. https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Knopf Publishers.

Uribe, C. (2004). Desarrollo social y bienestar. *Universitas Humanística, 31* (58), 11-25. https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/9509/7725

# La política social y el Coneval[1]

Fernando Cortés / Thania de la Garza N.

## *Preámbulo*

En 2024, el Poder Ejecutivo dio a conocer una iniciativa y emprendió acciones legales para eliminar algunos organismos constitucionales autónomos, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). Por lo tanto, el propósito central de este capítulo es sostener que la eliminación del Coneval y la sustitución de sus funciones por otros organismos del Estado no es buena idea, pues su papel va más allá de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, funciones específicamente señaladas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS); en los hechos, proporciona información útil para evaluar la política social de México en sus diversos entornos territoriales.

En concreto, el Coneval desempeña tres funciones básicas: *1)* medición de la pobreza, *2)* evaluación de los programas sociales y de la política social y *3)* la coordinación de estas actividades en las entidades federativas y los municipios. Si se desmembrara el Coneval sucedería la pérdida de las sinergias que emergen de la interacción entre sus funciones. Se dificultaría contar con estudios que permitan vincular los programas sociales con la pobreza y mensurar su importancia para el desarrollo social del país, además de que interferiría en la generación de información útil para la elaboración del informe de consideraciones presupuestales que anualmente hace

[1] Este capítulo se escribió cuando la eliminación del Coneval era una iniciativa, sin embargo, en julio de 2025 dejó de existir. Por lo tanto, se hará referencia al Consejo como un organismo activo.

llegar el Coneval a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; información eficaz para apoyar las decisiones en la elaboración del presupuesto federal. Incluso se romperían los vínculos que ligan la actividad del Coneval en materia de evaluación y pobreza con los Gobiernos subnacionales.

Al desaparecer la Comisión Ejecutiva (CE), formada por seis académicos especialistas en materia de evaluación de programas sociales y medición de la pobreza, se perdería la posibilidad de incorporar al quehacer cotidiano del Coneval los avances científicos tanto en medición de la pobreza como en el campo de la evaluación de los programas sociales.

Así pues, el capítulo consta de cuatro partes adicionales a esta. En el siguiente apartado se expone una serie de antecedentes necesarios para la buena comprensión del papel que ha jugado y juega el Coneval. El tercero está dedicado a la medición de la pobreza, pues se presentan las ideas centrales de la medición multidimensional de la pobreza, el concepto y medición de la pobreza laboral y la estimación de pobreza al nivel municipal. El cuarto apartado se dedica a la evaluación y el monitoreo de los programas sociales y de la política social. Por último, el quinto apartado sintetiza los contenidos, acentuando el carácter sistémico del Coneval que se perdería con su desmembramiento.

## *Antecedentes*

El 20 de enero de 2004 se promulgó la LGDS, en la cual se establece que este ordenamiento jurídico es de orden público, de interés social y de observancia en todo el territorio nacional, teniendo por objeto «garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social» (LGDS, 2004).

De acuerdo con el texto vigente en 2026 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales. Por ejemplo, el derecho a la educación lo garantiza el artículo 3, el 4 refrenda el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a la protección y derecho a la salud, a vivir en un medio ambiente sano, al acceso, disposición y saneamiento de agua y a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, mientras que el artículo 123 establece que los salarios mínimos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria

de los hijos. Los derechos sociales cubiertos por la Constitución refieren a todas las personas y no hace distinción alguna entre ellas.

En este marco jurídico, la LGDS creó el Coneval como un organismo público autónomo que gozaría de autonomía técnica y de gestión, aunque a la fecha aún no ha sido expedida la ley secundaria que regule y haga efectiva su autonomía. Desde el punto de vista del funcionamiento del Coneval, la CE juega un papel central, pues es la instancia orgánica que debe aprobar, previo estudio y discusión, el método de medición de la pobreza, así como sus modificaciones y avances, ya sea a nivel nacional, estatal y municipal.

La función de la CE es dar seguimiento y supervisar el diseño, adecuación y aplicación de los mejores sistemas e instrumentos de evaluación con el propósito de promover el alcance de los mejores resultados posibles de la política social, tomando en cuenta las restricciones del presupuesto disponible. A lo anterior hay que agregar que la CE tiene la función de comunicar los avances logrados por el Coneval en materia de medición de la pobreza y evaluación de programas sociales, y es su deber apoyar a los organismos pertinentes en las entidades federativas y municipios. Por lo tanto, también corresponde al Coneval contribuir al desarrollo de la política social en el país.

Las decisiones adoptadas por la CE, al pasar por el tamiz del Comité Directivo (CD), adquieren validez legal. El CD está constituido por representantes de varias secretarías de Estado, así como por los propios investigadores académicos que forman parte de la CE, y lo preside la secretaría encargada de lo social, que actualmente es la Secretaría del Bienestar –antes Secretaría de Desarrollo Social–.

De acuerdo con la LGDS, la CE debe estar conformada por seis académicos –electos por la Comisión Nacional de Desarrollo– y por el secretario ejecutivo del Coneval –nombrado directamente por el presidente de la república, y es quien preside la CE–. Así mismo, los postulantes a ser consejeros académicos (CA) del Coneval deben ser –o haber sido– miembros del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores; tener experiencia en la materia, que debe estar sustentada con publicaciones académicas e investigaciones en las áreas sustantivas en las que el Coneval realiza sus funciones; y colaborar con una institución de educación superior o de investigación que esté inscrita en el padrón de excelencia académica del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías.[2]

[2] Actualmente, Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.

Para los propósitos de este escrito, son destacables las siguientes características en el diseño del Coneval: *a)* la política social fue entendida en términos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con claros vínculos con la carta magna; *b)* se creó una estructura organizativa que cobija bajo un mismo organigrama las funciones de medición de la pobreza, evaluación de programas sociales y coordinación territorial; y *c)* se diseñó una CE conformada fundamentalmente por académicos.

Según la normatividad del Coneval, los académicos de la CE no forman parte del personal de la Administración pública mexicana, sino que deben continuar con sus labores de docencia e investigación en sus universidades e institutos de investigación. Así pues, fue innovador que la Administración dejara en manos de una mayoría de académicos –no funcionarios– el órgano ejecutivo del Coneval (Székely, 2005). En realidad, esta novedad institucional fue ensayada por primera vez en 2001, cuando la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) invitó a un conjunto de expertos en el tema de pobreza a diseñar una medición *oficial*. A diferencia de la CE, dichos especialistas fungieron a título personal como miembros del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, sin nombramiento burocrático alguno, junto con representantes de organismos de gobierno afines a la tarea, tales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Consejo Nacional de Población y la Sedesol; sin embargo, los académicos eran mayoría (Coneval, 2022; Székely, 2005).

La participación de la academia en estos menesteres descansa en la idea de que la medición de la pobreza, la evaluación de los programas sociales y la coordinación requieren incorporar desarrollos teóricos y metodológicos en diversos campos del conocimiento para cumplir de mejor manera su función. De este modo, los académicos aportan los avances en sus áreas de conocimientos a la CE, a la vez que el propio desarrollo en las áreas sustantivas del Coneval alimenta la reflexión y el trabajo académico en los establecimientos educativos, con lo cual se forman profesionistas capaces de contribuir al desarrollo del campo en México. Gracias a lo anterior, se creó un sistema con retroalimentación positiva entre un órgano de gobierno y la producción en áreas de la academia.

En una estructura organizativa, la combinación de las funciones de medición de la pobreza, evaluación de los programas sociales y la coordinación resalta las relaciones que deben existir entre estas tres áreas. Entonces, los resultados de los programas sociales deben estar orientados a abatir

la pobreza en los planos nacional, estatal y municipal. En consecuencia, la medición de la pobreza pasa a jugar un papel central.

## *La medición de la pobreza*

En este apartado se presenta una apretada síntesis de tres desarrollos. Los dos primeros muestran el trabajo que ha llevado a cabo el Coneval, sobre todo la interacción entre el trabajo académico y las exigencias de medición de la pobreza explícitamente incluidas en la LGDS. El tercero tiene su origen en las demandas originadas por la autoridad de gobierno encargada de promover la política de desarrollo social.

No es el propósito de este trabajo dar cuenta de todas las contribuciones que ha llevado a cabo el Coneval desde su existencia, sino mostrar el éxito que ha tenido el modelo organizativo al dejar fuera de las normas burocráticas de la Administración pública al conjunto de académicos que participan en la dirección sustantiva de su órgano de gobierno.

### *La medición multidimensional de la pobreza*

Combinando insumos de distintas fuentes, la CE diseñó la conocida *medición multidimensional de la pobreza*. En este sentido, y de acuerdo con lo establecido por el artículo 6 de la LGDS (2004), la medición debía situarse dentro del marco de los derechos sociales, como salud, seguridad social, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda, educación, medio ambiente sano y trabajo.

La propia LGDS (2004) en su artículo 36 establece que el Coneval utilizará para medir la pobreza la información generada por el Inegi, al menos con los siguientes indicadores: el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el grado de cohesión social y el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación.

Además, el artículo 37 de la LGDS (2004) señala que la medición debe realizarse cada 2 años y que los resultados deben tener validez estatal; y cada 5 años, validez municipal. Hay que recordar que el Inegi levanta el Censo de Población y Vivienda (CPV) los años terminados en cero, mientras que las muestras censales se aplican los años terminados en cinco. De igual manera, el Instituto realiza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los

Hogares (ENIGH) cada 2 años, con la que se genera una estimación de la prevalencia de la pobreza.

En el período 2006-2009, el Coneval inició un proceso de consulta permanente con investigadores nacionales e internacionales y se hicieron sondeos a la población para determinar el nivel de bienestar mínimamente aceptable en la sociedad mexicana, siguiendo las directrices del método de privación relativa de Peter Townsend. Además, en trabajos conjuntos con el Inegi, se diseñó el Módulo de Condiciones Socioeconómicas que complementaba la información faltante para el cálculo de la pobreza, a la vez que aumentaba el tamaño de muestra para garantizar inferencias válidas a nivel estatal, como lo requería la LGDS.

Luego, se invitó a Satya Chakravarty, James Foster y David Gordon –investigadores de reconocido prestigio internacional– y a los mexicanos Julio Boltvinik, Rubén Hernández y Humberto Soto para que presentaran sendas propuestas para medir la pobreza en México (Mora, 2010), considerando los criterios establecidos por la LGDS. A todos ellos se les demandó que las propuestas retomaran los indicadores del artículo 36 de la LGDS y permitieran identificar claramente a la población en situación de pobreza. Encima, la medición debía permitir la desagregación de la pobreza a nivel estatal y municipal, garantizar la comparación en el tiempo de los indicadores propuestos y, por último, reportar los resultados que arrojaba el método propuesto en una aplicación empírica, utilizando una base de datos del propio Coneval.

Con estos ingredientes en la mano, la CE procedió a diseñar el método multidimensional de medición de la pobreza. La primera operación que practicó la CE consistió en distinguir dos grandes dimensiones en el concepto de pobreza: el espacio del bienestar –conformado por el ingreso per cápita del hogar– y el espacio de los derechos sociales –constituido por los restantes indicadores señalados en el artículo 36–.[3]

Con respecto al espacio de bienestar, se empleó el procedimiento ampliamente utilizado en la medición de pobreza por ingresos que consiste en comparar el valor de una canasta alimentaria con el ingreso per cápita del hogar, debido a que permite separar a los pobres de los no pobres extremos. Las canastas elaboradas por el Coneval fueron más allá de los tradicionales

[3] Con excepción de la cohesión social, cuya unidad de referencia son los agregados sociales desplegados en el territorio que hasta ahora no se han incorporado plenamente a la medición, ya que se trata como una variable contextual.

requerimientos de calorías y proteínas al considerar también una serie de micronutrientes. Para diferenciar entre pobres y no pobres se construyó una canasta no alimentaria basada en una encuesta y en el análisis econométrico de la información de gasto que generó la ENIGH. La suma de los valores de ambas canastas –canasta total–, contrastada con el ingreso per cápita, permitió identificar hogares en condición de pobreza.

Para determinar los umbrales en el espacio de los derechos sociales, se emplearon secuencialmente cuatro criterios: *1)* aplicar las normas legales disponibles, *2)* en caso de no existir, recurrir a criterios definidos por expertos de instituciones públicas especialistas en el derecho en cuestión, *3)* si los dos caminos anteriores no arrojan una solución, recurrir a métodos estadísticos y *4)* en último caso, lo decidirá la CE del Coneval. Al final, solo se utilizaron los dos primeros en todos los indicadores, de modo que no fue necesario recurrir al uso de la estadística y menos a la decisión de la CE.[4]

Ahora bien, por su propia naturaleza, los derechos considerados se satisfacen o no, conforman un conjunto inseparable y no tienen jerarquía entre ellos; esto significa que los indicadores asociados a los diferentes derechos necesariamente son dicotómicos, indisolubles e indivisibles. De modo que se dispone de seis variables dicotómicas que indican si la persona en cuestión satisface cada una de ellas o no. Por lo tanto, cada persona estará caracterizada por un vector –con seis elementos– que informa sobre cuántos y cuáles derechos le han sido vulnerados. Sin embargo, con esta información no se puede afirmar quién es carente y quién no en el espacio de los derechos, para hacerlo se necesita sintetizar la información y considerar umbrales.

Tomando en cuenta las propiedades de los derechos, el Coneval (2010) definió el índice de privación social (IPS) como la combinación lineal de las variables que dan cuenta de cada dimensión del espacio de los derechos. Además, como cada indicador es dicotómico, el valor de esta combinación lineal varía entre 0 y 6. Con la fórmula que se presenta a continuación se puede determinar si se vulnera o no un derecho social, ya que es la suma de las carencias sociales padecidas; si el IPS tiene valores entre 1 y 6, se considera que al menos un derecho social es transgredido:

IPS = rezago educativo + salud + seguridad social + calidad y espacios en la vivienda + servicios básicos en la vivienda + alimentación nutritiva y de calidad

[4] Como se verá más adelante, solo se recurrió a los métodos estadísticos para identificar el umbral asociado a las carencias extremas.

Así como en el plano del bienestar se diferenció entre aquellos hogares cuyos recursos no alcanzaban para adquirir los bienes de la canasta alimentaria de los que no disponían de los recursos para comprar la canasta completa, por consideraciones a la política social se decidió diferenciar entre la población que experimenta carencias de aquella que padece carencia extrema en el plano de los derechos. Para identificar el umbral de carencia extrema se recurrió a varios métodos de estadística multivariada, todos ellos permitieron concluir que dicha área empezaba en tres derechos violados y se extendía, obviamente, hasta el valor máximo.

Por último, con esta información fue posible definir pobreza y pobreza multidimensional extrema, población vulnerable por ingreso y vulnerable por carencias, así como población sin carencias y con un adecuado nivel de bienestar económico. Fue así como se mostró el papel que jugó el conocimiento depositado en la CE para encontrar una solución consistente al problema de medición contenido en la LGDS. Por tanto, la estrategia seguida reiteradamente por el CE para incluir la medición multidimensional de la pobreza en la LGDS ha sido encarar la solución con base en el conocimiento acumulado.

### *La medición de la pobreza multidimensional en los municipios*

El papel del Coneval no se agota en el cálculo de la pobreza multidimensional, sino que es una institución que ha jugado un papel importante en el desarrollo del tema en interacción con el avance del conocimiento científico. El carácter netamente académico de la CE es el gozne entre las esferas pública y académica.

Como se ha señalado, la LGDS mandató al Coneval realizar estimaciones de pobreza a nivel municipal cada 5 años, debido a que los CPV no proporcionan toda la información necesaria para practicar dicha medición. La fuente censal entrega información a nivel municipal que permite calcular el rezago educativo, el acceso a la salud, calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda, pero no proporciona información confiable de ingresos de los hogares ni sobre el acceso a la alimentación y a la seguridad social. Para calcular la pobreza municipal es necesario *imputar* a la encuesta censal las variables faltantes, y es natural basarse en la ENIGH para solventar este propósito. En términos generales, esta problemática conforma el campo de *técnicas de estimación en áreas pequeñas*, ya que consiste en la combinación de distintas fuentes de información.

Para encarar la solución de este problema, el Coneval invitó en 2011 a cinco expertos estadísticos: tres extranjeros –Jae Kwan Kim, Nikos Tzavidis y Chris Brunsdon– y dos nacionales –Ignacio Méndez y Luis F. Nieto–. De las propuestas realizadas, se optó por el método de Elbers, Lanjouw y Lanjouw generalizado para estimar el ingreso. En cambio, para la estimación de la carencia en alimentación se usó la regresión logística; y para la seguridad social, los modelos logísticos jerárquicos con efectos aleatorios en el término libre. Esta aproximación tuvo ajustes en 2017, fecha en que se publicó la estimación municipal de 2015 y que llevó a recalcular los valores de 2010 en aras de la comparabilidad, y el procedimiento se repitió en el cálculo de la pobreza municipal de 2020 (Coneval, 2022).

De esta experiencia hay que destacar que el Coneval planteó en 2011 un problema en los límites del conocimiento estadístico y convocó a especialistas del extranjero y nacionales a resolver un problema bien acotado. En la actualidad, el avance de la teoría estadística sobre el tema y la estimación en áreas pequeñas y en las capacidades de procesamiento electrónico han generado nuevas avenidas para encarar el problema.

### *La medición de la pobreza laboral*

Los funcionarios encargados de implementar la política social del país cuentan con mediciones de pobreza espaciadas cada 3 años. Si bien las ENIGH se levantan en los terceros trimestres cada 2 años, las bases de datos suelen publicarse a mediados del año siguiente, habitualmente la última semana de julio; de este modo, la ENIGH levantada en el año 2022 se dio a conocer en julio de 2023. La administración que conoció los resultados de la pobreza calculados con la ENIGH de 2018, en realidad vio los resultados de la administración anterior. Entonces, para evaluar su política social solo le son útiles los levantamientos de los años 2020 y 2022, pues los resultados de su último año de gestión se publicarán en 2025.

Este desfase de la información impulsó al Coneval, a petición de la Secretaría de Desarrollo Social de la época, a generar medidas de pobreza en plazos más cortos. Por lo cual propuso una medida de pobreza laboral que, al basarse en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, se puede calcular con frecuencia trimestral. Así pues, la prevalencia de la pobreza laboral resulta de comparar el ingreso laboral de cada trabajador con la canasta alimentaria, rural o urbana, según sea la ubicación geográfica de las localidades en que se encuentra la fuerza de trabajo.

Con el propósito de avanzar en la observación del cumplimiento de los derechos sociales e ir más allá del acceso básico, el Coneval organizó un seminario académico donde se analizaron los problemas de medición de todos los derechos sociales considerados en la LGDS (Hernández *et al.*, 2018). Tomando en cuenta los avances logrados en el seminario y que la medición multidimensional de la pobreza solo abarca el acceso básico a los derechos sociales, el Coneval decidió considerar la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de los servicios que proporciona el Estado.

Finalmente, la iniciativa del Coneval dio origen al Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS), que contiene información complementaria a la que entrega la medición multidimensional de la pobreza en los tópicos de educación, salud, seguridad social, alimentación y vivienda, como brechas de género y desigualdad para mujeres indígenas, adultos mayores, población con alguna discapacidad, población infantil y adolescentes.

## *La evaluación y el monitoreo de la política y los programas sociales*

La sinergia positiva generada por la integración de académicos y funcionarios públicos en la CE propició la mejora en el diseño e implementación de los programas, pues se presentó un aumento en la frecuencia de uso de los ejercicios de monitoreo y evaluación sociales, hubo mayor rigor metodológico en el desarrollo de los ejercicios de evaluación, se incorporaron elementos teóricos y se usaron de evidencia en el diseño de políticas públicas. De esta manera, el trabajo del Coneval sobrepasó la realización de evaluaciones y ejercicios de monitoreo.

### *Contribución al diseño e implementación de la política y los programas sociales*

La probabilidad de éxito de una política pública se traduce en su efectividad al atender el problema público por el que fue creada. Factores como la inercia administrativa en el ejercicio de los recursos, las restricciones normativas a la innovación, la limitada capacidad institucional para el diseño de políticas públicas que trasciendan el ámbito sectorial y el énfasis solo en los bienes y servicios que entregan los programas sociales impiden el enfoque adecuado para evaluar las causas y los efectos de los problemas;

igualmente, dificultan la elaboración de alternativas exitosas y de programas similares que puedan sustituir o complementar la política pública.

En este contexto, el Coneval convocó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP), entes con atribuciones de evaluación, a definir un marco institucional único en monitoreo y evaluación que permitiera: *a)* una orientación clara hacia resultados, *b)* la generación de un lenguaje común a partir de un instrumento único de gestión y *c)* ejercicios de evaluación orientados a la toma de decisiones y mejora de programas públicos.

Por otro lado, el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2007 mandató la elaboración de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, un Programa Anual de Evaluación (PAE) y el desarrollo de la Matriz de Indicadores para Resultados para todos los programas presupuestarios.

Los Lineamientos establecieron obligaciones a los programas presupuestarios dirigidas a promover la orientación a resultados y a la mejor distribución y control del presupuesto. Para crear un espacio de reflexión sobre la política y el uso de la evidencia para sustentar las intervenciones, se retomaron los siguientes elementos:

1. *Diagnósticos de problemas sociales*. Para facilitar el cumplimiento de lo mandatado y ampliar la discusión referida al diseño de políticas públicas, el Coneval (s.f.a) elaboró el documento «Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos» con el propósito de caracterizar el problema que busca atender, sus causas y efectos, la identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo y la justificación de la intervención con base en la experiencia.
2. *Matriz de Indicadores para Resultados*. Generó un lenguaje común orientado a resultados entre los responsables de los programas, obligándoles a esquematizar la lógica causal de las intervenciones, describiendo los riesgos externos y definiendo indicadores para medir la consecución de sus objetivos. Este esfuerzo transversal generó una base histórica de datos sobre la gestión y los resultados de los programas sociales, que además de facilitar la rendición de cuentas, también generó un repositorio de información para mejorar los sistemas de monitoreo y el aprendizaje, permitiendo la evaluación de desempeño de los programas y su evolución.

3. *Evidencia para el diseño de programas*. El Coneval generó las «Guías prácticas para la mejora de políticas públicas» para sintetizar evaluaciones de impacto a partir del proceso metodológico de las revisiones sistemáticas. Adicionalmente, con el propósito de identificar la evidencia sobre el impacto de intervenciones públicas, se generaron los mapas de brecha de evidencia (Coneval, s.f.c). Las guías y los mapas permiten distinguir lo que funciona y lo que no para atender diferentes problemas sociales, facilitando la evidencia a las personas funcionarias públicas. Estas acciones se derivaron a partir de la interacción con organizaciones como 3ie, Mathematica, Policy Research y Campbell Collaboration.

## *Calidad en la evidencia generada a partir de evaluaciones*

Derivado del carácter mayoritariamente académico de la CE, una de las discusiones recurrentes fue la calidad de las evaluaciones como condición indispensable para su uso (Weiss, 1998). La calidad refiere a varios criterios: rigurosidad, factibilidad, pertinencia, relevancia, ética, principios jurídicos, disponibilidad (Coneval, 2024b) e independencia del ente evaluador (Scriven, 1991; Weiss, 1998).

Los Lineamientos establecieron diferentes tipos de evaluaciones con el objetivo de responder diversas preguntas acerca de los programas sociales, de estrategias, grupos de programas y políticas. Los tipos de evaluaciones que se proyectaron fueron de diseño, de consistencia y resultados, de procesos, de indicadores, de impacto, específicas, complementarias y estratégicas.

Con el propósito de mejorar la calidad de las evaluaciones, facilitar su desarrollo y permitir la comparación de resultados, en 2007 el Coneval inició el desarrollo de modelos de Términos de Referencia (TdR)[5] para las Evaluaciones de Diseño y de Consistencia y Resultados. El PAE 2007 mandató el desarrollo de estas evaluaciones para todos los programas sujetos a Reglas de Operación,[6] así como el uso del modelo de TdR. A partir del análisis de los resultados, la CE determinó las acciones que se presentan a continuación para mejorar la calidad:

[5] La Evaluación Comprehensiva del Gasto de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile se utilizó como insumo para el desarrollo.

[6] A excepción de los que harían Evaluaciones de Consistencia y Resultados.

1. *Inicio de un proceso de revisión y modificación de los TdR.* Al comenzar esta fase, se solicitó la inclusión de un análisis de consistencia y precisión, además de la realización de pilotos de los TdR modificados (Coneval, 2015, 2020, 2021c).
2. *Proceso de revisión de resultados dependiendo del tipo de evaluación.*[7] El total de evaluaciones se distribuyeron entre los investigadores académicos –dependiendo de su experiencia– para revisarlos y, en su caso, elaborar la opinión del Coneval respecto a los resultados.
3. *Reuniones con los equipos de evaluación para revisar los resultados.* Adicional a las reuniones de seguimiento de las evaluaciones establecidas en el Programa Anual de Evaluación, a las sesiones de la CE se invitaba a los equipos de evaluación, a las Unidades de Evaluación de las dependencias y a responsables de los programas para la discusión conjunta de los resultados.
4. *Análisis de factibilidad y mesa de revisión de pares para las evaluaciones de impacto.* Para dar certeza sobre los impactos de los programas sociales, se elaboró el «Guion del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto» para analizar la viabilidad del desarrollo de la evaluación y aprobar su realización. Una vez aprobada, el Coneval integró una mesa de revisión de pares con expertos nacionales para analizar en un primer momento el diseño y, posteriormente, los resultados.
5. *Integración de listados de expertos temáticos y de evaluación en centros de investigación y universidades.* Para incorporar los avances científicos y temáticos en el desarrollo de evaluaciones en la CE, anualmente se revisaba el listado para invitar a participar a nuevas personas y centros en los procesos de adjudicación de las evaluaciones.
6. *Índice de satisfacción de los usuarios del Coneval.* Para mejorar la calidad de los ejercicios de evaluación anualmente, se inició la elaboración de un índice de satisfacción en el cual se valoran las siguientes dimensiones: utilidad, formato, mecánica, contenido, reputación, confianza y satisfacción del ejercicio de evaluación (Coneval, 2021b).

[7] Con el propósito de desarrollar las evaluaciones, el Coneval creó el Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados, una plataforma informática que deben utilizar las Unidades de Evaluación de las dependencias y entidades.

## *La mejora de la política social como fin de la evaluación*

La evaluación de la política social en México es un ejercicio ambivalente: es incómodo y generoso para los funcionarios públicos. Es un juicio de valor sobre diversas dimensiones de la política social que por ley debe ser público y que se traduce en la valoración del desempeño de quienes la diseñan e implementan, generando animadversión al ejercicio y resistencia al considerarla como una fuente de identificación de oportunidades, de lecciones, así como de miradas externas y expertas sobre cómo atender los problemas.

Entonces, se considera un ejercicio generoso porque contribuye al menos a tres objetivos: *1)* mejorar la política social al ofrecer a sus diseñadores e implementadores evidencia sobre las fortalezas y debilidades y al proponer recomendaciones para impulsar las primeras y atender las segundas; *2)* fomentar una mejor toma de decisiones acerca de su presupuestación y de los mecanismos de coordinación entre los ejecutores de la política, ya que ofrece evidencia que puede ser comparable y contextualizada; y *3)* generar aportaciones para la rendición de cuentas y conocer las características de la política social, sus resultados, el ejercicio de los recursos públicos, la identificación de responsabilidades en su implementación y la evolución de estos elementos.

Enseguida, se presenta una serie de acciones que se realizaron a partir de la visión académica y de administración pública tendiente a la mejora de la política social a partir de las evaluaciones:

1. *Identificación de preguntas clave a responder.* Para saber qué necesitan los responsables de la política y programas sociales se tiene comunicación constante, formal e informal, con funcionarios de alto nivel de los Gobiernos federal, estatal y municipal, entes autónomos, legisladores, ministros de la Suprema Corte de Justicia y representantes de organismos internacionales y de las Naciones Unidas.

   Así mismo, como parte del proceso inicial de la elaboración del PAE para cada ejercicio fiscal, se solicita a cada dependencia y entidad de la Administración pública federal –por medio de la Unidad de Evaluación– las necesidades de evaluación para priorizar sus demandas (Coneval, 2018b).
2. *Desarrollo de capacidades.* Anualmente, se han establecido planes de capacitación tanto para el personal del Coneval como para el personal de las Unidades de Evaluación con el propósito de fortalecer

un lenguaje común, los alcances, requerimientos, ventajas y limitaciones de los tipos de evaluación. Algunos ejemplos son la incubadora de evaluaciones de impacto (Coneval, 2018a) y los diplomados de evaluación con el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe.

3. *Informes sintéticos e integración de bases de datos*. Para facilitar el uso de resultados de las evaluaciones, la CE solicitó evaluaciones sintéticas de no más de cinco cuartillas que permitieran valorar el desempeño de los programas sociales y que dieran la posibilidad de realizar un ejercicio comparativo de los elementos evaluados.

   A partir de lo anterior, se construyeron las evaluaciones de desempeño y de monitoreo, así como las fichas de monitoreo y evaluación y de desempeño de fondos de aportaciones federales del ramo 33 (Coneval, 2018b), y se generaron los inventarios Coneval, que son bases de datos con información de programas sociales a nivel federal, estatal y municipal (Coneval, 2024b).

4. *Oportunidad en la entrega de resultados*. Una condición necesaria para el uso de resultados es contar con la evidencia cuando se necesita (Patton y Campbell-Patton, 2018). Para esto, el marco normativo del proceso de presupuestación en México señala su inicio el 1 de mayo y su conclusión el 30 de abril, con la entrega del informe *Cuenta pública*.

   Igualmente, la SHCP debe integrar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre a la Cámara de Diputados para su discusión. La Subsecretaría de Egresos (SE) tiene 4 meses para analizar, negociar e integrar, de manera conjunta con todas las dependencias y entidades de la Administración pública federal, el paquete presupuestario.

   En 2009, se generó el documento «Consideraciones presupuestarias» con el objetivo de presentar evidencia sobre: *a)* las prioridades en materia de pobreza y derechos sociales y *b)* el desempeño de los programas sociales para atender estos objetivos (Coneval, 2024a). Este documento se entrega en junio a la SE y a la Cámara de Diputados para permitir su discusión y contribuir a la toma informada de decisiones.

*Incentivos al uso de los resultados de evaluación y monitoreo*

La evaluación efectiva requiere un enfoque metodológico riguroso y, en consecuencia, puede ser un ejercicio que demande tiempo y recursos financieros adecuados (Campbell y Stanley, 2015; Weiss, 1998). En la función pública, como se ha mencionado, genera animadversión a pesar de los beneficios que otorga. Entonces, la CE reconoció esta dualidad de la función de evaluación e instrumentó acciones para incentivar positivamente a los entes públicos a realizar ejercicios de evaluación:

1. *Reconocimiento a las buenas prácticas*. En 2009, el Coneval emitió la primera convocatoria para reconocer las buenas prácticas en materia de evaluación dirigida a las dependencias y entidades de la Administración pública federal con el propósito de reconocer ejercicios de evaluación, no el desempeño de los programas.

   Desde esa época se ha realizado un evento con presencia de medios de comunicación y de los responsables de las prácticas en donde públicamente se reconocen los ejercicios de evaluación y su uso en la mejora de la política y programas sociales. Este evento derivó en el interés de realizar más evaluaciones y documentar su uso por funcionarios públicos (Results for All, s.f.). A partir de 2013, el reconocimiento se amplió a las entidades federativas; y desde 2015, a organizaciones de la sociedad civil y entes autónomos (Coneval, s.f.d).
2. *Uso no vinculatorio de las evaluaciones*. Debido a la delimitación de la función del Coneval como ente evaluador y la imparcialidad de la función de evaluación, hubo una reflexión profunda en la CE al diseñar el proceso para la atención de hallazgos y recomendaciones derivados de las evaluaciones. Por lo tanto, se determinó establecer un mecanismo para facilitar el uso de las evaluaciones, considerando en quién recae la responsabilidad de mejorar los programas y del carácter iterativo de los ejercicios de evaluación (Coneval, 2018b). La primera consideración realza la facultad de los responsables de la política y programas sociales acerca de la decisión de las acciones de mejora, mientras que la segunda reconoce que el ente evaluador podría tener un conflicto de interés al evaluar lo que propuso.

   Al igual que en los Lineamientos, se estableció que la formulación del «Mecanismo para el seguimiento de aspectos susceptibles de mejora» fuera un documento en conjunto con la SHCP y la SFP

(Coneval, 2011). De igual modo, se determinó que de los hallazgos y recomendaciones se identificaran aspectos susceptibles de mejora a partir de un análisis entre unidades de dependencias y entidades sobre la claridad, relevancia, pertinencia y factibilidad. De esta manera, la atención de las recomendaciones no ha sido obligatoria (Coneval, 2021a).

3. *Índice de avance en monitoreo y evaluación*. Tomando en cuenta que los tres órdenes de gobierno participan en la definición e implementación de la política y los programas sociales, el Coneval consideró como una de sus acciones apoyar el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación nacional y subnacionales. Desde 2011, se procedió a elaborar un índice para medir los diferentes componentes de los sistemas de monitoreo y evaluación (Coneval, 2022). Con base en este índice y en sus componentes se ordenan las entidades federativas en función de su grado de avance (Coneval, 2018b).
4. *Medición del uso de evidencia*. La idea que ha guiado el accionar del Coneval ha sido: lo que se mide se puede mejorar. La medición del uso de la información derivada de los ejercicios de evaluación, monitoreo y medición de pobreza ha permitido responder cuáles son los resultados que debe tener en cuenta un ente evaluador para mejorar la política y programas sociales.

   Para llevar a cabo esta medición se emplean varios indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados y la base de datos de uso de la información del Coneval (Coneval, 2023). Esto incentivó al personal del Coneval a realizar acciones para impulsar su uso y a actores externos a contar con evidencia sobre los beneficios de los ejercicios de evaluación, monitoreo y medición de pobreza en la mejora de la política y programas sociales.

## *Epílogo: El Coneval como ente evaluador de la política social*

El Coneval es un organismo complejo y maduro que ocupa un lugar significativo en la estructura del Gobierno de México. Inmerso en el ámbito de los derechos sociales, está compuesto por estrechos vínculos que ligan a las áreas de medición de pobreza con la evaluación de programas sociales, a lo que se agrega su réplica en los diversos órdenes subnacionales. Todo esto

sin dejar de lado el conocimiento acumulado que se puede consultar en su sitio web.

Los propósitos de los programas se insertan en los diversos ámbitos sociales incluidos en la medición de la pobreza. Por tanto, los éxitos alcanzados se observan en la disminución de las carencias sociales o aumentos de los ingresos a nivel estatal y municipal; estos objetivos deben lograrse empleando de la mejor manera posible los recursos que se disponen.

Si bien durante los primeros años de funcionamiento del Coneval el trabajo se limitó fundamentalmente al nivel nacional, poco a poco se fue desplazando hacia los estados y municipios del país. Una síntesis de la situación de la política social se elabora cada 2 años y se plasma, desde 2008, en los Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (Coneval, s.f.b).

A lo largo de este trabajo se ha mostrado que el Coneval no solo está conformado por tres áreas –pobreza, evaluación y coordinación–, sino que el conjunto de relaciones y la trama de vínculos conceptuales y organizacionales son parte constitutiva de la institución. Separarlos sería imposible sin pagar el precio de desbaratar la idea de un organismo que dé seguimiento a la observancia de los derechos sociales asentados en la carta magna.

Parte del trabajo interno desarrollado por el Coneval se sintetiza en el documento «Consideraciones presupuestarias». En él se despliegan las prioridades en materia de pobreza y derechos sociales, así como el desempeño de los programas para atender estos objetivos. El propósito central es proveer a los legisladores de información pertinente, relativa a la discusión del presupuesto de egresos.

En este sentido, la medición de pobreza sobrepasa el objetivo de generar información estadística y da sustento a la valoración de la efectividad de la política social en la superación de la pobreza. Separar las funciones de medición de la pobreza, de evaluación de los programas sociales y del seguimiento y apoyo en los órdenes subnacionales atentaría contra el carácter sistémico del Coneval en su relación con la estructura interna y en sus relaciones con las Secretarías de Bienestar de las entidades federativas, la SHCP, la SFP y la Cámara de Diputados.

## *Referencias*

Campbell, D., y Stanley, J. (2015). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Ravenio Books.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.a). *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos* [Informe]. https://www.coneval.org.mx/informes/evaluacion/impacto/diagnostico_programas_nuevos.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.b). *Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Paginas/Informes_Evaluacion.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.c). *Lo que sí funciona: Guías prácticas para mejorar la política pública*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politicas/Impacto/Paginas/GuiasMejora.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.d). *Reconocimiento de buenas prácticas de monitoreo y evaluación de programas sociales* [Conjunto de datos]. https://www.coneval.org.mx/Eventos/ReconocimientoBuenasPracticas/Paginas/default.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2011). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración pública federal*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/Mecanismo_Seguimiento_2011.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2015). *Modelo de Términos de Referencia para Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Metodologia/Paginas/EED.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018a). *Incubadora de evaluaciones de impacto* [Diapositivas]. https:/

/www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politicas/Impacto/Paginas/incubadora_impacto.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018b). *Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México. Memorias del Coneval 2006-2018*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Términos de referencia de la evaluación en materia de diseño con trabajo de campo*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Metodologia/Paginas/Diseno.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2021a). *Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2020-2021*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/ASM/Documents/Informe_ASM_20_21.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2021b). *Medición de satisfacción de usuarios de las evaluaciones 2019-2022*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Metodologia/Documents/Medicion_Satisfaccion_de_Usuarios.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2021c). *Términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Metodologia/Paginas/ECyR.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_MyE_EF_2021.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023). *Matriz de indicadores 2023* [Reporte de resultados]. https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Documents/MIR_Reporte_Anual_2023.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2024a). *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2024*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/IPP/Paginas/2024.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2024b). *Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo*

*Social*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Inventario/Paginas/Inventario_Programas_Acciones_Sociales.aspx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Arts. 1, 3, 4 y 123 [Texto vigente al 6 mayo de 2026]. 5 de febrero de 1917 (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Hernández, G., Aparicio, R., y Mancini, F. (coords.). (2018). *Pobreza y derechos sociales en México*. Coneval; UNAM.

Ley General de Desarrollo Social [LGDS], *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004 (México).

Mora, M. (coord.). (2010). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. El Colegio de México.

Patton, M., y Campbell-Patton, C. (2018). *Utilization-Focused Evaluation*. Sage Publications.

Results for All. (s.f.). *An Awards Program for Good Practices in Monitoring & Evaluation* [Informe]. https://results4america.org/wp-content/uploads/2019/04/1.-Coneval-Awards-2019.pdf

Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Sage Publications.

Székely, M. (2005). *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*. Porrúa.

Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall.

# La Agenda 2030 y el potencial de mediano plazo del modelo de la 4T de reducción de pobreza en México

Héctor Nájera

## *Introducción*

Después de un período sin fluctuaciones importantes en la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional, los años 2022 y 2024 –correspondientes al cierre de la primera administración de la Cuarta Transformación (en adelante, 4T)– destacan por presentar la mayor reducción de pobreza multidimensional y de pobreza por ingresos en México (Cortés, 2024; Cortés y Valdes, 2024). En el caso de la pobreza multidimensional, la primera caída (2020-2022) fue de 7.6 puntos porcentuales, mientras que la segunda (2022-2024) fue de casi 7. Esto se explica, en su mayoría, por el aumento de los ingresos y la consecuente disminución de la pobreza monetaria, la cual se redujo entre 2020 y 2024 del 52.8 por ciento al 35.4 por ciento (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], s.f.b).[1]

La magnitud de la caída de la pobreza ha sido tal que los argumentos a favor del abordaje para la reducción de pobreza de la Administración federal 2018-2024 han ganado contundencia, mientras que las críticas se han concentrado en discusiones sobre los detalles de la distribución propobre de las transferencias monetarias, del uso de transferencias para la creación de clientelas y el olvido de los servicios públicos y sociales (Jaramillo-Molina, 2021, 2022; Martínez, 2023; Martínez *et al*., 2023; Ordóñez y Martínez, 2024).

[1] Conforme a los hallazgos de Cortés y Valdes (2024), el análisis de la magnitud de estos cambios es más complicado cuando se consideran los datos de las ediciones estacionales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 y 2022. El primer trimestre de 2020 había ya reflejado una caída importante de la pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 no estableció como tal un modelo de reducción de la pobreza, sino que planteó dos ideas centrales del abordaje de la 4T: *1)* el fortalecimiento y expansión de algunos programas sociales para poblaciones que, sin diagnóstico alguno, se consideraban en mayor riesgo de pobreza y *2)* la recuperación de los salarios mínimos (20 %) en términos reales.

Con el paso del tiempo, el abordaje de la 4T se asentó como un modelo simple de reducción de las cifras de pobreza, según el indicador oficial,[2] el cual se caracteriza por basarse en dos fuentes que afectan al ingreso corriente total de los hogares: el primer componente opera a través del efecto de arrastre que ha tenido el alza de los salarios mínimos sobre el ingreso laboral, mismo que representa aproximadamente el 70 por ciento del ingreso de un hogar en México. Aunque el alza inició en la Administración anterior, la magnitud de los cambios anuales fue superior en el período 2014-2022 (Esquivel, 2023) y continuó así en 2025 (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos [Conasami], s.f.); y el segundo componente es el efecto esperado del incremento en el volumen de transferencias públicas en forma de programas sociales sobre el ingreso corriente.

¿Qué tan decisivos han sido estos dos componentes? La evidencia actual es bastante convincente al respecto (Cortés, 2024). Entonces, se debe partir de que la *medición multidimensional* tiene fuertes rasgos de unidimensionalidad en tanto las estimaciones de los pesos implícitos de la medición indican que es ocho veces más sensible a cambios en el ingreso que a cambios en carencias (Cortés, 2025).

El 90 por ciento de la caída de la pobreza multidimensional es atribuible a un aumento de los ingresos; de esta cifra, casi el 80 por ciento se explica por un efecto de los salarios, mientras que el porcentaje de los programas es más pequeño. En sexenios anteriores, la pobreza multidimensional después de las transferencias se reducía en 2 puntos porcentuales; sin embargo, en 2022 y 2024 la reducción fue de casi 3 (Cortés, 2024; Cortés y Valdes, 2024; Inegi, s.f.b).

La apuesta por mejorar el ingreso vía salarios y transferencias brindó mejores réditos en términos de reducción de pobreza. Bajo el modelo de la 4T, parece incuestionable que, si los salarios crecen a un ritmo alto, la pobreza por ingresos y la multidimensional continuaran cayendo sostenidamente,

[2] Se pone este énfasis para distinguir el fenómeno de la pobreza de lo que reporta la medición oficial, dado que son aspectos que se encuentran epistemológicamente en planos distintos.

aunque no tenderían a cero por el componente de derechos sociales de la medición oficial. En un aumento tal de los ingresos sería posible calificar en el mediano plazo al modelo de reducción como éxito rotundo, pero ¿qué estándar podría utilizarse para otorgar tal calificación?

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 propone un horizonte razonable para evaluar el desempeño de las naciones respecto a la reducción de la pobreza, tanto la multidimensional como la de ingresos. ¿Por qué valdría la pena preguntarse sobre la posible caída de la pobreza en el mediano plazo? La respuesta tiene que ver con el convencimiento o no de que el alza de los salarios reales tiene restricciones macroeconómicas –no pueden crecer indefinidamente–, de que el espacio fiscal es muy estrecho y, por tanto, las transferencias públicas no tienen mucho margen para aumentar.

No hay ningún país en el siglo XX o XXI que haya reducido sostenidamente la pobreza sin un gasto social mucho más grande, altas tasas de crecimiento económico por períodos prolongados y sin una política social con servicios esenciales de salud y educación de calidad que brinde a la ciudadanía un conjunto de capacidades fundamentales para el mundo del trabajo y para la vida (Ayoo, 2022; Caminada y Goudswaard, 2009; Choi y Choi, 2007; Kozel, 2014).

¿Qué tan probable es que el modelo actual tenga éxito o que sea un rotundo fracaso hacia el 2030? Este tipo de preguntas son útiles porque las tendencias y las prospectivas de la pobreza tienen algún protagonismo en el debate público, (des)orientan la narrativa en los medios y, a veces, influyen en los diferentes cursos de acción.

Este capítulo presenta los resultados de un ejercicio de prospectiva, fundamentado en inferencia bayesiana, de las tendencias de la pobreza por ingresos en México bajo el modelo de su reducción. De igual forma, se aborda la pobreza por ingresos porque el modelo 2018-2024 operó sobre ese indicador y también porque ya se hizo tal ejercicio para la pobreza multidimensional en México (Nájera y Huffman, 2025).

## *Modelos explicativos de la pobreza*

Para el abordaje del período 2018-2024 no se utilizó un modelo científico de reducción de pobreza, se estableció un abordaje que emergió de algunas ideas plasmadas en el PND 2019-2024 que establecen un conjunto de relaciones con los indicadores de la medición oficial. Es muy distinto a los modelos

científicos explicativos de la pobreza, ya que estos son causales y generativos: si cierta condición se satisface, pues se esperaría un aumento o reducción de la pobreza.

Los ejercicios estadísticos prospectivos deben cumplir al menos con dos condiciones: *1)* el uso de un modelo causal del fenómeno de interés y *2)* suficiencia de información utilizada para las proyecciones. Todo ejercicio estadístico de prospectiva pretende modelar la posible variación de cierto indicador. Este tipo de abordajes son condicionales a un modelo causal subyacente sobre aquello que hace que un indicador incremente, decrezca o permanezca igual. Sin tal modelo, cualquier ejercicio carece de sentido porque la expectativa de cambios dependería de la aleatoriedad.

Es posible distinguir entre dos grandes tipos de modelos: aquellos que hipotetizan sobre las causas de la pobreza bajo alguna teoría científica específica y los de corte empirista que, aunque pueden tener alguna hipótesis débil, usualmente elucidan ciertas causas de los cambios de la pobreza toda vez que ya se ha producido una variación. Mientras que los primeros utilizan definiciones científicas de la pobreza, los segundos tienen baja o nula confiabilidad del objeto de su interés (Cartwright *et al*., 2022). Por ejemplo, la definición de pobreza es pseudocientífica –se confunden causas con consecuencias– y no se ciñe a los principios fundamentales de la medición científica basada en modelos, dejando de lado los criterios básicos de precisión y exactitud (Tal, 2017, 2024).

Otra característica que suelen tener los modelos pseudocientíficos es que son redundantes o cíclicos. Es decir, son modelos que mezclan parcial o totalmente las causas y consecuencias de la pobreza con la definición propia del fenómeno: si la pobreza es una situación de bajos ingresos, entonces la solución es aumentarlos. Pensar en las mediciones como un mecanismo causal es una trampa.[3] No se niega el efecto del ingreso sobre el bienestar, pero se desestima la reputación del modelo oficial como un modelo teórico de la pobreza, porque no explica los motivos por los cuales aumentarían los recursos de los hogares.

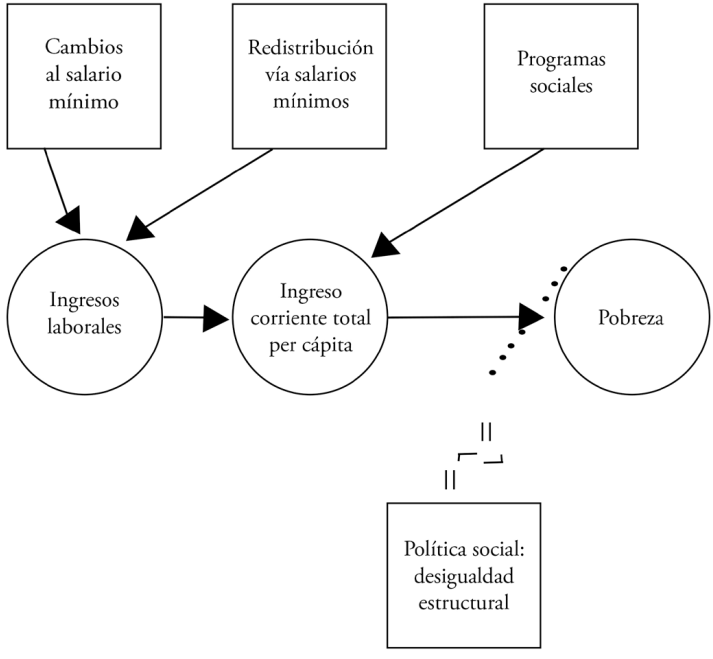
Así pues, este estudio tiene la intención de conocer si existen límites al abordaje 2018-2024 de reducción de pobreza –similar al empirista– o si es un modelo teórico idealizado de pobreza, como sería el de estratificación

[3] Cuando el modelo de medición está ausente –o pobremente especificado– es común encontrar este tipo de paradojas, por ejemplo: la pobreza se reduce poniendo pisos de tierra porque tal cosa es un indicador de la medición oficial.

social, de Peter Townsend, o el famoso modelo de capital humano proveniente de la economía (Mincer, 1958; Spicker *et al*., 2009; Townsend, 1979). El modelo federal 2018-2024 parece partir de hipótesis débiles[4] y lineales sobre la relación entre la pobreza y los ingresos. En este modelo los mecanismos principales son: *1)* el aumento de los ingresos laborales vía fijación de salarios mínimos y no necesariamente vía productividad y *2)* el efecto del aumento en el volumen de las transferencias monetarias.

En la figura 1 se esquematiza el modelo sintético 2018-2024 de reducción de pobreza que emana de dos fuentes: *1)* los enunciados e ideas del PND 2019-2024 y *2)* del discurso que se asentó a partir de la publicación de los resultados de 2022, donde *ex post* se sostenía que eran atribuibles a una nueva manera de enfrentar el problema de la pobreza.

Figura 1. Modelo oficial sintético de la reducción de la pobreza, 2018-2024




Fuente: Elaboración propia.

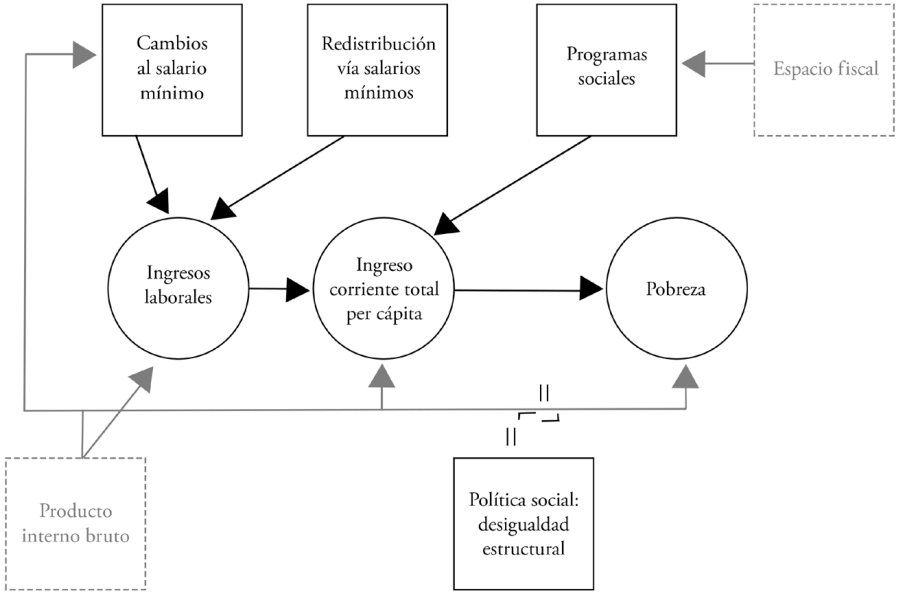
[4] En el sentido de que las hipótesis no se ubican como tales en una teoría científica de la pobreza y no se trasladan a parámetros o variables aleatorias, por ejemplo: un incremento del 10 por ciento del salario mínimo se traduce en una reducción de 2 puntos porcentuales de pobreza con una incertidumbre de 1 punto porcentual.

En este caso, la pobreza es una función simple del ingreso corriente total per cápita, que está influido por el ingreso laboral y los ingresos por transferencias; aunque el primero también es una función simple del aumento del salario mínimo.

Este modelo es acíclico, local y explícito, es decir, que toda relación que no se especifica, no existe. Por ejemplo, no hay relación alguna entre el salario mínimo y las transferencias, y tampoco hay restricciones presupuestarias sobre estas últimas. Además, todas las relaciones son directas y simples, ello explica por qué no hay ninguna flecha entre las desigualdades estructurales y la pobreza en México.

En consecuencia, este capítulo tiene entre sus objetivos dar a conocer la capacidad del modelo oficial para reducir sostenidamente la pobreza hacia 2030. Dado que ni los salarios mínimos ni las transferencias monetarias pueden crecer indefinidamente, se añaden una serie de restricciones. Como se muestra en la figura 2, se condiciona el crecimiento del ingreso laboral al de la economía; se establecen relaciones entre el crecimiento de la economía y las otras variables del modelo oficial; e incluso se añade una restricción del espacio fiscal para aumentar transferencias.

Figura 2. Modelo restringido sintético de la reducción de la pobreza, 2018-2024




Fuente: Elaboración propia.

## *Sobre la prospectiva basada en modelos estadísticos*

Un modelo requiere de algún tipo de información para estimar los valores de sus parámetros, es decir, los valores de las relaciones que guardan las variables clave del modelo. Es por eso por lo que los ejercicios clásicos de prospectiva se basan en series de tiempo con un número de datos que permita descomponer estadísticamente las fuentes de variación del indicador seleccionado.

Los libros de estadística clásica proponen un mínimo de 30 observaciones. En realidad, ese número dista de ser un estándar para la buena inferencia, más bien se trata de una regla numérica para que las computadoras puedan hacer alguna optimización. En otras palabras, una serie de 30 observaciones sobre la evolución de la pobreza en México permitiría estimar un modelo estadístico clásico, pero no es garantía de que permita hacer buenas inferencias sobre su evolución. Ahora bien, en el caso de México, ni siquiera se cumple con el requisito mínimo del número de observaciones para la serie oficial de pobreza. Por lo tanto, es una estrategia que se debe descartar para poder estimar el modelo con restricciones.

Este trabajo propone un modelo bayesiano generativo que permite hacer estimaciones probabilísticas mediante la combinación de un modelo de los datos disponibles con un conjunto de parámetros sobre las relaciones observadas.[5] Los modelos bayesianos son un caso general de los modelos clásicos o frecuentistas convencionales. Mientras que los modelos convencionales presuponen que hay un estimador ($\beta$) verdadero que explica a los datos observados $\rho\,(D|\beta)$, los modelos bayesianos buscan estimar el parámetro de mejor manera con base en los datos observados y una serie de hipótesis sobre las magnitudes de las relaciones observadas –es decir, la supuesta relación entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza–.

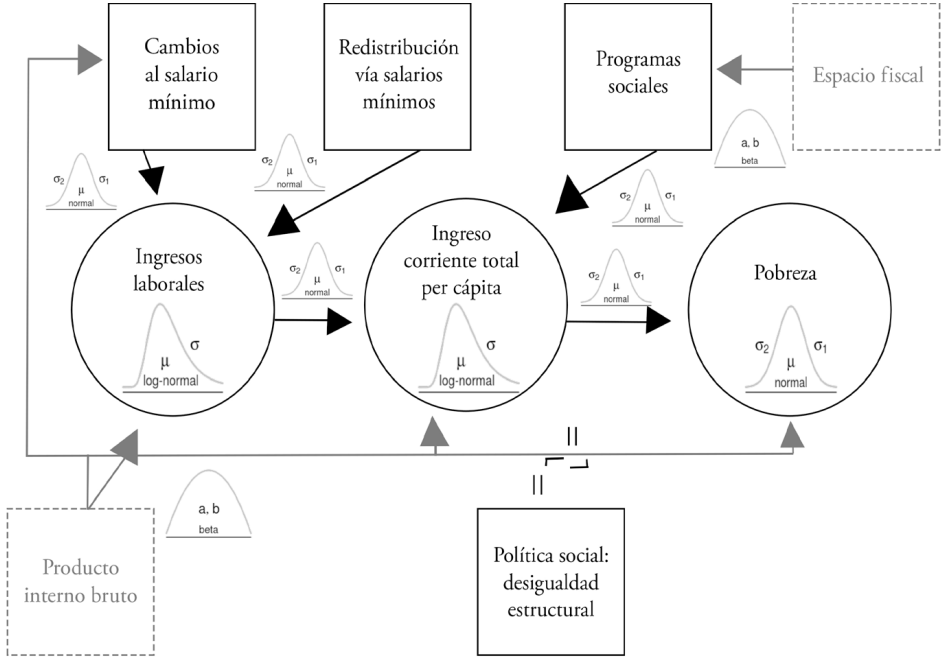
La inferencia bayesiana utiliza la teoría de la probabilidad para estimar valores creíbles de cierto parámetro de interés mediante la conjugación de un modelo estadístico subyacente junto con la hipótesis sobre las restricciones observadas. Esto significa que el modelo bayesiano es generativo en

[5] Esto no significa que la calidad de los resultados de un modelo bayesiano no se vea comprometida por el tamaño de los datos. A medida que exista más evidencia sobre el valor de un parámetro, será mayor la precisión y menor el sesgo; de ahí su afinidad con los algoritmos de aprendizaje de máquina. Ver Gelman *et al.* (2013) y McElreath (2018) para una explicación detallada de esta variante.

el sentido de que, si se conocen los valores de los parámetros de ciertas funciones, es posible generar la distribución del parámetro de interés.

La figura 3 muestra la relación entre los datos observados y los parámetros del modelo. Por ejemplo, el modelo establece una relación entre el aumento del salario mínimo con el incremento del ingreso laboral y del ingreso corriente total per cápita. Entonces, los parámetros de interés son dos: el efecto de un aumento de $\Delta$ magnitud del salario mínimo sobre el ingreso laboral y el efecto del aumento del ingreso laboral sobre el ingreso per cápita. El primer parámetro se obtiene de la combinación de la relación observada en los datos de las diferentes versiones de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares con la distribución *a priori* de tal parámetro, que supone que el efecto de aumento siempre será positivo sobre los ingresos con cierta incertidumbre, es por ello por lo que se usan distribuciones y no un valor puntual exacto.

Figura 3. Modelo sintético de la reducción de la pobreza, 2018-2024




Fuente: Elaboración propia.

### *Datos y estimación*

En este caso, se utilizó información sobre la evolución de la pobreza multidimensional y por ingresos en México del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como datos sobre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) del Inegi, de la evolución del salario mínimo real de la Conasami y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como antecedente, Nájera y Huffman (2025) realizaron una estimación prospectiva de la evolución de pobreza multidimensional y multidimensional extrema. Esta estimación se basa en un modelo bayesiano similar al empleado en este trabajo, el cual se enfoca en la estimación de uno de los indicadores alternativos reportados en el Sistema de Información de los ODS.

### *Estimación bayesiana generativa*

La estimación se desarrolla considerando tres elementos clave: *1)* los datos disponibles sobre la dinámica de la pobreza en México, *2)* la información relativa a la relación entre la pobreza y diversos factores económicos y de política social y *3)* la incertidumbre inherente a posibles escenarios futuros. Por lo tanto, la metodología propuesta comprende cuatro etapas principales: la primera se enfoca en la especificación de las distribuciones *a priori* del modelo; la segunda etapa en la estimación de los parámetros de interés; la tercera en la validación del modelo generativo empleado; y la cuarta en la proyección hacia 2030 utilizando dicho modelo.

Entonces, el primer paso establece los valores *a priori* del modelo. Dado el poco volumen de datos, es imposible contar con estimaciones precisas de las relaciones entre las variables de interés. La ventaja de los modelos bayesianos es que pueden compensar la ausencia de datos con la incorporación de información mediante distribuciones *a priori*, ya que estas son reflejo de las expectativas de las relaciones entre variables. Por ejemplo, sería inverosímil esperar que aumentos del 20 por ciento en los salarios mínimos resulten en incrementos de la misma magnitud en pobreza.

El segundo paso implica la estimación de un modelo bayesiano de ecuaciones múltiples que capte la relación entre la pobreza por ingresos y los factores relevantes para conocer la magnitud o dirección de sus efectos, como la relación positiva entre crecimiento económico, remuneraciones medias y pobreza (Klasen, 2010; Škare y Pržiklas, 2016).

Desde 2024 ha quedado claro que la reducción de la pobreza se explica por cierta redistribución salarial junto con su leve compactación y por los cambios en la distribución funcional del PIB. Adicionalmente, el modelo incorpora información sobre la improbabilidad de ciertas relaciones entre variables, como la baja probabilidad de que un crecimiento sostenido del PIB implique una reducción considerable del ingreso per cápita a largo plazo.

En este sentido, se aplica un modelo bayesiano con distribuciones *a priori* informativas basadas en el conocimiento existente. De tal manera, este modelo se compone de tres relaciones fundamentales expresadas en las siguientes ecuaciones:

$$\mathrm{RM}_n \sim \mathrm{Normal}\ (\alpha_1 + \beta_1 \cdot G_n, \sigma) \tag{1}$$

La primera ecuación corresponde al crecimiento de las remuneraciones promedio (RM) como función del crecimiento económico ($G$) en el período $n$. En este caso, se supone una distribución *a priori* fuerte para $\beta_1 \sim$ Normal (1,3), donde se espera una relación en torno al punto porcentual entre crecimiento y salarios con la posibilidad de que el efecto sea cero o mayor al punto porcentual; $\alpha_1$ es el parámetro de la ordenada al origen del modelo bayesiano, mientras que $\sigma$ es la varianza de la distribución del crecimiento de las RM.

$$\mathrm{Ycomp}_n \sim \mathrm{Normal}\ (\alpha_2 + \beta_2 \cdot \mathrm{RM}_n + \beta_3 \cdot \mathrm{SE}_n - \beta_4 \cdot I_n + \beta_G \cdot G_n, \sigma) \tag{2}$$

La segunda ecuación modela el ingreso corriente total per cápita modificado por comparabilidad (Ycomp) como función de las RM. El parámetro más importante es $\beta_2$, donde se determina un *a priori* $\beta_2 \sim$ Normal (.7,1) que establece una relación cercana a la históricamente observada entre las remuneraciones medias y el ingreso corriente total per cápita. El modelo incluye también un parámetro $\beta_3$ sobre la relación lineal entre el crecimiento en el gasto destinado a transferencias (SE). El cuarto parámetro $\beta_4$ se espera que sea negativo y captura la relación de los cambios en desigualdad derivados de una distribución propobre ($I$). Finalmente, $\beta_G$ estima la relación entre la variable dependiente y el crecimiento económico ($G$). Al igual que en la ecuación 1, $\sigma$ es la varianza de la distribución posterior de la variable dependiente y $\alpha_2$ es la ordenada al origen de Ycomp cuando el resto de las variables son cero.

$$P_n \sim \text{Normal}\,(\alpha_3 - \beta_5 \cdot \text{Ycomp}_n - \beta_7 \cdot (\text{PPr}_n \cdot \text{SM}_n) + \beta_G \cdot G_n, \sigma) \qquad (3)$$

La pobreza por ingresos (P) se modela como función lineal de Ycomp –proveniente de la ecuación 2– capturada por el parámetro $\beta_5$. Además, se incluye una relación de la pobreza con la de la interacción del crecimiento de los salarios mínimos (SM) con la intensidad del efecto de estos aumentos sobre las personas en pobreza por ingresos (PPr). Para ello se especifica un *a priori* fuerte $\beta_7 \sim$ Normal(-.2,.1), el cual reflejaría una expectativa de que un aumento salarial del 10 por ciento reduzca la pobreza entre 0 y 3 puntos porcentuales. Finalmente, se usa $\beta_G$ para incorporar la restricción estructural del crecimiento económico ($G$). En esta ecuación, $\sigma$ es la varianza de la distribución posterior de la variable dependiente y $\alpha_2$ es la ordenada al origen de la variable P.

En este sentido, el tercer paso utiliza las distribuciones posteriores de las relaciones, en forma de las $\beta$ y $\alpha$, y hace la validación de la capacidad predictiva del modelo. Esto consiste en usar los parámetros del modelo conjunto para predecir los valores de pobreza en México de 2020 y 2024 y contrastarlos con las cifras oficiales. Una vez que se tiene poco error sobre tal predicción, se procede al último paso.

En un cuarto momento, y una vez estimados los parámetros clave, se emplean las distribuciones posteriores obtenidas en el primer paso para realizar una serie de proyecciones sobre posibles trayectorias de la magnitud de la pobreza hacia el año 2030. Estas proyecciones comprenden diferentes escenarios, ya que el análisis considera diversas configuraciones de los factores explicativos de la variabilidad de la pobreza examinados en este estudio. Todo el proceso de estimación fue realizado con Rstan (Carpenter *et al*., 2017). A continuación, se describen los tres escenarios:

1. *Conservador.* Se asume un crecimiento promedio anual del 2 por ciento entre 2024 y 2030, incrementos pequeños en el gasto destinado a transferencias de 3 puntos porcentuales anuales a partir de 2024, una desaceleración significativa en el ritmo de crecimiento del salario mínimo después de 2024, ajustándose apenas 1.5 veces el objetivo de inflación, disminuciones marginales en la desigualdad y un efecto redistributivo constante del salario mínimo.
2. *Alentador.* Supone un crecimiento promedio anual del 3.5 por ciento entre 2024 y 2030, aumentos moderados en el gasto destinado a

transferencias de 5 puntos porcentuales anuales después de 2024, un ritmo sostenido de incremento en el salario mínimo del 10 por ciento después de 2024, disminuciones moderadas en la desigualdad y un efecto redistributivo más pronunciado por parte del salario mínimo.

3. *Desalentador*. Considera un escenario de crecimiento promedio anual nulo entre 2024 y 2030, sin incrementos reales en el gasto destinado a transferencias después de 2024 y un retroceso en el ajuste del salario mínimo real, con caídas en su valor después de 2024.

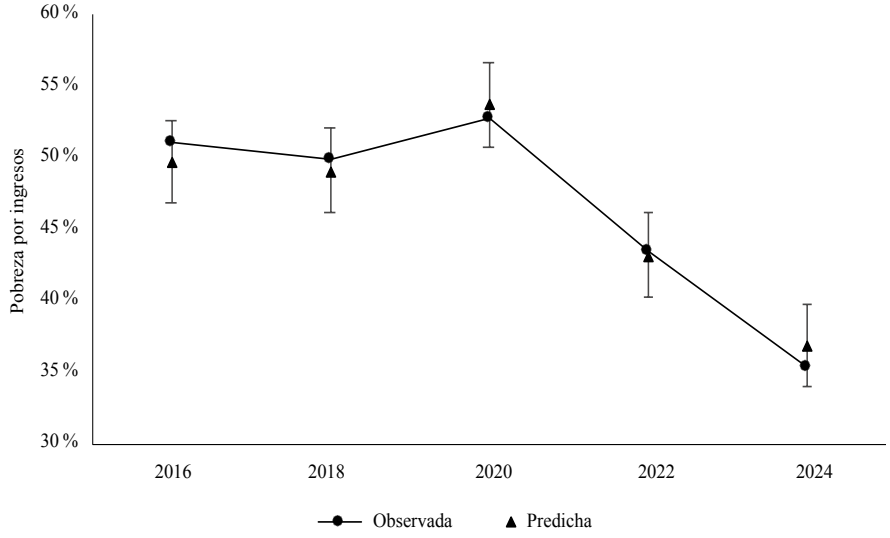
Es importante destacar que estos escenarios contemplan exclusivamente las relaciones entre crecimiento económico, remuneraciones medias, salario mínimo, el efecto del salario mínimo sobre el riesgo de pobreza y las transferencias monetarias. Por lo tanto, las proyecciones son condicionales al comportamiento de estas variables y no consideran otros factores, como posibles cambios en el régimen de seguridad social o inversiones en políticas sociales que impacten directamente en las carencias sociales.

## *Resultados*

La gráfica 1 muestra la capacidad que tiene el modelo bayesiano generativo para explicar la variación observada de la pobreza en el período 2016-2024. Si el modelo fuera erróneo, la predicción sería incorrecta para uno o varios de los años observados. Lo que muestra la gráfica es que, dados los datos y los parámetros utilizados, el modelo reproduce con bastante precisión las proporciones de personas en pobreza por ingresos. Esto significa que, si el modelo y sus parámetros se sostienen en el futuro, el modelo generativo brindaría buenas predicciones de la evolución de la pobreza por ingresos.

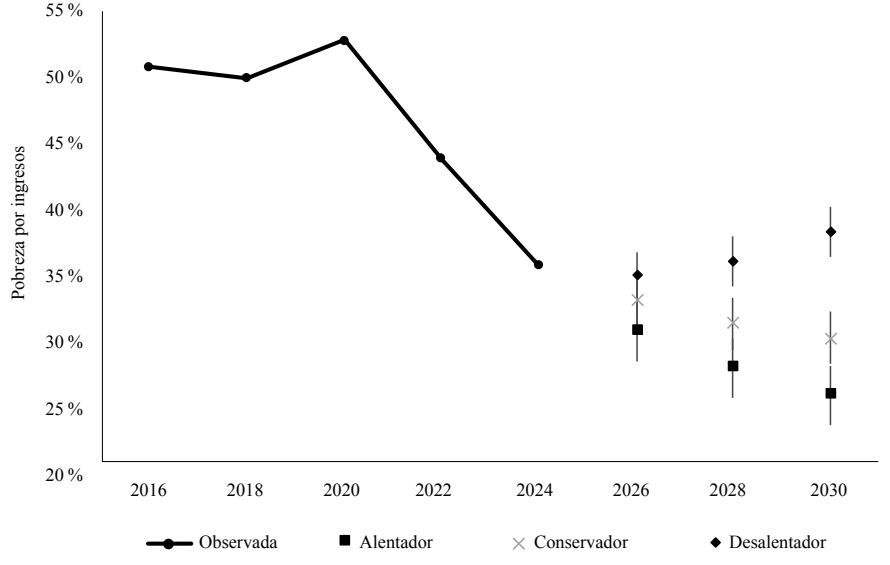
En cambio, la gráfica 2 presenta los resultados de la proyección a partir de los tres escenarios futuros. Para el año 2026, en el escenario alentador, el modelo predice una caída de la pobreza por ingresos del 5 por ciento con errores de 2 puntos porcentuales, aproximadamente. Si la economía creciera 3.5 puntos porcentuales anuales en el período 2025-2026 y el ritmo de crecimiento del salario mínimo continúa, se esperaría observar una caída de la pobreza por ingresos de 2024 a 2026 del 5 por ciento. Esta tendencia seguiría de esa manera hacia 2030, donde la prevalencia de la pobreza por ingresos se situaría en aproximadamente el 25 por ciento.

Gráfica 1. Validación cruzada de la capacidad predictiva del modelo generativo bayesiano. Pobreza por ingresos, 2016-2024




Fuente: Elaboración propia con base en información de la Conasami (s.f.), el Inegi (s.f.a, s.f.c) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2024).

Gráfica 2. Resultados de la predicción del modelo generativo bayesiano. Pobreza por ingresos, 2024-2030




Fuente: Elaboración propia con base en información de la Conasami (s.f.), el Inegi (s.f.a, s.f.c) y la SHCP (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2024).

Si la economía creciera en promedio un 2 por ciento anual, el aumento al salario mínimo apenas estaría por arriba de la inflación y habría una expansión modesta de las transferencias monetarias, por lo que se observaría una tendencia desacelerada a la baja de la pobreza.

En el último caso, si la economía entrara en recesión, el salario mínimo ya no incrementaría por arriba de la inflación y las transferencias públicas se quedarían en el nivel 2026, por lo que habría una tendencia ligera al alza de la pobreza por ingresos hacia 2030, con probabilidad de observar niveles similares ligeramente superiores a los de 2022.

## *Conclusiones y discusión*

El presente trabajo utiliza estadística bayesiana para estimar las posibles trayectorias de la evolución de la pobreza por ingresos en México. Para ello, se proponen tres escenarios que establecen restricciones al aumento de los salarios mínimos y de las transferencias monetarias federales. Esto se hace mediante el uso de distribuciones *a priori* de las relaciones más importantes del modelo 2018-2024 de reducción de pobreza.

Los resultados muestran que, si la economía crece a un ritmo del 2 por ciento anual, existirá una caída de la desigualdad del orden del 5 por ciento; el gasto destinado a transferencias aumentará modestamente respecto al período sexenal previo; y los ingresos laborales crecerán, pero a un ritmo más desacelerado. Esto llevará a una reducción total de aproximadamente 5 puntos porcentuales de 2026 a 2030.

En cambio, un ritmo de crecimiento económico del 3.5 por ciento anual con reducciones del 5 por ciento en desigualdad, aumentos del 10 por ciento anual al salario mínimo y una expansión modesta de las transferencias llevaría a una disminución de 10 puntos porcentuales en total. Finalmente, en un escenario de crecimiento cercano a cero –con aumentos pequeños, apenas por arriba de la inflación anual– en el salario mínimo llevaría a un aumento de 2.5 puntos de la pobreza por ingresos de 2024 a 2030.

Entonces, estos resultados sugieren que el modelo 2018-2024 de reducción de pobreza está severamente condicionado y que quizá alcanzó su máximo potencial reductor en 2024. Para los años siguientes se esperaría una desaceleración fuerte de la capacidad reductora de tal modelo, debido a las restricciones macroeconómicas de gasto y crecimiento.

Las estimaciones aquí presentadas no consideran los efectos de cambios en la política social, particularmente en materia de expansión con calidad de la salud y la educación. Tampoco se considera la relación entre economía, formalidad y cobertura de la seguridad social. Todas estas son fuerzas que operan directa e indirectamente en las condiciones de vida de las personas. Sin cambios a la política social, es probable que los resultados arriba descritos se sostengan. Por lo tanto, sería fundamental poder modelar el posible efecto de mejoras o deterioro de la política social mexicana sobre la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional.

Los casos de éxito de reducción de pobreza más recientes tienen en común períodos largos de crecimiento económico, programas fuertes de transferencias monetarias y mejoras en el acceso y calidad a los servicios públicos esenciales, como lo son la educación y la salud. Aunque en el corto plazo los salarios mínimos llevan a reducciones de pobreza, el efecto es mucho más complejo y modesto en el largo plazo.

Así pues, la magnitud de los cambios normativos no se traduce en la misma magnitud de aumento en el salario para toda la población trabajadora (Gindling, 2024). Esto es lo que ha ocurrido en países como Colombia y Brasil (Arango y Florez, 2021; Sotomayor, 2021). Tal como lo indican las simulaciones, el efecto de los salarios sobre la pobreza tiende a desvanecerse en el mediano y largo plazo en ausencia de crecimiento económico y de expansiones fiscales que permitan mayores márgenes para las transferencias públicas.

Por último, las mejores explicaciones de la pobreza radican en la elucidación de las desigualdades que la provocan. Desafortunadamente, el modelo actual de reducción de pobreza ha dejado fuera de la discusión el efecto de una buena educación para toda la población y de garantías en la salud sobre el riesgo de vivir en pobreza. Esto significa que las discusiones clásicas sobre la política social han quedado relegadas y desconectadas de los debates sobre el futuro de la pobreza en México.

## *Referencias*

Arango, L., y Florez, L. (2021). Regional Labour Informality in Colombia and a Proposal for a Differential Minimum Wage. *Journal of Development Studies, 57*(6), 1016-1037.

Ayoo, C. (2022). Poverty Reduction Strategies in Developing Countries. En P. de Salvo y M. Vaquero (edits.), *Rural Development-Education, Sustainability, Multifunctionality* (pp. 17-57). IntechOpen. http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.101472

Caminada, K., y Goudswaard, K. (2009). Effectiveness of Poverty Reduction in the EU: A Descriptive Analysis. *Poverty and Public Policy*, *1*(2), 1-49.

Carpenter, B., Gelman, A., Hoffman, M., Lee, D., Goodrich, B., Betancourt, M., Brubaker, M., Guo, J., Li, P., y Riddell, A. (2017). Stan: A Probabilistic Programming Language. *Journal of Statistical Software, 76*(1), 1-32.

Cartwright, N., Hardie, J., Montuschi, E., Soleiman, M., y Thresher, A. (2022). *The Tangle of Science: Reliability Beyond Method, Rigour, and Objectivity*. Oxford University Press.

Choi, J.-S., y Choi, J.-K. (2007). The Effectiveness of Poverty Reduction and the Target Efficiency of Social Security Transfers in South Korea, 1999-2003. *International Journal of Social Welfare*, *16*(2), 183-189.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami). (s.f.). *Evolución del salario mínimo* [Conjunto de datos de 2016 a 2025]. https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo

Cortés, F. (2024). Sobre la medición de la pobreza en México: 2016 a 2022. *Economía UNAM*, *21*(61), 41-52.

Cortés, F. (2025). *Sobre la caída de la pobreza en el año 2024*. México Social. https://www.mexicosocial.org/caida-de/

Cortés, F., y Valdes, S. (2024). La pobreza y la pandemia en México. Nuevos datos. *Economía UNAM*, *21*(62), 32-59.

Esquivel, G. (2023). La pobreza laboral en México, a la baja. *Economía UNAM*, *20*(59), 15-36.

Gelman, A., Carlin, J., Stern, H., Dunson, D., Vehtari, A., y Rubin, D. (2013). *Bayesian Data Analysis* (3.ª ed.). Chapman and Hall.

Gindling, T. (2024). Does Increasing the Minimum Wage Reduce Poverty in Developing Countries? *IZA World of Labor, 30*. https://doi.org/10.15185/izawol.30.v3

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.a). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)* [Conjunto de datos bienales de 2016 a 2022]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.b). *Pobreza Multidimensional (PM)* [Conjunto de datos de 2016-2024]. https://www.inegi.org.mx/desarrollosocial/pm/#documentacion

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.c). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Trimestral (PIBT). Año base 2018* [Conjunto de datos de 2016 a 2022]. https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2018/

Jaramillo-Molina, M. (2021). Los mitos de la política social de la 4T. *Nexos*. https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/

Jaramillo-Molina, M. (2022). "Primero los menos pobres": Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador. *Análisis Plural*, *1*(1). https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/20

Klasen, S. (2010). *Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals* [Documento de trabajo]. Asian Development Bank.

Kozel, V. (2014). *Well Begun but Not Yet Done: Progress and Emerging Challenges for Poverty Reduction in Vietnam*. World Bank Publications.

Martínez, M. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista Mexicana de Sociología*, *85*(e), 41-69. https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2023.e.60448

Martínez, O., Cogco, A., y Pérez, J. (coords.). (2023). *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma*. Ediciones Comunicación Científica.

McElreath, R. (2018). *Statistical Rethinking: A Bayesian Course with Examples in R and Stan*. Chapman and Hall.

Mincer, J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *The Journal of Political Economy*, *LXVI*(4), 281-302.

Nájera, H., y Huffman, C. (2025). *El ODS 1: Tendencias y prospectivas de la pobreza en México a partir de un modelo bayesiano generativo*. PUED-UNAM.

Ordóñez, G., y Martínez, O. (2024). *Balance de la política social en tiempos de COVID-19 y retos de la pospandemia en México*. El Colef.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2016]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/TomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2017]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/tomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2018]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/tomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2019]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/tomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2020]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/tomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2021]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/tomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2022). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2022]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2022/tomoIII

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2024). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal. Tomo III* [Conjunto de datos del análisis funcional programático económico de 2024]. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024/tomoIII

Škare, M., y Pržiklas, R. (2016). Poverty and Economic Growth: A Review. *Technological and Economic Development of Economy*, *22*(1), 156-175.

Sotomayor, O. (2021). Can the Minimum Wage Reduce Poverty and Inequality in the Developing World? Evidence from Brazil. *World Development*, *138*, 105-182. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105182

Spicker, P., Alvarez, S., y Gordon, D. (edits.). (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Clacso.

Tal, E. (2017). A Model-Based Epistemology of Measurement. En N. Mößner y A. Nordmann (edits.), *Reasoning in Measurement* (pp. 245-265). Routledge.

Tal, E. (2024). Models and Measurement. En T. Knuuttila, N. Carrillo y R. Koskinen (edits.), *The Routledge Handbook of Philosophy of Scientific Modeling* (pp. 256-269). Routledge.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. University of California Press.

# La política fiscal, el gasto social y sus efectos en pobreza y desigualdad

# Redistribución en México

## Transformaciones recientes y trayectorias históricas en política social y fiscal

Máximo Ernesto Jaramillo Molina

### *Introducción*

Desde el inicio del sexenio en 2018 con otro partido político gobernante a nivel federal en México, se han realizado distintos cambios objetivos y subjetivos en torno a la aproximación del Estado hacia la redistribución en el país. Al respecto, diversas narrativas gubernamentales sobre la política social y la redistribución se han hecho populares y han sido debatidas.

Se ha asegurado que al menos uno de cada dos hogares en México recibe un programa social, y que esto alcanza al 95 por ciento de las familias pobres en el país (López, 2020). Seguramente, la más popular de estas afirmaciones sería: «Primero los pobres» (Rojas, 2018), lema que se supone enarbola el sentido político de la autodenominada «Cuarta Transformación» (en adelante, 4T). Incluso, se ha llegado a afirmar, desde las posiciones críticas al Gobierno federal, que los cambios en los programas sociales son precisamente la razón detrás de su popularidad, ya que las prácticas clientelares le dan una ventaja electoral injusta (Casar, 2019).

La política fiscal, sobre todo en materia tributaria, constituye un eje fundamental de la redistribución del ingreso y, al mismo tiempo, es la base del financiamiento del Estado y de sus posibilidades para sostener e incrementar el gasto social. En este sentido, se ha asegurado que se presentó un aumento relevante en la recaudación, afirmación que será evaluada más adelante con distintos indicadores. A partir de estas consideraciones, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida los cambios en la política social y fiscal en México durante el sexenio 2018-2024 han modificado

la magnitud, la progresividad y el impacto redistributivo del gasto social y de las transferencias monetarias?

Las referencias a los cambios en la política social de México se insertan en un contexto nacional de un régimen de bienestar de dualismo institucionalizado (Barba y Valencia, 2013), con un sistema de protección social estratificado y con jerarquía de beneficios –que históricamente había excluido de la seguridad social a un gran porcentaje de la población–. De acuerdo con investigaciones más recientes, a partir de la década de 1990, a dicha población marginada se les había incluido en programas sociales de asistencia social precaria, alejados de la lógica de derechos sociales (Barba, 2021; Valencia y Jaramillo, 2019).

En ese sentido, algunos de los programas sociales implementados durante la década de 1990 fueron los siguientes: el Programa de Inclusión Social, conocido como Prospera, que puso especial énfasis en las transferencias monetarias condicionadas; el Programa 70 y más; así como la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, mejor conocida por el nombre de Seguro Popular.

Una característica fundamental de la política social en México había sido el énfasis en los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas. Para distintos autores, este solo era el reflejo del minimalismo de la política social del régimen de bienestar en México, expresado de forma evidente en el programa Prospera, porque nunca logró superar el 0.4 por ciento del producto interno bruto (PIB). Ese enfoque minimalista fue un importante factor explicativo del estancamiento en el objetivo de disminuir la incidencia de la pobreza en el país (Barba, 2007; Boltvinik *et al*., 2019). De igual forma, diversos estudios han evidenciado el bajo impacto redistributivo de los programas de transferencias monetarias en México (David, 2025; Lustig *et al*., 2012; Scott, 2013).

A partir de la llegada a la presidencia de López Obrador, en 2018, se realizaron diversos cambios en cuanto a la política social del país, destacando entre ellos algunos relacionados con los programas sociales de transferencias monetarias, como la desaparición del programa Prospera y la universalización de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y de la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Por otro lado, este Gobierno decidió no realizar una reforma fiscal, pero a cambio endureció las penas contra los delitos de defraudación fiscal, y aseguró que mejoraría el cobro de los grandes contribuyentes y deudores al fisco (Jaramillo-Molina, 2023).

Para desarrollar a profundidad la pregunta de investigación planteada, a lo largo del texto se analizará cómo cambió el presupuesto para la política social durante el sexenio de López Obrador, cómo ha variado la cobertura general de los programas sociales de transferencias monetarias, quiénes fueron los hogares más beneficiados o afectados por los cambios en estos programas, para quiénes ha aumentado o disminuido dicha cobertura y si los hogares están recibiendo más o menos dinero que antes a través de estos programas sociales.

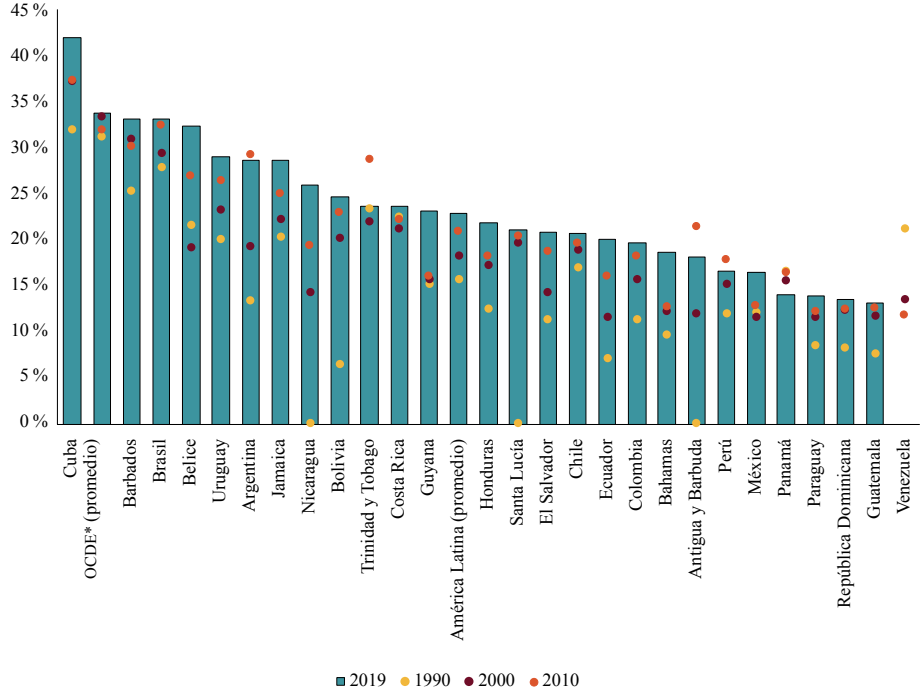
El capítulo se distribuye de la siguiente manera: en primer lugar, se analizan los indicadores tributarios de recaudación en México en perspectiva comparada e histórica, así como su composición y su efecto redistributivo; en segundo lugar, se examina la evolución del presupuesto para programas sociales en su conjunto; posteriormente, se profundiza en los programas de transferencias monetarias, con énfasis en su cobertura y en la caracterización de los hogares beneficiarios; y, por último, se analizan los montos transferidos y su impacto sobre los ingresos de los hogares.

## *Impuestos e ingresos tributarios*

En México, se recaudaba en impuestos el 16.3 por ciento del PIB en 2019, cifra que ha tenido una variación limitada durante los últimos años. En términos comparativos, la recaudación en México es 5.3 puntos porcentuales menor que el promedio de América Latina (21.7 %), y alcanza casi la mitad del promedio de recaudación (33.4 %) en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE; OCDE *et al*., 2023).

Dicho de otra forma, la recaudación en México es baja; no solo frente a las naciones más ricas globalmente, sino en términos comparativos frente al resto de la región. Países con PIB per cápita más bajo y niveles de pobreza más altos, como El Salvador, Honduras y Nicaragua, superan hasta por 9 puntos porcentuales a México. En la gráfica 1 se pueden observar los datos de recaudación tributaria para los países de Latinoamérica y el Caribe.

Gráfica 1. Recaudación de impuestos en América Latina y el Caribe, según porcentaje del producto interno bruto

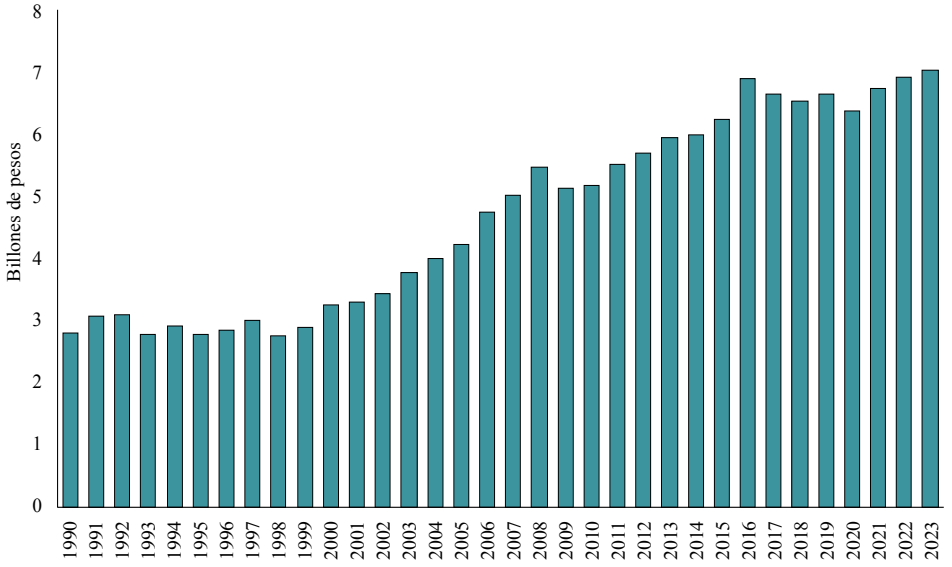



* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
Nota: En el caso de Venezuela, no se registra el dato de 2019.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE *et al*. (2023).

Aproximadamente, desde el año 2000 hasta el 2019, la recaudación aumentó 4 puntos porcentuales en México; ya que en 1990 era un poco más del 12 por ciento del PIB. En la gráfica 2 se pueden ver los datos desde 1990 hasta 2023. Allí se observa que incluso el avance de México ha sido marginal frente a lo que han logrado otros países como Argentina, Uruguay, Bolivia y Colombia.

Un parámetro válido para magnificar en términos relativos al sistema fiscal mexicano sería que la recaudación total (17 % del PIB) es menor que el gasto social promedio de la OCDE (20 % del PIB). Dicho de otra forma, si el país tuviera como objetivo alcanzar los niveles del gasto social que hay en el promedio de países de la OCDE, ni siquiera la totalidad de la recaudación sería suficiente, más allá de que hay al menos otros rubros del gasto ineludibles, como el de operación y funcionamiento del Gobierno, de desarrollo económico, el pago de deuda, entre otras obligaciones.

Gráfica 2. Recaudación de impuestos federales, en billones de pesos, 1990-2023

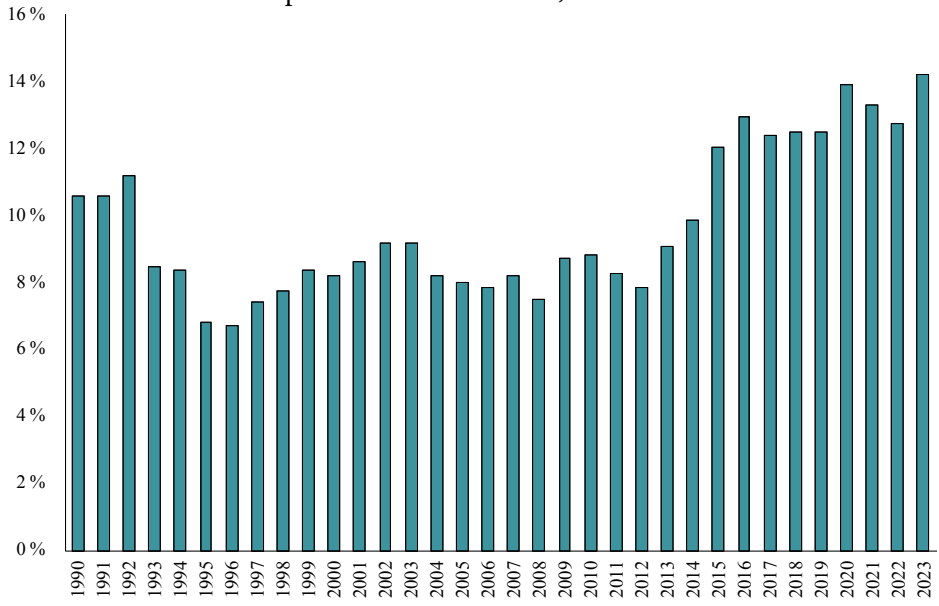



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, s.f.).

Sobre los datos nacionales, continúa la tendencia de estancamiento en los impuestos. Como se observa en las gráficas 2 y 3, respecto a los ingresos tributarios federales –la primera en términos absolutos y la segunda en términos del PIB–, se nota que de 2016 a 2023 el aumento ha sido apenas de 1 punto porcentual, pasando del 13 al 14 por ciento de recaudación. Si este ritmo de incremento fuese constante, México tardaría casi 4 décadas en alcanzar el promedio de recaudación que existe en Latinoamérica y un siglo en alcanzar el promedio de la OCDE.

Durante el sexenio de 2012 a 2018, presidido por Enrique Peña Nieto, la recaudación de impuestos aumentó el 84 por ciento en términos reales. Como se mencionó previamente, esto se debe en gran medida al caso de la reforma fiscal a inicios de dicho período (Rodríguez y Jaramillo, 2024). En cambio, durante el sexenio que inició en 2018, presidido por Andrés Manuel López Obrador, el incremento de la recaudación en términos reales apenas alcanzó el 15 por ciento durante los primeros 5 años. Esto implica que, a dicho ritmo, tomaría más de 5 sexenios lograr el aumento de recaudación que se consiguió en el sexenio anterior. Los datos se pueden observar con mayor detalle en el cuadro 1.

Gráfica 3. Recaudación de impuestos federales, según porcentaje del producto interno bruto, 1990-2023




Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP (s.f.).

Cuadro 1. Cambios en ingresos tributarios del Gobierno federal

| *Concepto* | *Cambio absoluto –millones de pesos de 2023–* | | | *Cambio porcentual* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *2012 a 2018* | *2012 a 2017* | *2018 a 2023* | *2012 a 2018* | *2012 a 2017* | *2018 a 2023* |
| Impuestos –tributarios– | 1 783 845 | 1 690 233 | 601 320 | 84 | 79 | 15 |
| Impuesto sobre la renta | 824 141 | 803 837 | 377 937 | 63 | 62 | 18 |
| Impuesto sobre el patrimonio | 0 | 0 | 0 | – | – | – |
| Impuesto al valor agregado | 238 468 | 153 793 | 187 135 | 25 | 16 | 16 |
| Impuesto especial sobre producción y servicios –combustibles– | 569 492 | 619 932 | 9 922 | -173 | -188 | -4 |
| Impuesto especial sobre producción y servicios –no combustibles– | 85 969 | 84 665 | 10 690 | 73 | 72 | 5 |
| Impuesto sobre automóviles | 0 | 0 | 0 | – | – | – |
| Otros impuestos | 65 775 | 28 007 | 35 481 | 67 | 28 | 22 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP (s.f.).

## *Efecto redistributivo de los impuestos*

La recaudación de impuestos tiene al menos dos objetivos importantes: otorgar fondos suficientes para la operación de las funciones del Estado e incidir en el grado de desigualdad de un país, debido a que dicha recaudación puede –y debería– ser progresiva[1] para disminuir la desigualdad en mayor magnitud.

Con la información del cuadro 1 también se puede analizar la composición de la recaudación por tipo de impuesto en México. En el período 2012-2018, hubo un aumento en el impuesto sobre la renta (ISR) y en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) dirigido a combustibles. Así mismo, el impuesto al valor agregado (IVA) también tuvo un incremento importante en términos absolutos, pero menor en términos relativos.

El análisis anterior es importante, porque el ISR es un impuesto que de forma global suele generar una recaudación progresiva en términos absolutos –aunque no siempre en términos relativos–,[2] a diferencia del IVA y del IEPS. A pesar de que es positivo –desde un punto de vista que priorice la redistribución– que el aumento en los impuestos se haya centrado más en el ISR, a nivel federal siguen sin existir los impuestos al patrimonio, que serían los que tienen un mayor poder redistributivo (Benumea *et al*., 2021; Casar, 2020; Rodríguez y Jaramillo, 2024). Por otro lado, los impuestos a las herencias millonarias y a la riqueza neta son ventanas de oportunidad para el futuro de la recaudación de impuestos sobre el patrimonio a nivel federal (Benumea *et al*., 2021; Jaramillo-Molina, 2024; Oxfam México, 2022).

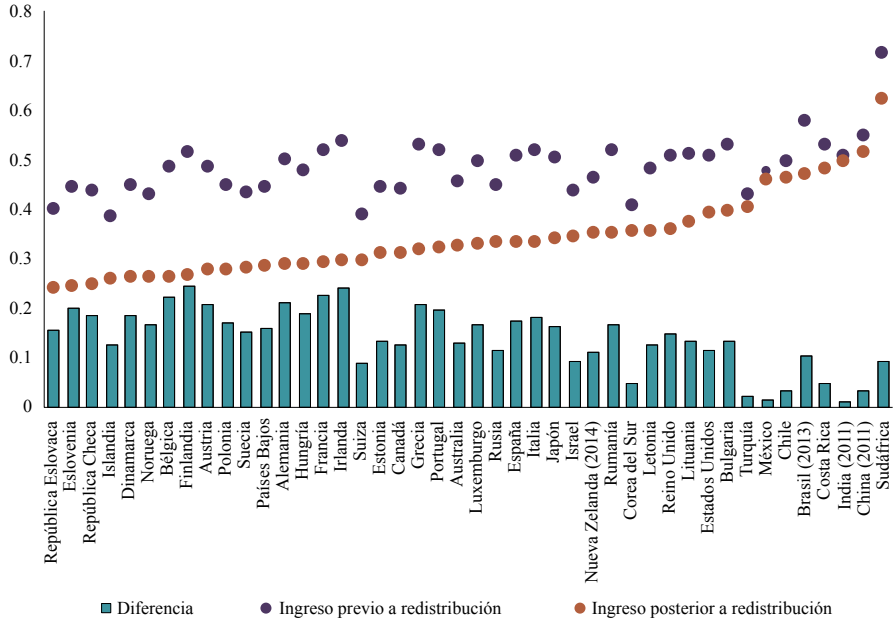
A pesar de los avances mencionados, la recaudación en México tiene un efecto redistributivo acotado. La OCDE ha realizado estimaciones del efecto redistributivo sobre el ingreso que tienen en conjunto la recaudación de impuestos y el gasto social. Con base en dichas estimaciones, se puede

[1] Para Lustig *et al.* (2013), la progresividad –o regresividad– *absoluta* sería aquella que resulta de comparar el aporte en impuestos o la recepción de transferencias entre distintos cuantiles; mientras que la progresividad *relativa* es aquella que señala el efecto de la incidencia de los impuestos o transferencias en el ingreso de cada cuantil. La progresividad relativa se usa, comúnmente, en el caso del análisis de la incidencia tributaria, mientras que en las transferencias monetarias se utilizan la relativa y la absoluta.

[2] El ISR suele tener una recaudación progresiva, aunque en términos relativos el resultado de estos impuestos a nivel mundial no siempre es progresivo, tal como lo han mostrado distintas investigaciones sobre las tasas efectivamente pagadas; por ejemplo, en otros países hay hogares de altos ingresos que pagan tasas efectivas similares o más bajas que los hogares de clases medias (Alstadsæter *et al*., 2019; Causa *et al*., 2018; Fisher-Post y Gethin, 2025; Lustig *et al*., 2023).

afirmar que, en su conjunto, el efecto redistributivo de los impuestos y la política social en México es bajo (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos, antes y después de los impuestos, y el gasto social, 2017




Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE (s.f.a).

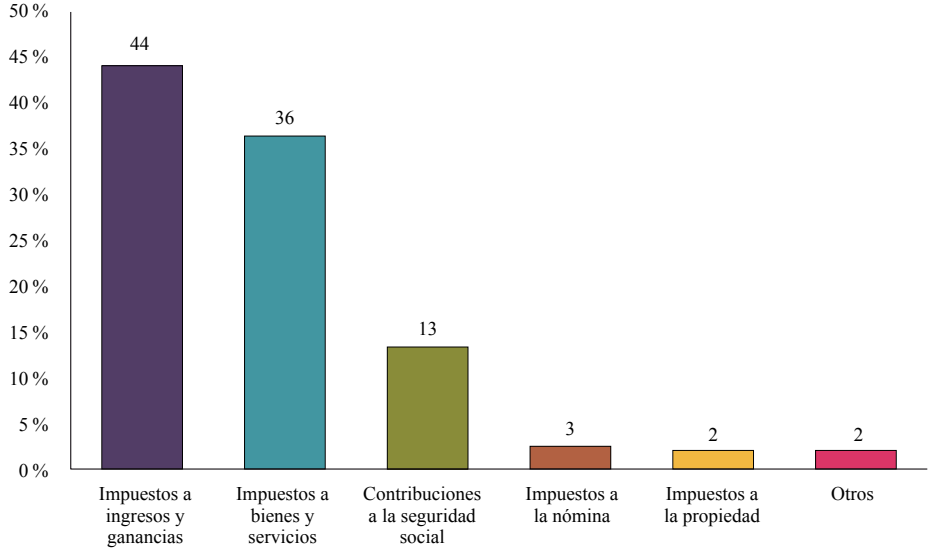
Con base en el coeficiente de Gini, se observa que son numerosos los países que tienen niveles de desigualdad previos a la redistribución más altos que México. A pesar de lo anterior, algunos países disminuyen a la mitad su coeficiente de Gini debido a la redistribución por impuestos y gasto social. En el caso de México, solo se reduce 0.01 unidades del coeficiente de Gini; está alejado no solo del resto de países de la OCDE, sino que incluso es más bajo que el que se observa en otros países con altos niveles de desigualdad, como Chile, Brasil, Costa Rica y Sudáfrica.

En México, solo 2 de cada 100 pesos recaudados provienen de impuestos a la propiedad y suelen ser más progresivos globalmente. En contraste, 44 de cada 100 pesos vienen de impuestos a ingresos, como el ISR –que también suele ser progresivo,[3] pero en menor medida que un impuesto a la

[3] Al menos progresivo en sentido absoluto.

propiedad–[4] (Milanovic, 2020; Piketty, 2013/2014). Finalmente, 36 de cada 100 pesos son obtenidos de impuestos al consumo de bienes y servicios, como el IVA y el IEPS, los cuales suelen ser regresivos (Jaramillo-Molina y Rodríguez, 2020). En la gráfica 5 se puede observar la distribución para cada categoría.

Gráfica 5. Composición de recaudación total por tipo de impuestos, 2019




Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE *et al*. (2023).

Siguiendo la discusión sobre la magnitud de la redistribución generada por el sistema fiscal mexicano, es pertinente detenerse en el ISR. Si bien los análisis tradicionales suelen concluir que este impuesto es progresivo en términos absolutos, la evidencia disponible muestra que dicha progresividad es menos clara en términos relativos cuando se consideran las tasas efectivas y la participación en el ingreso nacional.

En el caso mexicano, la asimetría entre la tributación de capital y de trabajo resulta ilustrativa. Aunque las empresas concentran alrededor del 64 por ciento del ingreso nacional, solo aportan el 38 por ciento de la recaudación total por ISR, aproximadamente (Jaramillo-Molina, 2021). Esta discrepancia refleja una injusticia en términos fiscales: el capital tiene un

[4] La desigualdad en la riqueza es mucho más alta que la desigualdad de ingresos. Esta tendencia suele reproducirse a nivel global.

tratamiento fiscal preferencial frente al trabajo, lo cual erosiona la capacidad redistributiva del ISR y limita su progresividad efectiva.

Un fenómeno similar ocurre al interior de la recaudación proveniente de los hogares. El 10 por ciento de la población con más ingresos en México –decil X– concentra alrededor del 63 por ciento del ingreso nacional,[5] pero aporta cerca del 54 por ciento del total de impuestos recaudados a través del ISR de personas físicas (Jaramillo-Molina y Rodríguez, 2020). Esta relación sugiere que, en términos relativos, los estratos de mayores ingresos aportan una proporción del ingreso inferior a la que capturan.

De ahí que, desde hace algunos años, en México se han promovido cambios y adecuaciones a la recaudación que puedan llevar a una reforma fiscal de gran calado (Alianza por la Justicia Fiscal, 2024). Entre dichas propuestas destaca la iniciativa de reforma constitucional para incorporar explícitamente el principio de progresividad en materia tributaria. No obstante, a pesar de su importancia, la iniciativa no tuvo mayor apoyo por parte de los partidos políticos integrantes del Poder Legislativo y fue desechada (Jaramillo-Molina, 2023).

## *Gasto social desde el enfoque del presupuesto*

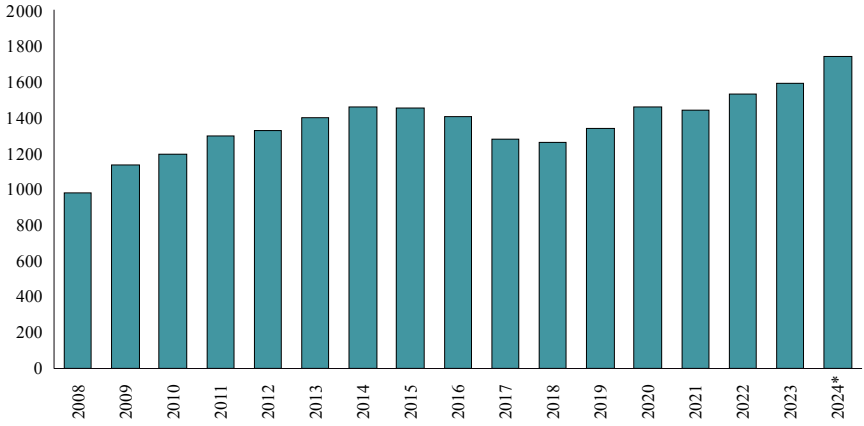
Otra cara del poder redistributivo que tienen los Estados mediante políticas fiscales es el gasto social. Si bien este puede tomar distintas configuraciones, a continuación se analiza de forma particular el gasto social dedicado específicamente a programas y acciones sociales, de acuerdo con el Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Coneval, s.f.). Esta decisión tiene como objetivo utilizar un estándar claro con criterios homogéneos sobre la distinción de lo que es y lo que no es gasto social.

Así pues, mediante el análisis de la evolución del presupuesto destinado a programas sociales –de acuerdo con la información del Inventario–, se puede tener un aproximado del total del gasto social en el país. En las gráficas 6 y 7 se puede observar el avance del total del presupuesto, deflactados a pesos del 2024, en el caso de la primera; y en términos del PIB, en la segunda. Ambas gráficas muestran tendencias similares, pero es importante verlas en conjunto. En la primera se muestra una tendencia ascendente en el

[5] Con base en el análisis de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) ajustados a cuentas nacionales (Jaramillo-Molina y Rodríguez, 2020).

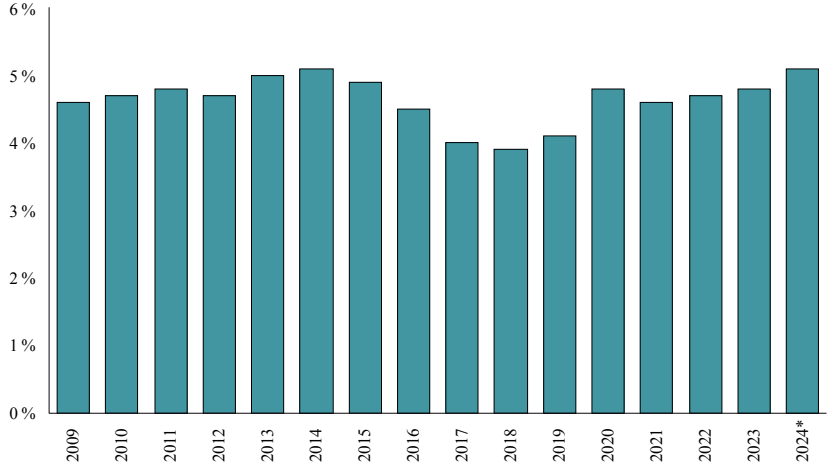
aumento del gasto social a partir de 2018, aunque con una disminución en 2021, y superando desde 2022 el máximo histórico alcanzado en 2014.

Gráfica 6. Presupuesto ejercido en programas sociales federales, en miles de millones de pesos de 2024, 2008-2024




*Presupuesto aprobado.
Nota: Incluye programas y acciones federales con reglas de operación, prestación de servicios públicos, otros subsidios y provisión de bienes públicos.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval (s.f.).

Gráfica 7. Presupuesto ejercido en programas sociales federales, según porcentaje del producto interno bruto, 2009-2024

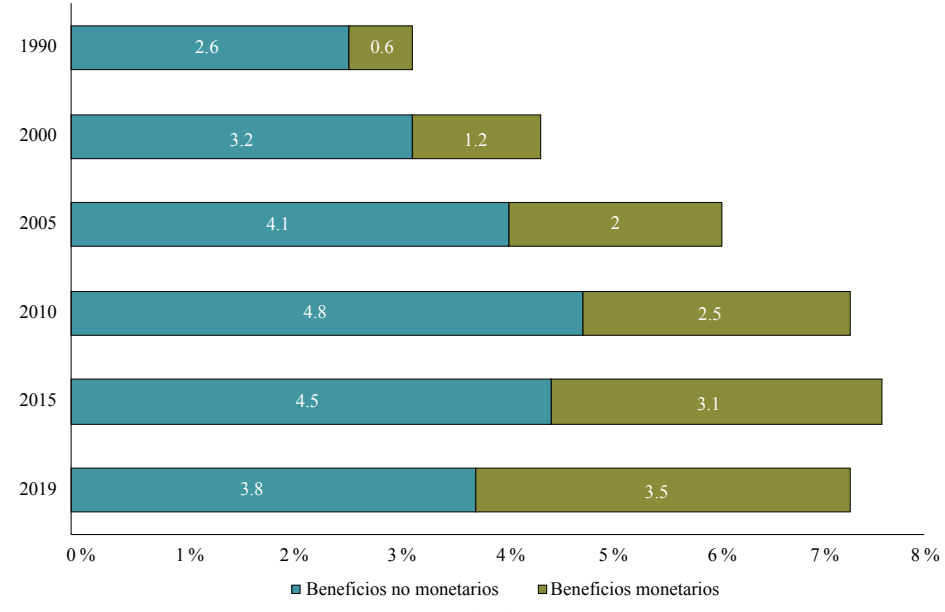



*Presupuesto aprobado.
Nota: Incluye programas y acciones federales con reglas de operación, prestación de servicios públicos, otros subsidios y provisión de bienes públicos.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval (s.f.).

Respecto al PIB, en términos relativos, fue hasta 2024 cuando el gasto social en programas sociales federales alcanzó el máximo histórico anterior, que se había dado en 2014. Bajo esta perspectiva, apenas en dicho año se habría llegado al récord de gasto. Esto permite matizar la narrativa de expansión significativa, pues durante la mayor parte del sexenio iniciado en 2018 los niveles de gasto, relativos al PIB, se mantuvieron por debajo de los máximos alcanzados en administraciones anteriores.

Bajo esa línea de análisis, en México se ha modificado la composición del gasto social desde hace ya varios años. En la gráfica 8 se puede observar cómo desde 1990 el gasto social, en términos de beneficios monetarios, ha incrementado continuamente, pasando del 0.6 por ciento del PIB en 1990 al 2.5 por ciento en 2010 y al 3.5 por ciento en 2019.

Gráfica 8. Gasto social en México, según porcentaje del producto interno bruto, 1990-2019



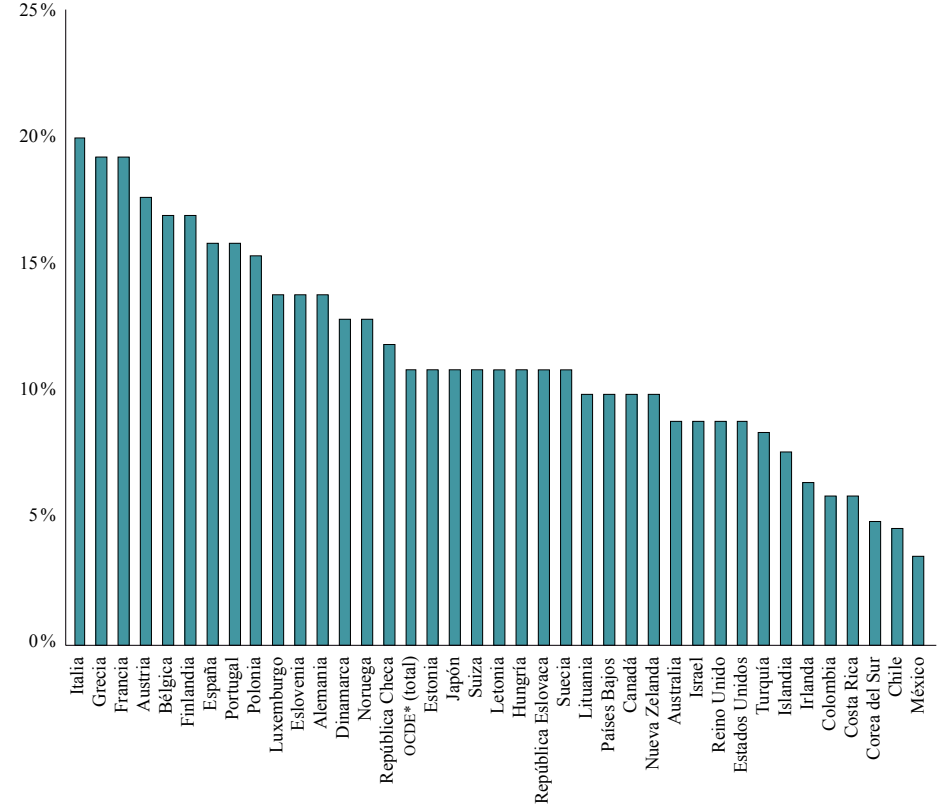

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE (s.f.b).

En cambio, fue a partir de 2010 que comenzó a disminuir de forma importante el gasto social en beneficios no monetarios, perdiendo un punto del PIB entre 2010 y 2019. A partir de lo anterior, la tendencia observada indica que en México se ha observado el aumento del gasto social en beneficios monetarios, a la par de la disminución del gasto social en beneficios no

monetarios. De ahí que el objetivo en el resto del documento se centra en analizar cómo se han modificado dichos beneficios monetarios en el país.

Por último, en la gráfica 9 se presenta una comparativa de la magnitud del gasto en beneficios monetarios.[6] Esto es importante porque el gasto social en beneficios monetarios en México, con respecto al PIB, es el más bajo de toda la OCDE. Mientras que en México se gasta el 3.5 por ciento del PIB en dicho rubro, en Chile llega casi al 5 por ciento y en Colombia y Costa Rica al 6 por ciento.

Gráfica 9. Gasto social en categoría de beneficios monetarios, según porcentaje del producto interno bruto




* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE (s.f.b).

6 Debido a la disponibilidad de los datos, se realiza solo con los países integrantes de la OCDE y no frente a toda América Latina y el Caribe (OCDE, s.f.b).

Es evidente que la principal razón del bajo gasto social –u obstáculo para incrementarlo– es la baja recaudación en el país. Sería difícil encontrar un gasto social mucho más alto en el contexto mexicano de una recaudación que apenas llega al 17 por ciento del PIB.

## *Programas sociales de transferencias monetarias*

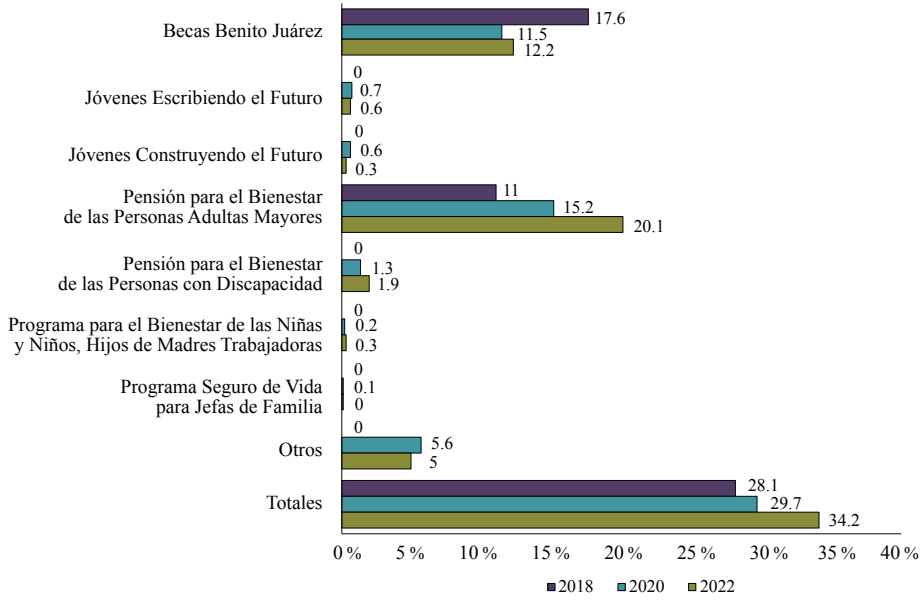
A partir de este apartado, el análisis se centra en los programas sociales de transferencias monetarias, tal y como los reporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en la ENIGH. Primero se abordará el alcance de estos programas, ya que la cobertura de hogares que recibían al menos un programa social de transferencia monetaria pasó del 28 al 34 por ciento entre 2018 y 2022, lo que implica un aumento total de 6 puntos porcentuales.

Con respecto al nivel de cobertura de los programas sociales específicos, el más alto en 2022 fue la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que cubría al 20 por ciento de los hogares; seguido de las Becas Benito Juárez, que alcanzaba al 12 por ciento; mientras que el resto de los programas tenían una cobertura menor al 2 por ciento (ver gráfica 10).

En cuanto a la evolución de la cobertura, la mayoría de los programas sociales registraron reducciones o niveles prácticamente estancados. La única excepción relevante fue la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuya cobertura se duplicó entre 2018 y 2022. En otras palabras, ningún otro programa experimentó una expansión significativa en su alcance durante este período.

Así mismo, es posible analizar la masa monetaria distribuida a través de la cobertura de programas sociales en los hogares. En ese sentido, entre 2016 y 2022, el aumento real de la masa monetaria distribuida en programas sociales de transferencias monetarias para la totalidad de hogares fue del 75 por ciento. A pesar de que es deseable el aumento de dinero que reciben los hogares de forma generalizada, la mayor parte de dicho incremento benefició desproporcionadamente a los estratos de mayores ingresos. En concreto, el 73 por ciento del aumento de la masa monetaria fue capturado por el 50 por ciento de los hogares con más ingresos. Específicamente, el decil X captó el 17 por ciento del aumento de las transferencias durante este período, mientras que el 10 por ciento más pobre captó apenas el 1 por ciento (ver cuadro 2).

Gráfica 10. Cobertura promedio de programas sociales de transferencias monetarias respecto al total de hogares




Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH (Inegi, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

Cuadro 2. Distribución de masa total de ingresos recibidos en programas sociales, en millones de pesos, 2016-2022

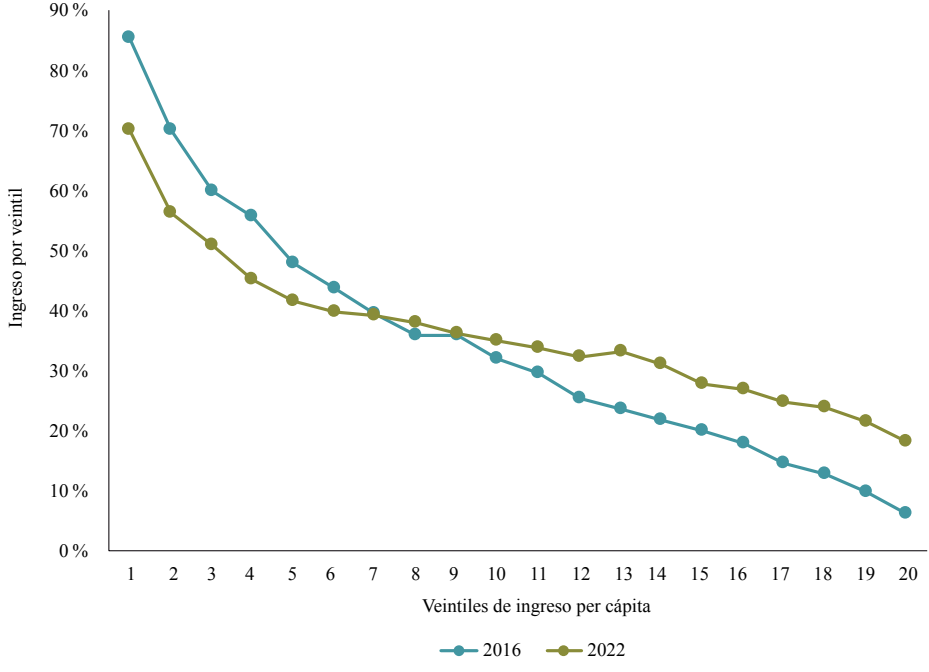
| *Deciles* | *2016* | *2018* | *2020* | *2022* | *2016 versus 2022 (%)* | *Cambio absoluto* | *Distribución del cambio absoluto (%)* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *I* | 9 293 | 7 604 | 7 461 | 9 705 | 4 | 412 | 1 |
| *II* | 6 299 | 5 243 | 5 241 | 7 076 | 12 | 777 | 3 |
| *III* | 4 711 | 3 820 | 4 682 | 5 891 | 25 | 1 180 | 4 |
| *IV* | 3 786 | 3 200 | 4 291 | 6 128 | 62 | 2 342 | 8 |
| *V* | 3 243 | 2 702 | 4 290 | 6 225 | 92 | 2 981 | 10 |
| *VI* | 2 763 | 2 387 | 4 438 | 6 121 | 122 | 3 358 | 12 |
| *VII* | 2 264 | 2 053 | 4 303 | 6 411 | 183 | 4 147 | 14 |
| *VIII* | 2 030 | 1 753 | 4 533 | 6 018 | 196 | 3 988 | 14 |
| *IX* | 1 800 | 1 297 | 4 291 | 6 363 | 254 | 4 563 | 16 |
| *X* | 1 919 | 999 | 4 312 | 6 789 | 254 | 4 870 | 17 |
| *Total* | *38 108* | *31 057* | *47 844* | *66 726* | *75* | *28 619* | *100* |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

En contraste, en el período 2018-2020, el decil I registró una disminución en la masa monetaria real transferida como parte de los programas sociales, mientras que en 2022 presentó una leve recuperación con un incremento de apenas el 4 por ciento. En el cuadro 2 se puede observar el cambio para cada uno de los deciles, aunque en general se mantiene la tendencia de un aumento mayor para hogares con ingresos más altos.

En cambio, en la gráfica 11 se presenta el nivel de cobertura de los programas sociales, de acuerdo con los veintiles de ingreso de la población. En los seis primeros veintiles se registra una disminución en la cobertura, mientras que esta aumenta a partir de la mitad de la población con más ingresos. Dicho incremento es particularmente claro en el veintil más alto, correspondiente al 5 por ciento con más ingresos.

Gráfica 11. Cobertura de programas sociales, de acuerdo con los veintiles de ingreso




Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH (Inegi, s.f.a, s.f.d).

Por último, en la información presentada también se refleja cómo la masa monetaria se distribuye entre el total de estratos sociales. En la gráfica 12 se puede observar que el decil I pasó de quedarse con el 24 por ciento

del total de masa monetaria transferida en 2016 al 15 por ciento en 2022. Por su parte, el decil X pasó de recibir el 5 y el 3 por ciento en 2016 y 2018, respectivamente, al 10 por ciento en 2022.

Gráfica 12. Distribución del total de programas sociales de transferencias monetarias realizadas, de acuerdo con los deciles de ingreso

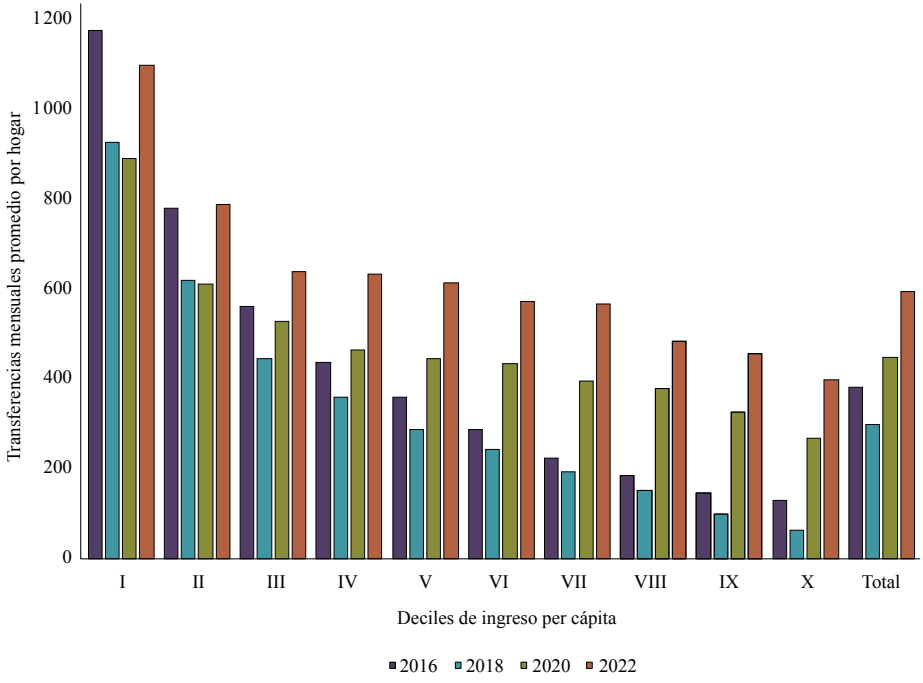



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

En términos netos, la progresividad de los programas sociales se redujo, ya que los deciles de menores ingresos captan ahora una proporción menor de la masa redistribuida, mientras que los deciles de mayores ingresos absorben una proporción creciente. No obstante, el decil más pobre continúa recibiendo la mayor participación individual entre todos los deciles, pues la captación del resto se concentra en un rango relativamente estrecho.

Otro tema importante de análisis es el cambio en el monto percibido en promedio por los hogares como parte de estos programas sociales de transferencias monetarias. Así, un hogar promedio en el país pasó de recibir 380 pesos al mes por persona a 592 pesos –lo que equivale a menos de 20 pesos promedio por día–. Sin embargo, el aumento de las transferencias fue más alto para deciles superiores: para el decil X, la transferencia promedio se triplicó frente a 2016, llegando así a 396 pesos mensuales por persona, equivalente a un aumento relativo de poco más del 200 por ciento en la transferencia promedio para dicho decil (ver gráfica 13).

Gráfica 13. Monto de transferencia promedio recibido por programas sociales, de acuerdo con los deciles de ingreso, 2016-2022

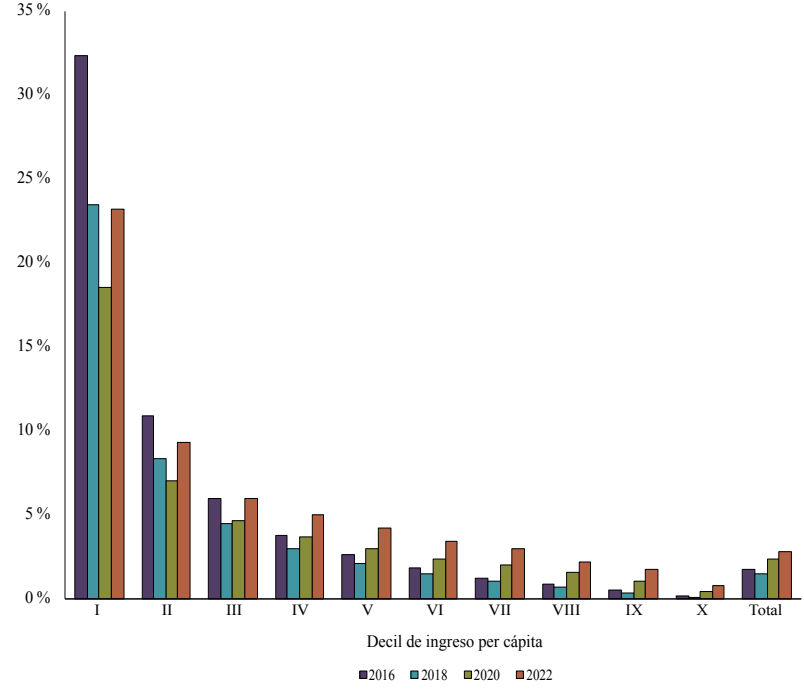



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

En contraste, la situación es distinta para la transferencia promedio del decil I, la cual disminuyó en 2022 frente a 2016. Es importante destacar que la transferencia promedio que reciben los hogares más pobres sigue siendo 2.7 veces más alta que la que reciben en el decil X. Por consiguiente, la transferencia promedio que reciben en el decil I equivale a 36 pesos diarios.

Además, el beneficio que generan los montos transferidos por los programas sociales debe analizarse en relación con el resto de los ingresos corrientes de los hogares. En otras palabras, no solo importa cuánto se transfiere, sino qué proporción representan dichas transferencias dentro del ingreso total. Para los hogares más pobres, el impacto de las transferencias monetarias equivalía en 2016 a un incremento del 32 por ciento de los ingresos, mientras que para 2022 este efecto se redujo al 23 por ciento (ver gráfica 14).

Gráfica 14. Impacto de las transferencias monetarias sobre el ingreso corriente total de los hogares, de acuerdo con deciles de ingreso




Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

## *Conclusiones*

Pese a los cambios discursivos y programáticos asociados al Gobierno federal iniciado en 2018, el impacto redistributivo del sistema fiscal y social mexicano continúa siendo limitado. En materia tributaria, la recaudación permanece baja y con evolución estancada, lo cual restringe el potencial del Estado para expandir el gasto social y reducir las desigualdades con mayor contundencia. Aunque se observaron mejoras en la recaudación de ISR, persiste una estructura fiscal poco progresiva, caracterizada por la ausencia de impuestos al patrimonio y un trato preferencial hacia los ingresos del capital.

En términos de gasto social, si bien se incrementaron los recursos destinados a las transferencias monetarias y se universalizaron algunos programas, su crecimiento no ha sido suficiente para modificar de forma

sustantiva el lugar de México frente a otros países. Además, los resultados muestran una disminución en la progresividad de los programas sociales: los hogares de mayores ingresos captaron una proporción creciente de los aumentos en cobertura y masa monetaria, mientras que los hogares más pobres experimentaron un avance más acotado.

En conjunto, los hallazgos sugieren que la redistribución en México continúa limitada tanto por la falta de una reforma fiscal progresiva como por el diseño y operación de los programas sociales que no necesariamente reforzaron su orientación hacia quienes enfrentan mayores desventajas. Dicho de otro modo: no pusieron *primero a los pobres*. Para lograr un cambio estructural y sostenido en la desigualdad es indispensable avanzar hacia una reforma tributaria progresiva y fortalecer el sistema de protección social basado en derechos, con mayor énfasis en el gasto universal y progresivo.

## *Referencias*

Alianza por la Justicia Fiscal. (2024). *Hacia una reforma fiscal progresiva: 12 propuestas para proteger los derechos humanos, reducir las desigualdades y lograr un desarrollo sostenible* [Resumen ejecutivo]. https://alianzajusticiafiscal.mx/wp-content/uploads/2024/05/Hacia-una-Reforma-Fiscal-Progresiva.pdf

Alstadsæter, A., Johannesen, N., y Zucman, G. (2019). Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review, 109*(6), 2073-2103. https://doi.org/10.1257/aer.20172043

Barba, C. (2007). ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Universidad de Guadalajara.

Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano: Inercias, transformaciones y desafíos* [Informe]. Cepal. https://www.cepal.org/es/publicaciones/46960-regimen-bienestar-mexicano-inercias-transformaciones-desafios

Barba, C., y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: Entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *22*(2), 47-76. https://www.redalyc.org/pdf/2973/297330013003.pdf

Benumea, I., Jaramillo-Molina, M., y Ramírez, E. (2021). *El caso de la exención a las herencias multimillonarias. Privilegios fiscales*. Fundar. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/Informe_La-exenci%C3%B3n-a-las-herencias-multimillonarias.pdf

Boltvinik, J., Damián, A., y Jaramillo, M. (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de reemplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP). En G. Hernández, T. de la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (coords.), *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 147-191). Coneval.

Casar, M. (2019, 1 de marzo). El Gran Benefactor. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=41305

Casar, J. (2020). *Hacia una reforma fiscal para el crecimiento y la igualdad*. PUED-UNAM.

Causa, O., Browne, J., y Vindics, A. (2018). *Income Redistribution Across OECD Countries: Main Findings and Policy Implications* [Informe de políticas núm. 23]. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/02/income-redistribution-across-oecd-countries_f2d12a2b/3b63e61c-en.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* [Conjunto de datos]. https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx

David, A. (coord.). (2025). *Promoting a More Progressive Approach: Evaluating the Impact of Social and Fiscal Policies in Mexico and Colombia amidst the COVID-19 Pandemic* [Informe de investigación núm. 352]. Aecid; Enabel; Union Européenne; Éditions AFD. https://www.afd.fr/sites/default/files/2025-09/papiersrecherche352-web.pdf

Fisher-Post, M., y Gethin, A. (2025). *Government Redistribution and Development: Global Estimates of Tax-and-Transfer Progressivity, 1980-2023* [Documento de trabajo]. https://amory-gethin.fr/files/pdf/FisherGethin2025.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2016 Nueva serie* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.b). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2018 Nueva serie*

[Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.c). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.d). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022. Nueva serie* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/

Jaramillo-Molina, M. (2021). *Justicia fiscal, capital y trabajo. Privilegios fiscales*. Fundar. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/Informe_Justicia-fiscal-capital-y-trabajo.pdf

Jaramillo-Molina, M. (2023, 25 de mayo). Que los más ricos paguen más: una ruta hacia la progresividad fiscal. *Nexos*. https://redaccion.nexos.com.mx/que-los-mas-ricos-paguen-mas-una-ruta-hacia-la-progresividad-fiscal/

Jaramillo-Molina, M. (2024). *Pobres porque quieren: Mitos de la desigualdad y la meritocracia*. Grijalbo.

Jaramillo-Molina, M., y Rodríguez, A. (2020). *(In)justicia fiscal y captura política en México*. Clacso; Oxfam; FES Tributación. https://www.researchgate.net/publication/346450455_Injusticia_fiscal_y_captura_politica_en_Mexico

López, A. (2020). *04.05.20 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador*. https://amlo.presidente.gob.mx/04-05-20-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/

Lustig, N., Gray-Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jiménez, W., Paz, V., Pereira, C., Pessino, C., Scott, J., y Yáñez, E. (2012). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results* [Documento de trabajo núm. 2012/05]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/234

Lustig, N., Pessino, C., y Scott, J. (2013). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview* [Documento de trabajo núm. 1313]. Universidad Tulane. https://ideas.repec.org//p/tul/wpaper/1313.html

Lustig, N., Pabon, V., y Pessino, C. (2023). *Fiscal Policy, Income Redistribution, and Poverty Reduction in Latin America* [Documento de trabajo

núm. 01530]. Inter-American Development Bank. https://publications.iadb.org/publications/english/document/Fiscal-Policy-Income-Redistribution-and-Poverty-Reduction-in-Latin-America.pdf

Milanovic, B. (2020). *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema que domina el mundo*. Taurus.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.a). *Income Distribution Database* [Conjunto de datos]. https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CInequality%23SOC_INE%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=2&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_WISE_IDD%40DF_IDD&df[ag]=OECD.WISE.INE&df[vs]=1.0&pd=2017%2C2017&dq=.A.INC_MRKT_GINI%2BINC_DISP_GINI..._T.METH2012..&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.b). *Social Expenditure Aggregates* [Conjunto de datos]. https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo de la OCDE, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2021* [Reporte de investigación]. OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2023_6a83d0bb/5a7667d6-es.pdf

Oxfam México. (2022). *Los mitos detrás de los impuestos a las grandes fortunas en México*. https://oxfam.mx/wp-content/uploads/OMX_QuienPagaLaCuenta_2022.pdf

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI* (Trad. E. Cazenave-Tapie). FCE. (Trabajo original publicado en 2013).

Rodríguez, A., y Jaramillo, M. (2024). (In)justicia fiscal y captura política en México. *CONfines*, (38), 144-167. https://doi.org/10.46530/cf.vi38/cnfns.n38.p144-167

Rojas, A. (2018, 2 de julio). López Obrador gana en México: "Por el bien de todos, primero los pobres", 5 frases destacadas de su primer discurso tras la contundente victoria. *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44680824

Scott, J. (2013). Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System. *Public Finance Review, 42*(3), 368-390. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1091142113497394

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (s.f.). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas* [Conjunto de datos de los ingresos presupuestarios del sector público para el período 2012-2023]. http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp

Valencia, E., y Jaramillo, M. (2019). El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. En G. Hernández, T. de la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (coords.), *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 115-147). Coneval.

# Una valoración de los impuestos y las transferencias en México con microsimulación

Luis Huesca Reynoso / Linda Irene Llamas Rembao

## *Introducción*

Durante 2018 y 2022, se discutió que la política social se ha reconfigurado con el fin de contar con programas de tipo universalistas –aunque lleguen menos recursos a los grupos más vulnerables–, ya que la pobreza y la desigualdad por ingresos disminuyeron como nunca en la historia reciente de México. Tal como lo indica el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, s.f.), este resultado se debe a los incrementos al salario mínimo (SM), a los hogares receptores de remesas y a los programas asistenciales, entre otros.

Actualmente, ha habido un renovado interés en debatir aspectos teóricos y empíricos sobre las mejores maneras de poder redistribuir la riqueza y el ingreso a nivel internacional. Por ejemplo, Saez y Zucman (2019) desarrollan en su estudio la posibilidad de contar con sistemas fiscales que tengan un impacto en el bolsillo de la élite y de aquellos grupos fácticos ubicados en la parte alta de la distribución del ingreso. No obstante, a través de la historia se ha comprobado que de nada ha servido contar con un sistema fiscal progresivo, porque implica mantener una baja recaudación. De tal manera, permanecen grandes huecos fiscales en los grandes corporativos y con las familias multimillonarias que han evadido al fisco con su carga impositiva efectiva tan baja (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2023b; Ramírez, 2020).

El Estado tiene funciones que no debe dejar de atender: aumentar la seguridad pública y mejorar el bienestar social de la población (Buchanan y Musgrave, 1999). Lo anterior se puede lograr simultáneamente por medio

de mecanismos redistributivos que impacten en las fuentes de los ingresos, como la recaudación de impuestos y la provisión de programas de subsidios a la población de menores ingresos.

En el caso de México, se mantienen grandes desequilibrios en el pago de los impuestos en detrimento de las personas físicas y de los asalariados, y no ha sido posible realizar una reforma fiscal que genere mayor recaudación para atender las grandes necesidades en materia de salud y de seguridad social y pública, a las cuales tienen derecho los mexicanos por mandato constitucional –independientemente de su estrato y nivel social–.

Otro elemento que debe considerarse para disminuir la desigualdad entre mexicanos es el gasto social. Por ejemplo, México –como parte de los países de la OCDE– destinó en 2022 aproximadamente el 7.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) a este gasto, mientras que el promedio total es del 21 por ciento (OCDE, s.f.).

Por lo tanto, los objetivos del presente estudio son los siguientes: estimar la pobreza y la desigualdad en 2022, como resultado del efecto de los impuestos y las transferencias monetarias en la redistribución del ingreso; y calcular el costo fiscal al comparar un escenario positivo y otro normativo en la asignación de las transferencias monetarias. Lo anterior, con base en las reglas de operación de los siete programas insignia del gobierno de la Cuarta Transformación (en adelante, 4T) para conocer la restricción presupuestal fiscal.

Los autores de este capítulo se centran en los modelos de microsimulación, los cuales son alimentados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022, dado que por sí sola esta implica enormes subreportes de fuentes de ingresos. El uso del microsimulador de impuestos y transferencias en México (en adelante, Mexmod)[1] permite corregir los problemas inherentes asociados a la captación correcta de las transferencias y, al mismo tiempo, facilita el cálculo de los impuestos directos e indirectos (Llamas y Huesca, 2024).

Por consiguiente, se propone no solo integrar en la discusión el rol de los programas asistenciales, sino también incorporar los efectos de los impuestos y su incidencia en la redistribución del ingreso, así como crear escenarios normativos con las transferencias en su nivel adecuado. En conjunto, las coberturas potenciales en cada uno de los programas y su manera de contribuir a los impuestos permitirán conocer *per se* la restricción

[1] El microsimulador Mexmod fue armonizado al Euromod por Llamas y Huesca (2024).

presupuestal fiscal del Estado mexicano, es decir, la carencia de recursos para poder contar con coberturas del 100 por ciento. Con ello, se estiman los efectos completos, corrigiendo el error natural de la encuesta en cuanto a cobertura y montos, para determinar su incidencia en la población y un escenario normativo que brindará el costo fiscal necesario para tener cobertura total de los programas.

Así pues, el capítulo se divide de la siguiente manera: primero, se realiza una descripción del contexto fiscal actual en México, con el fin de mostrar las debilidades en la captación de las figuras impositivas y el creciente gasto público y social que demanda la población. Después, se muestra la metodología con la explicación del modelo Mexmod y su funcionamiento, así como sus condiciones, para pasar al orden de los datos y presentar estadísticas descriptivas básicas. Luego, se presentan los resultados de la aplicación empírica. Finalmente, se exponen las conclusiones que emergen del trabajo.

## *Contexto fiscal actual*

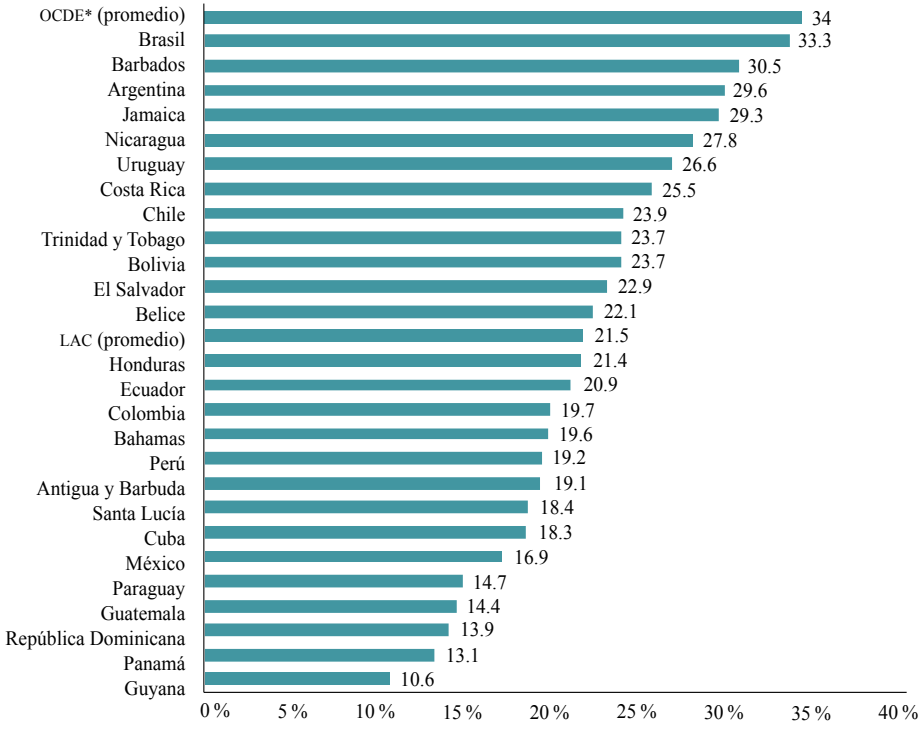
México ha enfrentado serios problemas fiscales; en el balance del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se mantiene aún frágil y con una gran necesidad de implementar reformas a los impuestos o de solo reforzar su ley fiscal impositiva, tanto de los impuestos directos –el impuesto sobre la renta (ISR)– como de los indirectos –el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)– vigentes.

En el caso del gasto en asistencia social, tanto en América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés) como en México se ha presentado un balance positivo de los programas de transferencias monetarias como una medida para mitigar la pobreza y avanzar en la distribución del ingreso. Según Hornes (2019), dos de los programas más emblemáticos en materia de programas de transferencias fueron el Prospera, en México, y la Bolsa Família, en Brasil; empero, los resultados del primero fueron insignificantes durante el plazo que duró su vigencia, mientras que el segundo tuvo un impacto más sobresaliente por su *blanda* condicionalidad.

En materia fiscal, la gráfica 1 presenta los niveles de recaudación para LAC. Tal como se observa, el país con mayor nivel de recaudación es Brasil –ya que tiene un porcentaje cercano al promedio captado en los países de la OCDE–. En cambio, el nivel promedio de LAC se ubica en el 21.5 por ciento,

y por debajo están Honduras, Ecuador y Colombia, todos por encima del nivel de México.

Gráfica 1. Ingresos tributarios en los países de América Latina y el Caribe (LAC) en 2022, según porcentaje del producto interno bruto

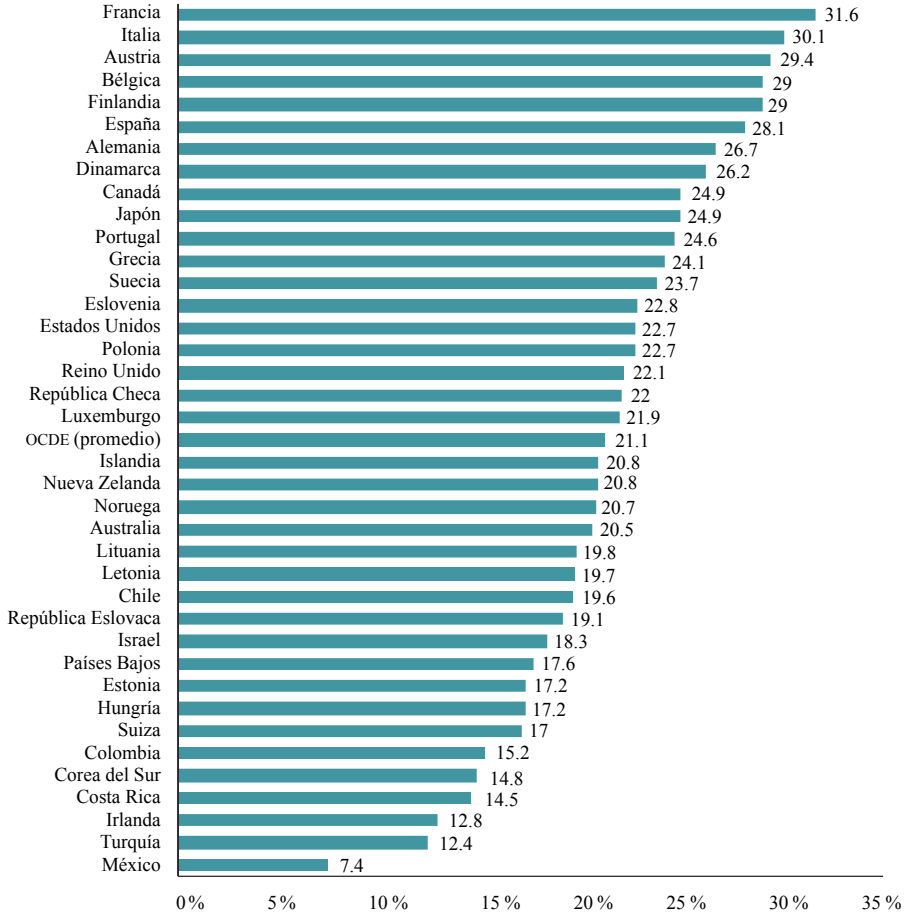



* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE (2023a).

Aun cuando hay países más pequeños en el tamaño de su economía, estos son más eficientes en la recaudación tributaria y registran una hacienda pública más sólida que la mexicana. El debate sobre una reforma fiscal o una mejora en la captación de los impuestos se ve todavía lejano en el discurso político de México.

Por otra parte, la gráfica 2 presenta los montos asignados en gasto social para los países miembros de la OCDE. El promedio es del 21 por ciento, siendo Francia el que se ubica en el primer lugar con casi el 32 por ciento de su PIB. Chile se acerca con el 19 por ciento y Colombia tuvo más del doble que México.

Gráfica 2. Gasto social en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2022, según porcentaje del producto interno bruto




Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE (s.f.).

## *Método de microsimulación y los datos*

A continuación, se presenta el modelo Mexmod y su forma de operar, cómo ha sido concebido en la literatura y en su manera de ser aplicado empíricamente, con relación a lo acontecido en términos fiscales en materia de impuestos y transferencias.

## *El Mexmod: El modelo mexicano de impuestos y transferencias*

En 2021, fue lanzado con su versión 1.1 el modelo de microsimulación Mexmod, pero su versión actual es la 1.2. Ahora cuenta con información de la ENIGH de 2021 y 2022 y dispone de información sobre los aumentos a los salarios mínimos y los incrementos a los programas de transferencias, así como los referidos en las misceláneas fiscales ajustando, sobre todo, el IEPS en productos calóricos, refrescos, cigarros y alcohol. La figura 1 resume el total de conceptos fiscales que incluye el modelo de microsimulación.

Figura 1. Políticas de impuestos y transferencias simuladas




Nota: Corresponde a la versión 1.2 de Mexmod.
Fuente: Elaboración propia.

El único modelo que los autores de este capítulo conocen que opera de forma similar para un grupo amplio de países en América Latina es el que muestra Lustig y Higgins (2013) y Lustig (2017); sin embargo, es un modelo que no tiene acceso al público. Las bondades de Mexmod son que goza de completa armonización con todos los países que están integrados en la plataforma Euromod, así como los referidos en América Latina dentro del proyecto Latinmod (Oliva, 2018), y que hoy en día incluye ya a un conjunto de 12 países (Rodríguez *et al*., 2022).

Las ecuaciones 1 y 2 muestran las relaciones de variables y su forma de cálculo en el ejercicio del modelo. El sistema considera todos los pagos efectuados por personas físicas y asalariados en concepto de impuesto sobre la renta a personas físicas (ISRPF), además de las cuotas a la seguridad social,

las prestaciones por pensiones, remesas y todos los programas sociales implementados por el Gobierno de turno:

$$N_i = \omega_i + \mu_i + B_i\,(X_i) - T_i\,(\omega_i, \mu_i, X_i) \quad (1)$$

$$Y_i = N_i - Tl_i \quad (2)$$

Donde $N_i$ es el ingreso disponible; $\omega_i$, los ingresos brutos laborales; $\mu_i$, los no laborales; $T_i$, las obligaciones tributarias –en específico, los impuestos directos y las aportaciones a la seguridad social–; $B_i$, los derechos a los programas de transferencias –en donde, por simplificar el modelo, se incluyen las pensiones contributivas–;[2] $B_i\,(X_i)$, las transferencias monetarias condicionadas; $X_i$, las características del hogar o personales; $Tl_i$, los impuestos indirectos; por último, $Y_i$, el ingreso posfiscal.

El microsimulador permite analizar enfoques que incluyen ejercicios positivos –con información proporcionada directamente por la encuesta– y normativos –bajo ciertos criterios hipotéticos–. Por ende, se pueden conocer los efectos en la recaudación real y sus resultados redistributivos –quién paga los impuestos y quién los recibe en forma de transferencias–.

La microsimulación se puede realizar por dos vías: *1)* por cálculo directo y *2)* por cálculo indirecto. El primero consiste en microsimular el efecto de los programas de transferencias monetarias obtenidas directamente de las ENIGH como un método de imputación directa; mientras que el segundo es conocido como un método de imputación indirecta, el cual simula con base en los criterios de elegibilidad de las Reglas de Operación (ROP) para transferencias, las leyes del ISR, IVA e IEPS para los impuestos, cuantificando con ello el alcance de la política social y fiscal en los hogares del país.

### *Supuestos del ejercicio empírico*

Se prioriza el uso de métodos indirectos por sobre los directos, dado que permiten obtener una aproximación a la realidad más precisa de lo que está sucediendo con la asignación de los programas y con respecto al pago de

[2] Las pensiones de tipo contributivo –tanto públicas como privadas–, así como las remesas reportadas en la encuesta, están integradas como fuentes de ingreso para calcular la figura del ingreso prefiscal en Mexmod. Pero no entran como figuras fiscales, sino como transferencias entre individuos o ahorro temporal; y por ende, no se meten en la discusión fiscal.

los impuestos. Este supuesto es uno de los más poderosos, inclusive podría estar por encima de cualquier cálculo realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Instituto Coneval.

Por lo tanto, los dos escenarios a estimar son los siguientes: *1)* el escenario positivo: aquel que asume –con método indirecto– la política tal cual en su estado vigente en el año de análisis con sus ROP, y los beneficiarios vienen dados por la cobertura actual como efecto de la política social; y *2)* el escenario normativo: aquel –con método indirecto– en el que no se aplican restricciones presupuestales y los programas operan libres para toda la población que merece contar con ellos por sus ROP. Al no tener el problema de asignación presupuestal, su cobertura será al 100 por ciento de la población beneficiaria potencial.

Entonces, el segundo escenario, que asume una cobertura total de beneficiarios, sin errores de focalización ni restricción presupuestal alguna, permitirá conocer de primera mano los recursos necesarios totales para tener una política social de primer nivel en el país y si el escenario normativo permitiría haber bajado al mínimo los niveles de pobreza y desigualdad. Este escenario no modifica las ROP de los programas de transferencias.

*Estimaciones en pobreza, escenarios, costo fiscal y de transferencias*

Para cumplir con el primer objetivo, se analizaron los índices de pobreza con base en cada programa asistencial, el ingreso disponible y los umbrales de pobreza. Por facilitar las comparaciones, se utilizaron las líneas de pobreza oficiales del Coneval (s.f.):

$$C(b)_i = \sum_{a_i=1}^{7} \rho(a_i n) - \sum_{a_i=1}^{7} \emptyset(a_i \rho) \qquad (3)$$

Donde $a_i$ es el programa asistencial, por ejemplo: $a_1$ corresponde a Jóvenes Construyendo el Futuro; $a_2$, las Tandas para el Bienestar; $a_3$ y $a_4$ , las Becas Benito Juárez; $a_5$, Jóvenes Escribiendo el Futuro; por último, $a_6$ y $a_7$, las Pensiones para el Bienestar. En cambio, $C(b)_i$ corresponde al cálculo del costo final; $\rho(a_i n)$, la política asistencial normativa; $\rho$ y $\emptyset$ representan la densidad de la población incluida en cada grupo beneficiado por las transferencias para los programas. Así pues, el componente $\sum_{a_i=1}^{7} \emptyset(a_i \rho)$ permite obtener el monto de los programas en su estado actual –positivo– y, posteriormente, sin aplicar restricciones de presupuesto –normativo– $\sum_{a_i=1}^{7} \rho(a_i n)$, se procede a calcular su participación en 2022.

## *Aplicación empírica*

En el cuadro 1 se presenta la muestra expandida de la base de datos con las variables microsimuladas fiscales y con la información obtenida, para construir la distribución con unidades de ingreso per cápita. Así pues, la suma de los promedios, reemplazando y uniendo las ecuaciones 1 y 2, dan igual al valor promedio del ingreso posfiscal $\bar{Y}_l$:

$$\bar{Y}_l = 5\,820 = \bar{X}_l 6\,132 + \bar{B}_l 962 - \bar{T}_l(688 + 67 + 32) - \bar{N}_l 487 \qquad (4)$$

Cuadro 1. Estadísticos básicos del sistema fiscal de México, 2022

| *Variable* | *Observaciones* | *Media* | *Desviación estándar* | *Mínimo* | *Máximo* |
|---|---|---|---|---|---|
| Ingreso bruto | 37 153 888 | 6 132 | 13 352 | 0 | 1 373 928 |
| Transferencias y pensiones | 37 153 888 | 962 | 3 096 | 0 | 114 754 |
| Impuestos directos | 37 153 888 | 688 | 2 954 | 0 | 363 067 |
| Cuotas del seguro social del trabajador | 37 153 888 | 67 | 159 | 0 | 1 793 |
| Cuotas del seguro social por cuenta propia | 37 153 888 | 32 | 206 | 0 | 5 840 |
| Impuestos indirectos –impuesto sobre la renta + impuesto especial sobre producción y servicios– | 37 153 888 | 487 | 787 | 0 | 43 818 |
| Ingreso disponible –pensiones contributivas + remesas– | 37 153 888 | 5 820 | 11 079 | 0 | 1 368 582 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD, s.f.).

### *Las coberturas por beneficiarios y escenarios positivo y normativo*

En el caso de las coberturas, solo la Beca Universal de Educación Media Superior Benito Juárez logró en 2022 la cobertura total, y los escenarios positivo y normativo coinciden. El resto presenta variadas coberturas (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Cobertura por microsimulación con base en el potencial de beneficiarios, México, 2022

| *Programa* | *Coneval** | *ENIGH*** | *Mexmod positivo* | *Mexmod normativo* | *Razón –postivo/ normativo–* | *Cobertura faltante* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores | 10 830 151 | 9 382 223 | 10 828 242 | 11 518 235 | 94 | 6 |
| Becas Benito Juárez | 10 443 464 | 5 434 966 | 10 280 705 | 15 678 287 | 65.6 | 34.4 |
| Educación Básica –hogares– | 4 092 183 | 3 008 001 | 4 094 732 | 9 067 959 | 45.2 | 54.8 |
| Educación Media Superior | 5 805 613 | 2 168 476 | 5 636 375 | 5 636 375 | 100 | 0 |
| Jóvenes Escribiendo el Futuro | 545 668 | 258 489 | 549 598 | 973 953 | 56.4 | 43.6 |
| Jóvenes Construyendo el Futuro | 251 076 | 125 249 | 252 601 | 911 229 | 27.7 | 72.3 |
| Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad | 1 214 885 | 763 749 | 1 213 897 | 9 323 979 | 13 | 87 |
| Tandas para el Bienestar | 89 607 | – | 88 214 | 1 357 390 | 6.5 | 93.5 |
| *Total* | *22 829 183* | *15 706 187* | *22 663 659* | *38 789 120* | *58.4* | *41.6* |

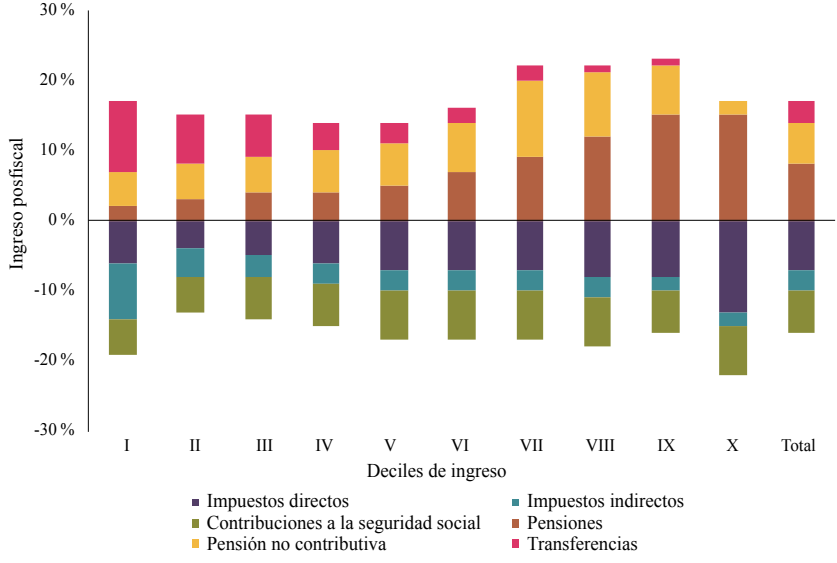
* Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
Fuente: Elaboración propia con base en información del CIAD (s.f.).

La ENIGH no resulta ser la mejor herramienta para calcular la cobertura, ya que tan solo puede detectar el 54.5 por ciento del potencial de beneficiarios que ofrece el universo de la misma Encuesta. Por ello, Mexmod logra contar con cerca del 85 por ciento de beneficiarios al cierre del año 2022, cifra que sumaría aproximadamente 33 millones de individuos con algún apoyo asistencial.

## *Impacto de la política social en la lucha contra la pobreza y la desigualdad*

A continuación, se muestra el impacto de redistribución generado por el sistema fiscal mexicano obtenido por medio del microsimulador (ver gráfica 3). Se observa por niveles de ingreso que las transferencias presentan mayor incidencia en los grupos inferiores y son progresivas a medida que se pasa a los niveles superiores; incluso en el decil X llegan a ser imperceptibles en el nivel de impacto de participación de su ingreso. La gráfica 3 muestra las pensiones no contributivas con un impacto estable a lo largo de los grupos de ingreso hasta bajar su participación en el decil más alto. Por el contrario, las pensiones contributivas presentan más efecto en los deciles medios y superiores, como resultado de la baja cobertura de formalidad en el empleo en los estratos bajos a lo largo de su trayectoria laboral.

Gráfica 3. Efecto redistributivo de impuestos y transferencias, México, 2022




Fuente: Elaboración propia con base en información del CIAD (s.f.).

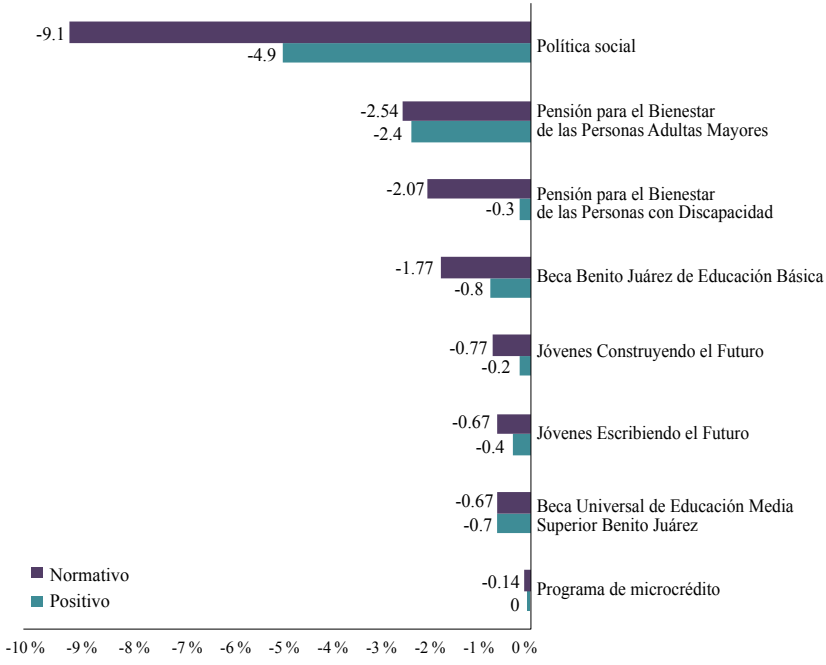
La carga tributaria tiene un efecto negativo en el ingreso e impacta casi siempre a los grupos de menor y mayor ingreso. En cambio, la carga fiscal indirecta tiende a la regresividad y se presenta con mayor incidencia en los deciles I y II, para reducirse gradualmente en el resto. El ISRPF es algo más progresivo al tener mayor efecto de carga fiscal en los ingresos medios y

superiores. Finalmente, las cuotas a la seguridad social se observan homogéneas en toda la distribución con una carga estable y ligeramente superior en los deciles altos.

*Efectos en la pobreza y escenarios*

La gráfica 4 presenta los efectos de los programas en la pobreza total del país. De no existir las transferencias, la pobreza se reduciría en casi 5 puntos. En cambio, el impacto sería mayor si no existiera restricción presupuestal, con más de 9 puntos de reducción. Como se observa, la pensión para los adultos mayores se encuentra en un nivel en el que ya no reduce significativamente la pobreza, dado que actúa en la mayor parte de los beneficiarios potenciales.

Gráfica 4. Impacto de la política social en la pobreza, México, 2022




Fuente: Elaboración propia con base en información del CIAD (s.f.).

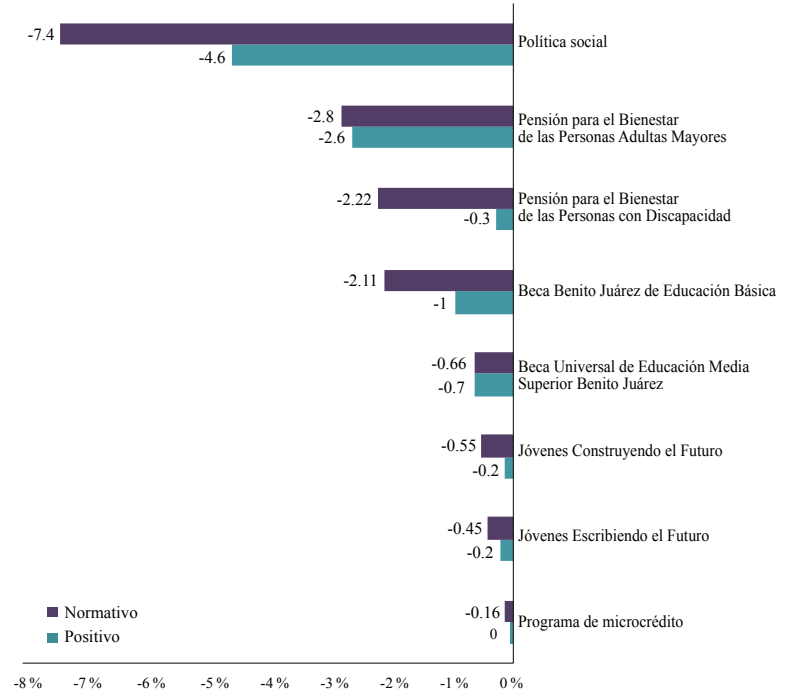
En la Beca Benito Juárez de Educación Básica el margen de reducción tiene más potencial. Por su parte, la Beca Universal de Educación Media Superior Benito Juárez ya está al 100 por ciento, por lo que no se observa cambio alguno. Los programas de Jóvenes Escribiendo el Futuro y el de

Jóvenes Construyendo el Futuro presentan un efecto similar de reducción. Por otro lado, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad mejoraría por la amplia cantidad de personas que están ausentes en su padrón en el contexto actual, sin embargo, su efecto en la pobreza se podría contar con algo más de 2 puntos de caída. Finalmente, los programas de microcrédito ya no existen desde 2023, no obstante, el Gobierno podría repensar si con mayor dinero cautivo lo podría volver a restaurar como parte de la política social mexicana.

*Efectos en la pobreza extrema y escenarios*

La gráfica 5 presenta los cálculos para la pobreza extrema y su resultado por cada tipo de programa, así como el efecto conjunto de todos. En términos de cambio porcentual, se observa que la política social de programas reduce el efecto en -4.6 puntos, en cambio la política normativa lo reduce en -7.4 por ciento.

Gráfica 5. Impacto de la política social en la pobreza extrema, México, 2022



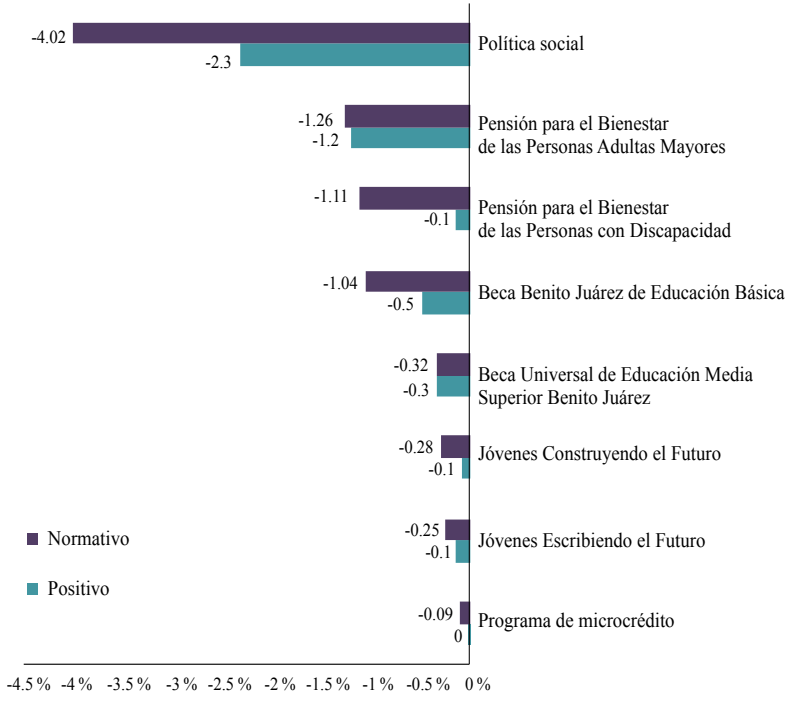

Fuente: Estimaciones propias con base en información del CIAD (s.f.).

De forma curiosa, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores no cambia de forma significativa su efecto, y lo mismo ocurre con la beca de preparatoria. Si bien aquí el programa de microcrédito ofrece una mejoría en la pobreza extrema, sería apenas con un perceptible -0.2 hasta un -0.16 por ciento.

## *Impacto en la desigualdad*

Los efectos en la desigualdad siguen siendo un problema estructural arraigado en la cultura mexicana, ya que permite a las élites continuar concentrando la mayor parte de la generación de riqueza (Campos, 2022). La política social, en conjunto con los programas analizados, permite reducirla en 1.7 puntos del índice de Gini (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Impacto de la política social en la desigualdad, diferencia en porcentaje, México, 2022




Fuente: Elaboración propia con base en información del CIAD (s.f.).

*Los escenarios positivo y normativo*

El escenario base –el positivo– parte de un nivel de gasto por el orden del 2 por ciento del PIB nacional en su estado actual, y se observa una necesidad creciente en cuanto al requerimiento para lograr alcanzar la cobertura del 100 por ciento en todos los programas básicos del Gobierno federal considerados en el análisis. Es importante mencionar que ambos escenarios se calcularon sin considerar una reforma fiscal a los impuestos, debido a la ausencia de posibilidades para realizarla en el contexto actual del Gobierno 2024-2030.

En ese sentido, el cuadro 3 presenta los resultados de los costos requeridos. La necesidad, considerando el escenario normativo y las reglas ROP vigentes al año 2022, sumó el 1 por ciento adicional del PIB, es decir, un monto por el orden de 263 967 millones de pesos.

Cuadro 3. Costos fiscales por la cobertura del 100 por ciento en los programas asistenciales, en millones de pesos, 2022

| *Programas* | *Beneficiarios por cubrir* | *Costo fiscal* | *Producto interno bruto necesario (%)* | *Costo fiscal actual* | *Producto interno bruto actual (%)* | *Producto interno bruto total (%)* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores | 689 993 | 15 939 | 0.061 | 250 132 | 0.958 | 1.019 |
| Becas Benito Juárez | 5 397 582 | 62 606 | 0.24 | 237 484 | 0.909 | 1.149 |
| Educación Básica | 4 973 227 | 50 130 | 0.192 | 94 588 | 0.362 | 0.554 |
| Educación Media Superior | 0 | 0 | 0 | 130 200 | 0.498 | 0.498 |
| Jóvenes Escribiendo el Futuro | 424 355 | 12 476 | 0.048 | 12 696 | 0.049 | 0.097 |
| Jóvenes Construyendo el Futuro | 658 628 | 41 558 | 0.159 | 5 835 | 0.022 | 0.181 |
| Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad | 8 110 082 | 136 249 | 0.522 | 28 041 | 0.107 | 0.629 |
| Tandas para el Bienestar | 1 269 176 | 7 615 | 0.029 | 2 038 | 0.008 | 0.037 |
| *Total* | *16 125 461* | *263 967* | *1.011* | *523 530* | *2.004* | *3.015* |

Fuente: Elaboración propia con base en información del CIAD (s.f.).

### El costo fiscal de la política social en prospectiva

La pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es la que necesita una cantidad menor, debido a su alta cobertura con el 0.06 por ciento del PIB. Por otro lado, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad podría generar un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, sin embargo, es la de menor cobertura. Otro programa que llama la atención es el de Jóvenes Construyendo el Futuro, porque solo cuenta con la mitad de los recursos necesarios para lograr la cobertura completa: el 0.05 por ciento del total con 12 476 millones de pesos.

En suma, las pensiones para adultos mayores continúan llevando la mayor proporción de los recursos, por lo que una política social equilibrada sería aquella que otorgara más dinero a un mismo nivel de padrón de beneficiarios. Una línea de análisis a seguir en un futuro es incluir en los ejercicios variaciones en las pensiones contributivas, así como escenarios que disminuyan o eliminen las remesas como fuentes de ingresos de los mexicanos, y con ello poder aislar su efecto para comprender su relevancia en el impacto de la desigualdad y la pobreza del país.

## *Conclusiones*

Se calcula que la política social del Gobierno mexicano en 2022 es progresiva, pero sus efectos pueden incrementarse y lograr mayor incidencia positiva, en la medida en que los grandes corporativos, así como los grupos de élite, comiencen a contribuir con su parte de impuestos. Con ello, se fortalecerá el aspecto redistributivo que caracteriza a todo Estado. A continuación, se presentan los puntos más importantes de este capítulo:

1. Los impactos de la política social en la reducción de la pobreza indican agotamiento porque se acerca la edad de retiro de las personas y porque la política social normativa aplicada en la pobreza extrema muestra que esta puede declinar, pero solo marginalmente.
2. La política social en programas con alta cobertura servirá de contención, pero hay más posibilidad de reducir la pobreza en aquellos con baja cobertura.
3. Las pensiones para las personas con discapacidad y para los adultos mayores son programas de mayor impacto en la pobreza, pero el

margen de reducción alcanzó su límite en la segunda con solo el 6 por ciento de beneficiarios faltantes.

En resumen, es necesario que el Estado mexicano aumente la eficiencia en el cobro de los impuestos corporativos para reducir el costo fiscal de la política social normativa, que suma ya algo más de 3 puntos del PIB. Al menos la política social vigente necesita obtener el 1 por ciento más del PIB y, con ello, lograr los efectos aquí mencionados en cuanto al escenario normativo.

Con lo anterior, la discusión se debe centrar en ampliar la cobertura de la seguridad social tanto a las pensiones por discapacidad como a los servicios públicos de salud, ya que más del 50 por ciento no tiene acceso a ningún instituto de asistencia o seguridad social pública. Esto último requerirá recursos por al menos el doble de los actuales para que llegue a sumar 6 puntos del PIB.

En conclusión, la desigualdad posfiscal disminuyó poco en 2022, entonces es necesario modificar las ROP o aumentar los montos de las transferencias. Por lo tanto, se podría reducir la desigualdad si se dedica al menos el 1 por ciento del PIB adicional a la política social de transferencias directas en su condición actual. Empero, este asunto demandará recursos que podrían venir de los impuestos indirectos al consumo a través de una reforma al IVA que garantice una baja regresividad al aplicar los recursos a los programas que más incidan en los grupos de escasos ingresos. Debido a que una reforma fiscal a los impuestos directos se ve distante, contar con una hacienda fuerte y consolidada en cuestión de recursos también parece lejana en el país.

## *Referencias*

Buchanan, J., y Musgrave, R. (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. MIT Press.

Campos, R. (2022). *Desigualdades. Por qué nos beneficia un país más igualitario*. Grano de Sal.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). (s.f.). *Medición de la pobreza* [Conjunto de datos de 2022]. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

Hornes, M. (2019). Expertos que diseñan el dinero: El caso de los programas de transferencias monetarias. *Estudios Sociológicos, 38*(112), 141-171. https://doi.org/10.24201/es.2020v38n112.1756

Llamas, L., y Huesca, L. (2024). *Mexmod Reporte País: Mexmod v1.1, 2014-2020* [Manuscrito inédito]. CIAD.

Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El Trimestre Económico*, *84*(335), 493-568.

Lustig, N., y Higgins, S. (2013). *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes* [Documento de trabajo núm. 1219]. Commitment to Equity; Inter-American Dialogue; CIPR; Tulane University.

Oliva, N. (coord.). (2018). *Latinmod: Microsimulador regional de políticas fiscales en América Latina*. Bandes-CELAG. https://www.celag.org/wp-content/uploads/2018/04/LATINMODpreEBOOK.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). *Social expenditure dashboard* [Conjunto de datos]. https://www.oecd.org/en/data/dashboards/social-expenditure-dashboard.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023a). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2021*. https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023b). *Revenue Statistics Data. Latin American Countries: Comparative Table*. https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&fs[0]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_REV_COMP_LAC%40DF_RSLAC&df[ag]=OECD.CTP.TPS&dq=..S13._T..PT_B1GQ.A&lom=LASTNPERIODS&lo=10&to[TIME_PERIOD]=false

Rodríguez, D., Jara, H., Dondo, M., Arancibia, C., Macas, D., Riella, R., Urraburu, J., Llamas, L., Huesca, L., Torres, J., y Chang, R. (2022). *The Role of Tax-Benefit Systems in Protecting Household Incomes in Latin America During the COVID-19 Pandemic* [Documento de trabajo núm. 125]. UNU-WIDER.

Ramírez, E. (2020). Estudio de la progresividad del impuesto sobre la renta de personas físicas en México. *Contaduría y Administración*, *66*(2), 1-27. https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2021.2654

Saez, E., y Zucman, G. (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay.* W.W. Norton and Company.

# Expansión y recorte de la política social bajo un gobierno de izquierda en México[1]

Ricardo Velázquez Leyer / Víctor Pérez-Hernández

## *Introducción*

Andrés Manuel López Obrador, quien fue postulado por una coalición de partidos políticos liderada por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), llegó con la iniciativa de colocar a la política social en el centro de su agenda. Considerado el primer Gobierno federal de izquierda electo bajo condiciones democráticas, se autodenominó como «el gobierno de la Cuarta Transformación» (en adelante, 4T). Desde antes de asumir el poder en 2018, él y sus aliados políticos delinearon un ambicioso programa de reformas para mejorar los resultados, así como el impacto de la política social en el bienestar de la población.

Entre las medidas propuestas por la 4T se encontraban reformas a la política de transferencias familiares, pensiones de vejez no contributivas y provisión de servicios de salud –tres de las áreas de mayores dimensiones en la política social del país–, con el fin de mejorar su impacto, priorizando a la población en situación de pobreza (Barba, 2024). Por lo tanto, este capítulo analiza los alcances de esas reformas a dichos programas de transferencias.

El análisis parte del supuesto de la preferencia de la política de izquierda por la ampliación de la cobertura de la política social. Este supuesto constituye una de las bases del campo de estudios de política social. Por otro lado, una de las teorías fundamentales es la de los recursos de poder, dado que argumenta que los gobiernos y los movimientos de izquierda representan

[1] La investigación que se presenta en este capítulo fue financiada por el Programa de Investigación en Verano, de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

los principales detonantes de los procesos de expansión de la política social (Korpi, 1985; O'Connor y Olsen, 1998).

En tal sentido, en este capítulo se presentan los resultados del análisis original de la cobertura de la política social por nivel de ingreso, utilizando datos de encuestas oficiales, para determinar si el supuesto teórico de la ampliación de la cobertura de los programas sociales por parte de un gobierno de izquierda se llegó a cumplir. En realidad, como se podrá ver más adelante, los hallazgos y conclusiones muestran resultados contradictorios.

Por consiguiente, el capítulo se divide de la siguiente manera: después de esta breve introducción, se ofrece una revisión de los conceptos teóricos alrededor de los gobiernos de izquierda y la expansión de la política social. Posteriormente, se describen los cambios en la política social introducidos por el gobierno en cuestión, sobre todo en las transferencias familiares, pensiones no contributivas y servicios de salud dirigidos a la población no cubierta por los servicios de los institutos de seguro social. Luego, se describen y discuten los resultados del análisis de los cambios en la cobertura de los programas en las tres áreas de política social incluidas en este capítulo. Después, se exploran diversos factores que podrían explicar los cambios introducidos por el Gobierno, más allá de su pretendida ideología de izquierda. A manera de conclusión, el último apartado ofrece algunas reflexiones finales.

## *La izquierda y la expansión de la política social en América Latina*

A principios de la década de 1980, autores como Korpi y Esping-Andersen propusieron la teoría de los recursos de poder para explicar el desarrollo de los llamados *estados de bienestar* en países democráticos de capitalismo avanzado, tipo de configuración del Estado en el que supuestamente se fija como prioridad la procuración del bienestar de sus ciudadanos. El concepto de «recursos de poder» alude a las herramientas con las que cuentan los actores políticos para acumular y ejercer el poder de influir en las trayectorias, alcances y niveles redistributivos de la política social. Por tanto, la teoría concibe a la política social como el resultado de las luchas de poder entre la clase trabajadora y la clase capitalista, que se inclinan a favor de la primera cuando la izquierda llega a gobernar (Esping-Andersen, 1985; Korpi, 1983).

Las alianzas que forman los sindicatos de trabajadores industriales con los partidos políticos de izquierda detonan procesos de expansión igualitarios de la política social, con tendencias hacia la universalización para buscar la cobertura de toda la población con prestaciones generosas. Las coaliciones políticas y electorales que la clase trabajadora industrial y los partidos de izquierda forman con otras clases sociales son clave para promover la expansión de los programas sociales (Esping-Andersen, 1985; Korpi, 1983).

La teoría de recursos de poder se ha aplicado para estudiar, explicar y comparar el desarrollo de la política social en múltiples contextos. La teoría surgió del estudio del caso de Suecia, así como de otros países escandinavos, en donde los gobiernos de partidos socialdemócratas en alianza con organizaciones sindicales lograron ampliar el alcance de la política social con resultados de elevados niveles de bienestar e igualdad social, bajo regímenes democráticos liberales.[2] Después, la teoría se llegó a constituir en una de las bases de los estudios sobre la política y las causas del desarrollo de la política social, con aplicaciones a una multiplicidad de casos de estudio y contextos.

La teoría de los regímenes de bienestar, otra de las herramientas teóricas esenciales del estudio de la política social, originalmente se basa en la aplicación de la teoría de los recursos de poder para comparar y explicar las diferencias entre los niveles de bienestar alcanzados en países capitalistas centrales con los países escandinavos. Más allá de la acción sindical, la teoría de los recursos de poder llegó a incorporar la influencia de otros movimientos sociales de izquierda, como movimientos feministas o étnicos, para explicar la expansión de la política social hacia grupos de la población desprotegidos o vulnerables (Béland, 2010; Esping-Andersen, 1990; Hobson y Lindholm, 1997; Korpi, 1983).

Así mismo, la teoría de recursos de poder ha sido aplicada al análisis del desarrollo de la política social en países de América Latina (Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013). En el período 1990-2001, la mayoría de los países de esta región dio inicio a una expansión sin precedentes de la política social; consistió en la creación y expansión de la cobertura de la política social hacia sectores de la población no cubiertos por los programas de

[2] El libro *The Democratic Class Struggle*, de Korpi (1983), es considerado uno de los textos fundacionales de la teoría de recursos de poder. En este texto destacan las condiciones que permitieron e impulsaron la expansión de la política social en Suecia.

seguro social, es decir, a familias e individuos sin una vinculación con el mercado laboral formal.

Diversas teorías se han aplicado para identificar y comparar las causas de dichos cambios y sus resultados, buscando explicaciones de las similitudes y diferencias entre países. Por ejemplo, examinan las diferencias en los resultados redistributivos de la política social y la desigualdad de 18 países latinoamericanos, y argumentan que, bajo condiciones democráticas, el poder político de la izquierda afectó la composición y asignación del gasto social.

Huber y Stephens (2012) argumentan que la democracia posibilitó el acceso al poder gubernamental de partidos de izquierda en varios países, los cuales introdujeron políticas sociales progresistas que causaron reducciones importantes en los niveles de desigualdad; como se observa, la democracia solo representa la precondición para el arribo de gobiernos de izquierda que puedan introducir reformas progresistas.

Por su parte, Garay (2016) compara el desarrollo de la política social en Argentina, Brasil, Chile y México, y también reconoce la importancia de la orientación ideológica de los partidos políticos que ejercen el poder para explicar el diseño de las reformas de expansión. No obstante, le brinda mayor importancia a la influencia que los movimientos sociales izquierdistas ejercen sobre los gobiernos, independientemente de la ideología de los partidos en el poder. Aun así, la influencia de la izquierda sigue representando una variable clave para explicar las similitudes y diferencias en la naturaleza de los procesos de expansión y sus resultados.

Por otro lado, Pribble (2013) asume como un hecho la importancia del poder de la izquierda para la expansión de la política social y compara causas y resultados de reformas adoptadas por los gobiernos de izquierda en Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela. Además de la orientación ideológica de los gobiernos, identifica ciertos factores que explican las diferencias en el tipo de reformas introducidas y los resultados en función del grado de universalismo alcanzado, relacionados con la estructura organizacional de los partidos políticos de izquierda, los legados histórico-institucionales de los regímenes políticos y los niveles de competencia electoral.

Para el caso específico de México, Garay (2016) argumenta que la competencia electoral generó una expansión de la política social, pero acordada por una coalición de partidos políticos conservadores. La ausencia de actores políticos de izquierda en el diseño de los nuevos programas sociales, fuesen partidos políticos o movimientos sociales, produjo un modelo de política social restrictivo, con bajos niveles de gasto social e intervención

estatal, provisión privada de servicios, cobertura focalizada y limitada y poca generosidad de las prestaciones y beneficios. De forma similar, Dion (2010) concluye que la democratización y la competencia política impulsaron la expansión de la política social con programas de asistencia social no contributivos, pero que la pérdida de poder de la clase trabajadora organizada produjo un modelo residual, con prestaciones sociales focalizadas de bajo valor y una mayor participación de instrumentos de mercado.

La literatura académica sobre el papel de actores políticos de izquierda en la política social de países latinoamericanos coincide en la influencia que tiene para la creación y expansión de programas sociales de amplia cobertura y generosidad. Sobre México, las investigaciones citadas cubren el desarrollo de la política social durante el período que va del desmantelamiento del régimen de partido hegemónico a fines de la década de 1990 hasta antes del arribo al poder del partido político de orientación izquierdista en 2018.

Según los argumentos encontrados en la literatura sobre América Latina, era esperable que el nuevo gobierno de izquierda introdujera cambios en el diseño e implementación de la política social, alejándose del modelo residual y restrictivo de gobiernos anteriores. Esta es la hipótesis que guió la investigación que se presenta en este capítulo.

## *Los cambios de la política social en México*

La expansión de la política social comenzó en México, en 1997, con la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), primer programa de combate a la pobreza de transferencias en efectivo condicionadas a la asistencia escolar y a la participación en actividades de salud de los miembros de las familias beneficiadas. El programa aplicó, por primera vez en la política social del país, instrumentos estrictos de focalización en población en situación de pobreza, así como una lógica de combate a la pobreza mediante la formación de capital humano.

A partir de 1997, la ampliación continuó durante las siguientes 2 décadas con la creación de programas de transferencias condicionadas que sustituyeron al Progresa, ampliando su cobertura y beneficios. Estos permitieron la introducción de nuevos programas en otras áreas de la política, como la salud, las pensiones de vejez y el cuidado infantil, y se adicionaron a los programas contributivos de seguro social en los que se había basado

la política social desde la década de 1940. El objetivo de la expansión fue, de manera implícita o explícita, priorizar la ampliación de la política social hacia familias pobres, en su gran mayoría excluidas de los programas de seguro social que cubren a empleados del sector formal de la economía y sus familias (Dion, 2010; Velázquez, 2020).

La prioridad de la política social en la agenda gubernamental era esperable en un gobierno de izquierda; sin embargo, lo importante es establecer si eso generó mejoras reales en el bienestar de la población. Por supuesto, el Gobierno argumentó que las reformas eran necesarias para mejorar los resultados, así como el impacto de la política social, y revertir el uso de instrumentos de mercado en la política social.

Desde antes de que López Obrador tomara posesión, comenzó a anunciar medidas como la ampliación del programa de pensiones no contributivas y la creación de nuevos programas de transferencias familiares. Un par de años después también se creó un nuevo programa de salud para familias no cubiertas por los seguros sociales, en sustitución del ya existente, que buscaba ofrecer servicios al mismo sector de la población (Barba, 2024).

El cuadro 1 describe los cambios introducidos por el gobierno de izquierda en México a partir de 2018. Los cambios se ordenan según la clasificación de las áreas de la política social propuesta por Béland (2010).

Cuadro 1. Principales cambios de política social introducidos por el gobierno de izquierda

| *Área* | *Antes de 2018* | *Después de 2018* |
|---|---|---|
| Salud | Seguro Popular de Salud para personas sin seguro social con cuotas. | Instituto de Salud para el Bienestar y el Instituto Mexicano del Seguro Social-Bienestar como derecho para personas sin seguro social sin cuotas. |
| Pensiones | Pensiones de vejez no contributivas para personas sin pensión de seguro social. | Pensiones de vejez no contributivas para todas las personas.<br>Pensiones no contributivas para personas con discapacidad y en situación de pobreza. |
| Prestaciones familiares | Transferencias condicionadas para familias en situación de pobreza.<br>Servicios de guarderías para hijos de madres trabajadoras en situación de pobreza. | Becas para familias en pobreza con hijos en escuelas primarias y secundarias públicas.<br>Becas para estudiantes de preparatoria de escuelas públicas.<br>Transferencias para hijos de madres trabajadoras y para niños huérfanos. |
| Mercado laboral | – | Becas para jóvenes contratados como aprendices de 18 a 29 años. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024).

El programa Seguro Popular de Salud –creado en la primera década del siglo XXI– sí consideraba el pago de contribuciones por parte de las familias afiliadas, aunque se encontraban exentas las de ingresos bajos y medios; y aún si no se ubicaban en ese rango de ingreso, prácticamente ninguna familia pagaba contribuciones, ya que al momento de la afiliación se les clasificaba en los rangos exentos.

Luego, el Seguro Popular de Salud fue sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), que pretendía ofrecer servicios al mismo sector de la población, pero como un derecho, sin la necesidad de afiliación o pago de cuotas. Después, con base en un programa del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para la atención de población rural y con los mismos criterios de elegibilidad del Insabi, este último fue sustituido por el programa IMSS-Bienestar («Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud», 2019).

En el campo de las pensiones, en 2006 se creó el primer programa de pensiones de vejez no contributivas, dirigido a adultos mayores habitantes de zonas rurales de 70 o más años. Eventualmente, se amplió para cubrir a todos los adultos mayores de 65 años que no contaran con una pensión de seguro social. El cambio introducido por el gobierno de la 4T consistió en la extensión de la cobertura a las personas adultas mayores para que contaran con una pensión de seguro social («Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores», 2019).[3] Además, creó un nuevo programa de pensiones no contributivas para personas con discapacidad permanente («Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente», 2020).

En el área de las prestaciones dirigidas a las familias, el programa de transferencias condicionadas para combatir la pobreza creado en 1997 fue sustituido por programas de becas para estudiantes de escuelas públicas. Las becas para estudiantes de educación primaria y secundaria se focalizaron en población en situación de pobreza, mientras que las becas de preparatoria pretendían cubrir a todos los estudiantes («Acuerdo número 29/12/19», 2019).

Por otro lado, durante la segunda mitad de la década del año 2000 se había creado un programa de servicios de cuidado infantil para niños de

[3] Inicialmente, el gobierno de la 4T aumentó la edad pensionable, excepto para los adultos mayores indígenas y afrodescendientes, aunque después volvió a 65 años para toda la población.

hasta 4 años de madres que se encontraban laborando en el sector informal de la economía. Este fue cancelado en 2018 y sustituido por un programa de transferencias en efectivo dirigido al mismo grupo de la población («Acuerdo número 29/12/19», 2019).

Por último, en el área de las prestaciones dirigidas a la promoción del empleo y protección en contra del desempleo, en 2018 no se identificó ninguna acción de amplio alcance. El gobierno de izquierda introdujo un nuevo programa de transferencias en efectivo para que jóvenes se incorporaran como aprendices a algún empleo. La cobertura pretendida del programa era de cualquier joven entre 18 y 29 años de edad que no se encontrara estudiando ni laborando (Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2019).

Existen investigaciones que han sugerido resultados limitados de estos cambios introducidos por el gobierno de la 4T, sobre todo en la protección que se ofrece a la población de menores ingresos (Barba, 2024; Jaramillo, 2023). Por tanto, este capítulo presenta cálculos propios para comparar la cobertura de la política social antes y después de los cambios. La cobertura representa un aspecto fundamental de la evaluación de cualquier política social y la base del bienestar que los Estados ofrecen a sus poblaciones.

## *Los cambios en la cobertura de la política social*

Este apartado presenta y compara estimaciones propias de la cobertura de las transferencias familiares, pensiones de vejez no contributivas y servicios de salud para personas sin acceso a servicios de seguro social –los tres principales programas de política social no contributiva del Gobierno federal–,[4] para los años 2016, 2018, 2020 y 2022. Los datos se tomaron de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), una de las principales fuentes de información que publica el Gobierno mexicano.

La estimación de las coberturas con base en datos de encuestas nacionales permite revelar los efectos reales de la política social, más allá de su diseño legal o formal. La cobertura se estimó por decil de ingreso, para identificar el grado en el que los cambios en la formulación e implementación de los programas sociales federales han beneficiado o perjudicado a

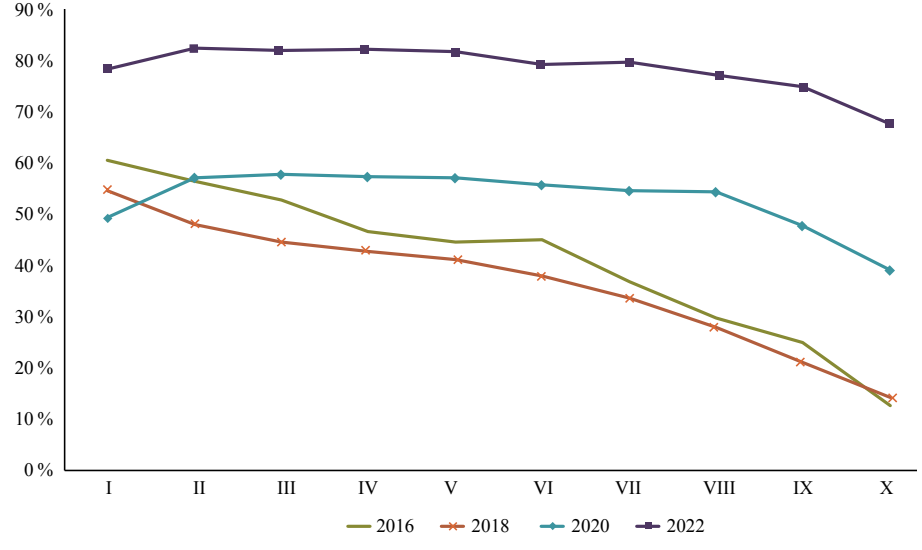
[4] Estos también son los programas no contributivos que se reportan en la ENIGH; por su reducida cobertura, el resto de los programas de transferencias no llega a registrarse en las encuestas nacionales.

diferentes sectores socioeconómicos de la población (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

La investigación retoma información de 2016 y 2017, cuando el país era gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había continuado con la trayectoria de expansión de la política social emprendida desde los últimos años de la década de 1990, dando continuidad a los programas sociales introducidos por los tres Gobiernos federales anteriores. Resulta relevante incluir ambos años, porque en 2018 se llevó a cabo la elección federal, cuya regulación pudo haber tenido un efecto en los datos de cobertura de los programas sociales. Así pues, es posible realizar una evaluación del desarrollo de la política social durante los primeros 4 años del gobierno de la 4T.

Investigaciones recientes han cuestionado el cumplimiento de la promesa del gobierno de izquierda de priorizar a la población en situación de pobreza (Jaramillo, 2023); por eso, los autores de este capítulo buscan contribuir a los debates iniciados por dichos estudios, tomando en cuenta argumentos teóricos vigentes sobre la influencia del poder de la izquierda en la expansión de la política social. La gráfica 1 presenta la evolución de la cobertura del programa de pensiones de vejez no contributivas.

Gráfica 1. Cobertura de pensiones de vejez no contributivas, por decil de ingreso, 2016-2022




Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi (s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

Cuando esta prestación se ofrecía solo a los adultos mayores que no contaban con una pensión contributiva de seguro social, la cobertura iba del 60 por ciento en el decil más pobre al 12 por ciento en el decil de ingresos más altos, con una tendencia progresiva, es decir, el programa beneficiaba en mayor medida a la población de menores ingresos.

En 2018, los porcentajes de cobertura disminuyeron, pero la tendencia se mantuvo. En cambio, en 2020, los porcentajes se uniformaron a lo largo de toda la escala de ingresos, aunque para el decil de menores ingresos se registró una cobertura inferior al 50 por ciento. Por último, en 2022, hubo aumentos en la cobertura de todos los deciles, pero el primer decil siguió registrando un porcentaje inferior de cobertura.

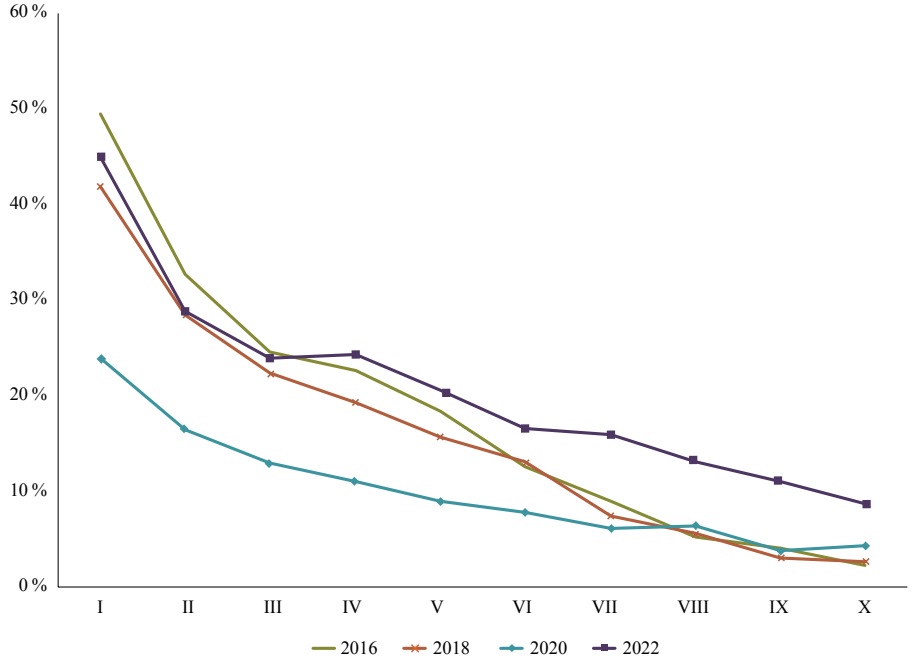
La cobertura de las pensiones no contributivas perdió su progresividad con los cambios introducidos por el gobierno de izquierda. Esto podría revelar la intención de avanzar hacia la universalización de este programa, con lo cual se podrían generar dinámicas positivas con repercusiones en la ampliación y fortalecimiento de la protección social que el Estado ofrece a toda la población. Sin embargo, dicha universalización aún está lejos; el principal obstáculo es la cobertura de la población del decil I, que se encuentra por debajo de la cobertura tanto de la población menos pobre como de la que se encuentra en los deciles medios. Si el objetivo del gobierno de la 4T era priorizar a la población en situación de pobreza, con el programa de pensiones no contributivas no se cumplió con ese objetivo.

Por otro lado, la gráfica 2 compara la cobertura de estudiantes beneficiados con el programa Prospera y las becas para estudiantes de primaria y secundaria a cargo de la 4T. Bajo ambos programas, la cobertura se focalizaba en población en situación de pobreza. En 2016, se registraron los niveles de cobertura más altos para los tres deciles de menores ingresos, mientras que en 2022 hubo porcentajes de cobertura mayores para el resto de los deciles. En contraste, en 2020, se registraron descensos en la cobertura de todos los deciles, excepto en los tres de ingresos más altos.

Entre 2016 y 2022, la cobertura de las transferencias para familias con hijos menores de edad solo registró aumentos para los sectores medios y altos de la escala de ingresos. Los deciles más pobres registraron niveles de cobertura mayores con las transferencias condicionadas que con las becas introducidas por el gobierno de López Obrador. De igual forma, destacan las reducciones de la cobertura en 2020, primer año de la pandemia de COVID-19, cuando se podría haber esperado que los Gobiernos aumentaran los niveles de protección a través de transferencias monetarias –y que,

efectivamente, fue lo que sucedió en muchos países–, pero en México no fue así, pues el Gobierno dejó desprotegida a la población, sobre todo a la de menores ingresos.

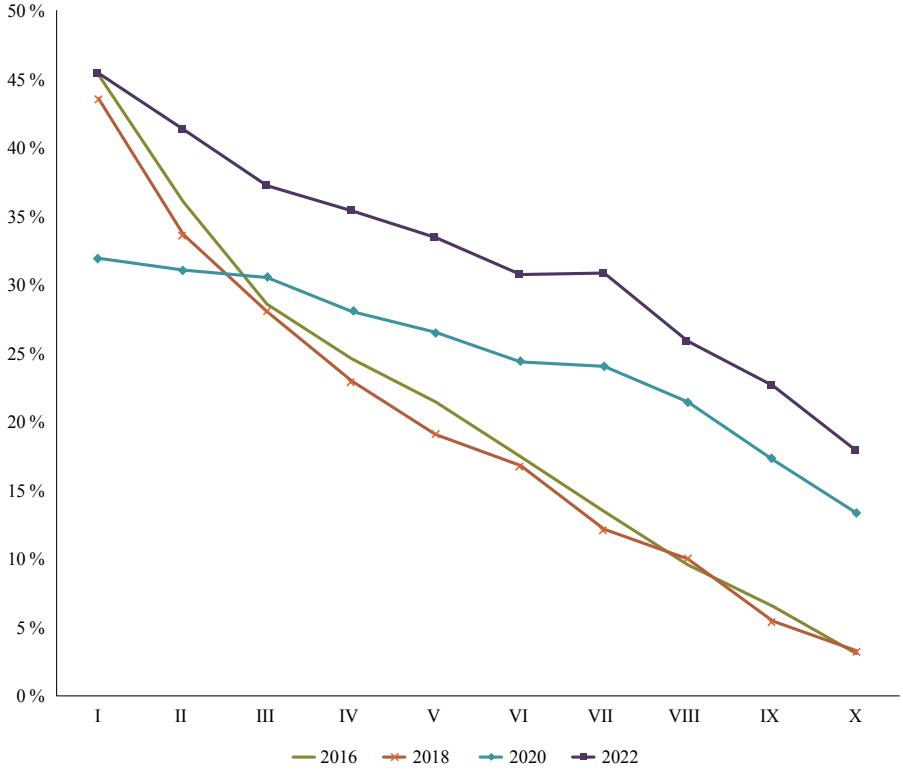
Gráfica 2. Cobertura de transferencias condicionadas y becas, por decil de ingreso, 2016-2022




Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi (s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

La gráfica 3 muestra la suma de la cobertura de las transferencias familiares y pensiones no contributivas del total de hogares mexicanos en cada decil. Las coberturas de tendencias progresivas de 2016 y 2018 –con porcentajes descendentes conforme aumenta el nivel de ingreso– cambia por una tendencia más uniforme en 2020 y 2022, con porcentajes similares para todos los deciles de ingreso, debido al efecto de las pensiones no contributivas. Entre los 2 últimos años se registran aumentos considerables a lo largo de toda la escala de ingresos.

Gráfica 3. Cobertura de transferencias familiares y pensiones no contributivas del total de hogares, por decil de ingreso, 2016-2022



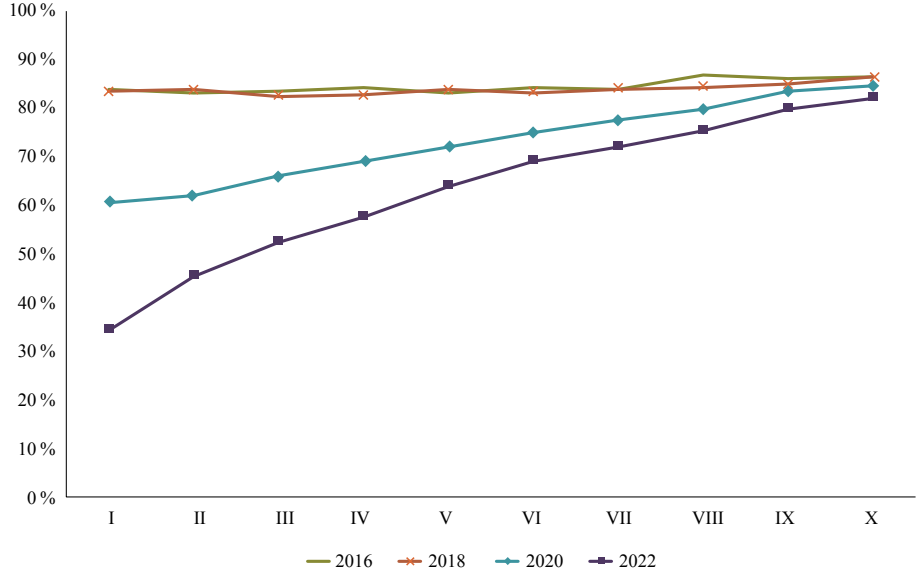

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi (s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

En 2022, la proporción de hogares del decil I cubiertos por ambos programas apenas alcanzó las coberturas de años anteriores. En 2020, la cobertura del decil II también fue inferior a la registrada por las dos mediciones previas. Para el resto de los deciles la cobertura fue mayor después de los cambios, debido al efecto de las pensiones no contributivas. Sin embargo, se observa que, en todos los deciles, la cantidad de hogares que recibieron alguno de estos dos programas fue inferior al 50 por ciento.

En el primer decil, en donde se encuentran los hogares más pobres y con mayor necesidad de apoyo de transferencias monetarias por parte del Gobierno, la cobertura en 2022 apenas llegó al 45 por ciento. Resulta difícil argumentar que la suma de otros programas tendría un efecto significativo, ya que, según las encuestas nacionales, sus niveles de cobertura son ínfimos.

La cobertura de los servicios de salud se puede medir por el número de personas que reporta ser derechohabiente de algún programa público. Así pues, la gráfica 4 muestra las coberturas del Seguro Popular en 2016 y 2018, así como del Insabi en 2020 y 2022. Tal como se observa, hubo reducciones dramáticas en los 2 últimos años en casi todos los deciles de ingreso, y las disminuciones son mayores entre menor es el ingreso.

Gráfica 4. Cobertura de los programas de salud para personas sin derecho a seguro social, por decil de ingreso, 2016-2022




Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi (s.f.a, s.f.b, s.f.c, s.f.d).

Los cambios diseñados por el gobierno de la 4T no solo fracasaron en su objetivo de ampliar la cobertura, sino que la empeoraron, dejando descubiertas a muchas familias que previamente contaban con acceso a servicios públicos de salud, y el daño fue mayor para los hogares más pobres.

Bajo una visión distorsionada del universalismo, con el Insabi el Gobierno eliminó los procedimientos para la afiliación de la población, argumentando que, al ofrecer sus servicios como un derecho de la ciudadanía, el registro de los usuarios era innecesario. Esta y muchas otras fallas en el diseño e implementación del Insabi resultaron desastrosas para la población, especialmente para la más vulnerable. El fracaso se refleja en el descenso de los porcentajes de cobertura.

## *Conclusiones*

El análisis de los cambios en la cobertura de los tres principales programas sociales no contributivos durante los primeros 4 años del gobierno de López Obrador revela un panorama complejo. Se registraron ampliaciones de la cobertura para la población ubicada en los sectores de ingresos altos y medios, pero reducciones para los sectores más pobres. Incluso en el programa de pensiones de vejez no contributivas, en el que se observaron aumentos de cobertura para todos los niveles de ingreso en 2022, se registró una disminución para el decil más pobre en la medición previa de 2020.

En los programas de transferencias familiares solo se observó una mejoría en la cobertura a partir del decil IV; y en el programa de servicios de salud, la cobertura empeoró para todos los deciles, aunque en mayor grado para los más pobres. Fue así como la política social de los primeros 4 años del gobierno de la 4T representó un curioso caso de reducciones y expansiones simultáneas de la política social con un carácter fuertemente regresivo.

Los cambios introducidos por el gobierno de López Obrador no generaron los resultados esperados, según los principios de la teoría de recursos de poder y las investigaciones recientes sobre la influencia de la izquierda en la expansión de la política social en América Latina. De acuerdo con esos argumentos, se esperaba que, por su orientación ideológica izquierdista, el Gobierno produjera expansiones generalizadas de la política social, pero esto no sucedió. No se pueden argumentar resultados positivos de una política social cuando se ignora el bienestar de la población más vulnerable y necesitada. Durante sus primeros 4 años, el Gobierno incumplió su promesa de priorizar a los pobres.

La explicación de los cambios en la política social introducidos por el gobierno de Morena queda fuera de los alcances de este capítulo. No obstante, con base en otras teorías existentes sobre las causas del desarrollo de la política social, es posible identificar diversos argumentos o supuestos teóricos que pudieran aplicarse para interpretar el diseño e implementación de las decisiones y acciones de este Gobierno, así como sus resultados, y guiar la planeación y ejecución de futuras investigaciones. Uno de estos supuestos podría ser su falla en la implementación, debido a la insuficiencia de recursos humanos y materiales o por la incompetencia de los funcionarios públicos de todos los niveles jerárquicos. La brecha entre diseño e implementación de la política pública se presenta en todos los casos, pero en este la distancia parece haber sido de dimensiones mucho mayores a las esperadas.

Otra causa se puede relacionar con los incentivos electorales del gobierno de la 4T. Un argumento que se podría explorar, cuantitativa y cualitativamente, es el grado en el que la decisión de priorizar la cobertura de sectores de ingresos medios se adoptó con el fin de obtener ganancias electorales. Los votos de los electores de dichos sectores se pudieron haber considerado como prioritarios para futuras disputas electorales, por lo que se pudo haber buscado su apoyo mediante el otorgamiento de beneficios de la política social.

Un tercer factor, cuya influencia se puede apreciar en el desarrollo de la política del gobierno de izquierda, son las trayectorias institucionales de los gobiernos anteriores. Los cambios del gobierno de la 4T reflejan fuertes continuidades y dependencias de las trayectorias de expansión emprendidas desde fines de la década de 1990. Las pensiones no contributivas federales existían desde el segundo lustro del siglo; y el gobierno de izquierda utilizó el mismo instrumento que ya existía para ampliar la protección social a las personas adultas mayores.

En ese sentido, las becas para estudiantes de escuelas públicas no rompieron con la lógica de formación de capital humano de los programas de transferencias condicionadas; los mismos documentos normativos del nuevo instrumento destacan la necesidad de dirigir la política social hacia la formación de capacidades de la población beneficiaria. En materia de salud, el programa Insabi e IMSS-Bienestar operan de la misma manera y buscan cubrir a la misma población que el Seguro Popular; la histórica fragmentación del sistema público de salud ha sido reproducida por las medidas adoptadas por el gobierno de López Obrador.

Finalmente, este capítulo buscó contribuir a la importante investigación ya publicada sobre las causas y efectos de la política social del gobierno de la 4T (Barba, 2024; Jaramillo, 2023). En especial porque en 2024 inició un nuevo gobierno, también de izquierda y liderado por Morena. Por lo tanto, es necesario que los nuevos funcionarios presten atención a los resultados de las investigaciones y evaluaciones de la política social del gobierno anterior. De no ser así, la población más pobre y vulnerable continuará padeciendo las consecuencias de los errores cometidos en el diseño e implementación de la política social de los gobiernos de izquierda.

## *Referencias*

Acuerdo número 29/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020. Secretaría de Educación Pública. 29 de diciembre de 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522445/Reglas_operacion_S072_DOF_29_12_019.pdf

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019. Secretaría de Bienestar. 28 de febrero de 2019. https://extranet.bienestar.gob.mx/pnt/Fracciones/LGTAIP%20art%C3%ADculo%2071,%20fracci%C3%B3n%20I,%20Inciso%20g)/Rops%20Pensi%C3%B3n%20para%20el%20Bienestar%20adultos%20matores%202019.pdf

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020. Secretaría de Bienestar. 5 de febrero de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020#gsc.tab=0

Barba, C. (2024). La política social de la Cuarta Transformación. ¿Una ruptura populista? En A. Olvera (edit.), *El populismo: Estado de la cuestión y el caso de México* (pp. 161-184). ITESO.

Béland, D. (2010). What is Social Policy? Understanding the Welfare State. *Journal of Social Policy*, *40*(3), 643-644. https://doi.org/10.1017/S0047279411000016X

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2024). *Evolución de los programas sociales 2008*-2023. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Programas/Evolucion_Programas/Paginas/Evolucion_programatica_programas.aspx

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Presidencia de la República. 29 de noviembre de 2019. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref116_29nov19.pdf

Dion, M. (2010). *Workers and Welfare: Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*. University of Pittsburgh Press.

Esping-Andersen, G. (1985). Power and Distributional Regimes. *Politics and Society*, *14*(2), 223-256. https://doi.org/10.1177/003232928501400204

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press.

Hobson, B., y Lindholm, M. (1997). Collective Identities, Women's Power Resources, and the Making of Welfare States. *Theory and Society*, *26*(4), 475-508. https://www.jstor.org/stable/657858

Huber, E., y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. The University of Chicago Press.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2016 Nueva serie* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.b). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2018 Nueva serie* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.c). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.d). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022. Nueva serie* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/

Jaramillo, M. (2023). *¿Primero los pobres?: Efectos redistributivos e impacto en pobreza y desigualdad de los programas de transferencias monetarias en México, de 2016 a 2022*. http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.30813.42726

Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. Routledge.

Korpi, W. (1985). Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power. *Sociological Theory*, *3*(2), 31-45. https://doi.org/10.2307/202223

Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 28 de junio de 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019#gsc.tab=0

O'Connor, J., y Olsen, G. (edits.). (1998). *Power Resources Theory and the Welfare State. A Critical Approach*. University of Toronto Press.

Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Velázquez, R. (2020). Has Social Policy Expansion in Latin America Reduced Welfare Decommodification and Defamilialisation? Evidence from an Overview of the Mexican Welfare Regime. *Social Policy and Society*, *19*(4), 645-659. https://doi.org/10.1017/S1474746420000317

# Presente y futuro de las políticas de salud y alimentación

# La salud a debate

## Coaliciones, divergencias centrales y propuestas (1970-2024)

Enrique Valencia Lomelí

### *Introducción*

En la construcción de las políticas públicas, especialmente las sociales, los debates acerca de los problemas públicos y de las alternativas de confrontación son primordiales (Sabatier, 1998); tal es el caso de las políticas de salud. Múltiples factores han llevado este tema al debate público: los cambios institucionales en el sistema de salud durante el período 2018-2024, la confrontación político-electoral en los últimos años, la crisis sanitaria en la pandemia del COVID-19 en 2020, así como sus impactos y las diversas evaluaciones –entre 2021 y 2024– sobre las políticas para enfrentarla. Las controversias han rebasado los espacios de las oficinas gubernamentales y de los gabinetes de diseño de políticas públicas, y se han multiplicado notoriamente en los espacios académicos, en los medios de comunicación tradicionales y en las redes sociales.

En el campo de la salud en México interactúan múltiples actores públicos, privados, académicos y de organizaciones civiles. Es un sector complejo, con fuertes intereses políticos y económicos. Este texto no pretende abarcar todos los actores y propuestas publicadas; más bien, se centra en las coaliciones hegemónicas de larga duración. Una mirada histórica permite proponer que los debates en este campo no son una irrupción totalmente novedosa, sino que se han desarrollado y profundizado durante casi medio siglo, con una presencia heterogénea de actores y reiteración de propuestas estratégicas.

Este análisis histórico permite comprender los debates recientes –en el período 2018-2024–, con el apoyo teórico y metodológico del enfoque de

las coaliciones promotoras (ACF, por sus siglas en inglés). Entre las preguntas que guiaron este trabajo se encuentran las siguientes: ¿cuáles fueron las principales coaliciones promotoras de políticas de salud en México en el período 2018 y 2024, sus liderazgos, sus propuestas institucionales centrales y los debates más relevantes entre ellas? ¿Cuál ha sido la trayectoria histórica de estas coaliciones, de sus liderazgos y de sus divergencias? ¿Qué raíces históricas tienen los debates actuales y sus coaliciones impulsoras?

Para responder estas preguntas, el texto se organiza en seis apartados con un enfoque por etapas históricas: el primero refiere al origen nodal de los debates en torno al sistema público de salud en México en la década de 1970; el segundo identifica las principales coaliciones configuradas a partir de esos momentos cruciales y desarrolladas en las décadas de 1970 y 2000; el tercero analiza estas coaliciones y los debates centrales en el período 2000-2018; el cuarto dirige a la reconfiguración de estas y sus controversias en la etapa reciente de 2019-2024; el quinto identifica la vinculación entre las coaliciones históricas y sus propuestas político-electorales de 2024; y el sexto concluye, sintéticamente, con el balance de los debates sistémicos de estos actores. Este texto no es un balance de las políticas de salud recientes, sino una revisión de los debates respecto a ellas.

## *La inflexión sistémica en la década de 1970: El surgimiento de coaliciones promotoras*

De acuerdo con el enfoque de las coaliciones promotoras (Weible *et al*., 2020), en el estudio de los cambios en las políticas públicas de sociedades con un cierto grado de democratización, es clave la posibilidad de confrontación entre diversas coaliciones para lograr sus objetivos políticos y para dar forma efectivamente a las agendas públicas (Weible *et al*., 2025). En los últimos años en México, el campo de la salud ha sido un espacio político de confrontación de diversas posiciones y de constitución de coaliciones durables con características y convicciones diversas, distinguibles entre ellas (Capano *et al*., 2025).

La esperanza en el crecimiento paulatino –con tendencia hacia la cobertura universal de la seguridad social (fundada en la década de 1940)– y la absorción gradual de los atendidos en las instituciones de salud asistenciales se rompió especialmente desde la década de 1970, lo que favoreció la confrontación de diversas propuestas para reformar el sector salud

y cumplir con los derechos constitucionales (Valencia, 2024). Se puede formular la hipótesis histórica de que –después de un período de estabilidad sistémica (confianza compartida en el crecimiento de la seguridad social; Sabatier, 1998)– se abrió una nueva etapa de participación de actores recientes y de creación de coaliciones promotoras de políticas de salud (Sabatier y Weible, 2007). Esto fue un espacio de inflexión en el pensamiento y de problematización del sistema de salud pública.

A partir de ahí, las coaliciones hegemónicas en el campo de la salud se dirigieron especialmente hacia reformas en la salud pública orientadas a las personas no incorporadas a la seguridad social. Después del abandono, en la década de 1990, de las propuestas de privatización del segmento del sistema de la salud vinculado a la seguridad social –imaginadas por sectores de una coalición tecnócrata–, la atención de los salubristas y economistas relacionados con las políticas sociales se centró en cómo reformar las instituciones dirigidas a los no asegurados y en cómo articular el sistema de salud pública en su conjunto.

## *Las nuevas coaliciones promotoras de políticas de salud en México (1970-2000)*

En la década de 1970, *salubristas con un enfoque comunitario* fueron legitimando la problematización de los límites de las instituciones de salud pública (Abrantes, 2010). Desde el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) surgieron iniciativas para enfrentar los límites severos de la cobertura de la seguridad social –muy lejana de las pretensiones universales originales– y los problemas de salud asociados, especialmente en ámbitos rurales. Inicialmente con acciones piloto en La Chontalpa, Tabasco –en 1973–, después con el Programa Nacional de Solidaridad Social –en 1974– y al final de esa década con el programa IMSS-Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) –en 1979– (Lara y Barajas, 2023).

En el contexto de las reformas estructurales en México, impulsadas desde 1980, los enfoques de liberalización económica –dominantes a partir de ese período, con debates y propuestas diversas que se extendieron hacia las políticas sociales y, en específico, las de salud– se fueron articulando otros sujetos en las políticas públicas con proyectos alternativos (Valencia, 2018). De los enfoques amigables con los mercados se fueron consolidando

las propuestas de dos coaliciones en competencia –los *neosalubristas* y los partidarios del Fortalecimiento de la Productividad Económica–, y además otra de radical privatización que tuvo una presencia efímera.

En la década de 1990 se fueron delineando proyectos de privatización completa de la atención a la salud en seguridad social vinculados a los planteamientos de reformas estructurales en sus instituciones, ideados por economistas de la *coalición tecnócrata* que ya hegemonizaba los organismos económicos centrales del Estado (Valencia, 2018). En el IMSS surgió el Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social, que impulsó un proyecto integral de privatización de pensiones y salud (Dion, 2006; Valencia, 2016); este rediseño radical del sistema de salud fue abandonado en beneficio únicamente de la reforma privatizadora de los sistemas de pensiones. En la década del 2000, una nueva alternativa analítica amigable con este enfoque de mercado fue adquiriendo notoriedad, que aquí se denomina «Fortalecimiento de la Productividad Económica».

Por otra parte, a partir de la década de 1980 se fueron fortaleciendo los *neosalubristas* (Abrantes, 2010, pp. 29-41), críticos de la construcción histórica de lo que llamaban un «monopolio del sector público» en los servicios de salud en la seguridad social y promotores de la competencia a través del *pluralismo estructurado* con participación del sector privado y otras instituciones públicas.

La coalición de *neosalubristas* y la tecnocracia de mercado, a pesar de compartir convicciones fundamentales –como la relevancia de los mercados, la participación privada y la competitividad–, experimentaron una fractura temprana de liderazgos y enfoques institucionales. La coalición de *neosalubristas*, bajo el liderazgo de Julio Frenk, entró en conflicto a inicios de la década del 2000 con Santiago Levy, actor relevante en la *tecnocracia* de mercado, ambos parte del equipo de gobierno de Vicente Fox –del Partido Acción Nacional (PAN)– como secretario de Salud y director del IMSS, respectivamente. De este modo, nació la idea de la universalización de la seguridad social en el IMSS, que proponía ofrecer los mismos servicios de salud tanto a los trabajadores formales como informales, con financiamiento de los impuestos al valor agregado (Levy, 2007).

En el ámbito de la salud, los antagonismos con los *neosalubristas* aparecieron desde diversas posturas. Durante la década de 1980 –especialmente después del inicio del proceso de descentralización en 1985–, fueron reaccionando diferentes sensibilidades: los salubristas de las instituciones públicas, asociados en general al Partido Revolucionario Institucional (PRI);

los salubristas de izquierda, vinculados a acciones de base comunitaria; y los salubristas investigadores en salud pública (Abrantes, 2010, pp. 128-130).

En la década de 1990 entró en la escena pública una *coalición alternativa de salubristas de izquierda* –con fuerte base inicial en la capital del país–. Esta asociación se centraba en la universalización de los servicios de salud y en la integración institucional de un único sistema público, con una unificación paulatina de los diversos subsistemas públicos –instituciones para la población asegurada y la no asegurada–; y en cuestionamiento de las reformas neoliberales de la seguridad social y la salud, así como, desde aquellos años, las propuestas de paquetes básicos de salud (Laurell, 1997). El sistema federalista de México, acotado por un centralismo histórico, favoreció el surgimiento de alternativas regionales –como en la Ciudad de México–, que después disputarían espacios políticos nacionales.

## *Coaliciones hegemónicas en el campo de la salud pública: Los debates 2000-2018*

En este apartado se expone un acercamiento más detallado a las coaliciones hegemónicas en las últimas 2 décadas, en diálogo con algunos instrumentos metodológicos del enfoque de las coaliciones promotoras. Con base en ellos, este trabajo se limitará a un seguimiento inicial de las convicciones centrales de estas coaliciones, sus propuestas institucionales, su liderazgo –y formas de articulación–, así como sus divergencias o adversarios principales (Capano *et al*., 2025; Sabatier, 1998; Sabatier *et al*., 1987; Sabatier y Weible, 2007; Weible *et al*., 2020; Weible *et al*., 2025).

### *Neosalubristas*

#### Convicciones centrales compartidas: Universalización de un paquete básico

En un sistema de salud en el que el impulso a la seguridad social desde la década de 1940 ha sido predominante, con la presencia de fuertes aliados históricos –empresas industriales, grandes sindicatos y funcionarios públicos vinculados al PRI–, la coalición *neosalubrista* ha promovido un nuevo acercamiento a la *universalización* de la atención a la salud: asegurar un paquete de servicios esenciales (Frenk *et al*., 2004, p. 21; Uribe y Abrantes, 2013, p. 145). En esta coalición postulan que el derecho a la protección de

la salud debe superar la limitación a la incorporación a la seguridad social por vía ocupacional y que se debe lograr una «protección social universal de la salud, un derecho ciudadano» (Knaul *et al*., 2012, p. 2).

Además, dos principios defendidos por los principales actores de esta coalición son, por una parte, la libertad de elecciones de los ciudadanos en instituciones públicas o privadas de servicios de salud y, por otra, la competencia entre proveedores.

## Propuesta de reforma institucional en el sector salud: El Seguro Popular

Las mejoras institucionales centrales impulsadas por esta coalición fueron la reforma de la Constitución en 1983 y la generación del Sistema de Protección Social en Salud en 2003. En la primera se incluyó el derecho a la protección de la salud y la descentralización del sistema de salud. En la segunda se incorporó una nueva institucionalidad en el sector salud: el Seguro Popular. Este derecho no incluyó la obligación del Estado a proveer todos los servicios como sujeto obligado y la Ley posterior aprobada en ese mismo año tampoco estableció la gratuidad (Abrantes, 2010, p. 56).

El objetivo del nuevo Seguro Popular fue lograr la cobertura legal de la *afiliación universal* a un seguro de salud para lograr que la población en situación de pobreza y no incorporada a la seguridad social tuviera *acceso efectivo* a los *servicios básicos de salud* (Knaul *et al*., 2012, p. 1). Estos servicios serían proporcionados por las entidades del país en el marco del Sistema de Protección Social en Salud.

De esta forma, la arquitectura institucional del sistema público de salud incorporó al Seguro Popular para los no incluidos en la seguridad social –además de la institución del IMSS creada para servicios en zonas rurales con participación comunitaria en 1979– (Lara y Barajas, 2023),[1] junto a las instituciones de la seguridad social –especialmente el IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)–.

[1] El IMSS generó el Programa Nacional de Solidaridad Social en junio de 1974, enfocado en los servicios de salud con participación comunitaria en zonas rurales. Más tarde, en 1979, el IMSS amplió las acciones en el programa IMSS-Coplamar. En 1988, con la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y en acuerdo con este, se cambió la denominación a IMSS-Solidaridad. En 2002, ya con el programa Progresa y su cambio de nombre a Oportunidades, se renombró el programa como IMSS-Oportunidades y se amplía a zonas urbanas. Finalmente, en 2018 se nombró como programa IMSS-Bienestar.

## Liderazgo, permanencia y articulación desde la década de 1980

En una primera etapa, en la propuesta constitucional y en la formación de un grupo de salubristas con un nuevo enfoque, Guillermo Soberón (ver semblanza en el Anexo) –designado como líder en la década de 1980– impulsó la creación del Instituto Nacional de Salud Pública –en 1987– y del organismo de origen empresarial, la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud) –en 1985– (Abrantes, 2010). En una segunda etapa, a partir de la década de 1990, Julio Frenk (ver semblanza en el Anexo) es el líder indiscutible. En esta coalición se pueden distinguir diferentes académicos y funcionarios públicos que han compartido coautorías o proyectos con Julio Frenk, por ejemplo: Eduardo González Pier, Octavio Gómez-Dantés, Felicia Knaul, Enrique Ruelas Barajas, Jaime Sepúlveda, entre los más antiguos (Frenk *et al.*, 2004; Knaul *et al.*, 2012); y recientemente, Salomón Chertorivski y Mariano Sánchez Talanquer (Knaul *et al.*, 2021; Sánchez y Sepúlveda, 2024).

Esta coalición se ha mantenido activa y articulada durante varias décadas, adaptando sus formas de actuación de acuerdo con su proceso de formación y con las coyunturas políticas: en el decenio de 1980, en su etapa de iniciación con Guillermo Soberón y la formación académica de varios de sus integrantes; en la década de 1990, con la formulación de propuestas para el sistema de salud; en el 2000, con la participación en la política pública en la Secretaría de Salud y el Sistema de Protección Social en Salud, y en el apoyo a la permanencia del Seguro Popular hasta 2019. El núcleo central de esta alianza se ha mantenido articulado con estas iniciativas comunes.

Esta coalición se ha aliado con diversos partidos políticos, con instituciones privadas y con instituciones internacionales. En la década de 1980, la vinculación con actores del PRI fue relevante y, por ejemplo, el cambio constitucional en 1983 fue claramente apoyado por este partido y el presidente Miguel de la Madrid (Poder Judicial de la Federación, 1983). En la década de 1990 continuaron las vinculaciones partidarias en el gobierno de Ernesto Zedillo (Abrantes, 2010) y a partir de la primera alternancia política con el ingreso del PAN a la presidencia, los vínculos de esta coalición han sido preferentemente con este partido, sobre todo en el gobierno de Vicente Fox y en la continuidad del Seguro Popular en el de Felipe Calderón, (Valencia y Jaramillo, 2019).

Los vínculos con las instituciones privadas han transitado por diversas experiencias: la formación de la Funsalud por Soberón y la participación en ella de Frenk; la influencia de la Funsalud (ver semblanza en el Anexo)

en el diseño de un paquete de atención básica en la salud (Abrantes, 2010; Frenk *et al.*, 2004, p. 21; Uribe y Abrantes, 2013); la invitación a mayor participación del sector privado en la reorganización del sistema de salud a partir de 2003 (Frenk *et al.*, 2004); y los vínculos nacionales e internacionales de los participantes en la coalición –varios de ellos en Funsalud, mientras que Frenk estableció enlaces profesionales con las organizaciones de Carlos Slim y Bill Gates (Frenk, 2024)–. Los vínculos internacionales también fueron relevantes en las etapas profesionales de Frenk en la Organización Mundial de la Salud y varios de los académicos de la coalición con instituciones académicas internacionales, principalmente en Estados Unidos.

### Divergencias y opositores de la coalición *neosalubrista*

Las divergencias se han manifestado con actores heterogéneos del espectro político: la antigua tradición de la seguridad social corporativa –como el PRI– y los enfoques de izquierda –universalistas y morenistas–. Uno de los elementos centrales de las convicciones de política de salud de esta coalición que se destaca, en primer lugar, es el cuestionamiento al modelo de seguridad social, sustentado históricamente por una coalición tradicional de las políticas sociales mexicanas: monopolio público, atomización del sector privado y ausencia de libertad de elección de los consumidores.

En segundo lugar, sobresale la crítica a los que denominan la «universalidad clásica» o el «todo para todos» insostenible financieramente. Aquí se pueden incluir como adversarios a los proponentes de una universalización de los servicios de salud, identificados en este texto como *coalición salubrista de izquierda* y su propuesta de un sistema único de salud pública. Al final, se acentuaron las divergencias con Santiago Levy y sus críticas al Seguro Popular.

#### *Fortalecimiento de la Productividad Económica*

Un participante de la poderosa coalición promercado y tecnopolítica (Valencia, 2018) confrontó a la coalición neosalubrista a inicios de la década del 2000 y ha mantenido consistentemente sus cuestionamientos teóricos y políticos, así como sus propuestas de reformas de la seguridad social, sobre todo en el campo de la salud. Por ejemplo, Santiago Levy (ver semblanza en el Anexo) fue un relevante promotor de reformas de mercado en el campo social –pensiones y transferencias monetarias condicionadas–, con

una profusa actividad en publicaciones científicas, políticas y en medios de comunicación.

En el campo de la salud, difiere de la propuesta institucional del Seguro Popular. Con ello, se fue profundizando paulatinamente un debate entre los promotores de mercados: el dilema consistió en añadir una estructura paralela a las instituciones de seguridad social con un paquete básico de servicios de salud –Seguro Popular– y fomentar la competitividad en las instituciones de salud –*neosalubristas*– o igualar los servicios de salud para todos los trabajadores –formales y no formales– con los parámetros del IMSS y *universalizar* el acceso a estos servicios de salud, tal como lo sugirió Levy (Arena Pública, 2019).

## Convicción central de liberalización de los mercados

Levy (2007) estaba convencido de la necesidad de profundizar las reformas estructurales de liberalización de los mercados para impulsar la competitividad y un mayor crecimiento económico. Participó activamente en diversas reformas de las políticas sociales, entre ellas la dirigida a enfrentar la pobreza desde un enfoque de inversión en capital humano con el programa Progresa de 1997, las transferencias a los productores agrícolas en el marco de la apertura comercial de los acuerdos de libre comercio (Valencia y Jaramillo, 2019) y la privatización de los sistemas de pensiones (Salas, 2024; Valencia, 2018). En general, este economista insistía en la necesidad de modificar las políticas sociales en coherencia con las reformas de mercado (Levy, 1991, 2007); no fue diferente en el caso de sus propuestas de cambio para las políticas de salud.

Levy proponía, en la línea de sus formulaciones de acción frente a la pobreza y las pensiones, una reforma social en la salud para impulsar la productividad y la competitividad de la economía que superara, de acuerdo con sus análisis, los problemas de incentivos a la informalidad de programas sociales como el Seguro Popular (Levy, 2007, 2008, 2009, 2012). Cuestionaba que, a fin de cuentas, la forma de financiamiento de la protección social afectaba negativamente al crecimiento económico –al reducir la inversión pública– y que se requerían reformas adicionales al respecto (Levy, 2007).

Armado con estas convicciones transformadoras, Levy desarrolló un largo proceso de crítica pública de la pertinencia del Seguro Popular, señalándolo como generador de informalidad y de obstáculos institucionales al incremento de la productividad y la competitividad.

## Propuesta institucional: Seguridad social *universal*

En diferentes entregas, Levy dirigió su mirada hacia una seguridad social *universal*, financiada por impuestos al consumo (Levy, 2019, pp. 112-113), que incluyera a todos los trabajadores, fundamentalmente del sector privado, y brindara una cobertura de servicios médicos del parámetro IMSS. En su propuesta no consideraba a los trabajadores incorporados al ISSSTE ni al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). En este último texto presentó una versión de financiamiento más completa con adecuaciones al impuesto sobre el valor añadido (IVA) orientadas a eliminar la tasa cero, el subsidio al empleo en el impuesto sobre la renta (ISR) a empresas, las deducciones en la seguridad social en el ISR de personas físicas y las exenciones al Régimen de Incorporación Fiscal.

Esta versión supone una reforma integral de la seguridad social y el cierre del Seguro Popular: además del seguro de salud *universal*, incluiría seguros de vida, de incapacidad y pensión para el retiro para los trabajadores –en cuentas individuales manejadas por una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore)–, seguro de desempleo para trabajadores asalariados y guarderías (Levy, 2008, pp. 268-269 y 275, 2009, 2019). En el campo de la salud no habría la jerarquización existente entre seguros sociales y Seguro Popular, ya que los servicios serían iguales para todos.

Recientemente, Levy (2019) propuso una arquitectura institucional para ofrecer «servicios médicos públicos gratuitos a todos los ciudadanos, como un derecho social y no como un derecho asociado al estatus laboral del trabajador» (p. 58): trasladar al Instituto Mexicano de Servicios de Salud (IMSS) de la Secretaría de Salud los servicios de salud del actual IMSS para los trabajadores del sector privado y del programa IMSS-Bienestar, y coordinar desde el Instituto de la Salud para el Bienestar (Insabi) los servicios médicos que proveerían los gobiernos estatales. En resumen, esta arquitectura incluiría IMSS, Insabi y los institutos que albergan a los trabajadores del sector público –ISSSTE e ISSFAM–.

## Liderazgo –permanencia– y articulación en una coalición potencial

A pesar de la permanencia de las actividades de promoción de esta nueva institucionalidad, al menos públicamente desde los primeros textos de Levy (2007, 2008), puede caracterizarse como una coalición *potencial* (Weible *et al*., 2020), sin coordinación visible con diversos aliados en el campo de

la salud. La fuerte participación de Levy en la coalición nacional e internacional de capital humano (Valencia y Jaramillo, 2019) y en la promoción de la privatización de las pensiones lo ubican como un integrante connotado de la alianza tecnopolítica en diversos proyectos efectivamente llevados a la práctica en las políticas sociales, con importantes articulaciones institucionales y públicas. Sin embargo, en el ámbito de la salud resalta que sus principales actividades son realizadas prioritariamente de manera individual, sin articulaciones públicas. Los vínculos institucionales de Levy, en los espacios señalados, podrían permitir que la coalición potencial en el campo de la salud se consolide y amplíe.

Las principales estrategias públicas de esta coalición potencial han sido las publicaciones de Levy (2007, 2008, 2012, 2019) –entre otras–, buena parte de ellas desarrolladas cuando formaba parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o en vinculación con esta institución financiera, continuando así con importantes aliados internacionales. Algunas de estas obras han sido difundidas en medios informativos, especialmente en contexto de cambio de gobierno, con presencia mediática en la búsqueda de influir en el debate público sobre las reformas necesarias en el sector salud.

#### Divergencias centrales con la coalición *neosalubrista*

Muy tempranamente fue notable la diferencia teórica e institucional entre dos actores promotores del mercado. Por un lado, los textos de Levy sugerían de forma constante y explícita el cierre del Seguro Popular (Levy, 2019). Por el otro, los *neosalubristas* entraban al debate, como lo hizo Frenk en una publicación financiada por el Instituto Carso de la Salud –de Carlos Slim–: «Si la informalidad creció por décadas mientras no había Seguro Popular, entonces es evidente que éste no puede ser la causa de aquélla» (Ortiz y Frenk, 2009, p. 117).

### *Salubristas de izquierda*

#### Convicción central: Universalismo en un sistema único de salud público

La *coalición de salubristas de izquierda*, desde el enfoque de la medicina social o salud colectiva latinoamericana, tiene como convicciones centrales la necesidad de «garantizar universalmente los derechos sociales» y de integrar las instituciones públicas para ampliar «la cobertura a todos los

ciudadanos» (Laurell, 1997, p. 107). La orientación general no es simplemente el derecho a la *protección* de la salud, sino el derecho –individual y social– a la salud de acuerdo con los instrumentos internacionales firmados por México, con el Estado como sujeto obligado para garantizarlo (O. López y Jarillo, 2015). Incluyen también la preferencia por el fortalecimiento de las instituciones públicas como mejor medio de garantizar el derecho a la salud (Laurell, 1997; O. López y Blanco-Gil, 2008).

Los salubristas insistieron en la necesidad de incorporar los determinantes sociales de la salud en el marco del derecho a la salud (O. López y Blanco-Gil, 2008), al explicar que son «condiciones necesarias para garantizar el derecho a la salud» (O. López y Jarillo, 2015, p. 1).

### Propuesta institucional: Hacia un sistema único de salud

Ante la fragmentación institucional del sistema de salud, impulsan la construcción de un sistema único de salud, «a partir de la integración de los distintos subsistemas públicos […], el eje articulador […] [de esta integración sería] la seguridad social» y, en especial, el IMSS (Laurell, 1997, p. 111). Dicha integración incluiría una homologación de los servicios médicos suministrados por el subsistema de seguridad social –como el IMSS, el ISSSTE, entre otros–, así como los dirigidos a la *población abierta*, hacia el referente de los servicios proporcionados por el IMSS y con el modelo de atención de la estrategia de Atención Primaria de la Salud (O. López y Jarillo, 2015).

### Liderazgo, permanencia y articulación desde la década de 1980

Parte medular de esta coalición ha sido un conjunto de salubristas con experiencia académica en salud pública –con maestría en Medicina Social y doctorado en Ciencias en Salud Colectiva de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco–, en alianza con diferentes partidos de izquierda –inicialmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y posteriormente el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)–. El núcleo de esta coalición ha mantenido una larga presencia en el campo de la salud en México, tanto en actividades de formación académica y de articulación con organizaciones sindicales como en la práctica de la medicina comunitaria y de la salud pública en los ámbitos federal y de la Ciudad de México (Correia *et al*., 2023).

En un extenso proceso de creación paulatina de la coalición salubrista de izquierda, fue consolidándose el liderazgo de Asa Cristina Laurell (ver semblanza en el Anexo) al menos desde la década de 1980, inicialmente con actividades de crítica académica a las reformas de mercado y, posteriormente, con la creación de instancias académicas y la articulación con organizaciones sindicales y políticas. Por ejemplo, en 1994, Laurell redactó el Programa de Salud del Gobierno Democrático para el PRD (Abrantes, 2010, p. 187) y compartió este liderazgo con la salubrista Oliva López Arellano (ver semblanza en el Anexo), siendo ambas reconocidas en redes latinoamericanas de salubristas (Correia *et al*., 2023).

Así, esta coalición desarrolló proyectos de salud pública en la Ciudad de México –durante el período de López Obrador como jefe de Gobierno (2000-2006), cuando Laurell estuvo al frente de la Secretaría de Salud– y promovió el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos.

### Divergencias con las reformas privatizadoras y con el Seguro Popular

Los salubristas de izquierda han debatido con las reformas a la seguridad social *neoliberales*, en especial con la privatización del sistema de pensiones (Laurell, 1997) y de salud (O. López y Jarillo, 2017). En cuanto a las reformas sanitarias, especialmente desde la década del 2000, se han opuesto a los procesos de privatización y al incremento de la fragmentación del sistema de salud con el Seguro Popular. Señalan que con este se generó un modelo de compra-venta competitiva de servicios entre el Seguro Popular, los sistemas estatales de salud, los hospitales de seguridad social y los privados, con el fondo de gastos catastróficos (Laurell y Herrera, 2010, p. 144).

Cuestionan las evaluaciones optimistas de los promotores del Seguro Popular y concluyen, entre otros aspectos, que no se alcanzó el *aseguramiento universal* propuesto como objetivo, que el acceso a los servicios médicos es muy limitado –paquete básico–, que la disponibilidad de medicamentos para los beneficiarios tiene déficits importantes y que la capacidad para reducir el gasto de bolsillo ha sido limitada. Las *evidencias* se han convertido así en un campo de lucha entre *neosalubristas* y *salubristas de izquierda*.

## *Redefinición y surgimiento de nuevos actores: Las coaliciones promotoras de 2019-2024*

Con la llegada a la presidencia de una nueva orientación sociopolítica de izquierda, dirigida por Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena, las coaliciones en el campo de la salud fueron sometidas a fuertes desafíos por las modificaciones generadas en el sistema público de salud, especialmente el cierre del Seguro Popular en 2019, la creación de nuevas instituciones y la irrupción de la pandemia del COVID-19 en 2020 –la cual provocó severas tensiones adicionales–. Las transformaciones políticas y en el sistema público de salud favorecieron cambios en los *recursos* y en las *restricciones* de las históricas coaliciones salubristas (Sabatier y Weible, 2007).

Se abrió así un período de fuertes debates públicos en torno a la salud, en el que las coaliciones históricas tuvieron un papel relevante y en el que surgieron nuevas agrupaciones. Pueden limitarse las reacciones ante el cierre del Seguro Popular, la creación y cierre del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), y la creación del organismo público descentralizado (OPD) Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar –conocido también como OPD IMSS-Bienestar– (Sánchez y Sepúlveda, 2024), el cual es una figura diferente al antiguo programa IMSS-Bienestar.

El Insabi sustituyó en 2019 –en el marco de la reforma de la Ley General de Salud– al Seguro Popular meses antes de la pandemia para «la prestación gratuita de servicios de salud y medicamentos asociados para la población sin seguridad social», especialmente en los niveles uno y dos de atención a la salud (Reyes-Morales *et al.*, 2019, p. 687). Esta nueva institucionalidad tuvo un corto período, ya que en agosto de 2022 fue creado el nuevo OPD IMSS-Bienestar para:

> brindar a las personas sin afiliación a las instituciones de seguridad social atención integral gratuita médica y hospitalaria con medicamentos y demás insumos asociados, bajo criterios de universalidad e igualdad, en condiciones que les permitan el acceso progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación alguna. (Decreto por el que se crea el organismo público, 2022, art. 2)

A finales de mayo de 2023 se decretó el cierre del Insabi y sus funciones y recursos pasaron al OPD IMSS-Bienestar («Acuerdo por el que se emiten las bases», 2023). Este cambio no fue menor: de un enfoque de la provisión

gratuita de servicios médicos –a cargo del Insabi– para los niveles uno y dos de atención, hacia un proceso progresivo de universalidad e igualdad de servicios médicos –a cargo del OPD IMSS-Bienestar– en los tres niveles de atención (IMSS-Bienestar, s.f.), más cercano a las propuestas de la coalición salubrista de izquierda. Fue notable la ausencia de evaluación y de deliberación pública que llevó a la extinción del Insabi.

Los *neosalubristas* cuestionaron radicalmente el cierre del Seguro Popular mediante diversos documentos y presencia en medios de comunicación. Desde su punto de vista, destacaban los resultados relevantes obtenidos en el Seguro Popular –por ejemplo, el incremento del presupuesto real de la Secretaría de Salud, las fuertes inversiones en infraestructura, la expansión de un paquete de servicios que disminuyó la brecha entre asegurados y no asegurados, la reducción de los gastos catastróficos en los desembolsos de bolsillo, etcétera–, así como la decisión de cerrarlo sin haber diseñado con claridad el reemplazo, mostrando la precariedad en la formulación de la política basada en evidencia (Knaul *et al.*, 2023).

También defendieron que el Seguro Popular ha sido el programa de política social más evaluado en México y que en dichos estudios se evidenciaron sus impactos (J. López, 2024). Diversos estudios académicos han retomado, junto con integrantes de esta coalición, esta perspectiva de defensa de las políticas de salud basadas en evidencia (Flamand *et al.*, 2024).

Con fuerte presencia mediática en la prensa escrita, cadenas radiofónicas y en medios académicos, participantes de la coalición *neosalubrista* opinaron sobre las carencias de la nueva institución Insabi. Cuestionaron radicalmente su creación por varias razones, entre ellas su recentralización –a diferencia de la descentralización en el Seguro Popular–, la caída en el «acceso a los servicios de salud» (p. 733) entre 2018 y 2020, y el inicio de operaciones sin reglas claras. Señalaron que la supresión del Insabi y su sustitución por el IMSS-Bienestar fue un «reconocimiento tácito del fracaso» (p. 740) del primero; también opinaron que este programa es un vehículo institucional limitado para la provisión de servicios de salud a nivel nacional y que «condensa el modelo de *apartheid* médico» (p. 740) porque a los beneficiarios no asalariados y de bajos ingresos «se les niega el acceso a la infraestructura y servicios disponibles para los trabajadores asalariados» (Knaul *et al.*, 2023, p. 740 [traducción propia]).

Volvieron a utilizar la figura del *apartheid* para referirse al modelo de salud del gobierno de López Obrador y señalaron que «El IMSS-B se limitará a ofrecer servicios ambulatorios y de hospitalización general, un retroceso

respecto del Seguro Popular. El hecho es que la capacidad de respuesta de sus unidades es muy limitada» (Gómez y Frenk, 2023, párr. 3).

La coalición del *fortalecimiento de la productividad económica* cuestionó que con la creación del Insabi se mantuvo la «estructura dual del aseguramiento social» (Levy y López-Calva, 2023, párr. 90), aunque señaló que la pensión básica generalizada va en el camino hacia un «sistema de aseguramiento social universal» (párr. 95). De acuerdo con Levy y López-Calva (2023) aún se requieren reformas fiscales y sociales para avanzar hacia la formalidad y un «Estado de bienestar incluyente [moderno y eficaz], con obligaciones tributarias proporcionales a las posibilidades de las familias» (párr. 106).

La *coalición de izquierda* logró la incorporación de varios de sus integrantes en el Gobierno federal de López Obrador, sobre todo con Asa Cristina Laurell en la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sistema de Salud de la Secretaría de Salud. A pesar de la cercanía de Laurell con el presidente López Obrador, no pudo ser designada como secretaria de Salud por no ser mexicana de nacimiento –nació en Suecia y adoptó la nacionalidad mexicana–. Jorge Alcocer, especialista en medicina clínica (ver semblanza en el Anexo), fue nombrado secretario de Salud; a diferencia de Laurell, que quedó en una subsecretaría con la función clave de modelar los cambios sistémicos. Desde esa posición impulsó el modelo de Atención Primaria en Salud Integral e Integrada.

Laurell había cuestionado fuertemente los alcances del Seguro Popular a partir de la propia información oficial y ya en el gobierno calificó la derogación del Seguro Popular como un paso en la dirección planteada en uno de los *objetivos máximos* del nuevo gobierno: «construir un sistema único, público, universal y gratuito» (Laurell, 2020b, párr. 1), precisamente en línea con las convicciones centrales de la coalición de izquierda. Posteriormente, dirigió en esa subsecretaría, junto con el IMSS y el ISSSTE, el diseño del modelo de Atención Primaria en Salud Integral e Integrada (Laurell, 2019b). Subrayó que, en textos críticos al cierre del Seguro Popular, Frenk ignoró evidencias como el abandono de 250 obras de infraestructura –debilidades del proceso de descentralización– y limitaciones notables de los establecimientos que prestan lo servicios –en 2018, solo el 37 por ciento de ellos cumplía con los criterios de acreditación– (Laurell, 2019a).

Sin embargo, algunos acontecimientos políticos mostraron las severas limitaciones –o incluso imposibilidad– para fortalecer una *coalición salubrista de izquierda* en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en

momentos difíciles de cambios –como el cierre del Seguro Popular e inicio del Insabi– y en la pandemia del COVID-19. Estas restricciones llevaron a Oliva López Arellano a caracterizar a su colectivo como «coalición salubrista de izquierda en resistencia» (O. López, comunicación personal, 2 de agosto de 2024). Esos acontecimientos revelaron la actuación de al menos tres agrupaciones en el sector salud durante el gobierno de 2018-2024: la histórica *coalición salubrista de izquierda*; la agrupación emergente conocida como Grupo Tabasco –cercana al presidente López Obrador–; y la presencia de la elite médica de los institutos nacionales de salud.

Asa Cristina Laurell renunció en junio de 2020 a la subsecretaría indicada porque no podía ejercer la función de rectoría del sistema de salud, esto debido a los obstáculos para coordinarse con la dirección del Insabi –sistemáticamente el director del Instituto, Juan Antonio Ferrer, canceló reuniones durante 5 meses– (J. López, 2020). Por otra parte, señaló que el secretario de Salud y el director del Insabi pretendían desmontar la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sistema de Salud, con lo que peligraba la visión de futuro, específicamente la tarea de avanzar hacia un *sistema único y público de salud* (Laurell, 2020a). Denotó críticamente el desconocimiento de la salud pública tanto de Jorge Alcocer como de Juan Antonio Ferrer (ver semblanza en el Anexo) e informó que ante la ausencia de colaboración con la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud dirigida por Hugo López Gatell «no teníamos acceso en tomas de decisión» sobre el COVID-19 (J. López, 2020, 11:44).

A fin de cuentas, mostró elementos críticos de ausencia de coordinación, tanto en el contexto de un cambio institucional como durante la crisis del COVID-19. Un grupo de académicos latinoamericanos cuestionó la marginación de Laurell y la posible pérdida de una oportunidad histórica para «la construcción de un sistema único y público de salud» (Grupo de Trabajo Estudios Sociales para la Salud, 2020, párr. 2).

La presencia de Ferrer en el Insabi, la institución sucesora del Seguro Popular, mostró la emergencia de un nuevo grupo de actores en el campo de la salud (Weible *et al.*, 2020), conocido como Grupo Tabasco. Su principal virtud y fortaleza fue la cercanía con su líder, el presidente (O. López, comunicación personal, 2 de agosto de 2024), de tal manera que en 2025 ya no participaron en las instituciones clave del sistema de salud. Efectivamente, Ferrer llegó a esta institución, relevante para la transformación propuesta del sistema de salud en el nuevo gobierno, sin contar con experiencia en salud pública de acuerdo con su trayectoria profesional (Yáñez, 2020).

En junio de 2023 fue nombrado al cierre del Insabi como subsecretario en la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sistema de Salud –la que había dirigido Laurell–.

En ese contexto, Laurell concluyó que el Insabi fue un fracaso «para extender los servicios a la población sin seguridad social laboral» (Laurell, 2023b, párr. 1). Previamente, había cuestionado la falta de transparencia y la creación innecesaria de una estructura más grande y costosa, incluso más que la del Seguro Popular (Laurell, 2020b). Así mismo, profundizó en su distanciamiento de la Secretaría de Salud, a la que calificó como «la secretaría de Estado más desprestigiada del actual gobierno» y señaló poca correspondencia ante «los hechos y el discurso antineoliberal» (Laurell, 2023b, párr. 3).

Sin embargo, la coalición *salubrista de izquierda* no rompió con el gobierno de López Obrador (J. López, 2020; O. López, comunicación personal, 2 de agosto de 2024). Claramente Laurell manifestó su acuerdo con la creación del OPD IMSS-Bienestar y con la actuación de Zoé Robledo al frente del IMSS; incluso se incorporó al IMSS como directora de Planeación Estratégica Institucional. Por ello, en primer lugar, criticó fuertemente a participantes de la coalición *neosalubrista* por su caracterización sobre este nuevo OPD –*apartheid* y corporativismo– (Gómez y Frenk, 2023; Laurell, 2023a) en la que confunden al antiguo programa IMSS-Bienestar con el nuevo OPD IMSS-Bienestar que fue fundado con criterios de universalidad e igualdad, acceso progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación (Decreto por el que se crea el organismo público, 2022). Y, en segundo lugar, cuestionó el nombramiento de Alejandro Calderón Alipi (Monroy, 2020; ver semblanza del Anexo) –a partir de agosto de 2023– como el nuevo director general del OPD IMSS-Bienestar, reconocido como parte del Grupo Tabasco en la Secretaría de Salud y quien habría fracasado en el cargo de compra de medicamentos para el sector salud (Laurell, 2023b).

## *Coaliciones políticas de 2024 y su articulación con las coaliciones promotoras históricas*

En la larga historia de la construcción de coaliciones promotoras de políticas sociales en el campo de la salud –al menos de medio siglo– y en la corta historia de las controversias sobre las reformas institucionales de la salud en el primer gobierno morenista, se acumularon diversas propuestas de

nuevas reformas o consolidación de las previas. Venas profundas ligan estos proyectos en ciernes con esta larga historia. Las coaliciones promotoras históricas de políticas de salud se asociaron con las coaliciones electorales de 2024 y se divulgaron propuestas programáticas. Se incluyen aquí las expresadas en las dos coaliciones electorales más sólidas –Fuerza y Corazón de México y Sigamos Haciendo Historia– y se centra únicamente en las líneas programáticas para las políticas de salud.

### *Fuerza y Corazón por México: Adopción de propuestas de la coalición neosalubrista*

Los partidos políticos PAN, PRI y PRD formaron, junto con otras asociaciones, la coalición político-electoral Fuerza y Corazón por México. Su programa de gobierno, coordinado por el connotado participante de la coalición tecnopolítica, José Ángel Gurría (Gurría, 2023), incluyó un apartado de salud en el que participaron varios de los integrantes históricos de la coalición *neosalubrista*: Jaime Sepúlveda, como coordinador; Julio Frenk; y Octavio Gómez Dantés, además de otras personas. El texto se compone de algunos principios centrales, elementos de diagnóstico sobre la situación del sistema de salud, una propuesta institucional hacia el *seguro universal* y algunas acciones prioritarias (Gurría, 2023).

De acuerdo con el documento coordinado por Gurría (2023), los principios centrales –o convicciones– se refieren a «un nuevo sistema de salud», que asegure «protección igual para todos». Entre otros elementos, este sistema deberá ser *universal*, *público*, *plural* y *preventivo* de «gastos excesivos por motivos de salud». Por universalidad se entiende una cobertura que incluye «a todas y todos con los mismos derechos, independientemente de la condición laboral»; por público, el financiamiento «principalmente con impuestos progresivos suficientes para evitar que las personas paguen en el momento de usar los servicios»; y por plural, «dar voz a la población para ejercer sus preferencias en un marco de pluralismo» (p. 44).

El diagnóstico de este programa defiende los logros del Seguro Popular y cuestiona su destrucción en el gobierno de la Cuarta Transformación (en adelante, 4T). Concluye que los objetivos de la reforma de 2003 «se estaban cumpliendo y la cobertura universal de salud estaba al alcance de la mano» (Gurria, 2023, p. 45). Cuestiona que en ese gobierno se restauró el «sistema de salud corporativista» y que a fin de cuentas se creó una *segregación* con el fortalecimiento del IMSS-Bienestar: los beneficiarios de esta institución

«solo podrán acceder a centros de salud y hospitales generales distintos de los que dan servicios a los derechohabientes del régimen ordinario, y estarán excluidos de los hospitales de alta especialidad» (Gurria, 2023, p. 47).

Así mismo, asume que el Insabi fracasó y por ello el gobierno lo canceló y decidió fortalecer el programa IMSS-Bienestar. Señala que en lugar de «incorporar a la seguridad social convencional a la población no asalariada, como lo hizo Costa Rica, la 4T optó por segregarla en una institución con mucho menos recursos» (Gurria, 2023, p. 47). Entre las deficiencias señaladas del Insabi, como el diseño defectuoso y el desfinanciamiento de la salud, destaca «una caída sin precedente de la cobertura de los servicios de salud» entre 2018 y 2022, así como el incremento de la «carencia por acceso a servicios de salud» (p. 46). Por último, cuestiona el «manejo desastroso de la pandemia»: la «catástrofe sanitaria» del exceso de mortalidad fue «resultado de malas decisiones tomadas en el equipo de salud del gobierno» (p. 47).

La propuesta institucional se resume en dar un paso hacia adelante: «del Seguro Popular al Seguro Universal» (Gurria, 2023, p. 48). Se trata de «reparar el daño institucional producido por la actual administración» y de «diseñar un sistema de salud universal, público y plural» (p. 48). Para lograr este fin se requieren varias reformas: una constitucional, para «convertir a la protección de la salud en un derecho social» –eliminando la contradicción entre los artículos 4 y 123–; una financiera, para alcanzar el gasto total promedio –privado y público– en salud de América Latina (7.5 % del PIB), mediante «una contribución social generalizada utilizando los esquemas fiscales más progresivos posibles», la reiteración de un «un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos por servicios de alta especialidad» y la creación de un «Seguro Universal de Salud» con el objetivo de «garantizar el acceso a un paquete común de beneficios al que tendrá derecho toda persona»; y una organizativa, para separar funciones de financiamiento y prestación de servicios de salud, y «ampliar la libertad de elección» y «promover la competencia» (p. 50). En la nueva propuesta institucional incorpora un carácter «anticipatorio» sustentado en una «atención primaria del siglo XXI» a partir de las revoluciones tecnológicas (p. 51).

La comparación del programa articulado en Gurría (2023) y las propuestas históricas de la coalición *neosalubrista* –y sus cuestionamientos a las políticas de salud del gobierno de Andrés Manuel López Obrador– muestran coincidencias fundamentales. Es notable la influencia de la coalición *neosalubrista* en sus convicciones y diagnósticos, explícita con diversas incorporaciones de documentos de sus participantes. El programa de esta

unión político-electoral asume las propuestas centrales de la coalición *neosalubrista* que en la oposición logró mantener su articulación y ampliar sus alianzas.

### *Sigamos Haciendo Historia: Adopción de propuestas de la coalición de izquierda*

La coalición político-electoral Sigamos Haciendo Historia, formada por Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México, presentó el programa diseñado en Morena (2024), elaborado mediante múltiples consultas coordinadas por una comisión especial, con la pretensión de generar «una guía para consolidar los logros del primer gobierno de la Cuarta Transformación» (p. 2). Este texto incorporó un apartado sobre «Salud, alimentación y espacios saludables», coordinado por Hugo López Gatell en dicha comisión. Además, Claudia Sheinbaum (2024) presentó el texto de *100 pasos para la Transformación*, en el que informó del conjunto de Diálogos para la Transformación, uno en específico sobre salud, coordinado por David Kershenobich.

Diversas propuestas de la coalición *salubrista de izquierda* se transparentan especialmente en el documento de Morena (2024). En este se reiteran algunos principios básicos, una propuesta institucional y un proceso de construcción de la misma. La convicción central es el enfoque del «derecho a la salud», entendido «como el máximo grado de bienestar posible a cada persona, sin limitar su acceso a la atención médica y hospitalaria y al suministro de medicinas» (p. 8). La propuesta institucional retoma la aspiración de un «sistema nacional público, gratuito, universal e integral en el que todas las personas tengan acceso a todos los servicios de atención médica individual y de salud colectiva» (p. 21).

Para llegar a ese sistema único, el programa propone de manera muy sintética tres etapas: primero, lograr la presencia del OPD IMSS-Bienestar «en todo el territorio nacional» y otorgar servicios médicos «a toda la población que carece de seguridad social»; segundo, ampliar los servicios de este nuevo OPD hasta llegar a «una capacidad análoga a la del IMSS»; y tercero, promover «la integración completa de servicios para garantizar la continuidad de la atención médica independientemente de la condición laboral y de la institución primaria prestadora de servicios» (Morena, 2022, p. 22). Además, incorpora otros elementos sobre salud mental, alimentación, medio ambiente sano y medicina tradicional.

En *100 pasos para la Transformación*, Sheinbaum (2024, p. 25) ratifica el horizonte institucional de la salud: universal, gratuito y público. Señala el objetivo de consolidar un «nuevo modelo de Atención Primaria a la Salud» (p. 220) y en el paso 38 sostiene que:

> Desde su nacimiento, todas y todos los mexicanos estarán afiliados al Servicio Público de Salud para el Bienestar, el cual garantizará acceso a vacunas, cuidados preventivos, atención médica, estudios y laboratorios, cirugías y medicamentos gratuitos, para hacer efectivo el Derecho Constitucional a la Salud. (p. 25)

Sheinbaum (2024) confirmó la pretensión de homologación «de los servicios y los derechos de todos los mexicanos en materia de salud, sin distinción de estatus laboral o clase social» (p. 215). Plantea la diferencia con el Seguro Popular que incremento la «fragmentación del sistema» y no logró «estandarizar la calidad y cobertura de los servicios de salud pública a la población sin seguridad social» (p. 215). La clave será lograr primero que «exista un solo sistema para las personas sin seguridad social» (p. 216) –el OPD IMSS-Bienestar– y adicionalmente fortalecer al IMSS y al ISSSTE

> para que el 48 % de la población que tuvo necesidades de salud en el año pasado que se atendió en seguros privados regrese a la atención pública y se logre reducir el gasto de bolsillo incurrido particularmente por los más pobres. (p. 217)

Algunos de los mayores retos serán asegurar el abasto de recetas y recuperar las coberturas de vacunación: con la meta de llegar al 95 por ciento de recetas surtidas en 2030 y a coberturas superiores al 97 por ciento en vacunación (Sheinbaum, 2024, p. 231). Igualmente, se propone crear un expediente clínico digital universal (p. 243). Por tanto, existen dos puntos a destacar: primero, que para las ambiciosas perspectivas de avance hacia un sistema público, único, universal y gratuito, los programas de la coalición político-electoral no incluyen un horizonte próximo de reforma fiscal: se confía en la mejora en la recaudación fiscal –con «estrategias de inteligencia fiscal»– y en la ampliación de la base tributaria «sin aumentar tasas ni crear nuevos impuestos» (p. 99). Segundo, que, paradójicamente, la *coalición salubrista de izquierda* –en el ejercicio de un gobierno afín– ha

perdido fuerza en las instituciones públicas, aunque ha impreso su huella en las propuestas institucionales.

## *Balance: Heterogeneidades y homogeneidades propositivas*

El recorrido histórico, con el apoyo de instrumentos metodológicos del enfoque ACF, permite apreciar que las alianzas promotoras de cambios en las políticas de salud en México tienen una larga trayectoria, aproximadamente entre 2 y 4 décadas. Por tanto, estas han pasado por etapas de fortalecimiento y debilitamiento, y han sido activas hace poco en el fomento de transformaciones de las perspectivas de acción frente a la salud y del diseño de nuevas instituciones. En la trayectoria de las coaliciones promotoras de políticas sociales en los últimos decenios, se han destacado fuertes controversias y algunas coincidencias propositivas, además de la diversidad de enfoques teóricos. En este balance nos centramos en algunos aspectos institucionales.

Las principales coaliciones incorporadas en esta revisión histórica coinciden, paradójicamente, en apuntar hacia un horizonte de institucionalidad universal, aunque el concepto contiene heterogeneidades relevantes. La coalición *neosalubrista* inicialmente acentuaba la necesidad de un paquete esencial universal en un sistema público segmentado con la seguridad social y la protección social para los no asegurados, sin integración y con paquetes diferenciados de servicios médicos. Recientemente, ha migrado hacia un sistema de salud universal, público y plural –no único–, con un fondo de protección contra gastos catastróficos por servicios de alta especialidad y *Seguro Universal de Salud* –que incluye un paquete común de beneficios al que tendría derecho toda persona–, y la separación de funciones –una organizativa para distinguir entre funciones de financiamiento y prestación de servicios de salud–, con promoción de competencia entre instituciones. No uniforma claramente el paquete de servicios médicos con el parámetro IMSS. Esta coalición defiende los logros del Seguro Popular y propone aprovecharlos para avanzar hacia el seguro universal de salud.

La coalición de *fortalecimiento de productividad económica* desde sus inicios apuntó hacia una seguridad social universal con cobertura de servicios médicos del parámetro IMSS; fundamentalmente, no incluyó –ni incluye– a los trabajadores del sector público incorporados al ISSSTE y al ISSFAM. Modificó la arquitectura propuesta con el concurso de tres bloques

institucionales que aseguren servicios médicos públicos gratuitos para todos: el Instituto Mexicano de Servicios de Salud en la Secretaría de Salud, que aglutine los servicios de salud del IMSS y del IMSS-Bienestar histórico; el Insabi, que coordine los servicios médicos que proveerían los gobiernos estatales; y los institutos para trabajadores del sector público –ISSSTE e ISSFAM–. Esta coalición cuestionó fuertemente al Seguro Popular y sus resultados de incentivos a la informalidad. También se pronunció por avanzar hacia un Estado de bienestar incluyente, moderno y eficaz, para impulsar la formalidad.

La coalición *salubrista de izquierda* ha defendido históricamente la necesidad de un sistema único, universal, público y gratuito. Ha modificado las propuestas institucionales del sistema único: inicialmente, con la integración de los distintos subsistemas públicos y eje articulador del IMSS. Recientemente, en documentos de Morena, ha sugerido un esquema temporal de modificaciones más detallado, en este se contempla: primero, fortalecer la presencia nacional del OPD IMSS-Bienestar con servicios médicos a quienes no cuentan con seguridad social; segundo, ampliar los servicios médicos de este nuevo OPD hasta llegar a los parámetros IMSS; y tercero, avanzar hacia la integración completa de los servicios. Idealmente, esta arquitectura propuesta supondría pasar de dos grandes bloques institucionales, seguridad social y OPD IMSS-Bienestar, hacia una institución única.

En esta ya larga historia de confrontación de coaliciones promotoras, especialmente la *neosalubrista* y la *salubrista de izquierda*, han logrado, por una parte, la incorporación de al menos algunas de sus propuestas institucionales en las políticas públicas y, por otra, han permanecido en el debate público cuando pasaron o estuvieron en la oposición. Así, han configurado corrientes actuantes y perseverantes en el campo de la salud en México. En el horizonte del debate público conflictivo probablemente permanecerán junto con la emergente *coalición de fortalecimiento de la productividad económica*. El campo de la salud ha devenido un espacio de confrontación de alternativas, por lo que es relevante acercarse al análisis de sus promotores; tal como se ha intentado aquí.

## *Anexo: Semblanzas*

*Jorge Alcocer*. Médico cirujano por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con posgrado en Inmunología en el Israel Cancer Research Fund Tumour Immunology, en la Universidad de Londres. Obtuvo su doctorado en Ciencias Médicas por la UNAM. Actualmente es investigador emérito en Ciencias Médicas en el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ, 2025).

*Alejandro Calderón Alipi*. Médico por la Universidad Popular de Puebla, con maestría de Administración en Servicios de la Salud por la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales en Argentina. Fue médico de guardia en el Hospital Nuestra Señora de Guadalupe en Villahermosa, Tabasco –durante 2013 a 2014–, y coordinador nacional de Abastecimiento y Distribución de Medicamentos e Insumos del Insabi –a partir de enero de 2020–. Así mismo, formó parte de la ayudantía presidencial de López Obrador (Monroy, 2020).

*Juan Antonio Ferrer*. Licenciado y maestro en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico de Villahermosa y la Universidad Olmeca, respectivamente. Se desempeñó en los siguientes sectores: subdirector –durante 1989 a 1993– del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en Chiapas; director de la zona arqueológica del Tajín, Veracruz –de 1993 a 1994–; director administrativo de la Central de Maquinaria de Tabasco –de 1995 a 1998–; director de las zonas arqueológicas de Palenque, Bonampak y Yaxchilán –de 1998 a 2004–; delegado del INAH en Tabasco –de 2004 a 2012–; director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia municipal de Centro, Tabasco –en 2016–; y, posteriormente, fungió de nuevo como delegado del INAH en Tabasco –2017-2019– (Yáñez, 2020).

*Julio Frenk*. Médico cirujano por la UNAM, maestro en Salud Pública y en Sociología, y doctor en Organización de la Atención Médica y en Sociología por la Universidad de Michigan. Fue el fundador y director del Instituto Nacional de Salud Pública –de 1987 a 1992–. Ejerció los siguientes cargos: director ejecutivo de Evidencia e información para formulación de políticas en la Organización Mundial de la Salud –de 1998 al 2000–; secretario de Salud en el gobierno de Vicente Fox –durante 2000 a 2006–; director del Instituto Carso de la Salud –2007-2008–; Senior Fellow en la

Fundación Bill y Melinda Gates –2007-2008–; decano en Escuela de Salud Pública Universidad de Harvard –2009-2015–; y rector de la Universidad de Miami –2015-2024–. Actualmente es rector de la Universidad de California (Frenk, 2024).

*Funsalud*. Organización civil fundada en 1985 por empresarios del sector financiero, comercial e industrial. Fue establecida con el objetivo de promover la investigación en salud y la cooperación de los sectores público y privado en la atención a los problemas de salud (Funsalud, s.f.).

*Asa Cristina Laurell*. Médica por la Universidad de Lund –en Suecia–, maestra en Salud Pública por la Universidad de California en Berkeley y doctora en Sociología por la UNAM. Participó en la creación de la maestría en Medicina Social de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco, en 1975, de la que fue coordinadora durante el período de 1979 a 1982 (Asa Cristina Laurell, s.f.).

*Santiago Levy*. Licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Boston, y maestro en Economía Política en la misma universidad. Fue director del Programa de Desregulación Económica en la Secretaría de Comercio –donde participó en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte– de 1992 a 1993. Fungió como presidente de la Comisión Federal de Competencia –de 1993 a 1994–; como subsecretario de Hacienda –de 1994 al 2000–, con participación en la reforma de privatización de pensiones; como director del IMSS –del 2000 a 2005–, donde impulsó la reforma de pensiones de los empleados del IMSS; y como jefe de economistas –de 2007 a 2008– y como vicepresidente de Sectores y Conocimiento –de 2008 a 2018– del Banco Interamericano de Desarrollo. También se desempeñó como consejero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo durante el período de 2020 a 2022 (Levy, 2024).

*Oliva López Arellano*. Médica y maestra en Medicina Social por la UAM-Xochimilco, doctora en Ciencias de la Salud Pública por el Instituto Nacional de Salud Pública. Coordinadora de la maestría en Medicina Social y del doctorado en Ciencias de la Salud Colectiva en la UAM-Xochimilco. Cuenta con experiencia como médica comunitaria en la Huasteca Potosina y Chiapas, y como epidemióloga en la Ciudad de México y Michoacán (Correia *et al*., 2023).

*Guillermo Soberón*. Médico cirujano por UNAM –donde también fue rector durante 1973 a 1981– y doctor en Química por la Universidad de Wisconsin. Fue secretario de Salud en el gobierno de Miguel de la Madrid –PRI– de 1982 a 1988 (El Colegio Nacional, s.f.).

## *Referencias*


Abrantes, R. (2010). *Salubristas y neosalubristas en la reforma del Estado. Grupos de interés e instituciones públicas de salud, 1982-2000*. El Colegio de Michoacán.

Acuerdo por el que se emiten las bases para la transferencia de recursos y desincorporación por extinción del organismo público descentralizado denominado Instituto de Salud para el Bienestar. Gobierno de México. 1 de junio de 2023.

Arena Pública. (2019, 10 de marzo). *Un gran paso sería construir un sistema universal único de salud: Santiago Levy*. https://www.arenapublica.com/entrevistas/un-gran-paso-seria-construir-un-sistema-universal-unico-de-salud-santiago-levy

Asa Cristina Laurell. (s.f.). En *Wikipedia*. Recuperado el 27 de marzo de 2026 de https://es.wikipedia.org/wiki/Asa_Cristina_Laurell

Capano, G., Galanti, M. T., Ingold, K., Petridou, E., y Weible, C. M. (2025). Theorizing the functions and patterns of agency in the policymaking process. *Policy Sciences*, *58*, 3-26. https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-024-09563-4

Correia, D., Mendes, A., y Carnut, L. (2023). La determinación social del proceso salud-enfermedad en el contexto latinoamericano: La aportación de Oliva López-Arellano. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, *22*, 1-20.

Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar). Gobierno de México. 31 de agosto de 2022.

Dion, M. (2006). Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005. *Foro Internacional*, *XLVI*(1), 51-80.

El Colegio Nacional. (s.f.). *Guillermo Soberón*. https://colnal.mx/integrantes/guillermo-soberon/

Flamand, L., Gómez-Dantés, O., Losada-Trujillo, N., Pinto, D., Serván-Mori, E., Cerecero-García, D., Hone, T., y Mazumdar, S. (2024). Strengthening the Resilience of Objective-Oriented Health System Reforms. Analysis of the Left-Turn in the Health Reform Proposals in Mexico (2019) and Colombia (2023). *Health Systems and Reform*, *10*(3). https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39913159/

Frenk, J. (2024). *Curriculum Vitae*. https://president.miami.edu/_assets/pdf/Julio-Frenk-CV-Spanish.pdf

Frenk, J., Knaul, F., Gómez-Dantés, O., González Pier, E., Hernández-Llamas, H., Lezana, M. A., Arreola, H., González, S., Martínez-Valle, A., Ruelas, E., Tapia, R., Santos-Burgoa, C., y Iturriaga, R. (2004). *Financiamiento Justo y Protección Social Universal: La Reforma Estructural del Sistema de Salud en México*. Secretaría de Salud.

Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud). (s.f.). *¿Quiénes somos? Fundación Mexicana para la Salud A. C.* https://funsalud.org.mx/funsalud/

Gómez, O., y Frenk, J. (2023, 6 de febrero). Apartheid médico. *Reforma*. https://www.reforma.com/apartheid-medico-2023-02-06/op242931

Grupo de Trabajo Estudios Sociales para la Salud. (2020). *Sobre la renuncia de la Dra. Asa Cristina Laurell a la Subsec. de Integración y Desarrollo (SIDSS) de la Sec. de Salud de México*. Clacso. https://www.clacso.org/pronunciamiento-sobre-la-renuncia-de-la-dra-asa-cristina-laurell-a-la-sub-secretaria-de-integracion-y-desarrollo-del-sector-salud-sidss-de-la-secretaria-de-salud-de-mexico/

Gurría, J. A. (coord.). (2023). *Hacia un programa de gobierno 2024-2030. Octubre 2023*. Frente Amplio por México.

Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar). (s.f.). *Servicios que ofrecemos*. https://imssbienestar.gob.mx/05_atencion_salud.html

Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ). (2025). *Investigador Emérito. Dr. Jorge Alcocer Varela*. https://www.incmnsz.mx/investigacion/inve-emeritos/jorge-alcocer-varela

Knaul, F., Arreola-Ornelas, H., Touchton, M., McDonald, T., Blofield, M., Avila, L., Gómez-Dantés, O., Kuri, P., Martínez-Valle, A., Méndez-Carniado, O., Nargund, R., Porteny, T., Sosa-Rubí, S., Serván-Mori, E., Symes, M., Vargas, V., y Frenk, J. (2023). Setbacks in the quest for universal health coverage in Mexico: Polarised politics, policy upheaval, and pandemic disruption. *The Lancet*, *402*, 731-746. https://

www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(23)00777-8/abstract

Knaul, F., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., García-Junco, D., Arreola-Ornelas, H., Barraza-Lloréns, M., Sandoval, R., Caballero, F., Hernández-Ávila, M., Juan, M., Kershenobich, D., Nigenda, G., Ruelas, E., Sepúlveda, J., Tapia, R., Soberón, G., Chertorivski, S., y Frenk, J. (2012, 6 de octubre). The quest for universal health coverage: Achieving social protection for all in Mexico. *The Lancet*, *380*(9849), 1259-1279. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22901864/

Knaul, F., Touchton, M., Arreola-Ornelas, H., Atun, R., Calderon, R., Frenk, J., Martínez-Valle, A., McDonald, T., Porteny, T., Sánchez-Talanquer, M., y Victora, C. (2021). Punt Politics as Failure of Health System Stewardship: Evidence from the COVID-19 Pandemic Response in Brazil and Mexico. *The Lancet Regional Health*, *4*. https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X(21)00082-X/fulltext

Lara, G. J., y Barajas, M. A. (2023). Historia del IMSS-Bienestar. En A. Diez (comp.), *80 Años de Historia* (pp. 121-133). IMSS.

Laurell, A. C. (1997). *La reforma contra la salud y la seguridad social. Una mirada crítica y una propuesta alternativa*. Colección Problemas de México. Ediciones Era; Fundación Friedrich Ebert.

Laurell, A. C. (2019a, 20 de febrero). De Florida al rescate del Seguro Popular. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2019/02/20/opinion/a03a1cie

Laurell, A. C. (2019b, 12 de septiembre). Operar el cambio del sistema de salud. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2019/09/12/opinion/a03a1cie

Laurell, A. C. (2020a, 18 de junio). Avanzar en la reconstrucción del Sistema Nacional de Salud. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2020/06/18/opinion/a03a1cie

Laurell, A. C. (2020b, 10 de septiembre). ¿Hacia un sistema único de salud? *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2020/09/10/opinion/a03a1cie

Laurell, A. C. (2023a, 16 de febrero). *Para una discusión informada*. https://www.gob.mx/imss/articulos/para-una-discusion-informada

Laurell, A. C. (2023b, 10 de agosto). Por una salud integral e igualitaria. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/2023/08/10/opinion/a06a1cie

Laurell, A. C., y Herrera, J. (2010). La Segunda Reforma de Salud. Aseguramiento y compra-venta de servicios. *Salud Colectiva*, *6*(2), 137-148.

Levy, S. (1991). *Poverty alleviation in Mexico* [Documento de trabajo núm. WPS679]. World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/306571468774696697

Levy, S. (2007). ¿Pueden los programas sociales disminuir la productividad y el crecimiento económico? Una hipótesis para México. *El Trimestre Económico*, *74*(295), 491-540.

Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality and economic growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

Levy, S. (2009). Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México. *Finanzas Públicas*, *1*(1), 165-200.

Levy, S. (2012, 1 de noviembre). Seguridad social universal: Un camino para México. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=15047

Levy, S. (2019). *Una prosperidad compartida: Transformando la seguridad social en México para crecer con equidad* [Nota técnica núm. 1788]. BID.

Levy, S. (2024). *Curriculum Vitae*. https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/CV_Santiago_Levy_October_2024_32f93260317e3b4ce2e752cae22c5f84.pdf

Levy, S., y López-Calva, L. F. (2023, 1 de agosto). ¿Qué falló? ¿Qué sigue? México 1990-2023. Versión extendida. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=74046

López, J. [López-Dóriga]. (2020, 23 de junio). *Denuncia Asa Cristina Laurell presiones del Secretario de Salud para su renuncia* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=4qeRL-Vjw8E

López, J. [Grupo Fórmula]. (2024, 11 de abril). *Julio Frenk se defiende de las acusaciones de López Obrador*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=7zYTUOaomzg

López, O., y Blanco-Gil, J. (2008). Caminos divergentes para la protección social en salud en México. *Salud Colectiva*, *4*(3), 319-333.

López, O., y Jarillo, E. C. (2015). ¿Hacia dónde debe ir el sistema de salud en México? Una perspectiva desde el derecho a la salud. *Medicina Social*, *10*(1), 1-13.

López, O., y Jarillo, E. C. (2017). La reforma neoliberal de un sistema de salud: Evidencia del caso mexicano. *Cadernos de Saúde Pública*, *33*(14), 1-13.

Monroy, J. (2020, 17 de enero). De la ayudantía al Insabi. *El Economista*. https://www.eleconomista.com.mx/politica/De-la-ayudantia-al-Insabi-20200116-0096.html

Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). (2024). *Plataforma Política. Proceso Electoral 2024*. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2024/02/MORENA-PlataformaElectoral-VInculos.pdf

Ortiz, M., y Frenk, J. (2009). *Camino y destino. Una visión personal de las políticas públicas de salud*. Ortega y Ortiz Editores; Cuadernos de Quirón.

Poder Judicial de la Federación. (1983). *Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983*. https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/compilacion-cronologica/reformas/2019-04/13%20RPL%20Art%2027%20%2003-02-1983%20%20%20100.pdf

Reyes-Morales, H., Dreser-Mansilla, A., Arredondo-López, A., Bautista-Arredondo, S., y Ávila-Burgos, L. (2019). Análisis y reflexiones sobre la iniciativa de reforma a la Ley General de Salud de México 2019. *Salud Pública de México*, *61*(5), 685-691.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, *5*(1), 98-130.

Sabatier, P., Hunter, S., y McLaughlin, S. (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *Western Political Quarterly*, *40*(3), 449-476.

Sabatier, P. A., y Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (edit.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Westview Press.

Salas, A. (2024). *La economía política neoliberal en México y las redes de poder trasnacional*. Ediciones Akal.

Sánchez, M., y Sepúlveda, J. (coords.). (2024). *Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia de COVID-19 en México. Aprender para no repetir* (Informe). https://www.comecso.com/publicaciones/informe-sobre-la-pandemia-de-covid-19-en-mexico

Sheinbaum, C. (2024). *100 pasos para la Transformación*. Morena; PT; Partido Verde.

Uribe, M., y Abrantes, R. (2013). Las reformas a la protección social en salud en México: ¿Rupturas o continuidades? *Perfiles Latinoamericanos*, 135-162.

Valencia, E. (2016). Las coaliciones promotoras de las reformas recientes de política social. En Ó. A. Martínez, E. Valencia y L. I. Román (comps.), *La heterogeneidad de las políticas sociales en México: Instituciones,*

*derechos sociales y territorio* (pp. 311-334). Universidad Iberoamericana; ITESO.

Valencia, E. (2018). Coalición reformista de mercado y transformación de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017). En C. Midaglia, G. Ordóñez y E. Valencia (coords.), *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina* (pp. 194-233). El Colef; Clacso.

Valencia, E. (2024). Régimen de bienestar y modelo de seguridad social en México (1992-2020). En G. Ordóñez y O. A. Martínez (coords.), *Balance de la política social en tiempos del COVID-19 y retos de la pospandemia en México* (pp. 102-134). El Colef.

Valencia, E., y Jaramillo, M. (2019). El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. En G. Hernández, T. de la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (coords.), *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 115-147). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Weible, C. M., Crawford, A. M., Fullerton, A. H., Gabehart, K. M., Imhoff, K. E., y Mariani, G. (2025). Deep core advocacy coalitions. *Policy and Society*, *44*(2), 1-16. https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf003

Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D., y Jenkins-Smith, H. C. (2020). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, *48*(4), 1054-1081.

Yáñez, B. (2020, 9 de enero). Antes de ser director del Insabi, Juan Antonio Ferrer trabajó en el INAH. *Expansión Política*. https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/09/antes-de-ser-director-del-insabi-juan-antonio-ferrer-trabajo-en-el-inah

# El derecho a la alimentación en México
## Realidades y retos

Carlos Alberto Arellano-Esparza / Mariana Saldivar-Frausto

### *Introducción*

El derecho a una alimentación adecuada está contemplado, como aspiración moral y normativa, en distintos instrumentos supranacionales: desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, pasando por iniciativas de países a nivel internacional como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como instrumentos nacionales como la Constitución mexicana. Por lo anterior, el derecho a la alimentación se convierte en un eje de política pública susceptible de ser valorado en cuanto a sus avances o retrocesos. Este documento explora el desempeño de la política pública relacionada con la alimentación en México desde la perspectiva del cumplimiento de derechos, a fin de ilustrar el desempeño de la administración 2018-2024 en ese rubro.

Para tal efecto, este texto consta de cinco secciones: la primera introduce el tema de la alimentación desde la perspectiva de los derechos como enunciados normativos y aspiracionales que instrumentan la política pública; en la segunda sección se plantea la alternativa de la valoración de la política pública desde una perspectiva amplia relacionada con los derechos y su cumplimiento; en la tercera sección se hace el planteamiento metodológico para el análisis de la política alimentaria; en la cuarta sección se realiza y exponen los resultados del análisis de la política alimentaria en México, tomando en consideración distintos instrumentos de política alimentaria en el país. La última parte expone las conclusiones, así como los retos inminentes en el tema de política alimentaria en el país.

## *El derecho a la alimentación*

La alimentación juega un papel fundamental en la vida del ser humano. No es exagerado argumentar que no hay, en la realidad, un ámbito más fundamental para el desarrollo de la vida de las personas; es la piedra angular sobre la que se construye la existencia humana. En su expresión más básica, la alimentación puede ser vista como la forma a través de la cual se obtienen los nutrientes necesarios que, a su vez, posibilitan los procesos metabólicos sobre los que es posible la reproducción física de las personas. Visto con un lente más amplio, la alimentación provee un gran marco de referencia sobre el que se construyen diferentes culturas e identidades que reflejan el gran abanico de posibilidades propio de la diversidad humana y sus circunstancias (Newby, 2018). Su relevancia es tal que esta puede abordarse desde distintas perspectivas que abarcan aspectos societales como la cultura, la historia o el entorno socioeconómico, hasta aspectos individuales como hábitos o el impacto en la salud y desarrollo de los individuos. En otras palabras, es prácticamente imposible subestimar su importancia.

Desde una perspectiva funcional, entonces, la alimentación es el vehículo del contenido nutricional indispensable para las funciones fisiológicas positivas –como el desarrollo físico y cognitivo–, pero también como mecanismo de defensa ante las enfermedades y prevención de alteraciones metabólicas importantes. Una dieta balanceada es vital para cumplir estos roles.

Una aspiración humana largamente perseguida está relacionada con la capacidad de garantizar la alimentación de toda la población, ya sea por la incapacidad de producir lo suficiente, por mecanismos de distribución o por los inconvenientes para acceder a mecanismos que satisfagan esta necesidad básica. Con el paso del tiempo, los gobiernos se han ido involucrando para ampliar la posibilidad de que las personas no padezcan hambre o desnutrición –así como sus efectos en la salud conducentes a una vida marcada por la enfermedad o la muerte–. Las formas de intervención del gobierno han sido muy variadas: subsidios a quienes no tienen medios suficientes, controles de precios de alimentos básicos, apoyo a la producción de ciertos alimentos, otorgamiento de productos alimentarios en especie, y un largo etcétera. Lo anterior se refleja en diferentes instrumentos de política pública con variado grado de efectividad en los distintos lugares donde se implementa.

A nivel internacional, el marco más ambicioso se constituye desde la perspectiva aspiracional/normativa contenida en el derecho a la alimentación, parte a su vez del marco general de los derechos humanos. Estos constituyen

el soporte moral que permite que todos los seres humanos exijan un tratamiento justo y equitativo para vivir una vida plena (Eide, 2000; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2012; Thomson, 2007). Estos pasan por los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

El derecho a una alimentación adecuada está contemplado en distintos instrumentos supranacionales, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos –en 1948–, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en 1966–, hasta iniciativas específicas orientadas al tema de la alimentación, como la Cumbre Mundial sobre la Alimentación –en 1996– y la adopción de objetivos específicos en el marco de la agenda internacional de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2000 –posteriormente sustituido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015–. Aunque la enunciación de estos instrumentos varía, se reconoce la importancia de garantizar que las personas: *1)* estén libres de la amenaza del hambre; *2)* tengan acceso a una dieta rica –tanto cuantitativa como cualitativamente–; y *3)* que dicha dieta sea accesible, directa o indirectamente (ACNUDH, 2010).

Los principios fundamentales del derecho a la alimentación se refieren a la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos, es decir, que las personas puedan acceder a los alimentos por distintas vías y de manera asequible, así como su adecuación y sostenibilidad, lo que refiere a su variedad e inocuidad según las necesidades de los distintos grupos de edad para generaciones presentes y futuras (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999). Muchos países en el mundo han incorporado el derecho a la alimentación como parte de su marco normativo, asumiendo diversas obligaciones en su grado de promoción y protección. Estas obligaciones van desde el reconocimiento explícito del mismo, como parte implícita de un derecho más amplio –calidad de vida y bienestar– o como un principio rector de política pública (Knuth y Vidar, 2011).

En México el derecho a la alimentación tiene una incorporación relativamente tardía al catálogo de derechos sociales contenidos en la Constitución mexicana, pues este fue incorporado hasta 2011.[1] El artículo 4 postula que «toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad»; adicionalmente, el artículo 27 hace referencia a la garantía del Estado en relación con el abasto suficiente y oportuno de los alimentos

[1] Otros derechos sociales básicos, como la salud, datan de la década de 1980.

básicos. Recientemente, además, se aprobó la Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible (LGAAS, 2024), la cual busca transformar el sistema alimentario, tomando en cuenta la prevención de enfermedades no transmisibles y la sostenibilidad ambiental.

El contenido normativo de los derechos se convierte, entonces, en la columna vertebral de la política pública. Aunque existen debates de larga data sobre la garantía que tienen los titulares de los derechos y las obligaciones del Estado, el contenido de los tratados internacionales y los compromisos asumidos por los países firmantes apuntan en la dirección de una ampliación progresiva y sostenida de dicha garantía para el cumplimiento de los derechos. Por ello, se han tomado medidas para afianzar el papel de los derechos en los diferentes ordenamientos jurídicos, ya sea como plenamente justiciables –es decir, si una persona puede demandar al Estado por incumplir su obligación constitucional de respetar, proteger o garantizar un derecho determinado– o, en algún nivel menor, como aspiracional –es decir, solo destinado a servir de guía para la política y/o expresar ideales, pero sin tener un carácter jurídicamente vinculante– (Jung *et al.*, 2014).

Desde una perspectiva jurídica, los derechos existen en la medida en que están establecidos normativamente junto con sus respectivos límites –obligaciones y prohibiciones–, así como con sus garantías, lo que vale tanto para los derechos negativos –libertades– como para los positivos –sociales–: un derecho constitucional cuya garantía está ausente no puede ser considerado como verdadero (Ferrajoli, 1999, 2001). La garantía de los derechos se refiere a aquellos mecanismos que los hacen efectivos, es decir, que lo ponen en práctica o lo traducen del papel a la realidad. En este caso, dichas garantías son protegidas por un conjunto de instituciones, en la idea de que los derechos consagrados en la Constitución tienen un contenido esencial que, si no se refleja en ninguna política ya sea por acción u omisión, constituye una violación por parte del legislador o del poder ejecutivo (Carbonell, 2005; Courtis, 2006, 2007). Además, la evidencia sugiere una correlación positiva y significativa entre la existencia de disposiciones constitucionales y su aplicabilidad con mejores resultados concretos en términos de derechos económicos y sociales (Kaletski *et al.*, 2016).

La interpretación que se ha hecho de la garantía del derecho a la alimentación en México pasa por criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2016). Estos se relacionan con la disponibilidad y el acceso a los alimentos, para lo cual se estipulan medidas para la protección del derecho de adopción inmediata –que el Estado no impida o limite

el acceso a una alimentación adecuada y que garantice su protección– y progresiva –implementación de medidas, como la creación de programas, para facilitar el acceso a una alimentación adecuada–. En esencia, el planteamiento que hace la SCJN respecto al involucramiento del Estado se relaciona con dos criterios que son pilares del concepto de la seguridad alimentaria. Este concepto se desdobla en cuatro dimensiones diferentes: *1)* disponibilidad, *2)* acceso, *3)* uso y *4)* estabilidad. La disponibilidad se enfoca en la existencia de alimentos; el acceso se refiere a cómo los hogares o las personas los obtienen; el uso se refiere a la calidad de las dietas y los hábitos alimentarios, reconociendo que la cantidad por sí sola no es suficiente; y la estabilidad indica cómo las tres dimensiones anteriores se mantienen a lo largo del tiempo y en diversas circunstancias del entorno (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura *et al.*, 2013).

La política alimentaria tiene un rango muy amplio de posibilidades, pues abarca diversos tipos de instrumentos de política pública relacionados con ámbitos tan variados como la regulación, producción, distribución, oferta, precios y calidad de los alimentos (Coff y Kemp, 2014; Harper *et al.*, 2009; Lang *et al.*, 2009).[2]

Las intervenciones de política alimentaria más frecuentes se centran en lo que puede denominarse el enfoque directo, el cual implica abordar la necesidad de la alimentación de quienes experimentan escasez de alimentos. Este abarca tres grandes rubros de intervenciones que van desde la provisión de alimentos –crudos o preparados– a sectores específicos, su intercambio por trabajos públicos o la entrega de efectivo o productos en especie destinados a aumentar el poder adquisitivo y mejorar la ingesta alimentaria.

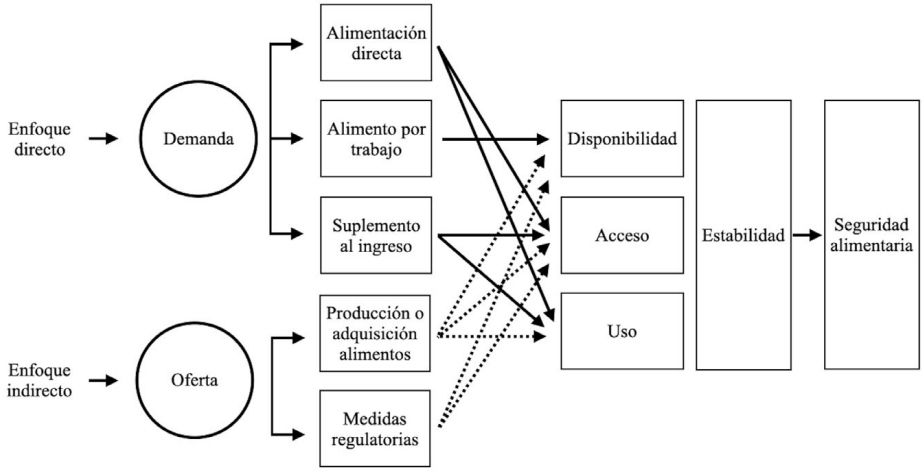
Por otra parte, se encuentra el enfoque indirecto. Este se centra en políticas que no necesariamente implican la existencia de alimentos *per se*, sino que casi siempre están orientadas a la producción de estos, su adquisición mediante subsidios alimentarios o la adopción de medidas regulatorias en distintos ámbitos, como controles de precios en lo económico o medidas de inocuidad en lo sanitario.

El amplio abanico de acciones de la política alimentaria se relacionan, en mayor o menor medida, con las dimensiones de la seguridad alimentaria (Arellano-Esparza, 2022). Como se aprecia en la figura 1, las líneas sólidas

[2] Aunque la política alimentaria tiene conexiones activas y fronteras difusas con otro tipo de ámbitos íntimamente relacionados, tales como el agropecuario, el de salud, el de desarrollo y cooperación internacional y, cada vez más notoria, el del cambio climático.

denotan una relación más directa de los instrumentos con dichas dimensiones; las líneas punteadas, una relación menos presente o frecuente.

Figura 1. Instrumentos de política pública y dimensiones de seguridad alimentaria




Fuente: Arellano-Esparza (2022, p. 12).

El enfoque directo tiene una incidencia más inmediata sobre las tres primeras dimensiones, dada la naturaleza de acción respecto a la necesidad de la alimentación. Mientras que el enfoque indirecto, aunque con un alcance más amplio, tiene incidencia menor, puesto que sus acciones están mayormente orientadas a rubros ligados a la alimentación, pero no de manera directa. La dimensión de la estabilidad, sin embargo, no se aborda de manera directa a través de las políticas convencionales, dada la naturaleza transitoria de estas. Ambos enfoques operan de manera complementaria y, a pesar de sus diferencias, ventajas y desventajas, pueden mejorar la cantidad y calidad de la ingesta alimentaria entre los beneficiarios (Hidrobo *et al.*, 2014).

## *Política pública y derechos: Medición del cumplimiento*

Si se parte del supuesto de que los derechos son la columna vertebral de la política pública, una alternativa para valorar globalmente su vigencia y el desempeño de la política pública –en términos de su eficacia/eficiencia– puede concebirse desde la perspectiva del grado de cumplimiento de los

derechos. La evaluación de la política pública suele enfocarse en la valoración aislada de programas en distintas modalidades: el desempeño de los programas, los resultados que obtienen, su operación o sus impactos. Este tipo de evaluaciones proveen información valiosa, pero limitada, al estar enfocada en determinadas intervenciones y en aspectos particulares de estas. Una forma de ampliar la perspectiva valorativa de la política alimentaria en su conjunto es conceptualizándola desde el enfoque del cumplimiento de derechos, en este caso, el derecho a la alimentación.

La perspectiva de la medición del cumplimiento de derechos no es un ejercicio inédito. Por ejemplo, se ha usado para medir el cumplimiento de los derechos civiles y políticos (Landman, 2004) o económicos y sociales (Hertel y Minkler, 2007). Un ejemplo interesante lo provee el *economic and social rights fulfillment index* (Fukuda-Parr *et al*., 2009, 2015; Randolph *et al*., 2010). El objetivo de este índice compuesto intenta reflejar el cumplimiento de derechos desde la perspectiva de la cobertura de las obligaciones del Estado tomando en cuenta su capacidad, misma que se calcula de acuerdo con su grado de recursos disponibles –ajustado para países con distintos niveles de ingresos–.

*Human rights measurement index* es una iniciativa que retoma la propuesta anterior y la fortalece, ampliando su espectro para incluir derechos civiles y políticos y poder monitorear el desempeño de 14 derechos en total en 196 países (Randolph *et al*., 2024). En México, Fuentes y Arellano (2024) han desarrollado una iniciativa para evaluar el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en las entidades federativas como en el país. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha construido un sistema de indicadores de derechos sociales (SIDS; Coneval, 2020), los cuales abarcan una gama amplia de indicadores –179 en total–. Estos complementan la medición multidimensional de la pobreza, a fin de contar con una base de información exhaustiva que provea información para mejorar el desempeño de la política pública.

Las iniciativas planteadas, sin embargo, tienen una serie de limitaciones. Por ejemplo, el índice de cumplimiento de derechos sociales y económicos, aunque tiene una ventaja importante al considerar el grado de desarrollo de los países y sus capacidades, establece *fronteras objetivas* de cumplimiento que permiten el establecimiento de parámetros de referencia para el monitoreo de derechos a lo largo del tiempo. Sin embargo, el índice considera un número reducido de indicadores, tanto en términos de insumos institucionales –p. ej., el involucramiento estatal– como de resultados, lo

cual limita la interpretación del cumplimiento de derechos desde una perspectiva amplia.

De manera similar, el *human rights measurement index* considera la comparabilidad del desempeño del cumplimiento de derechos al tomar en cuenta el nivel de ingresos de cada país, permitiendo una comparación relativa, o sin tomar en cuenta esta variable, lo que posibilita una comparación absoluta con el resto de los países. El índice también pasa por el hecho de contar con una base limitada de información. Por ejemplo, para el caso del derecho a la alimentación, considera únicamente el porcentaje de infantes menores a 5 años sin baja talla (*not stunted*) en países de ingresos bajo y medio, mientras que para países de ingresos altos considera el porcentaje de población con seguridad alimentaria –mayores a 15 años–.

La propuesta de Fuentes y Arellano (2024), por otro lado, contempla un abanico de indicadores más amplio, lo cual subsana las limitaciones de las anteriores. Sin embargo, aunque los autores construyen una propuesta de medición del incumplimiento, esta se basa en la propia experiencia del país, es decir, es autorreferencial en tanto contempla niveles de indicadores endógenos como parámetros de referencia, con lo que el ejercicio pierde de vista el alcance de los derechos como meta aspiracional a nivel internacional. Estas limitaciones pueden subsanarse al plantear un método alternativo que considere el grado en que la política pública cumple el contenido normativo del derecho a la alimentación.

## *Metodología*

La lógica de nuestra propuesta de análisis observa un procedimiento escalonado en el que el índice sintético del grado de cumplimiento de derecho se construye a través de capas de información, con el objetivo de capturar la naturaleza multidimensional de los derechos humanos (Apodaca, 2007; Hunt, 2004; Kempf, 1998). Este proceso implica la agregación de indicadores simples relacionados con determinada información acerca del derecho a la alimentación con otros indicadores que proporcionan datos adicionales sobre el nivel de logro del mismo derecho.

El grado de cumplimiento de un derecho puede concebirse como la combinación de dos componentes. Por un lado, los insumos y, por el otro, los resultados. A pesar de que mayormente se puede definir el cumplimiento de un derecho como un resultado concreto –por ejemplo, no estar

desnutrido–, la presencia de determinadas condiciones en forma de insumos también tiene una relevancia importante. Para la integración del instrumento se plantea, entonces, la combinación de los siguientes indicadores en los dos componentes referidos (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores del derecho a la alimentación

| | *Insumos* | *Resultados* |
|---|---|---|
| *Derecho a la alimentación* | Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. | Porcentaje de infantes con bajo peso al nacimiento. |
| | Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos. | Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por deficiencias nutrimentales. |
| | Porcentaje de hogares sin menores con preocupación de que la comida se acabe. | Tasa de mortalidad en adultos de 65 años o más por desnutrición. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval (2020), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.a, s.f.b), Secretaría de Salud y Dirección General de Información en Salud (s.f.) y Gobierno de México (2023).

Los seis indicadores propuestos buscan cubrir ciertos aspectos básicos que consideren el grado de cumplimiento del derecho a la alimentación con base en dos criterios: el de cobertura, que genera una imagen global de cumplimiento/incumplimiento en distintos grupos de edad, con particular énfasis en las poblaciones más vulnerables al acceso a una dieta suficiente y de calidad; y el de disponibilidad de información, que requiere que los indicadores tengan información confiable representativa a nivel estatal y que pueda monitorearse a lo largo del tiempo.

Sucintamente, cada indicador refleja una arista de los elementos mínimos necesarios para considerar su contribución al cumplimiento del derecho. El componente de insumos incluye la prevalencia de acceso a una alimentación nutritiva y de calidad como reflejo de la percepción de la población respecto a su propio estatus de acceso a los alimentos. De igual forma, la línea de pobreza se considera como un indicador de los medios para procurar el sustento esencial –que incluye una canasta alimentaria y otra no alimentaria–, más allá de la disponibilidad de alimentos crudos. También se incluye el porcentaje de hogares que no tienen menores pero que, no obstante, manifiestan preocupación por la existencia de alimentos.

En el componente de los resultados se consideran aquellos sobre grupos específicos de población en los que la alimentación inadecuada resulta crítica. Se toma en cuenta el bajo peso al nacer como consecuencia de una

mala alimentación de la madre y como un riesgo para el recién nacido. También se consideran las tasas de mortalidad en niños menores de 5 años y en adultos mayores de 65 por deficiencias nutrimentales. La combinación de estos indicadores considera cuestiones fácticas, así como de percepción de estatus y logros específicos.

Tomando en cuenta lo anterior, el resultado del ejercicio puede ilustrar, desde una perspectiva amplia, el cumplimiento de la política pública. Para la construcción del índice se establecieron niveles de desempeño que puedan fungir como mínimos y máximos de cumplimiento para cada indicador. En cuanto a la definición de estos parámetros de referencia (*goalposts*) se revisó la clasificación del *Social Progress Imperative*, mismo que calcula el progreso social de los países, tomando en cuenta distintas dimensiones y ordenando los países de acuerdo con su desempeño.

Los resultados se clasifican en seis niveles de desempeño, de los cuales México se ubica en el nivel 3. Los parámetros de referencia se definieron tomando una muestra de países del nivel 1 –Canadá, Estonia, Eslovenia y Corea– para el establecimiento de los máximos de cumplimiento y una muestra de países de los niveles 3 y 4 –Bangladesh, Sudáfrica, Guatemala y El Salvador–. El procedimiento para la definición de estos parámetros consistió en el cálculo de promedios simples de cada indicador de los países seleccionados (ver cuadro 7 del Anexo). El siguiente paso fue estandarizar los valores para obtener un valor calculado, este se realizó a través del siguiente procedimiento:

$$valor\ calculado = \frac{valor\ original - límite\ inferior\ (benchmark)}{límite\ superior\ (benchmark) - límite\ inferior\ (benchmark)} \times 100 \qquad (1)$$

Posteriormente, se toma el valor calculado y se normaliza usando su inverso, puesto que los datos tienen una connotación negativa; por ejemplo, mientras más alto el valor, peor es la situación que refleja el indicador. Por último, se multiplica por el ponderador asignado. En este caso, al usar seis indicadores para la construcción del índice, se asignaron ponderadores iguales (100/6 = 16.66):

$$puntaje = \frac{100 - valor\ calculado}{100} \times ponderado \qquad (2)$$

El paso final es la agregación de los puntajes ponderados. El resultado obtenido representa el grado de cumplimiento del derecho a la alimentación. El procedimiento se realizó para cada entidad federativa durante 2016, 2018, 2020 y 2022 (ver cuadro 8 del Anexo). Este desfase temporal con la evaluación de la administración 2018-2024 obedece a la disponibilidad de información al momento de realizar el análisis. De manera complementaria, se incluye el período de 2016 –que, aunque no corresponde al tiempo en análisis, permite dar una idea de la tendencia en la evolución de los indicadores–. Lo anterior permite establecer parámetros de desempeño realistas, al considerar el desempeño de países con niveles de desarrollo ligeramente superiores e inferiores para el monitoreo de la evolución de los indicadores seleccionados.

## *Resultados y análisis*

¿Qué se puede decir del grado de cumplimiento del derecho a la alimentación en México en los últimos años? En términos globales –y de acuerdo con el índice–, se puede decir que este cumplimiento en el período 2016-2022 tiene claroscuros. Como se aprecia en el cuadro 2, los valores calculados muestran un desempeño ligeramente por encima del punto medio de los extremos de la escala, mostrando una ligera mejoría en el período abarcado, pero con un descenso notorio en 2020 –hipotéticamente atribuible a la pandemia–.

Cuadro 2. Puntaje del índice del derecho a la alimentación en México, 2016-2022

| | *2016* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| *Puntaje nacional* | 5.23 | 5.26 | 5.05 | 5.95 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés, s.f.), Organización Mundial de la Salud (WHO, por sus siglas en inglés, s.f.) y World Bank (s.f.).

Esto ofrece un panorama más amplio sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación: sin problemas muy ostensibles pero distantes de un rendimiento considerable como aceptable. Sin embargo, lo anterior no refleja fielmente lo que ocurre en el país, particularmente en lo que respecta a los extremos. En el cuadro 3 se puede ver el aporte de cada uno de los componentes al índice. Resalta, por ejemplo, la contribución negativa del

indicador de pobreza en los primeros períodos, alcanzando su máximo en 2020 y luego mostrando una reducción importante que prácticamente nulifica su aporte negativo al índice.

Cuadro 3. Puntajes totales por indicador del índice del derecho a la alimentación en México, 2016-2022

| *Año* | *Bajo peso al nacer* | *Carencia alimentaria* | *Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos* | *Porcentaje de hogares sin menores con preocupación de que la comida se acabe* | *Tasa de mortalidad por deficiencias nutricionales de menores de 5 años* | *Tasa de mortalidad por deficiencias nutricionales de 65 años y más* | *Total* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 1.67 | 0.7 | -0.33 | 0.53 | 1.46 | 1.21 | *5.23* |
| 2018 | 1.57 | 0.69 | -0.3 | 0.56 | 1.5 | 1.24 | *5.26* |
| 2020 | 1.62 | 0.67 | -0.41 | 0.4 | 1.55 | 1.23 | *5.05* |
| 2022 | 1.5 | 0.95 | -0.04 | 0.69 | 1.58 | 1.27 | *5.95* |

Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval (2020), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.a, s.f.b), Secretaría de Salud y Dirección General de Información en Salud (s.f.) y Gobierno de México (2023).

Por otro lado, lo que más contribuye al índice son las tasas de bajo peso al nacer –aunque disminuye con relación a los valores iniciales– y la de mortalidad en menores de 5 años por deficiencias nutricionales. Estos dos valores son indicativos de dos circunstancias clave: la alimentación en el embarazo –de ambas partes– y posterior al nacimiento. La tasa de defunciones en mayores de 65 también tiene una contribución relevante, pero no es tan notoria como las anteriores.

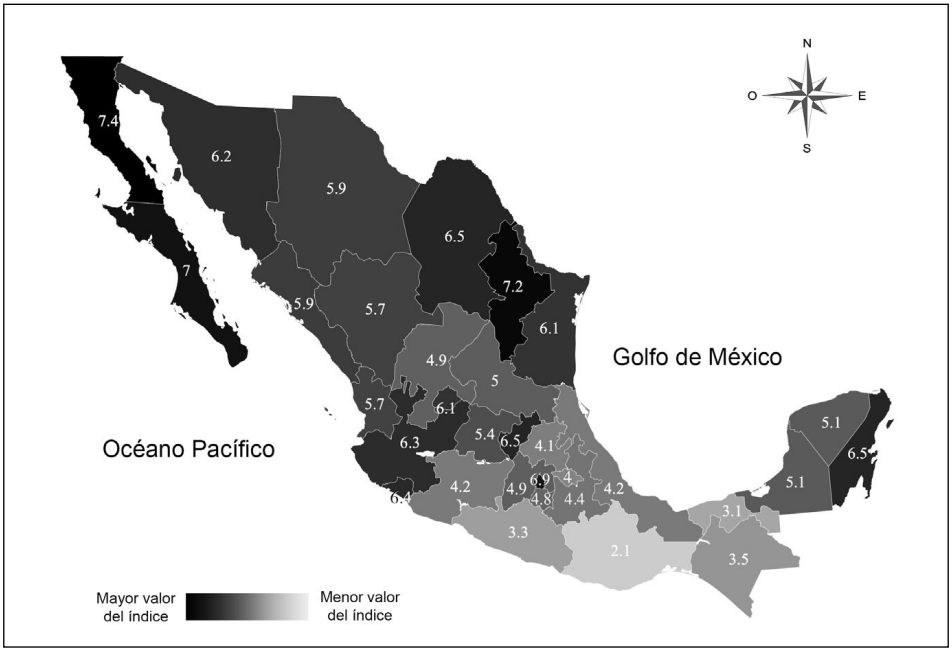
El avance relativo que se muestra en el índice se relaciona con el descenso en la tasa de pobreza por ingresos. Esta disminución, presumiblemente, impacta de manera directa o indirecta a los otros dos indicadores: la disminución en la preocupación de que la comida se acabe y la disminución en la carencia alimentaria. Como se apreció en el cuadro 3, en ambos casos su contribución al índice incrementa progresivamente.

Sin embargo, el comportamiento del índice no es homogéneo en el país. Al revisar su evolución, es notoria la distinción en tres grupos de estados:

aquellos por encima del promedio, aquellos en torno al promedio general y los que están por debajo (ver mapa 1 A-D y cuadro 8 del Anexo). En términos generales, esta agrupación tiene una interpretación geográfica y económica: los estados del norte, así como otras regiones en el occidente cuyas economías son más dinámicas, tienen un mejor desempeño pues, presumiblemente, la disponibilidad de ingresos contribuye al tema de la alimentación. El segundo grupo lo conforman estados del centro y sureste del país; por último, se encuentran los estados del sur. Estos últimos, sin embargo, son los que presentan una mayor mejoría relativa al resto de los estados en el período abordado.

Mapa 1. Evolución del índice de cumplimiento del derecho a la alimentación en México, 2016-2022

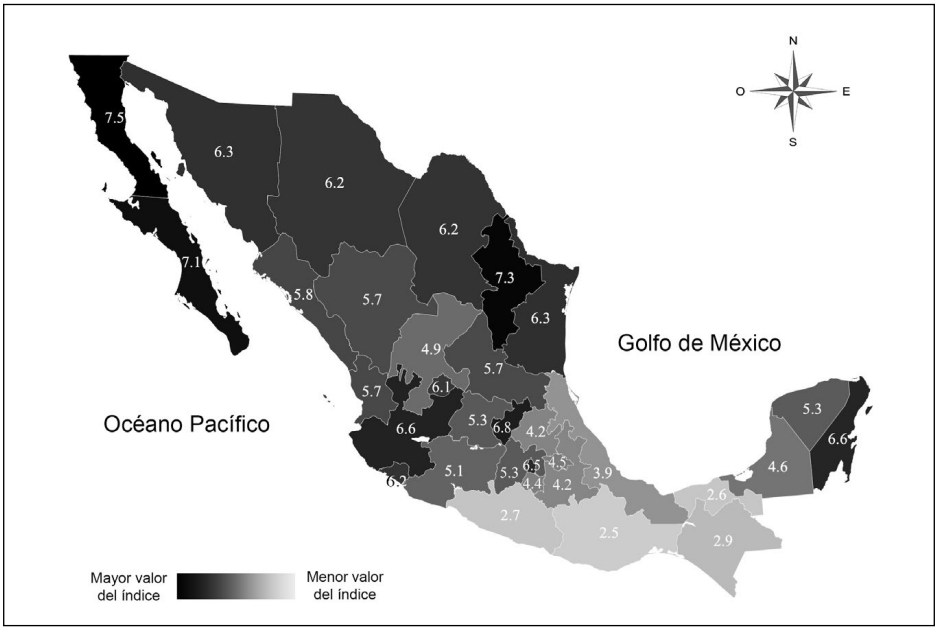
A) 2016



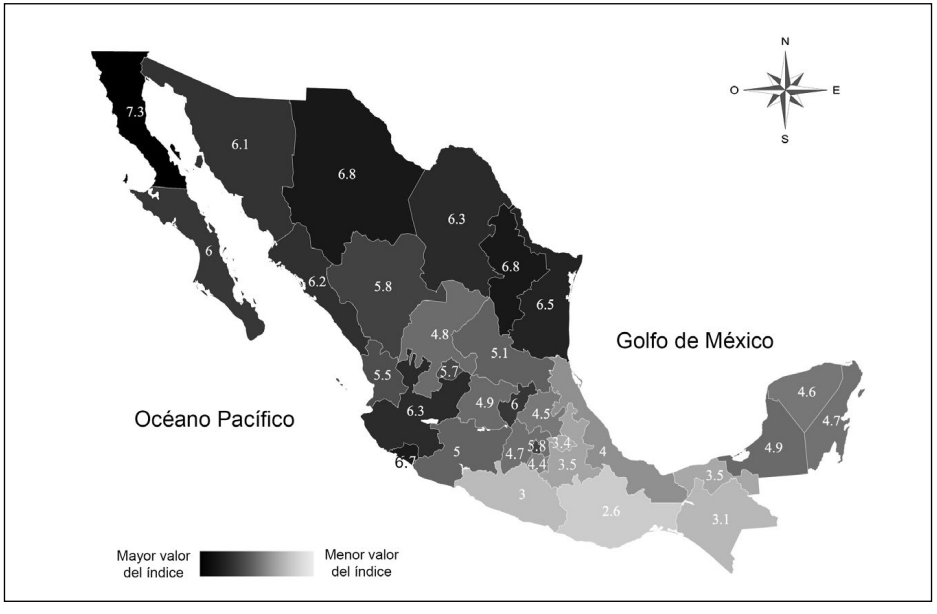

*(continúa)*

*(continuación)*

B) 2018



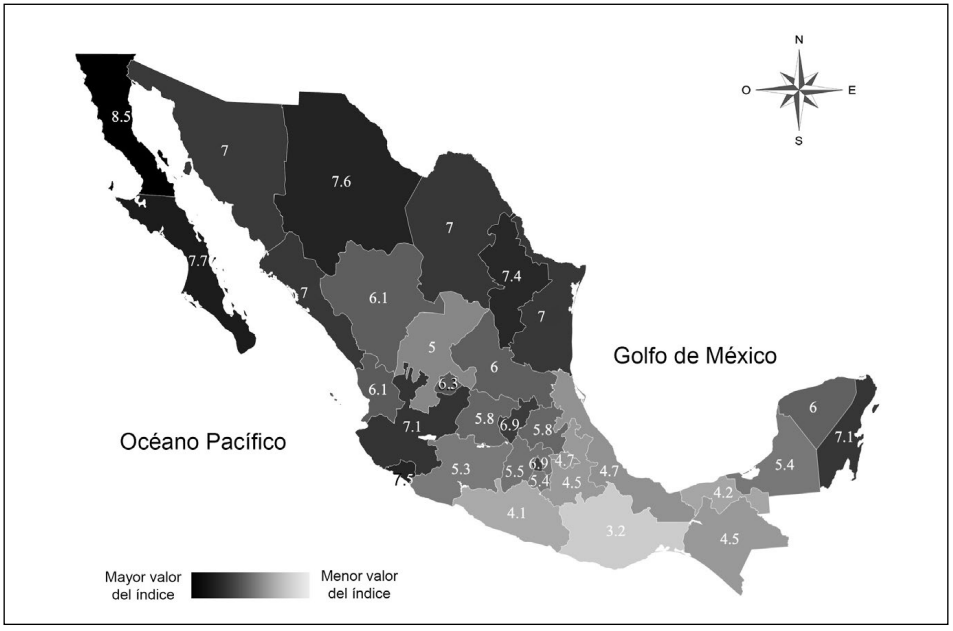

C) 2020




*(continúa)*

*(continuación)*

D) 2022




Nota: Los tonos más claros corresponden a valores de menor cumplimiento, mientras que los más oscuros tienen valores de mayor cumplimiento del derecho a la alimentación.
Fuente: Elaboración propia con base en FAO (s.f.), WHO (s.f.) y World Bank (s.f.).

El panorama en torno al grado de cumplimiento del derecho a la alimentación busca contribuir a hacer un balance sobre la administración 2018-2024 en México. Como se señaló previamente, la interpretación general del derecho a la alimentación es mixta, al existir áreas con desempeños positivos –como las tasas de bajo peso al nacimiento– y negativos –pobreza y carencia alimentaria–. En general, aunque hay avances también existen áreas importantes de atención relacionadas con la alimentación en México, particularmente desde la perspectiva de asimetrías regionales.

A nivel federal, la política alimentaria debería tener un diagnóstico y objetivos claros sobre los aspectos relacionados con la alimentación o con conceptos que ayudan a establecer el grado de eficiencia de la misma. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidencia de la República, 2019) esboza los lineamientos generales para la instrumentación de la política pública en sus diferentes rubros. La enunciación de los problemas relacionados con el tema de la alimentación es bastante limitada. Las referencias que se hacen al respecto se orientan hacia la soberanía y la autosuficiencia alimentaria, para lo cual se contemplan estrategias programáticas tales como

la creación de una secretaría –Seguridad Alimentaria–, el establecimiento de programas dirigidos al acopio y distribución de alimentos básicos –Precios de Garantía–, el incentivo a la producción –Crédito Ganadero, Producción para el Bienestar–, así como la continuidad de algunos programas de larga data –Diconsa y Liconsa–. Es bastante notorio como el énfasis apunta al tema productivo, sin considerar aspectos como el acceso o la calidad de las dietas; adicionalmente no se contemplan metas u objetivos explícitos.

Lo limitado de la perspectiva normativa que emana del Plan Nacional de Desarrollo se refleja en la poca relevancia de la instrumentación de la estructura programática correspondiente al período 2018-2024. Lo anterior se confirma a través del escrutinio de la política alimentaria por vía de los programas y acciones de desarrollo social, vinculados directamente con la alimentación a través de tres elementos clave*: 1)* el número de programas relacionados con la alimentación*; 2)* el presupuesto asociado a estos, y *3)* la población atendida.

Al revisar el total de programas y acciones, se observa un número relativamente bajo de estos y que al clasificarlos de acuerdo con los criterios referidos en la figura 1, el enfoque de los programas está mayoritariamente relacionado con el enfoque directo, asociado a la demanda (ver cuadro 4). Esto, en principio, no representaría un problema, pues en la configuración de la política alimentaria debe haber estrategias con distinta orientación de acuerdo con la problemática que intenten abordar. Sin embargo, dentro del universo de programas de desarrollo social, el número de aquellos relacionados con la alimentación no alcanzan siquiera el 5 por ciento del total en su punto más alto en la administración (Coneval, 2024).[3] Más aún, la baja preponderancia de este tipo de programas se exhibió durante la pandemia del COVID-19 –de 2020 a 2021–, en el que no se instrumentaron acciones adicionales para afrontar las problemáticas derivadas de la misma.

Cuadro 4. Número de programas federales relacionados con la alimentación, 2016-2024

| *Programas* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* | *2020* | *2021* | *2022* | *2023* | *2024* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Directos | 4 | 4 | 5 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Indirectos | 3 | 3 | 5 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |

*(continúa)*

[3] Estas cifras contrastan con el número de programas que el Coneval identifica como de potencial componente alimentario, por ejemplo, los programas de transferencias.

*(continuación)*

| *Programas* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* | *2020* | *2021* | *2022* | *2023* | *2024* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Total* | *7* | *7* | *10* | *7* | *5* | *5* | *5* | *5* | *5* |
| Total de programas de desarrollo social | 156 | 153 | 155 | 158 | 153 | 125 | 121 | 121 | 123 |
| | | | | *Porcentajes* | | | | | |
| Directos | 2.6 | 2.6 | 3.2 | 2.6 | 2.6 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 |
| Indirectos | 1.9 | 1.9 | 3.2 | 1.9 | 0.6 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| *Total* | *4.5* | *4.5* | *6.4* | *4.5* | *3.2* | *3.2* | *3.2* | *3.2* | *3.2* |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval (s.f.a).

Con relación a los presupuestos asignados a estos programas, estos reflejan igualmente la baja relevancia que tienen vis a vis el presupuesto global de desarrollo social. Como se aprecia en el cuadro 5, los presupuestos asignados a estos programas experimentan un descenso general –salvo en 2021– de sus puntos más altos –durante 2017 a 2019–, a pesar de que el presupuesto global de desarrollo social se incrementó. El promedio anual del porcentaje presupuestal del período es del 1.6 por ciento sobre el presupuesto global.

El número de beneficiarios asociados a estos programas corresponde con la baja importancia programática-presupuestal (ver cuadro 6). Como se aprecia, los programas tienen una orientación fundamentalmente dirigida al acceso a los alimentos mediante instrumentos con enfoque directo. En cierta medida, es mucho más sencillo cuantificar este tipo de programas puesto que el enfoque indirecto observa otro tipo de mecanismos menos obvios para generar el efecto deseado.

De acuerdo con el Coneval (s.f.b), la cifra total de beneficiarios contrasta ampliamente con el número de personas identificadas con carencia alimentaria –inseguridad alimentaria moderada y severa–. Esa desproporción se puede ilustrar en la gráfica 1. Del análisis anterior se deduce que, en la administración 2018-2024, el cumplimiento del derecho a la alimentación en México tuvo una conexión muy tenue con la política pública, considerando el nivel discursivo y la estructura programática que sustenta la política alimentaria. Naturalmente, no puede esperarse que los programas por sí mismos sean la base del cumplimiento de los derechos, pero sí que coadyuven a su cumplimiento. Además, como se ha documentado extensivamente, los programas invariablemente tienen fallas de diseño e implementación que terminan en errores de inclusión y exclusión.

Cuadro 5. Presupuesto ejercido asociado a los programas relacionados con la alimentación, 2016-2024

| *Programas* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* | *2020* | *2021* | *2022* | *2023** | *2024** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Directos | 6 647.4 | 7 189.99 | 18 114.26 | 16 260.42 | 9 725.22 | 7 078.11 | 6 620.43 | 5 543.17 | 5 811.71 |
| Indirectos | 9 964 | 17 258.33 | 22 963.51 | 3 500.86 | 3 839 | 8 098.49 | 7 592.65 | 6 796.14 | 7 124.1 |
| *Total* | *16 611.4* | *24 448.32* | *41 077.77* | *19 761.28* | *13 564.22* | *15 176.6* | *14 213.08* | *12 339.31* | *12 935.81* |
| Presupuesto total en desarrollo social | 939 647.85 | 906 834.66 | 936 982.2 | 1 033 306.46 | 1 159 853.65 | 1 211 423.91 | 1 390 745.17 | 1 151 374.63 | 1 151 374.63 |
| | | | | | *Porcentajes* | | | | |
| Directos | 0.7 | 0.8 | 1.9 | 1.7 | 1 | 0.8 | 0.7 | 0.6 | 0.6 |
| Indirectos | 1.1 | 1.8 | 2.4 | 0.4 | 0.4 | 0.9 | 0.8 | 0.7 | 0.8 |
| *Total* | *1.8* | *2.6* | *4.4* | *2.1* | *1.4* | *1.6* | *1.5* | *1.3* | *1.4* |

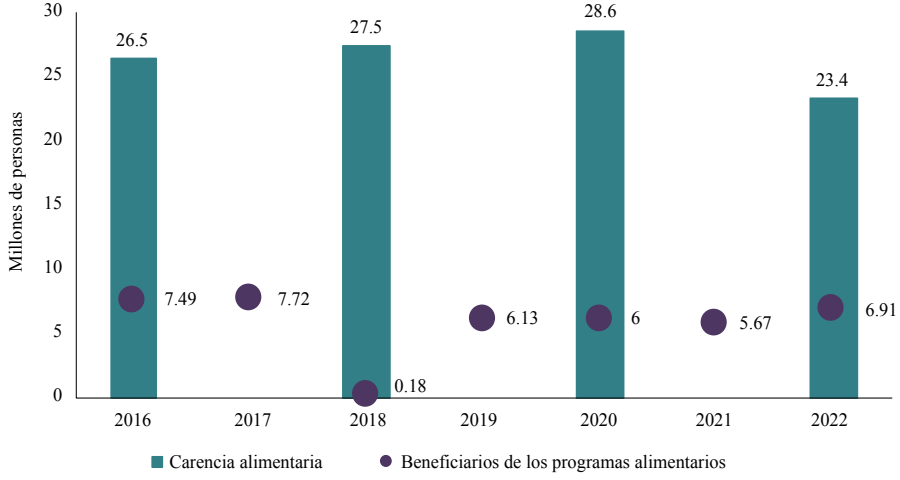
* Presupuesto aprobado.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval (s.f.a).

Cuadro 6. Número de beneficiarios asociados a los programas relacionados con la alimentación, 2016-2024

| | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* | *2020* | *2021* | *2022* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Directos* | 6 498 038 | 6 470 601 | 110 485 | 6 127 006 | 5 998 406 | 5 661 705 | 6 906 506 |
| *Indirectos* | 991 162 | 1 253 776 | 65 019 | 155 | 32 | 3 484 | 3 217 |
| *Total* | *7 489 200* | *7 724 377* | *175 504* | *6 127 161* | *5 998 438* | *5 665 189* | *6 909 723* |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval (s.f.a).

Gráfica 1. Población beneficiaria de programas alimentarios y población con carencia alimentaria, 2016-2022




Nota: La carencia alimentaria se calcula cada 2 años; por tal razón, no datos en 2017, 2019 y 2021.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval (s.f.a, s.f.b).

La baja prioridad de la política alimentaria, sin embargo, contrasta con la orientación prioritaria de los programas emblema de la administración, sustentados en transferencias en efectivo. Estos proyectos inciden en el ingreso disponible de las personas, lo que presumiblemente puede mejorar el acceso a los alimentos o el tipo de dieta, aunque no hay una relación directa con el tema de la alimentación, solo es potencial. No obstante, como vimos en el mapa 1, el índice de cumplimiento presenta una mejoría –sobre todo en indicadores que vinculan ingresos con alimentación– que seguramente tiene una explicación parcial en estos instrumentos, como es el caso del sur y el sureste del país. En el norte del país, además de lo anterior, se beneficia por

el dinamismo económico y de medidas como los aumentos al salario mínimo en la zona fronteriza.

## *Conclusiones*

En este texto se propuso un mecanismo para valorar el desempeño de la política alimentaria desde la perspectiva del grado de cumplimiento de derechos. El resultado revela un cumplimiento heterogéneo del derecho en México en la administración 2018-2024, el cual estaría influenciado en una medida importante por la disponibilidad de ingresos. Se observa que, desde un contexto relacionado con la seguridad alimentaria, la política pública exhibe vacíos considerables en la relativamente baja prioridad que tiene y la instrumentación de los programas con relación directa al tema. Esto plantea un escenario de alta complejidad y retos importantes para el futuro.

En primer lugar, la conceptualización de la política alimentaria debería ser más amplia e integrar las dimensiones menos visibles de la seguridad alimentaria –uso y estabilidad–, buscando una complementariedad conceptual y una articulación programática en su diseño e implementación. El hecho que México tenga una prevalencia de obesidad en adultos de las más altas en el mundo (36.9 %; Campos *et al.*, 2023), una tasa de mortalidad asociada a la obesidad de 95 por cada 100 000 habitantes –en comparación con países de bajos ingresos cuya tasa promedio es de 56.6– (Institute for Health Metrics and Evaluation [IHME], 2024) y que está vinculada al consumo de alimentos ultraprocesados y al nexo que estos tienen con enfermedades como diabetes, cáncer y enfermedades del corazón (Brambila-Paz *et al.*, 2023), debe ser razón suficiente para modificar la perspectiva de la conceptualización.

Es indispensable ir más allá de la visión simplificadora que se centra en acceso/disponibilidad de alimentos para pasar a una perspectiva que integre, además, la calidad de los alimentos como parte esencial del cumplimiento del derecho a la alimentación. Si bien fortalecer los ingresos vía programas complementarios es relevante, la evidencia apunta invariablemente en la dirección de complementariedades más allá de las transferencias (Thota y de Groot, 2024), de tal suerte que la efectividad de los programas se incremente en áreas muy particulares.

Adicionalmente, algo que debe contemplarse es la amplitud que tiene el sistema alimentario –un punto no abordado en este documento–, que va

desde los procesos de producción, cosecha, almacenamiento, distribución, comercialización (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, 2017) y los impactos que tiene, fundamentalmente desde la perspectiva de la alimentación nutritiva y de calidad. Por lo que toca a las limitantes de este ejercicio, se reconoce que este es un *proxy* de valoración imperfecto que requiere integrar información que precise y matice el papel de la política alimentaria, incorporando variables específicas de estado nutricional y calidad de la alimentación, así como otras variables referentes a la contribución de otros programas de política pública con incidencia en el tema. Desafortunadamente, la información es limitada en este sentido.

El método de definición de *goalposts* tiene ventajas y desventajas. Una ventaja es que permite construir escenarios diferentes para países con distintos grados de desarrollo, a fin de comparar según la similitud de circunstancias. También permite ajustar los parámetros de referencia con alguna periodicidad para reflejar la progresividad y ampliación del cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, una desventaja importante reside en el uso de *goalposts* inadecuados, lo que limitaría la replicabilidad del ejercicio para otros países. Al usar los mismos parámetros de referencia países con un grado de desarrollo no comparable tendrían resultados poco realistas para la escala –utilizando los mismos parámetros, Brasil tiene 7.11 puntos, pero Canadá o Bangladesh obtienen resultados muy altos y muy bajos, respectivamente–.

En síntesis, este ejercicio intenta contribuir hacia una conceptualización e instrumentación de política alimentaria más amplia e integral, incluyendo su medición, partiendo del supuesto de que el cumplimiento del derecho a la alimentación es una base fundamental de la sociedad humana contemporánea y, aún más, un pilar de la dignidad humana.

## *Anexo*

Cuadro 7. Límites inferior y superior de los indicadores del índice del derecho a la alimentación, 2016-2022

| *Indicadores –benchmark–* | *Límites* | |
|---|---|---|
| | *Inferior* | *Superior* |
| Prevalencia de bajo peso al nacer | 6.03 | 16.15 |
| Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en la población total | 6.22 | 34.08 |
| Porcentaje de la población viviendo con 6.8 dólares o menos por día* | 0.85 | 42.42 |
| Porcentaje de la población incapaz de costear una dieta saludable | 1.26 | 61.3 |
| Tasa de mortalidad –por 100 000 habitantes– en niños menores de 5 años por deficiencias nutrimentales | 0 | 29.3 |
| Tasa de mortalidad –por 100 000 habitantes– en adultos mayores –más de 55 años– por deficiencias nutrimentales | 0.82 | 16 |

* Se considero un tipo de cambio de 20 pesos por dólar.
Fuente: Elaboración propia con base en FAO (s.f.), WHO (s.f.) y World Bank (s.f.).

Cuadro 8. Índice de cumplimiento del derecho a la alimentación en México, 2016-2022

| *Entidad* | *2016* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| Aguascalientes | 6.11 | 6.12 | 5.65 | 6.26 |
| Baja California | 7.45 | 7.49 | 7.31 | 8.46 |
| Baja California Sur | 6.98 | 7.11 | 6.04 | 7.73 |
| Campeche | 5.07 | 4.64 | 4.89 | 5.38 |
| Coahuila de Zaragoza | 6.48 | 6.23 | 6.35 | 7.05 |
| Colima | 6.38 | 6.23 | 6.69 | 7.5 |
| Chiapas | 3.52 | 2.91 | 3.1 | 4.53 |
| Chihuahua | 5.85 | 6.21 | 6.77 | 7.57 |
| Ciudad de México | 6.88 | 6.47 | 5.83 | 6.85 |
| Durango | 5.73 | 5.66 | 5.8 | 6.05 |
| Guanajuato | 5.39 | 5.31 | 4.86 | 5.85 |
| Guerrero | 3.28 | 2.67 | 3.02 | 4.1 |

*(continúa)*

*(continuación)*

| *Entidad* | *2016* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| Hidalgo | 4.13 | 4.24 | 4.54 | 5.83 |
| Jalisco | 6.3 | 6.64 | 6.32 | 7.11 |
| México | 4.94 | 5.28 | 4.74 | 5.51 |
| Michoacán de Ocampo | 4.23 | 5.06 | 5.04 | 5.34 |
| Morelos | 4.8 | 4.37 | 4.36 | 5.35 |
| Nayarit | 5.7 | 5.72 | 5.52 | 6.14 |
| Nuevo León | 7.23 | 7.34 | 6.77 | 7.42 |
| Oaxaca | 2.07 | 2.47 | 2.63 | 3.24 |
| Puebla | 4.39 | 4.19 | 3.53 | 4.52 |
| Querétaro | 6.48 | 6.77 | 6.05 | 6.93 |
| Quintana Roo | 6.46 | 6.58 | 4.71 | 7.08 |
| San Luis Potosí | 5.01 | 5.68 | 5.09 | 6.02 |
| Sinaloa | 5.87 | 5.76 | 6.21 | 7.02 |
| Sonora | 6.22 | 6.31 | 6.13 | 6.97 |
| Tabasco | 3.08 | 2.62 | 3.46 | 4.2 |
| Tamaulipas | 6.09 | 6.32 | 6.5 | 7.02 |
| Tlaxcala | 3.97 | 4.47 | 3.43 | 4.67 |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 4.24 | 3.87 | 4 | 4.73 |
| Yucatán | 5.07 | 5.26 | 4.58 | 5.98 |
| Zacatecas | 4.91 | 4.85 | 4.83 | 5 |
| Promedio nacional | 5.23 | 5.26 | 5.05 | 5.95 |

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (s.f.), WHO (s.f.) y World Bank (s.f.).

## *Referencias*

Apodaca, C. (2007). Measuring the Progressive Realization of Economic and Social Rights. En S. Hertel y L. Minkler (edits.), *Economic Rights. Conceptual, Measurement and Policy Issues* (pp. 165-181). Cambridge University Press.

Arellano-Esparza, C. A. (2022). Seguridad alimentaria y política pública: Un desafío civilizatorio. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, *32*(59). https://www.researchgate.

net/publication/359221462_Seguridad_alimentaria_y_politica_publica_un_desafio_civilizatorio

Brambila-Paz, J., Rojas-Rojas, M., Martínez-Damián, M., y Pérez-Cerecedo, V. (2023). Mortality due to modern diseases as a function of consumption of ultra-processed products: The case of Mexico. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, *20*(2), 237-247. https://www.revista-asyd.org/index.php/asyd/article/download/1481/795/7903

Campos, I., Galván, Ó., Hernández, L., Oviedo, C., y Barquera, S. (2023). Prevalencia de obesidad y factores de riesgo asociados en adultos mexicanos: Resultados de la Ensanut 2022. *Salud Pública de México*, *65*, 238-247. https://doi.org/10.21149/14809

Carbonell, M. (2005). Breves reflexiones sobre los derechos sociales. En J. C. Gutiérrez Contreras (coord.), *Los derechos económicos sociales y culturales* (pp. 41-72). PNDH-Comisión Europea; Secretaría de Relaciones Exteriores.

Coff, C., y Kemp, P. (2014). Food ethics and policies. En P. Thompson y D. Kaplan (edits.), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics* (pp. 880-887). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-0929-4_149

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *General Comment No. 12. The right to adequate food* [Documento de trabajo E/C.12/1999/5]. Global Health and Human Rights Database.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.a). *Inventario Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social* [Conjunto de datos de 2016 a 2024]. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.b). *Medición de la pobreza. Anexo estadístico de pobreza en México* [Conjunto de datos de 2022]. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2022.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS). Hacia una medición del estado del desarrollo*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/SIDS/Documento%20Conceptual_Metodologico.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2024). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2024* (Informe). https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Paginas/IEPDS_2024.aspx

Courtis, C. (2006). Los derechos sociales en perspectiva. La cara jurídica de la política social. En A. Sojo y A. Uthoff (edits.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía* (pp. 23-58). Cepal; Flacso; Fontamara.

Courtis, C. (2007). *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista* [Documento de trabajo]. PNUD.

Eide, A. (2000). Economic and Social Rights. En J. Symonides (edit.), *Human Rights: Concepts and Standards* (pp. 109-175). Unesco Publishing; Ashgate.

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (A. De Cabo y G. Pisarello, edits.). Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Editorial Trotta.

Fuentes, M. L., y Arellano, S. (2024). *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, 2023*. UNAM.

Fukuda-Parr, S., Lawson-Remer, T., y Randolph, S. (2009). An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology. *Journal of Human Rights*, *8*(3), 195-221.

Fukuda-Parr, S., Lawson-Remer, T., y Randolph, S. (2015). Making the Principle of Progressive Realization Operational: The SERF Index, an Index for Monitoring State Fulfillment of Economic and Social Rights Obligations. En L. Haglund y R. Stryker (edits.), *Closing the Rights Gap: From Human Rights to Social Transformation* (pp. 239-264). University of California Press.

Gobierno de México. (2023, 1 de septiembre). *Quinto informe de Gobierno 2022-2023* (Informe). https://www.gob.mx/amlo/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019

Harper, A., Shattuck, A., Holt-Giménez, E., Alkon, A., y Lambrick, F. (2009). *Food policy councils: Lessons learned* (Reporte núm. 21). Institute for Food and Development Policy.

Hertel, S., y Minkler, L. (2007). *Economic Rights. Conceptual, measurement and policy issues*. Cambridge University Press.

Hidrobo, M., Hoddinott, J., Peterman, A., Margolies, A., y Moreira, V. (2014). Cash, food, or vouchers? Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador. *Journal of Development Economics*, *107*, 144-156.

High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts*

*on Food Security and Nutrition* (Reporte núm. 12). Committee on World Food Security.

Hunt, P. (2004). *Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health* [Documento de trabajo A/59/422]. ONU.

Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). (2024). *Age-standardized deaths from all causes attributed to high body-mass index per 100,000 people*. Global Burden of Disease.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022. Nueva serie* [Conjunto de datos. Datos obtenidos de los tabulados predefinidos de la ENIGH]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.b). *Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido* [Conjunto de datos. Datos obtenidos de los resultados de los tabulados básicos por entidad federativa]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/

Jung, C., Hirschl, R., y Rosevear, E. (2014). Economic and social rights in national constitutions. *American Journal of Comparative Law*, *62*(4), 1043-1094.

Kaletski, E., Minkler, L., Prakash, N., y Randolph, S. (2016). Does constitutionalizing economic and social rights promote their fulfillment? *Journal of Human Rights*, *15*(4), 433-453.

Kempf, I. (1998). *How to Measure the Right to Education: Indicators and Their Potential Use*. Committee on Economic, Social and Cultural Rights; ONU.

Knuth, L., y Vidar, M. (2011). *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*. FAO.

Landman, T. (2004). Measuring human rights: principle, practice and policy. *Human Rights Quarterly*, *26*(4), 906-931.

Lang, T., Barling, D., y Caraher, M. (2009). *Food policy: Integrating health, environment and society*. Oxford University Press.

Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible [LGAAS], *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2024 (México).

Newby, P. K. (2018). *Food and Nutrition: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2012). *Human Rights Indicators. A Guide to*

*Measurement and Implementation*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2010, 1 de abril). *Fact Sheet No. 34. The Right to Adequate Food* (Informe núm. 34). FAO. https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-34-right-adequate-food

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f.). *Datos de Seguridad Alimentaria*. [Conjunto de datos de la prevalencia de bajo peso al nacer, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en población total y del porcentaje de la población que no puede permitirse una dieta saludable]. https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa Mundial de Alimentos. (2013). *The State of Food Insecurity in the World 2013. The Multiple Dimensions of Food Security*. https://www.fao.org/4/i3434e/i3434e.pdf

Organización Mundial de la Salud (WHO). (s.f). *WHO Mortality Database* [Conjunto de datos de la tasa de mortalidad (por 100 000) en menores de 5 años y adultos mayores (+55) por deficiencias nutrimentales]. https://platform.who.int/mortality/themes/theme-details/topics/topic-details/MDB/nutritional-deficiencies

Presidencia de la República. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Randolph, S., Fukuda-Parr, S., y Lawson-Remer, T. (2010). Economic and Social Rights Fulfillment Index: Country Scores and Rankings. *Journal of Human Rights*, *9*(3), 230-261.

Randolph, S., Kehoe Rowden, T., Badenhorst, S., Stewart, J., y Watson, A. (2024). *Human Rights Measurement Initiative. Methodology*. https://humanrightsmeasurement.org/methodology/

Secretaría de Salud y Dirección General de Información en Salud. (s.f.). *Cubos dinámicos* [Conjunto de datos de la categoría de nacimientos]. http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD_Cubos_gobmx.html

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2016). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* [tomo I, libro 34]. https://www.scjn.gob.

mx/publicaciones-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/gaceta/detalle/34/2016-09-01

Thomson, K. (2007). A Universal Social Minimum as a Foundation for Citizenship. *IDS Bulletin*, *38*(3), 56-60.

Thota, A., y de Groot, R. (2024). *Evidence on cash transfers with Social and Behaviour Change (SBC) programming in low- and middle-income countries*. Unicef.

World Bank. (s.f.). *Poverty & Inequality Platform* [Conjunto de datos del porcentaje de la población viviendo con 6.80 dólares o menos por día]. https://pip.worldbank.org/home

# Buenas intenciones, resultados limitados y desafíos mayúsculos en la soberanía y seguridad alimentaria en México (2018-2024)

Ricardo López Salazar / Hugo Cesar de la Torre Valdez

## *Introducción*

La seguridad alimentaria es un desafío crítico que afecta a millones de ciudadanos en todo el mundo. En un contexto donde el hambre persiste y el acceso a la canasta básica es limitado para muchos, garantizar alimentos suficientes y nutritivos para toda la población se ha convertido en una prioridad a nivel internacional. En México, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, la inseguridad alimentaria sigue siendo un problema importante, con altos niveles de pobreza y desigualdad que obstaculizan el acceso a una alimentación adecuada (Carvajal *et al*., 2010; Shamah-Levy *et al*., 2013).

Diversos estudios han analizado la situación de la seguridad alimentaria en México, destacando la existencia de vulnerabilidades y desafíos significativos (Shamah-Levy *et al*., 2013). Uno de los principales problemas es la alta dependencia de las importaciones de alimentos básicos, lo que genera riesgos de abastecimiento externos ante choques en la oferta global (Zhang *et al*., 2023). Otros estudios también señalan la persistencia de la pobreza y la desigualdad como factores que limitan el acceso de amplios sectores de la población a una alimentación adecuada (Shamah-Levy *et al*., 2013; Mundo-Rosas *et al*., 2013a).

De esta manera, México ha enfrentado problemas históricos relacionados con la inseguridad alimentaria y la dependencia de las importaciones de alimentos (Carvajal *et al*., 2010; Martínez-Austria *et al*., 2019). La adopción de políticas neoliberales y la creciente especialización en la producción agrícola para la exportación han debilitado la capacidad del país para abastecer de manera suficiente y sostenible las necesidades alimentarias de la

población (H. González, 2014). Varios estudios han documentado cómo la vulnerabilidad del sistema agroalimentario mexicano se ha incrementado a raíz de estos procesos (Carvajal *et al*., 2010; H. González, 2014; Martínez-Austria *et al*., 2019; Shamah-Levy *et al*., 2013). Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en 2019 aproximadamente el 11 por ciento de la población mexicana sufría de inseguridad alimentaria grave, lo que equivalía a cerca de 13 millones de personas (Carvajal *et al*., 2010).

En función de lo anterior, el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO; 2018-2024) colocó en el centro del debate público la necesidad de combatir a la pobreza como forma de alcanzar la tan anhelada justicia y paz social, bajo el lema: «Por el bien de todos, primero los pobres». Dicho lema se convirtió también en el eje articulador del discurso de su Plan de Nación –cuando era candidato presidencial– y de su Plan Nacional de Desarrollo –siendo presidente–. Una de las premisas aludidas en estos planes –respecto a la pobreza y sus causas– recayó sobre las medidas excesivas de desregulación económica y comercial hacia el campo mexicano, iniciadas en la década de 1980 y exacerbadas a mediados de 1990.

Desde su perspectiva, dichas medidas –identificadas como privatizadoras y neoliberales, en la parte social– generaron inequidad y pobreza en el sector campesino, y en el componente productivo, la intensificación de la dependencia del país hacia la importación de granos básicos provenientes del extranjero, principalmente del mercado norteamericano.

En concreto, el Plan Nacional de Desarrollo planteó metas sumamente ambiciosas en materia de soberanía alimentaria. Buscaba que, para 2021, México lograra la autosuficiencia en cultivos básicos como el maíz y el frijol, y que 3 años después también alcanzara la autosuficiencia en productos como el arroz, la carne de res, cerdo, aves y huevos. Además, se proyectaba una disminución importante de las importaciones de leche y un aumento histórico en la producción agropecuaria, lo que mejoraría significativamente la balanza comercial del sector. Estos objetivos aspiraban a reducir drásticamente la dependencia de México de las importaciones de alimentos y fortalecer su soberanía y seguridad alimentaria.

Con base en lo anterior, el objetivo de este capítulo consiste en analizar la trayectoria de las metas propuestas en materia de seguridad y soberanía alimentaria al inicio de la administración de AMLO. El capítulo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se describen brevemente los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria. En la segunda

se presentan algunos indicadores sobre la evolución de dichas variables durante el período de análisis. En la tercera sección se aborda de manera sucinta la metodología que sustenta los cálculos del ejercicio empírico propuesto. En la cuarta sección se describen y analizan los resultados de dicho ejercicio en la parte de carencia e inseguridad alimentaria a nivel nacional y por entidad federativa. Por último, se realizan algunas consideraciones y reflexiones en torno a las implicaciones de los hallazgos.

## *Seguridad y soberanía alimentaria*

El hambre, la pobreza y la malnutrición son algunas de las problemáticas más apremiantes que enfrenta el mundo. Estos fenómenos representan la falta de oportunidades y la persistente desigualdad social, económica, política y cultural, lo que genera un círculo vicioso que las personas difícilmente pueden romper por sí mismas. Por ello, diversas organizaciones internacionales han propuesto soluciones innovadoras para abordar los problemas relacionados con la alimentación, mediante el diseño de acciones de política pública y social que puedan ser transversales, medibles y verificables. En este contexto, el concepto de «seguridad alimentaria» es utilizado de manera recurrente y prioritaria por gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otros actores relevantes.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés, 2021), la seguridad alimentaria y nutricional se logra

> cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades […] [energéticas diarias] y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. (p. 210)

Bajo esta conceptualización, la FAO (s.f.) sugiere que la seguridad alimentaria puede ser analizada a través de tres grupos de indicadores: los determinantes estructurales de la inseguridad alimentaria, sus resultados –como el inadecuado acceso a los alimentos o deficiencias antropométricas–, y la vulnerabilidad a la misma. Según S. López y Sandoval (2020), la seguridad alimentaria representa un problema complejo sujeto a las vicisitudes políticas, vinculado a las estructuras económicas, sociales y culturales de los

países, lo que ha derivado en cierta fragmentación de las estrategias, acciones y programas encaminados a generarla. No obstante, iniciativas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible han brindado un marco de acciones transversales.

La seguridad alimentaria exige satisfacer las necesidades nutricionales de las poblaciones actuales y futuras, con la participación democrática de todos los involucrados –como mujeres e indígenas– y con el conocimiento de los grupos en situación de pobreza. De esta manera, la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrarias y alimentarias, sin prácticas desleales de comercio, para abastecer a su población a partir de la producción local, respetando la biodiversidad. Los autores concluyen que esta soberanía es un requisito fundamental para alcanzar una verdadera seguridad y autosuficiencia en la materia.

En síntesis, mientras la soberanía alimentaria se enfoca en determinar las directrices y ejes de las políticas agrarias y alimentarias, la seguridad alimentaria se preocupa por garantizar la accesibilidad de toda la población a una alimentación suficiente, sana y nutritiva.

## *Panorama de la alimentación en México: Carencias, importaciones e indicadores*

Las diversas políticas alimentarias implementadas por el gobierno han presentado un matiz distinto. Espinoza-Ramos y Rodríguez-Gámez (2018) mencionan que mientras en la segunda parte del siglo XX las acciones del gobierno se destinaron a recursos para atender el acceso económico a alimentos, posterior a ello, se generaron instrumentos para atender la pobreza alimentaria. La transición hacia una política alimentaria más sistémica, teniendo un alcance más allá de los productivo y enfocándose en el apoyo económico y nutricional, se concretó dentro del proceso de alternancia política y de apertura comercial entre 1995 y 2006. Esto dio lugar al inicio del programa Progresa y, posteriormente, el de Oportunidades, los cuales se centraron en transferencias monetarias para el acceso a los alimentos.

El 18 de enero de 2019 se fundó la Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), un organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, creado dentro de una gestión particular. El conjunto de programas que implementó estuvo encaminado con el propósito de redimir la situación de campo en materia de producción de alimentos, con el

objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria y reducir la dependencia con el exterior (Cepeda-Arellano y Báez-Martínez, 2022).

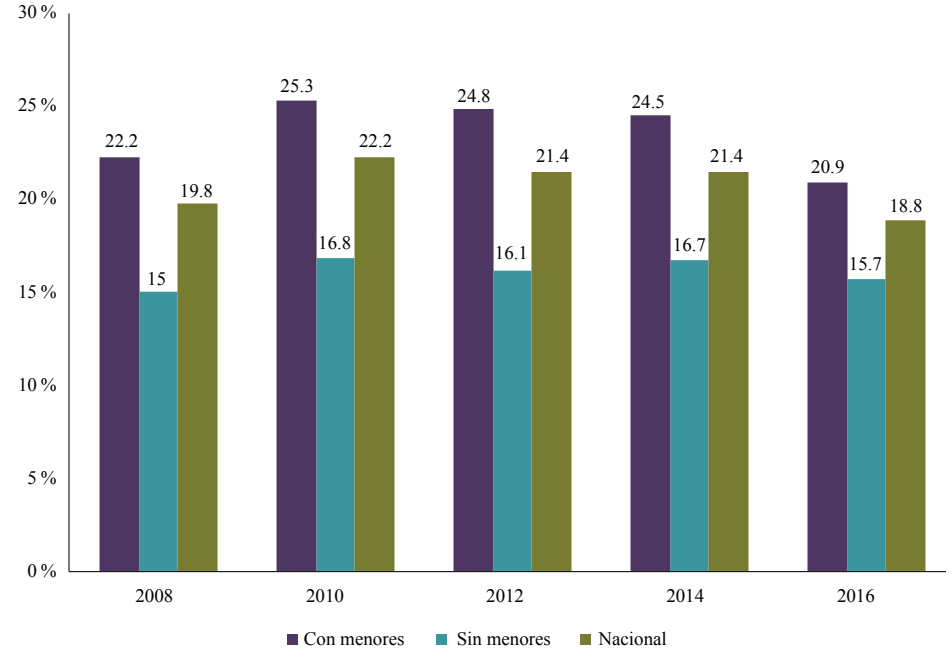
En nuestro país, la producción de alimentos, según Cotler *et al.* (2020), se encuentra concentrada en pequeños agricultores de temporal, alrededor del 70 por ciento de las unidades de producción reportaban actividades en espacios menores a cinco hectáreas destinadas a maíz y frijol con apoyos asistenciales insuficientes. Así mismo, en estados como Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Jalisco y Estado de México existe una relación directa entre pobreza alimentaria y suelos erosionados. La baja calidad del suelo afecta tanto la seguridad como la soberanía alimentaria, restringe el uso de nuevas tecnologías y contribuye a la migración. Es así como se genera una trampa de pobreza entre suelos deteriorados y el empobrecimiento humano.

El contexto de seguridad alimentaria y nutricional en México lo constituyen cuatros eslabones centrales, medidos a través de su disponibilidad, acceso y correcta utilización, así como también su estabilidad en el transcurso del tiempo. No obstante, se agrega un elemento central, una dualidad como consecuencia de la política alimentaria, económica y de salud, dentro del fenómeno de la transición nutricional: la obesidad y la desnutrición, dos escenarios epidemiológicos transitorios de la malnutrición (López-Salazar y De la Torre-Valdez, 2022; Urquía-Fernández, 2014; Vega, 2014).

Según Uriquía-Fernández (2014), la población en México registra una carencia alimentaria significativa, la cual se concentra en siete entidades donde predominan unidades económicas rurales familiares de subsistencia: Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Tamaulipas y Baja California. Para otros autores la carencia alimentaria se asocia más a los contextos de población vulnerable, por ejemplo González-Martelli *et al.* (2019) indican que la población indígena presenta niveles de carencia alimentaria a partir del bajo ingreso y de la pobre diversidad dietética. Estas condiciones se agudizan por la carencia de agua potable y su dependencia a la ayuda de autoridades por medio de programas asistenciales, los cuales ponen en situación de riesgo al perfil de la población más susceptible: las mujeres en edad reproductiva y los adultos mayores.

De acuerdo con García-Hernández (2018), la carencia alimentaria tiene una prevalencia significativa en todos los períodos de análisis de los hogares identificados con presencia de menores de edad, sobre todo en los años de referencia 2008-2010 (ver gráfica 1). En ese sentido, podemos agregar que el contexto de la crisis económica de 2009 muestra esa gestación de un fenómeno que incide en las capas demográficas más vulnerables.

Gráfica 1. Distribución de los hogares con carencia por acceso a la alimentación, según la presencia de menores




Fuente: Adaptado de García-Hernández (2018, p. 96).

Al respecto, la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) permite estimar la carencia alimentaria a partir del criterio de que los niveles de inseguridad alimentaria moderada o severa reflejan dicha circunstancia. Para este fin, aplica 12 preguntas del cuestionario original de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) por ajustes metodológicos (Villagómez-Ornelas *et al.*, 2014). De acuerdo con los autores, la medición de la seguridad alimentaria por medio de la consulta en hogares a través de instrumentos y escalas abre la posibilidad para cuantificar la dimensión alimentaria con base en los elementos cualitativos de percepción ante su situación alimentaria particular.

Según Cepeda-Arellano y Báez-Martínez (2022), se puede observar en distintos períodos (ver cuadro 1) que la inseguridad alimentaria de México mantiene un alcance significativo en un porcentaje amplio de la población durante la segunda parte del presente siglo, con una prevalencia constante de inseguridad alimentaria severa.

Cuadro 1. Porcentaje de personas en los componentes de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 2008-2020

| *Indicadores* | *2008* | *2010* | *2012* | *2014* | *2016* | *2018* | *2020* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Seguridad alimentaria | 53.9 | 55.7 | 56.1 | 57.5 | 59.3 | 60.3 | 57.8 |
| Inseguridad alimentaria leve | 24.4 | 19.5 | 20.6 | 19.1 | 20.6 | 19.3 | 21.5 |
| Inseguridad alimentaria moderada | 12.8 | 14 | 13.7 | 14.4 | 11.9 | 12.1 | 12.7 |
| Inseguridad alimentaria severa | 8.9 | 10.8 | 9.7 | 9.9 | 8.1 | 8.3 | 8.1 |

Fuente: Adaptado de Cepeda-Arellano y Báez-Martínez (2022, p. 70).

La ELCSA y la EMSA propician la medición e identificación de los hogares que presentan dinámicas de vulnerabilidad alimentaria y permite direccionar intervenciones a través de programas de apoyo alimentario que tengan efecto sobre las determinantes de la seguridad alimentaria. No obstante, presentan limitaciones en torno al derecho de una alimentación saludable e inocua y en las preferencias culturales, por encima del ambiente alimentario del hogar, como la inflación, la fluctuación de los precios o la política alimentaria (Mundo-Rosas *et al*., 2013b). Por su parte, Kato-Maldonado y Huerta-Moreno (2022) establecen que la inseguridad alimentaria está asociada a la vulnerabilidad y que, por ende, las políticas alimentarias deberán tener como meta central incluir intervenciones estratégicas que articulen a actores de gobierno y proveedores con el propósito de lograr la seguridad alimentaria en la instrumentación, más allá del discurso.

El análisis tanto de la carencia como de la inseguridad alimentaria presenta dos premisas centrales que se han desarrollado a medida que se avanza en distintas evaluaciones a nivel territorial. Por un lado, existe una relación a nivel entidad en México entre grados de inseguridad alimentaria severa y estado de salud de la población concerniente a la incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles (López-Salazar y De la Torre-Valdez, 2022). Por otro lado, existe una relación directa a escala municipal entre inseguridad alimentaria y cambios de uso de suelo críticos, lo cual genera un contexto de intervención más directa a nivel gubernamental (De la Torre-Valdez *et al*., 2023).

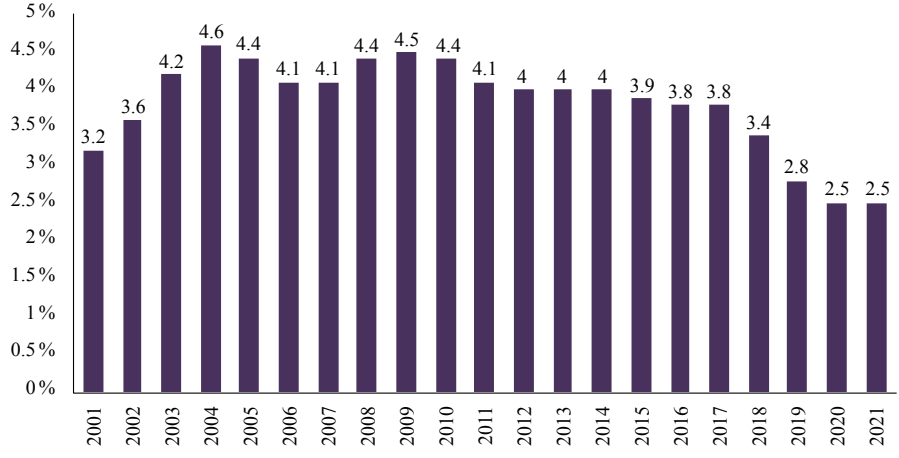
En ese sentido también encontramos cómo el acceso a la alimentación, más allá de su dimensión social y económica, está profundamente ligado en una escala de salud y una ecológica, dando por sentado que el estudio de los sistemas alimentarios abarca un campo de análisis que empieza en la producción de alimentos y termina en la salud pública (De la Torre-Valdez

y López-Salazar, 2023). Lo anterior hace más complejo definir las determinantes de la carencia alimentaria o los factores contextuales de la inseguridad alimentaria. No obstante, puede darse un diagnóstico longitudinal en función de los datos oficiales que permiten medirlas.

Desde el enfoque de la salud pública, la prevalencia de desnutrición en el país se redujo de manera somera, para estancarse en 2.5 por ciento entre 2020 y 2021. La media de dicho indicador para América Latina y el Caribe es del 7 por ciento. En tanto, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada se incrementó en un 3 por ciento durante el período 2018-2021, lo cual pone de manifiesto la compleja situación para los hogares de ingresos bajos y medios del país (ver gráficas 2 y 3).

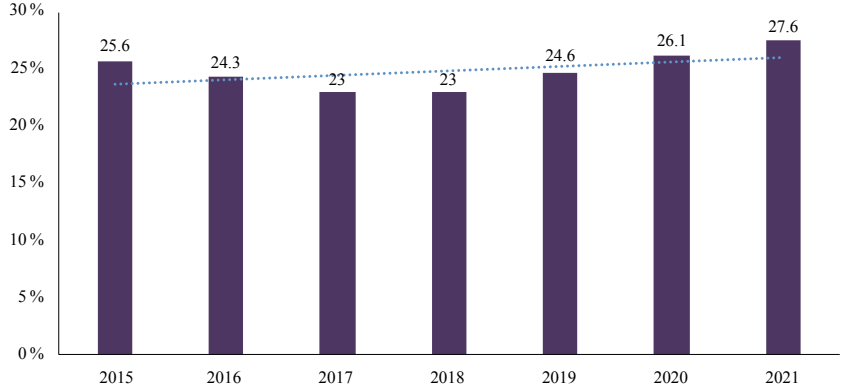
Dentro de los elementos relacionados con las carencias alimentarias, es claro, que una parte sustancial se relaciona con la capacidad de producción de alimentos abundantes y asequibles para la población. En ese tenor, el objetivo de Segalmex de ir recuperando terreno respecto a la producción de granos básicos era bastante plausible y deseable. Sin embargo, durante el sexenio 2019-2024, las tasas de importaciones de cereales por parte de México han mostrado una tendencia creciente, que resulta paradójica en función de la meta de recuperar la soberanía alimentaria en dicho rubro (ver cuadro 2).

Gráfica 2. Prevalencia de desnutrición en México, 2001-2021




Fuente: Elaboración propia con base en información de FAO (s.f.).

Gráfica 3. Prevalencia moderada de inseguridad alimentaria en México, 2015-2021




Nota: Las barras representan la prevalencia moderada, mientras que el patrón punteado es la línea de tendencia.
Fuente: Elaboración propia con base en información de FAO (s.f.)

Cuadro 2. Importaciones de cereales en México, 2017-2023

| *Año* | *Porcentaje global* | *Importaciones –miles de millones de dólares–* | *Cambio (%)* |
|---|---|---|---|
| 2017 | 3.95 | 4.47 | N/D |
| 2018 | 3.91 | 4.81 | 7.61 |
| 2019 | 3.93 | 4.75 | -1.25 |
| 2020 | 3.45 | 4.59 | -3.37 |
| 2021 | 4.19 | 6.93 | 50.98 |
| 2022 | 4.18 | 7.82 | 12.84 |
| 2023* | 6.2 | 8.58 | 9.72 |
| *Promedio total* | *4.25* | *6* | *12.8* |

*Quinto lugar mundial en importaciones de cereales.
Fuente: Elaboración propia con base en información del United States Department of Agriculture (USDA, s.f.).

El incremento en las importaciones de cereales ha llevado al país a ocupar la quinta posición a nivel mundial, respecto al valor de lo importado. Con relación a los alimentos que más se importan, destacan el maíz amarillo, el frijol, el trigo y la leche –todos ellos objetivos de Segalmex–. El caso del maíz amarillo es particularmente llamativo, puesto que en un período de 10 años las importaciones han crecido un 139 por ciento; los alimentos procesados, un 79 por ciento; el frijol, un 53 por ciento; los lácteos, un 42

por ciento; y el trigo, un 26 por ciento (ver cuadro 3). Ciertamente, los datos indican que la tendencia aludida tanto en el Plan de Nación como en el Plan Nacional de Desarrollo no se ha revertido, sino que se ha exacerbado, con todas las implicaciones negativas que en los mismos documentos se aseveraban –pobreza en el campo, carencias alimentarias, falta de soberanía y seguridad alimentaria–.

Cuadro 3. México: Importaciones de alimentos y otros productos provenientes de Estados Unidos, 2023

| *Producto* | *Valor total (USD)* | *Volumen total –toneladas métricas–* | *Valor promedio en 10 años (USD)* | *Crecimiento en 10 años (%)* |
|---|---|---|---|---|
| Maíz amarillo | 5.38* | 18.61** | 3.32* | 139 |
| Frijol | 2.78* | 4.76** | 2.09* | 53 |
| Puerco | 2.35* | 1.1** | 1.55* | 51 |
| Lácteos | 2.32* | 720 540 | 1.62* | 42 |
| Carne de pollo | 1.26* | 878 189 | 1.1* | -1 |
| Carne de res | 1.19* | 210 565 | 1.04* | 2 |
| Trigo | 1.08* | 3.09** | 917.66** | 26 |
| Madera | 977.04** | – | 773.83** | 49 |
| Azúcar | 921.33** | 1.52** | 654.54** | 46 |
| Alimentos procesados | 908.41** | 170 742 | 634.74** | 79 |

* Cifra en billones.
** Cifra en millones.
Fuente: Elaboración propia con base en USDA (s.f.).

Sobre este hecho, López-Salazar y De la Torre-Valdez (2022) han señalado que hasta 2022 el crecimiento en la producción de los cereales meta de Segalmex no alcanzaba el 1 por ciento en promedio durante el sexenio. Además, alertaban sobre una creciente dependencia de las importaciones, producto del dólar barato, la intensa sequía experimentada en el país y el bajo interés en términos de presupuesto destinado a Segalmex por parte del Gobierno federal.

## *Aspectos metodológicos*

Para el análisis de la carencia alimentaria se recurrió al concentrado de indicadores de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) entre 2010, 2015 y 2020 en su sección

alimentaria. Se estimaron tasas de crecimiento media anual para todas las entidades, así como para el nacional. De la misma manera se evaluaron las variaciones entre el período inicial y final por medio del crecimiento simple. Esto se realizó empleando la siguiente fórmula:

$$r = \left(\frac{Px}{P0}\right)^{1/t} - 1 * 100 \qquad r = \left(\frac{Px - P0}{P0}\right) * 100 \tag{1}$$

$r$ = Tasa de crecimiento.
$Px$ = Población en el año x (final).
$P0$ = Población en el año 0 (inicial).
$t$ = Tiempo transcurrido entre el momento de referencia de la población inicial y final.

En el caso de los datos de seguridad alimentaria, la información se calculó a partir de los resultados de los cuestionarios ampliados de la Encuesta Intercensal 2015 y el Censo de Población y Vivienda México 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). A partir de ello, se concentraron las respuestas afirmativas y negativas dentro de la proporción que representan para el número de hogares –con población mayor a 18 años– de cada entidad. Así mismo, se hizo una homologación, ya que el cuestionario de 2015 contiene seis preguntas del apartado de acceso a la alimentación, mientras que el de 2020 contiene solo cinco preguntas; además, en 2020 los datos del cuestionario no incluyen hogares con población menor de 18 años. Por tanto, se consideró ese elemento particular al momento de estimar el universo de cada estado. El resultado corresponde a la proporción de las respuestas afirmativas del cuestionario de seguridad alimentaria de cada hogar con población mayor a 18 años consultado por entidad. Para esto se empleó la siguiente fórmula:

$$\%RAH = \frac{RA * 100}{(H * np)} \tag{2}$$

$\%RAH$ = Porcentaje de respuestas afirmativas por hogar.
$RA$ = Respuestas afirmativas.
$H$ = Número de hogares.
$np$ = Número de preguntas del cuestionario.

Finalmente, se calcularon las tasas de crecimiento con la información de las respuestas afirmativas y se georeferenciaron los datos tanto de la carencia alimentaria como de la inseguridad alimentaria mediante un sistema de información geográfica para identificar el alcance territorial de la información a través del comparativo de los períodos mencionados.

## *Análisis de datos*

### *Carencia alimentaria*

Dentro del tiempo de análisis, la carencia alimentaria presentó a nivel nacional una tasa de crecimiento media anual de -0.7 por ciento, con una variación de -6.28 por ciento. Lo anterior, supone el buen desempeño de la política alimentaria posterior a la crisis económica de 2009 y que desemboca en el período de la pandemia por COVID-19. A partir de esa métrica, San Luis Potosí, Zacatecas y Jalisco presentan un crecimiento negativo significativo –de -4.26, -3.3 y -3.11, respectivamente–, al igual que el Estado de México, Chiapas, Michoacán y Chihuahua –con -2.37, -2.33, -2.24, y -2.1, respectivamente–. En todos los casos, la variación simple mantuvo un rango de -35.29 hasta -19.15 por ciento (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Carencia alimentaria por entidad, tasa de crecimiento media anual (TCMA) y variación

| *Entidad* | *2010* | *2015* | *2020* | *TCMA* | *Variación* |
|---|---|---|---|---|---|
| Aguascalientes | 242 185 | 243 039 | 239 624 | -0.11 | -1.06 |
| Baja California | 529 389 | 514 735 | 473 918 | -1.1 | -10.48 |
| Baja California Sur | 170 468 | 167 607 | 201 129 | 1.67 | 17.99 |
| Campeche | 262 589 | 211 793 | 240 049 | -0.89 | -8.58 |
| Coahuila | 579 486 | 490 441 | 477 630 | -1.91 | -17.58 |
| Colima | 131 822 | 142 075 | 130 420 | -0.11 | -1.06 |
| Chiapas | 1 493 253 | 1 319 577 | 1 180 088 | -2.33 | -20.97 |
| Chihuahua | 624 936 | 482 539 | 505 252 | -2.1 | -19.15 |
| Ciudad de México | 1 381 265 | 871 200 | 1 389 337 | 0.06 | 0.58 |
| Durango | 339 521 | 314 791 | 346 381 | 0.2 | 2.02 |

*(continúa)*

*(continuación)*

| *Entidad* | *2010* | *2015* | *2020* | *TCMA* | *Variación* |
|---|---|---|---|---|---|
| Guanajuato | 1 323 308 | 1 507 378 | 1 376 407 | 0.39 | 4.01 |
| Guerrero | 1 471 465 | 1 449 803 | 1 220 912 | -1.85 | -17.03 |
| Hidalgo | 783 625 | 618 077 | 773 138 | -0.13 | -1.34 |
| Jalisco | 1 643 647 | 1 212 888 | 1 198 048 | -3.11 | -27.11 |
| Estado de México | 4 938 927 | 3 424 260 | 3 886 334 | -2.37 | -21.31 |
| Michoacán | 1 277 917 | 1 448 144 | 1 018 544 | -2.24 | -20.3 |
| Morelos | 397 271 | 502 394 | 471 216 | 1.72 | 18.61 |
| Nayarit | 263 575 | 240 483 | 265 368 | 0.07 | 0.68 |
| Nuevo León | 740 891 | 791 650 | 769 804 | 0.38 | 3.9 |
| Oaxaca | 1 022 798 | 1 295 656 | 1 175 693 | 1.4 | 14.95 |
| Puebla | 1 620 904 | 1 485 173 | 1 776 368 | 0.92 | 9.59 |
| Querétaro | 393 828 | 353 166 | 365 732 | -0.74 | -7.13 |
| Quintana Roo | 297 085 | 345 213 | 493 618 | 5.21 | 66.15 |
| San Luis Potosí | 789 710 | 465 465 | 511 032 | -4.26 | -35.29 |
| Sinaloa | 701 212 | 695 544 | 684 574 | -0.24 | -2.37 |
| Sonora | 704 301 | 698 277 | 693 039 | -0.16 | -1.6 |
| Tabasco | 753 670 | 952 044 | 1 023 489 | 3.11 | 35.8 |
| Tamaulipas | 454 979 | 695 784 | 520 715 | 1.36 | 14.45 |
| Tlaxcala | 287 863 | 273 339 | 371 656 | 2.59 | 29.11 |
| Veracruz | 2 016 965 | 2 344 095 | 1 931 613 | -0.43 | -4.23 |
| Yucatán | 424 323 | 358 781 | 517 335 | 2 | 21.92 |
| Zacatecas | 376 576 | 316 241 | 269 108 | -3.3 | -28.54 |
| *Total nacional* | *28 439 754* | *26 231 652* | *26 497 571* | *-0.7* | *-6.83* |

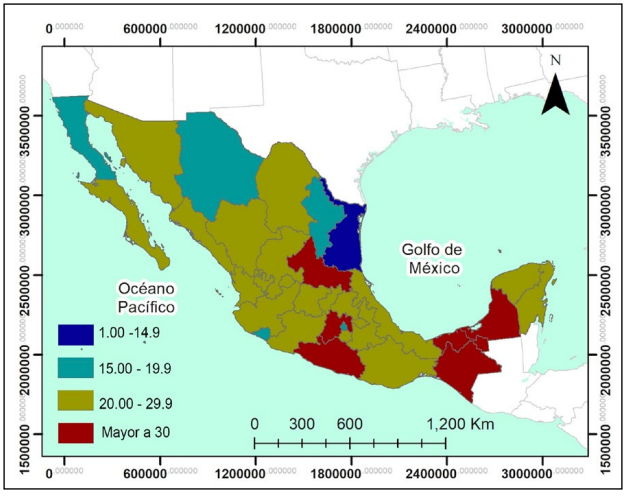
Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval (s.f.).

No obstante, los casos de Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán presentaron tasas de crecimiento positivas significativas –con 5.21, 3.11, 2.59 y 2 por ciento, respectivamente–, presentando una variación simple que oscila entre el 66.15 y 21.92 por ciento. Mientras que para las entidades de Morelos, Baja California, Oaxaca y Tamaulipas, la carencia alimentaria desarrolló un crecimiento menos intensificado –con 1.72, 1.67, 1.4 y 1.32 por ciento, respectivamente–, donde la variación fue del 18.61 a 14.45 por ciento. En ese sentido, se muestra que existen regiones donde la política no ha tenido un resultado favorable, a pesar de que la carencia alimentaria a

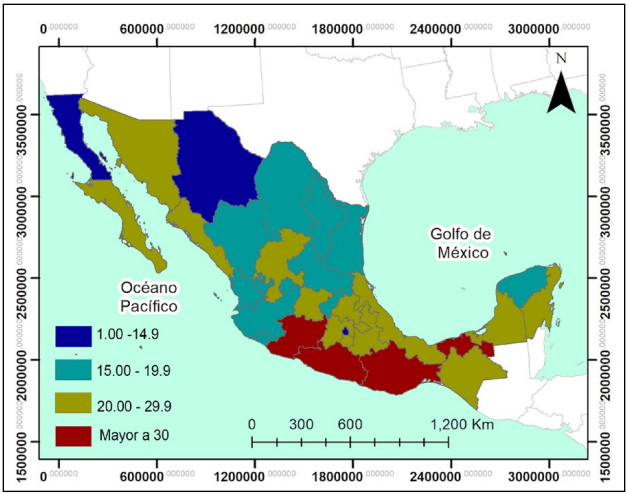
nivel nacional presenta una tendencia a disminuir y que, dentro del período de análisis, aparentemente es inmune a la alternancia política de la administración federal (ver mapa 1 A-C).

Mapa 1. Carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa, 2010, 2015 y 2020

A) 2010



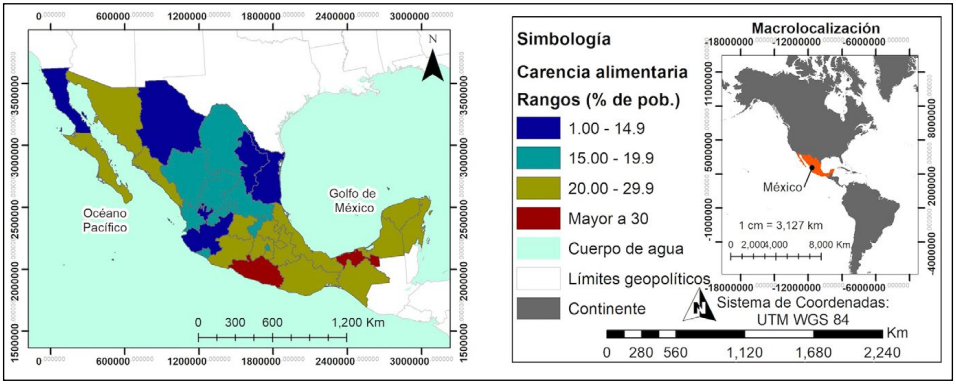

B) 2015




*(continúa)*

*(continuación)*

C) 2020




Nota: La información calculada del indicador se georreferenció para su despliegue geográfico y la construcción de los mapas. Se empleó el Sistema para la Consulta de Información Censal del Inegi para usar información vectorial –polígonos de límites territoriales– y vaciar los datos a nivel geoespacial.
Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval (s.f.) e Inegi (s.f.b).

Los resultados que arrojan los datos absolutos de carencia alimentaria indican que para 2010 las entidades con mayor porcentaje de población con este déficit fueron Guerrero, Tabasco, Estado de México, Campeche y San Luis Potosí, siendo mayor al 30 por ciento. Mientras que para 2015 solo los estados de Guerrero, Tabasco, Oaxaca y Michoacán presentaron la misma tendencia, y en 2020 las entidades de Guerrero y Tabasco presentaron niveles significativos de carencia alimentaria.

El estado con menor proporción de población con carencia alimentaria en 2010 –inferior a 15 %– fue únicamente el estado de Tamaulipas; entidades como Nuevo León o la Ciudad de México alcanzaron el 15.6 y 15.53 por ciento, respectivamente. En 2015 se amplió el número de entidades bajo el mismo rango, donde se encuentran Chihuahua, Baja California y Ciudad de México; Jalisco y Nuevo León presentaron niveles dentro de los márgenes –con 15.24 y 15.5 por ciento, respectivamente–. Finalmente, en 2020 los estados de Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y Jalisco mantuvieron ese rango de proporción.

## *Inseguridad alimentaria*

La tendencia en torno a cómo han variado los niveles de inseguridad alimentaria en los hogares mexicanos tiene una connotación distinta en función de las regiones y los contextos. A nivel nacional existe una reducción

de respuestas afirmativas del cuestionario de acceso a la alimentación que representan algún tipo de inseguridad alimentaria –una variación negativa en el período de análisis de 1 733 667 respuestas–. La estimación arrojó que el 15.84 por ciento de los hogares en 2015 presentaban algún grado de inseguridad alimentaria, mientras que para 2020 la proporción se redujo en 13.64 por ciento de los hogares consultados, dando por resultado una tasa de crecimiento media anual negativa de -2.95 por ciento con relación a su proporción, y -1.17 por ciento respecto al número absoluto de respuestas afirmativas del cuestionario de alimentación.

Al realizar un análisis sobre las entidades que muestran una variación positiva de crecimiento con relación a su proporción de hogares, encontramos a Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Chiapas con 2.37, 1.79, 0.12 y 0.09 por ciento, respectivamente –el resto presentó tasas negativas–. No obstante, al estimar la tasa de crecimiento media anual del total de respuestas afirmativas, los resultados nos indican nuevamente a los estados anteriormente mencionados, pero también se agregan las entidades de Baja California Sur, Yucatán, Nuevo León, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro con un aumento de 2.59, 2.04, 0.66, 0.53, 0.52 y 0.21 por ciento, respectivamente, el resto de las 22 entidades presenta tasas negativas (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Inseguridad alimentaria por entidad, 2015-2020.
Proporción de las respuestas afirmativas respecto a los hogares
y las tasas de crecimiento media anual (TCMA)

| *Entidad* | *2015 (%)* | *2020 (%)* | *TCMA1* | *TCMA2* |
|---|---|---|---|---|
| Aguascalientes | 13.08 | 10.56 | -4.2 | -1.33 |
| Baja California | 13.49 | 11.45 | -3.22 | -0.01 |
| Baja California Sur | 13.54 | 13.49 | -0.07 | 2.59 |
| Campeche | 16.3 | 18.32 | 2.37 | 3.77 |
| Coahuila | 12.24 | 9.39 | -5.16 | -3.18 |
| Colima | 17.61 | 12.74 | -6.27 | -4.45 |
| Chiapas | 16.46 | 16.53 | 0.09 | 1.69 |
| Chihuahua | 14.46 | 10.51 | -6.19 | -4.39 |
| Ciudad de México | 10.94 | 9.46 | -2.85 | -1.98 |
| Durango | 15.87 | 14.45 | -1.86 | -0.48 |
| Guanajuato | 16.11 | 12.83 | -4.45 | -2.83 |

*(continúa)*

*(continuación)*

| *Entidad* | *2015 (%)* | *2020 (%)* | *TCMA1* | *TCMA2* |
|---|---|---|---|---|
| Guerrero | 25.66 | 23 | -2.17 | -1.1 |
| Hidalgo | 16.8 | 14.32 | -3.14 | -0.82 |
| Jalisco | 13.81 | 10.61 | -5.14 | -2.88 |
| México | 15.13 | 13.16 | -2.75 | -1.28 |
| Michoacán | 22.11 | 15.11 | -7.33 | -5.92 |
| Morelos | 18.07 | 15.03 | -3.62 | 2.28 |
| Nayarit | 17.1 | 14.06 | -3.84 | -2.35 |
| Nuevo León | 9.63 | 8.45 | -2.58 | 0.66 |
| Oaxaca | 24.69 | 22.54 | -1.8 | -0.28 |
| Puebla | 17.52 | 15.12 | -2.91 | -1.17 |
| Querétaro | 11.99 | 9.77 | -4 | 0.21 |
| Quintana Roo | 14.73 | 14.82 | 0.12 | 5.13 |
| San Luis Potosí | 15.4 | 12.09 | -4.72 | -3.2 |
| Sinaloa | 15.08 | 13.3 | -2.49 | -1.43 |
| Sonora | 15.07 | 13.3 | -2.48 | -0.96 |
| Tabasco | 25.83 | 28.22 | 1.79 | 2.61 |
| Tamaulipas | 13.66 | 9.99 | -6.06 | -4.63 |
| Tlaxcala | 17.33 | 16.19 | -1.34 | 0.52 |
| Veracruz | 18.14 | 17.55 | -0.66 | 0.53 |
| Yucatán | 13.84 | 13.09 | -1.12 | 2.04 |
| Zacatecas | 15.23 | 11.73 | -5.08 | -3.99 |
| *Total nacional* | *15.84* | *13.64* | *-2.95* | *-1.17* |

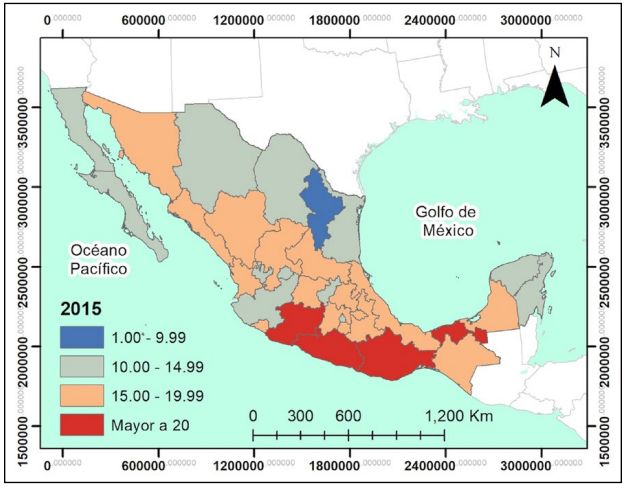
Nota: TCMA1 = proporciones; TCMA2 = valores absolutos.
Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (s.f.a, s.f.c).

En ese sentido, Baja California Sur, Yucatán, Nuevo León, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro presentaron una reducción porcentual de inseguridad con relación al número de hogares (TCMA1), pero un incremento de respuestas afirmativas que indican algún tipo de inseguridad alimentaria (TMAC2). Lo anterior muestra que la inseguridad alimentaria en algunos estados se concentra en una proporción mayor de hogares, donde existe la posibilidad de que su nivel pueda intensificarse hasta alcanzar la carencia

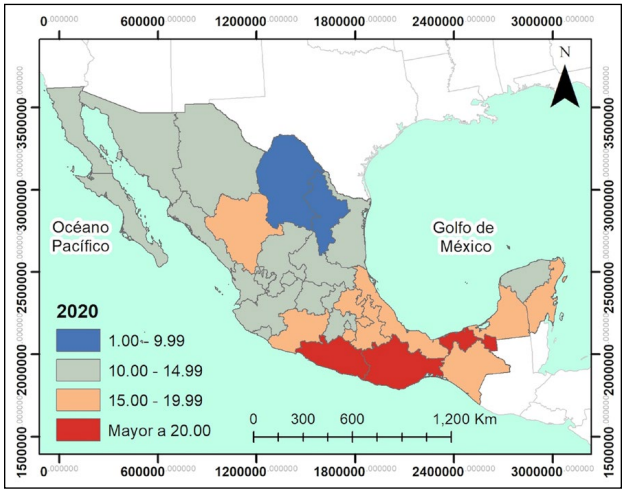
alimentaria, mientras que en otros estados los niveles de inseguridad alimentaria estarán distribuidos de manera más dispersa, en un número determinados de hogares donde solo se manifiesta algún tipo de inseguridad alimentaria circunstancial o temporal (ver cuadro 5 y mapa 2 A-C).

Mapa 2. Inseguridad alimentaria por entidad federativa, 2015 y 2020

A) 2015



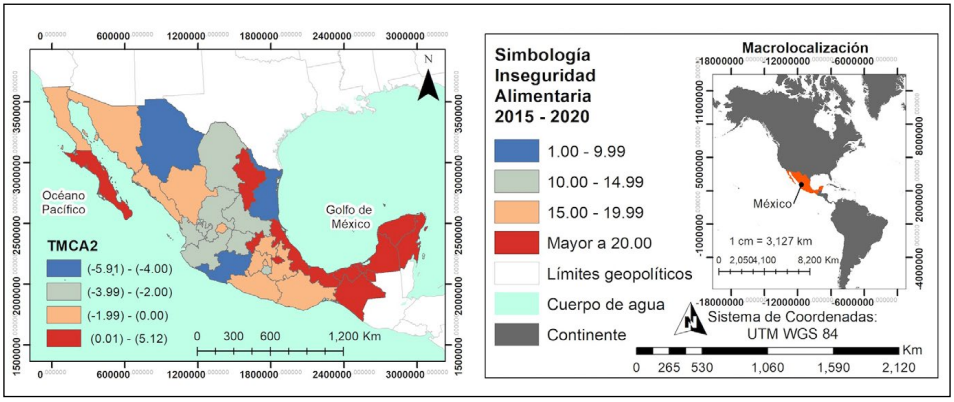

B) 2020




*(continúa)*

*(continuación)*

C) TMCA2




Nota 1: La información calculada del indicador se georreferenció para su despliegue geográfico y la construcción de los mapas. Se empleó el Sistema para la Consulta de Información Censal del Inegi para usar información vectorial –polígonos de límites territoriales– y vaciar los datos a nivel geoespacial.
Nota 2: TMCA2 = Tasa media de crecimiento anual con relación a los valores absolutos.
Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Al analizar la distribución geográfica de la información, se pueden identificar los estados con mayor proporción de respuestas afirmativas del cuestionario de acceso a la alimentación respecto a los hogares. Los resultados indican en el mapa 2A que –en 2015– los estados de Tabasco, Guerrero, Oaxaca y Michoacán presentaron las proporciones más altas, con niveles que oscilan entre el 22 y 25 por ciento. Para 2020, se aprecia dentro del mapa 2B que solo Tabasco, Guerrero y Oaxaca mantuvieron las proporciones más altas en el país con valores mayores al 20 por ciento.

No obstante, en el mapa 2C se puede observar el nivel de inseguridad alimentaria a partir de los resultados de las tasas de crecimiento en el número de respuestas afirmativas, con un rango mayor al 1 por ciento en las siguientes entidades: Quintana Roo (5.13 %), Campeche (3.77 %), Tabasco (2.61 %), Baja California Sur (2.59 %), Yucatán (2.04 %) y Chiapas (1.69 %). Otros estados tuvieron un crecimiento mínimo porcentual, como Nuevo León (0.66 %), Veracruz (0.53 %), Tlaxcala (0.52 %) y Querétaro (0.21 %).

Es así que se identifican estados con niveles muy altos de inseguridad alimentaria durante el período de tiempo analizado, reflejados en la proporción de respuestas afirmativas en los hogares. Por otro lado, se muestran otras entidades que tuvieron incrementos significativos de inseguridad alimentaria, pero que no figuraron dentro de estas proporciones más altas por hogar. Estos estados presentan una distribución distinta en sus niveles de acceso a la alimentación.

## *Conclusiones*

Las ambiciones discursivas planteadas al inicio de la administración de López Obrador –relacionadas a la recuperación de la autosuficiencia y soberanía alimentaria, con base en los resultados analizados–, definitivamente no se cumplieron. Lo que inició con un diagnóstico acertado, basado en evidencias y fuentes oficiales, que mostraba la urgente necesidad por recuperar en el mediano plazo la producción de granos básicos y leche, desafortunadamente, ha culminado como otro sexenio de resultados insatisfactorios.

La evidencia sugiere que el Segalmex generó un impacto marginal para incrementar la producción de maíz, trigo, frijol, arroz y leche. De hecho, la producción conjunta de los cuatro cereales es bastante similar a la que se registró en 2018 cuando inició el sexenio de la Cuarta Transformación (en adelante, 4T). Una explicación a la falta de resultados se asocia a diversos fallos estructurales del organismo, entre los que se destaca la carencia de un presupuesto más robusto que permitiera elevar los precios de garantía por encima de los niveles internacionales para estimular el crecimiento de la siembra y cosecha de los cereales. De hecho, Segalmex será sustituido por otro programa, en apariencia más ambicioso, bautizado como Alimentación para el Bienestar.

El poderoso lema de campaña de López Obrador, «Por el bien de todos, primero los pobres», quedó como una asignatura pendiente, especialmente para los que sufren de pobreza extrema. A pesar de la reducción de cerca de 8.9 millones de personas en pobreza total, en México alrededor de nueve millones de personas viven día a día con la incertidumbre y la zozobra acerca de la posibilidad de alimentar a sus familias.

El segundo piso de la 4T, encabezado por la Dra. Claudia Sheinbaum (2024-2030), lanzó el programa Alimentación para el Bienestar, con el objetivo de recuperar la soberanía en granos básicos –similar a Segalmex–. Aunque, con base en la información oficial, incluirá más productos –como la cebolla, el jitomate y el chile–. Además, se implementarán proyectos relacionados con semillas, tecnificación y asistencia agroecológica con pequeños y medianos productores, y se buscará reducir el precio de la tortilla de maíz en un 10 por ciento, en términos reales. En prospectiva, se presentó otro programa ambicioso cuyos resultados se observarán en los años venideros.

## *Referencias*

Carvajal, I. S., Acuña, A. S. S., Carvajal, L. E. A., y Ordóñez, L. G. (2010). Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Revista Aportes a la Discusión*, *7*. http://hdl.handle.net/11056/7235

Cepeda-Arellano, Y. M., y Báez-Martínez, M. E. (2022). Seguridad alimentaria en México: Reforma del Estado y modernización administrativa. *Retos de la Ciencia. Escuela y Sociedad en la Pandemia de la COVID-19*, *6*(12), 62-73. https://doi.org/10.53877/rc.6.12.20220101.06

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s.f.). *Pobreza por grupos poblacionales a escala municipal 2010, 2015 y 2020* [Conjunto de datos]. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_grupos_poblacionales_municipal_2010_2020.aspx

Cotler, H., Corona, J. A., y Galeana-Pizaña, M. (2020). Erosión de suelos y carencia alimentaria en México: Una primera aproximación. *Investigaciones Geográficas*, (101). https://doi.org/10.14350/rig.59976

De la Torre-Valdez, H. C., y López-Salazar, R. (2023). Inseguridad alimentaria en municipios de Sonora. Un análisis geoespacial para su intervención. En O. Martínez-Martínez, A. R. Cogco-Calderón y J. A. Pérez-Cruz (coords.), *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma* (pp. 217-242). Ediciones Comunicación Científica. https://doi.org/10.52501/cc.081

De la Torre-Valdez, H. C., Sánchez-Duarte, N. E., y Pallanez-Murrieta, M. (2023). Cambios ecológicos en municipios con inseguridad alimentaria y su prioridad de intervención a nivel territorial en Sonora. En M. Hernández-Hernández, C. García-Muñoz e I. S. Llamas-Hubner (coords.), *El rol del docente universitario en la transformación de la cultura empresarial* (pp. 149-169). Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Espinoza-Ramos, J., y Rodríguez-Gámez, L. I. (2018). La geografía de la pobreza alimentaria en México. *Estudios Sociales, Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, *28*(52). https://doi.org/10.24836/es.v28i52.574

García-Hernández, E. (2018). *Análisis territorial de la seguridad alimentaria en México* [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio Institucional Flacso.

González, H. (2014). Specialization on a global scale and agrifood vulnerability: 30 years of export agriculture in Mexico. *Development Studies Research*, *1*(1), 295-310. https://doi.org/10.1080/21665095.2014.929973

González-Martelli, A., Cilia-López, V., Aradillas-García, C., Castañeda-Díaz, A., De la Cruz-Gutiérrez, A., Zúñiga-Bañuelos, J., García-Aguilar, N., González-Cortés, C., y Díaz-Barriga, F. (2019). La seguridad alimentaria y nutricional en una comunidad indígena de México. *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, *25*(3).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.a). *Censo de Población y Vivienda (CPV) 2020* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.b). *Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE) 2020* [Conjunto de datos]. https://gaia.inegi.org.mx/scinceayuda/DescargaScince.html

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.c). *Encuesta Intercensal (EIC) 2015* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/

Kato-Maldonado, L., y Huerta-Moreno, G. (2022). Carencia alimentaria, cadenas productivas y políticas públicas para el sector agrícola en México. *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo*, *67*, 3-26.

López-Salazar, R., y De la Torre-Valdez, H. C. (2022). Soberanía alimentaria en México: El reto inconcluso. *Equilibrio Económico. Revista de Economía, Política y Sociedad*, *18*(54), 65-99.

López, S., y Sandoval, G. (2020). Propuestas de política para construir un proyecto nacional en materia de seguridad alimentaria: Los desafíos del nuevo gobierno. En L. Huesca, G. Ordóñez y S. A. Sandoval (coords.), *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación* (pp. 373-398). *CIAD*; El Colef.

Martínez-Austria, P., Díaz-Delgado, C., y Moeller-Chávez, G. (2019). Seguridad hídrica en México: Diagnóstico general y desafíos principales. *Ingeniería del agua*, *23*(2), 107-121. https://doi.org/10.4995/ia.2019.10502

Mundo-Rosas, V., Humarán, I. M.-G., y Shamah-Levy, T. (2013b). Caracterización de los hogares mexicanos en inseguridad alimentaria. *Revista Salud Pública de México*, *56*(12). https://doi.org/10.21149/spm.v56s1.5161

Mundo-Rosas, V., Shamah-Levy, T., y Rivera-Dommarco, J. A. (2013a). Epidemiología de la inseguridad alimentaria en México. *Revista Salud Pública de México*, *55*.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f.). *Datos de seguridad alimentaria* [Conjunto de datos]. https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. https://doi.org/10.4060/cb4474es

Shamah-Levy, T., Mundo-Rosas, V., y Rivera-Dommarco, J. A. (2013). La magnitud de la inseguridad alimentaria en México: su relación con el estado de nutrición y con factores socioeconómicos. *Salud Pública de México*, *56*(79). https://doi.org/10.21149/spm.v56s1.5169

United States Department of Agriculture (USDA). (s.f.). *Global Agriculture Trade System* [Conjunto de datos de 2023]. https://www.fas.usda.gov/data/commodities

Uriquía-Fernández, N. (2014). La seguridad alimentaria en México. *Revista Salud Pública de México*, *56*(1), 592-598.

Vega, M. (2014, 3-5 de septiembre). *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México* [Conferencia]. Congreso Internacional en Salud Pública y Desastres, Chiapas, México.

Villagómez-Ornelas. P., Hernández-López, P., Carrasco-Enríquez. B., Barrios-Sánchez, K., Pérez-Escamilla, R., y Melgar-Quiñónez, H. (2014). Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. *Revista Salud Pública de México*, *56*(1), 5-11.

Zhang, Y.-T., Nguyen, D. K., y Zhou, W. (2023). Spatiotemporal characteristics of agricultural food import shocks. *Annals of Operations Research*, *357*, 779-802. https://doi.org/10.1007/s10479-024-06168-1

# Seguridad económica, calidad de vida y cuidados en la vejez

# La seguridad económica en la vejez en el gobierno de la Cuarta Transformación, 2018-2022

Gerardo Ordóñez-Barba / Omar Stabridis

## *Introducción*

La seguridad económica en la vejez comenzó a considerarse como un problema social relevante en las agendas de los Gobiernos nacionales a partir de 1982, año en el que la Organización de las Naciones Unidas convocó a la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de la cual surgió el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 1982). En 2002 se redactó, durante la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2003). Y en 2015, a escala continental, se publicó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015). Como puede apreciarse, la atención a la problemática de la vejez cuenta con un reconocimiento internacional que se remonta a poco más de 4 décadas.

En el caso de México, la población adulta mayor (PAM)[1] empezó a ser objeto de atención pública en 1979, cuando se creó el Instituto Nacional de la Senectud (Insen) como un organismo asistencialista encargado de «proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas» (Decreto por el que se crea el Instituto, 1979, art. 1). Pasaron 23 años para que se publicara la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM, 2002) y, con ello, el viejo Insen, tras un breve período –de enero a junio de 2002– fue transformado

[1] Las PAM se consideran, en algunos estudios, a quienes cuentan con 60 años o más y, en otros, a las personas de 65 años o más. Para este estudio se empleará el segundo criterio.

en el Instituto Nacional de los Adultos en Plenitud (Félix-Vega *et al.*, 2021), para ser sustituido por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam). Este último fue creado con el propósito de procurar «el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores» y con el compromiso de brindarles «empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida» (LDPAM, 2002, art. 25).

A partir de este marco institucional y de forma paralela a la evolución de los sistemas pensionarios de la seguridad social –principalmente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE; Ordóñez y Ramírez, 2018)–, comenzaron a desplegarse a nivel federal y local una serie de programas y acciones con la misión de atender a las PAM. Estos podían atenderse como: *1)* población objetivo específica; *2)* miembros de hogares en pobreza que conviven con familiares en otras etapas de la vida –niñez, adolescencia, juventud o adultez–; *3)* grupos vulnerables; o *4)* integrantes de comunidades sin acceso a la salud pública.

En el primer caso, destacan los programas de pensiones no contributivas, como los de 60 y más, instrumentado en 2003 en localidades rurales de alta y muy alta marginación; 70 y más, puesto en marcha en 2007 en poblados de hasta 2 500 habitantes; y 65 y más, implementado a partir de 2013 con cobertura nacional. En el segundo, sobresale el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP), que aunque inició en 1997, fue a partir de 2006 cuando comenzó a otorgar un apoyo –de 345 pesos mensuales– a las PAM residentes en sus hogares beneficiarios. En el tercer caso –los grupos vulnerables–, fueron incluidos en algunos programas alimentarios focalizados, como los que promovían el consumo subsidiado de leche y tortilla. Por último, como parte de los excluidos de la salud pública, se les abrió la posibilidad de acceder a estos servicios mediante esquemas complementarios a la seguridad social, destacando el Seguro Popular que comenzó a operar en 2003.

Durante los primeros años del gobierno de la autodenominada «Cuarta Transformación» (en adelante, 4T) se tomaron cuatro decisiones que tuvieron –o tendrán en el futuro– efectos diferenciados en la seguridad económica de las PAM: *1)* la desaparición del POP en 2019; *2)* en ese mismo año, la sustitución del programa 65 y más por el de la Pensión para el Bienestar de las PAM (PBPAM), haciéndola universal y aumentando el monto de las pensiones –que pasaron de 580 a 2 400 pesos mensuales–: *3)* el reemplazo del Seguro Popular por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) en 2020;

y *4)* en el mismo año, la reforma de las leyes que regulan los sistemas de pensiones contributivas. Esta reforma redujo las semanas de cotización –de 1 250 a 750 en 2021, para luego incrementarlas en 25 semanas por año a partir de 2022 hasta llegar a las 1 000 de 2031 en adelante–, incrementó el monto de la pensión mínima garantizada (PMG) y aumentó gradualmente, en un plazo de 8 años –de 2023 a 2030–, las aportaciones tripartitas, principalmente de los patrones, de 6.5 a 15 por ciento del salario base de cotización (Banco de México, 2021).

En términos de los impactos de estos cambios en la situación económica de las PAM, es probable que la instrumentación de las PBPAM haya más que compensado la desaparición del apoyo otorgado por el POP y del que ofrecía el programa 65 y más. Por el contrario, la desastrosa instrumentación del Insabi, que dejó sin servicios de salud a más de 30 millones de personas entre 2018 y 2022 (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2023), posiblemente incrementó el gasto que las PAM afectadas por la desatención destinaron a atención médica y medicinas. En el caso de las reformas a la seguridad social, de acuerdo con el Banco de México (2021), se preveía un aumento en la tasa de reemplazo, es decir, en el porcentaje que recibe un trabajador como pensión respecto a su salario promedio, así como con un aumento temporal en el porcentaje de trabajadores elegibles para recibir una pensión, considerando la reducción en las semanas de cotización. No obstante, este incremento se fue diluyendo a medida que aumentaron dichas semanas a partir de 2022, hasta regresar en 2031 a una proporción similar a la que existía en 2020 (45 %).

A partir de ese contexto, en este trabajo se presenta un estudio que aborda los cambios en la seguridad económica de las PAM en México entre 2018 y 2022 –durante los primeros 4 años del gobierno de la 4T–, tomando como línea de base el 2018. Para ello, se consideran tres aspectos relevantes asociados a situaciones de inseguridad económica de las personas mayores: *1)* no contar con ingresos suficientes, ya sea por medio del trabajo, de los sistemas pensionarios u otras fuentes; *2)* no tener acceso a servicios de salud pública; y *3)* no disponer de una alimentación nutritiva y suficiente.

Considerando esto, este trabajo se divide en seis apartados: en el primero se desarrollan los aspectos conceptuales y contextuales relevantes asociados al estudio de la seguridad económica de las PAM; en el segundo, se detalla la estrategia metodológica; en el tercero, se describen las principales características sociodemográficas del grupo en estudio, y se cuantifican los ingresos de las personas mayores según sus fuentes y la importancia que tienen

en el contexto de los hogares a los que pertenecen; en el cuarto, se estiman los niveles de pobreza y los principales determinantes que la ocasionan; en el quinto, se valoran las carencias de salud y alimentación; y, finalmente, se sintetizan las principales conclusiones de la investigación.

## *Aspectos conceptuales y contextuales*

La seguridad económica en la vejez ha sido conceptualizada a partir de un conjunto de elementos que establecen condiciones para que las personas mayores puedan llevar una vida libre de pobreza. En este sentido, tanto las Naciones Unidas, a través de su primera y segunda Asamblea Mundiales sobre el Envejecimiento, como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, han puesto el acento en dos medidas centrales: ampliar la cobertura de la seguridad social –y por ende, de los sistemas pensionarios y de salud– e impulsar la promoción de oportunidades de empleo o de su permanencia en el trabajo, como vías para que las personas mayores reciban los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y garantizar su independencia (Naciones Unidas, 1982, 2003; Convención Interamericana, 2015).

Además de los ingresos, ya sean provenientes del trabajo o de las pensiones, y de los servicios de salud, recientemente se ha incorporado el acceso a los cuidados como otro aspecto fundamental del bienestar de las personas mayores, tanto en el ámbito institucional como en el familiar y comunitario (Enríquez *et al*., 2022; Pautassi, 2024). Desde el punto de vista de Díaz-Tendero (2015), la seguridad económica de las personas mayores depende de la solidaridad que puede prodigarse a nivel individual, familiar o comunitaria, pero afirma que solo el Estado tiene la capacidad de ofrecer un piso mínimo de ingresos por pensiones –contributivas o no–, a través de lo que conceptúa como «solidaridad económica universal». En su perspectiva, la expansión de este tipo de solidaridad haría posible ampliar las otras manifestaciones de apoyo y, con ello, disminuir las desigualdades derivadas de la estratificación social.

A pesar de lo descrito, como lo aseguran Barrientos *et al.* (2003) y Viet (2021), la seguridad económica de las PAM no es comparable entre países desarrollados y periféricos, considerando que en los primeros el acceso a pensiones contributivas es amplio, en tanto que en los segundos las coberturas en muchas naciones son menores al 30 por ciento. En América Latina se estima

que alrededor del 52 por ciento de la población de 65 años y más cuenta con una pensión de tipo contributivo (Arenas y Robles, 2024; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2022), aunque hay distancias muy marcadas entre países del Cono Sur –que alcanzan coberturas superiores al 76 %–, andinos (28.5 %) y de Centroamérica y México –menores al 25 %– (OIT, 2022). En el caso de México, de acuerdo con datos del Coneval (2020), en 2020 solo un tercio de esta población contaba con ingresos por jubilación.

Para hacer frente a estos rezagos, en los últimos años –en los países en desarrollo–, se han adoptado programas de pensiones no contributivas, tanto de tipo focalizado como de cobertura universal. En Latinoamérica, la proporción de PAM beneficiada por estos programas pasó del 3.4 al 31.5 por ciento entre 2000 y 2022 (Arenas y Robles, 2024). En México, a partir de la sustitución en 2019 del antiguo programa de 65 y más por el de PBPAM –con López Obrador como presidente de la república–, el monto de las transferencias fue incrementándose de manera importante –que actualmente es de 3 200 pesos mensuales– y se ofreció cobertura universal, aún si los beneficiarios siguen trabajando o reciben una pensión contributiva (Ordóñez, 2024). De acuerdo con el Coneval (2022), para 2021 la cobertura del programa PBPAM alcanzaba al 94 por ciento de la población de 65 años o más de edad.

A pesar de los potenciales beneficios económicos que ha representado el aumento de la cobertura y el monto de las pensiones no contributivas en las PAM en nuestro país, la provisión de los servicios públicos de salud –como se verá con detalle más adelante– ha experimentado un retroceso que contribuye a la desatención de las PAM, en especial por los cambios en los esquemas de aseguramiento –del Seguro Popular al Insabi y de este al IMSS-Bienestar–. Esto se debe a que gran parte de ese 67 por ciento que no cuenta con pensiones contributivas (Coneval, 2020) tampoco tiene acceso a los servicios de salud de la seguridad social, por lo que la única opción con la que cuentan para cubrir sus necesidades de atención médica es por la vía asistencial. Como ya se comentó en la introducción, a partir de 2020 la provisión de la salud asistencial fue encargada al Insabi, y ante un desempeño altamente deficiente obligó al Gobierno federal a ordenar su desaparición en 2022 y a trasladar por completo esta responsabilidad al IMSS-Bienestar. Todo ello provocó caídas en la cobertura de estos servicios entre 2018 y 2022, que situaron a este indicador en un 36.8 por ciento de su población objetivo, es decir, aquella que no es derechohabiente de la seguridad social (Ordóñez, 2024).

El origen de esta problemática alude principalmente a las condiciones del mercado laboral mexicano, que han impedido a muchas personas llegar

a la edad de retiro sin las prestaciones que otorga la seguridad social. Entre las principales causas se encuentran la gran cantidad de trabajadores subordinados y por cuenta propia que, desde hace varias décadas, laboran en condiciones de informalidad –alrededor del 54 % de la población ocupada en 2024, según el Inegi (2024)– y, más recientemente, a las reformas que han tendido a la flexibilización y desregulación de los mercados laborales, lo que ha conducido a una mayor precariedad en el empleo (Guillén, 2021). Las limitaciones para acceder a los servicios públicos de salud, independientemente de su proveedor, tienen consecuencias sociales de diversa índole, más aún tratándose de PAM. Además de los efectos que se generan por el aumento de los gastos en atención médica y medicamentos, es posible que se agraven las condiciones de salud de las PAM que no pueden pagar los servicios privados.

De acuerdo con un estudio que calcula la esperanza de vida de las personas de 65 años o más en América Latina y el Caribe, se encontró que, entre 21 países seleccionados, México fue el único que mostró un estancamiento en la esperanza de vida de las PAM entre 1990 y 2019, tanto para hombres –que pasó de 15.2 a 15.9 años en ese período– como para mujeres –de 18.1 a 18.3 años–. Lo que provocó que México descendiera alrededor de nueve posiciones en el *ranking* de los 21 países estudiados para ambos sexos (Zazueta, 2024). Estos resultados muestran que el proceso de envejecimiento en México no ha sido acompañado con mejoras en materia de salud y mortalidad, principalmente ante el aumento de la obesidad y de enfermedades crónicas como la diabetes (Zazueta, 2024).

La alimentación es otro aspecto que suele considerarse como relevante para el bienestar de las personas en todas las etapas de su existencia, pero resulta especialmente crítico en las primeras etapas de la vida –infancia, niñez y adolescencia– y en la vejez (Amaya *et al.*, 2021; Bonvecchio *et al.*, 2015). En el caso de las PAM, el acceso a una alimentación variada, nutritiva y con un número adecuado de comidas al día:

> reduce los gastos en tratamientos que requieren de alta tecnología y la dependencia de cuidados especiales; si se lograra incidir en los aspectos alimentarios y nutricionales en esta población, se tendrían adultos mayores con mejor calidad de vida y menos dependientes. (Amaya *et al.*, 2021, p. 53)

De lo expuesto en este apartado, se desprende que, de acuerdo con la literatura especializada y la generada por los organismos internacionales, la

seguridad económica de las PAM depende principalmente de los siguientes elementos: *1)* disponer de ingresos suficientes, ya sean producto del trabajo o de los sistemas pensionarios, para llevar una vida libre de pobreza; *2)* tener acceso efectivo a los servicios de salud pública; *3)* disponer de una alimentación nutritiva y suficiente; y *4)* contar con apoyos y cuidados cuando los necesite.

Esta investigación aborda varios de estos aspectos, aunque tiene restricciones para aproximarse a todas las dimensiones que implican garantizar la seguridad económica en la vejez, como serían: la situación de salud física y mental de las PAM, la calidad de los servicios públicos de salud y el tipo de atención que reciben, y los apoyos familiares, comunitarios o institucionales disponibles en caso de requerir cuidados.

## *Estrategia metodológica*

Para valorar los cambios en la seguridad económica de las PAM en México durante el período 2018-2022, se empleó una estrategia metodológica de corte cuantitativo, utilizando como fuente de información los microdatos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c). Con esta información se instrumentó una estrategia en tres fases:

1. En la primera fase se calcularon los niveles de pobreza por ingresos empleando la metodología desarrollada por el Coneval (2019), mediante la cual se estima el ingreso corriente per cápita de los hogares.[2] Para esto, se toman en cuenta todas las fuentes de ingresos –laborales, por rentas y transferencias– y se compara con los montos asociados a las líneas de bienestar económico –que alude a la suma de los valores que toman las canastas alimentaria y no alimentaria– y la de bienestar mínimo –que solo considera el valor de la canasta alimentaria–. Para ambas líneas se establecen montos diferenciados de las canastas en los ámbitos urbano y rural. Con estas mediciones

[2] El ingreso total del hogar se divide entre adultos equivalentes, lo que significa que las personas de 18 años o menos tienen un peso de entre 0.7 a 0.74 y los de 19 o más corresponden a 1. Es importante remarcar que las escalas de equivalencia de pobreza del Coneval no consideran economías de ningún tipo.

se determina si una persona se encuentra en situación de pobreza por ingresos o en pobreza extrema por ingresos, respectivamente.

2. En la segunda fase se estimaron las carencias de salud y alimentaria, que forman parte de la metodología multidimensional de medición de la pobreza del Coneval (2019). La carencia de salud se determina cuando una persona no tiene acceso a alguno de los servicios públicos de salud, ya sean de la seguridad social –IMSS, ISSSTE, etc.– o de tipo asistencial –Insabi, IMSS-Bienestar–. Por su parte, la carencia alimentaria se define si en un hogar sus miembros no tienen acceso a una alimentación variada, nutritiva y con un número adecuado de comidas al día, haciendo una distinción entre hogares con o sin menores de 18 años de edad.
3. Por último, se utilizaron modelos categóricos ordinales para observar los determinantes de las categorías de pobreza. Los detalles de esta medición se explican en la sección respectiva.

Para llevar a cabo algunos análisis, se clasificaron los hogares con PAM en 10 tipos a partir del número de miembros del hogar, considerando si existen miembros de 64 años o menos y si al menos alguno de ellos trabaja. Como puede observarse en la última fila del cuadro 1, los hogares con PAM aumentaron entre 2018 a 2022, al pasar de representar al 23 por ciento de los hogares del país a casi el 26 por ciento. Dentro de este subconjunto, más del 36 por ciento son integrados solo por PAM, ya sea en hogares unipersonales –que equivalen alrededor del 57 %– o con dos o más miembros (43 %).

Cuadro 1. Clasificación de hogares con personas adultas mayores, 2018-2022

| *Tipo de hogar* | *Porcentajes* | | |
|---|---|---|---|
| | *2018* | *2020* | *2022* |
| Unipersonal, tiene 65 años o más, y no trabaja | 13.3 | 14.6 | 15 |
| Unipersonal, tiene 65 años o más, y trabaja | 7.8 | 6.1 | 6.8 |
| Dos o más miembros de hogar (MH), de 65 años o más, y nadie trabaja | 8 | 9.1 | 9 |
| Dos o más MH de 65 años o más, al menos un MH trabaja | 8.1 | 6.7 | 7.5 |
| Dos MH, de 65 años o más y de 0-64 años, y nadie trabaja | 4.2 | 5.1 | 4.5 |

*(continúa)*

*(continuación)*

| *Tipo de hogar* | *Porcentajes* | | |
|---|---|---|---|
| | *2018* | *2020* | *2022* |
| Dos MH, de 65 años o más y de 0-64 años, y al menos un MH trabaja | 12.4 | 11.6 | 12.6 |
| Tres MH, de 65 años o más y de 0-64 años, y nadie trabaja | 2.1 | 2.9 | 2.2 |
| Tres MH, de 65 años o más y de 0-64 años, y al menos un MH trabaja | 14.6 | 14.3 | 14.2 |
| Cuatro MH o más, de 65 años o más y de 0-64 años, y nadie trabaja | 1.2 | 1.8 | 1.4 |
| Cuatro MH o más, de 65 años o más y de 0-64 años, y al menos un MH trabaja | 28.5 | 27.8 | 27 |
| *Total* | *100* | *100* | *100* |
| Hogares solo con PAM | 37.1 | 36.5 | 38.3 |
| Hogares con PAM y MH de 0-64 años | 62.9 | 63.5 | 61.7 |
| Hogares con PAM respecto al total de hogares en México | 23 | 25.3 | 25.7 |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Es importante destacar que hubo una ligera caída en 2020 de estos tipos de hogares, que tuvo especial efecto en aquellos en los que algún miembro trabajó con caídas de entre 1.4 y 1.7 puntos porcentuales entre 2018 y 2020, por el contrario, los hogares en los que nadie trabajó aumentaron su proporción. Aunque en menor medida, estos efectos combinados también se observan en los hogares integrados con miembros de todas las edades. El no poder salir a trabajar en la pandemia del COVID-19 pudo haber influido en estos cambios.

## *Características sociodemográficas del grupo en estudio, de sus hogares y de sus ingresos*

En la comparación de los integrantes de hogares con y sin PAM (ver cuadro 2), se observa que aquellos sin PAM son de mayor tamaño y, como era de esperarse, tienen más miembros menores de 12 años y en edad de trabajar –de 12 a 64 años–. En cambio, en los que hay PAM presentan menos miembros en esas edades, y en ambos subconjuntos hay una ligera reducción en el número de miembros hacia 2022.

Cuadro 2. Promedios del total de miembros del hogar por tipo de hogar y grupos de edad, 2018-2022

| *Tipo de hogar* | *Variable* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| Hogar sin población adulta mayor (PAM) | Miembros de 0-11 | 0.9 | 0.8 | 0.7 |
| | Miembros de 12-64 | 2.9 | 2.9 | 2.8 |
| | Miembros de 65 o más | 0 | 0 | 0 |
| | *Total* | *3.7* | *3.7* | *3.5* |
| Hogar con PAM | Miembros de 0-11 | 0.3 | 0.3 | 0.3 |
| | Miembros de 12-64 | 1.6 | 1.6 | 1.5 |
| | Miembros de 65 o más | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| | *Total* | *3.2* | *3.2* | *3.1* |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Los estadísticos sociodemográficos por sexo (ver cuadro 3) muestran una diferencia mínima en la edad promedio de las mujeres y de los hombres. Sin embargo, las distancias se amplían a favor de los hombres en la escolaridad, para el 2020, superaban los años de estudio requeridos para acreditar la primaria. En cuanto a la residencia en áreas rurales y el habla de lengua indígena, existe una mayor proporción de hombres que de mujeres en ambos indicadores.

Cuadro 3. Descriptivos sociodemográficos de las personas adultas mayores por sexo, 2018-2022

| *Variable* | *2018* | | *2020* | | *2022* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Hombre* | *Mujer* | *Hombre* | *Mujer* | *Hombre* | *Mujer* |
| Edad | 73.5 | 73.6 | 73.4 | 73.7 | 73.3 | 73.6 |
| Años de escolaridad | 5.8 | 4.9 | 6.3 | 5.3 | 6.7 | 5.7 |
| Vive en área rural (%) | 28 | 23.8 | 25.1 | 21.2 | 26.2 | 22.3 |
| Habla lengua indígena (%) | 9.3 | 7.4 | 8.8 | 7.7 | 9.1 | 7.8 |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Con relación a los ingresos monetarios de los hogares con y sin PAM, se observa en el cuadro 4 que en 2018 estos últimos recibieron una cantidad superior a los 3 100 pesos respecto a los primeros. Esto se debe principalmente

a las diferencias en los ingresos laborales –6 766 pesos–, que eran parcialmente compensadas por los mayores ingresos por transferencias que percibieron los hogares con PAM –3 405 pesos–. En 2020, las brechas en el ingreso entre ambos tipos de hogares se redujeron a poco más de 1 200 pesos, como resultado de una mayor caída en los ingresos laborales en hogares sin PAM y de una subida en las transferencias a hogares con PAM. En 2022, la brecha se amplió ligeramente a 1 400 pesos, sobre todo por la recuperación de los ingresos laborales en hogares sin PAM, aunque en los hogares con PAM también hubo aumentos en los ingresos de este tipo. Pero lo que ha marcado la tendencia en el recorte de las diferencias entre ambos tipos de hogares, estableciendo como punto de referencia 2018, ha sido el incremento sostenido de las transferencias en los hogares con PAM, que para 2022 representó un alza de casi 38 por ciento.

Cuadro 4. Descriptivos de los ingresos por tipo de hogar, 2018-2022

| *Tipo de hogar* | *Variable* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| Hogar sin población adulta mayor (PAM) | Ingreso monetario | 18 091.8 | 16 458.1 | 18 623.5 |
| | Laboral | 16 182 | 14 567.9 | 16 662.7 |
| | Rentas | 206.4 | 159.3 | 171.7 |
| | Transferencias | 1 703.4 | 1 730.9 | 1 789 |
| Hogar con PAM | Ingreso monetario | 14 924.3 | 15 232 | 17 225.1 |
| | Laboral | 9 416.6 | 8 624.3 | 9 787.2 |
| | Rentas | 399.7 | 379.6 | 390 |
| | Transferencias | 5 108 | 6 228.1 | 7 047.9 |

Nota: Todos los ingresos están a precios de agosto de 2022.
Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

En referencia a los ingresos de las personas mayores por sexo, se observa en el cuadro 5 una brecha muy importante a favor de los hombres en el período estudiado, que se redujo ligeramente. Entre 2018 y 2022, el ingreso de las mujeres pasó de representar el 54 al 56.6 por ciento del ingreso promedio de los hombres, en gran parte debido a que los ingresos por transferencias que ellas reciben tuvieron incrementos proporcionales levemente superiores a los que se otorgan a los hombres. Sin duda, mejorar la equidad en la distribución de estos recursos tendría un efecto significativo en la reducción de las diferencias en los ingresos entre hombres y mujeres. En el caso de ellas, enfrentan una mayor dificultad para obtener ingresos laborales

y acceder a una pensión por jubilación, tomando en cuenta el papel que tradicionalmente se les asigna en las labores domésticas y en el cuidado de otros miembros vulnerables del hogar.

Cuadro 5. Descriptivos de los ingresos de las personas adultas mayores por sexo, 2018-2022

| *Variable* | *2018* | | *2020* | | *2022* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Hombres* | *Mujeres* | *Hombres* | *Mujeres* | *Hombres* | *Mujeres* |
| Ingreso monetario individual | 7 754.88 | 4 178.48 | 8 490.21 | 4 713.54 | 9 607.01 | 5 436.89 |
| Ingreso laboral individual | 3 061.86 | 879.89 | 2 813.63 | 655.75 | 3 331.89 | 789.12 |
| Ingreso por rentas individual | 346.02 | 225.16 | 337.06 | 203.57 | 340.25 | 234.52 |
| Ingreso por transferencias individual | 4 347.01 | 3 073.43 | 5 339.52 | 3 854.22 | 5 934.87 | 4 413.24 |
| Porcentaje del ingreso monetario individual de las mujeres respecto a los hombres | 53.9 | | 55.5 | | 56.6 | |

Nota: Todos los ingresos están a precios de agosto de 2022.
Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Al revisar la contribución de las PAM a los ingresos de sus hogares, se observa una tendencia creciente, pasando de casi el 65 por ciento en 2018 a más del 68 por ciento en 2022 (ver cuadro 6). La importancia de sus ingresos, aunada a que en el 84 por ciento de sus hogares sean considerados como jefes o jefas de hogar, indicaría que las PAM «cuentan con reconocimiento y capacidad para influir en las decisiones que se toman en los hogares respecto del uso de los recursos, así como de una posición que les merece respeto de parte de los miembros más jóvenes» (Ordóñez y Stabridis, 2023, p. 10). Este hallazgo es destacable, puesto que pone en duda la visión tradicional de las personas mayores como miembros sometidos a la dependencia y autoridad de otros integrantes del hogar. En este mismo sentido, Montes de Oca-Zavala (1999) concluye en su estudio que:

> si bien el sistema de apoyo a los ancianos está basado en relaciones intergeneracionales, estas relaciones son fundamentalmente de intercambio, lo que

permite confirmar el supuesto de que la población envejecida en países en desarrollo no es exclusivamente dependiente. Al parecer, esta población es un camino oculto a través del cual se transfieren recursos, géneros y generaciones, así como el intercambio de servicios, que son fundamentalmente prácticos en países como México y que permiten que la familia cumpla con su papel en el proceso de reproducción social. (p. 167)

Cuadro 6. Proporción del ingreso monetario de las personas adultas mayores sobre el ingreso por tipo de hogar, 2018-2022

| *Tipo de hogar* | *Porcentajes* | | |
|---|---|---|---|
| | *2018* | *2020* | *2022* |
| Unipersonal, miembro de hogar (MH) de 65 años o más, y no trabaja | 100 | 100 | 100 |
| Unipersonal, MH de 65 años o más, y trabaja | 100 | 100 | 100 |
| Dos o más MH, solo MH de 65 años o más, y nadie trabaja | 100 | 100 | 100 |
| Dos o más MH, solo MH de 65 años o más, al menos 1 MH trabaja | 100 | 100 | 100 |
| Dos MH, de 65 años o más y de 0-64 años, y nadie trabaja | 79 | 79.3 | 80.3 |
| Dos MH, de 65 años o más y de 0-64 años, y al menos 1 MH trabaja | 51.6 | 54 | 55.5 |
| Tres MH, de 65 años o más y de 0-64 años, y nadie trabaja | 75.2 | 78.5 | 80.4 |
| Tres MH, de 65 o más y de 0-64 años, y al menos 1 MH trabaja | 45.3 | 49.4 | 49.8 |
| Cuatro MH o más, de 65 años o más y de 0-64 años, y nadie trabaja | 67.5 | 72.7 | 72.4 |
| Cuatro MH o más, de 65 años o más y de 0-64 años, y al menos 1 MH trabaja | 32.2 | 34.5 | 36.1 |
| *Total de hogares con jefatura de población adulta mayor (PAM) respecto al total de hogares* | *64.9* | *66.9* | *68.3* |
| *Total de hogares con jefatura de PAM* | *83.1* | *84.6* | *84.5* |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

A continuación, se muestra que la importancia de las aportaciones económicas de las PAM en sus hogares se sostiene con independencia de la situación de pobreza.

## *La pobreza de las PAM y sus determinantes*

En el cuadro 7 se muestran los niveles de pobreza y pobreza extrema por ingresos, tanto en hogares con o sin PAM como entre hombres y mujeres que son personas mayores. Como puede apreciarse, los porcentajes de pobreza se redujeron en todo el período de estudio –incluyendo el año de la pandemia– en alrededor de 12 puntos porcentuales (PP) para la pobreza y entre 5.7 y 6.8 pp para la pobreza extrema, colocando ambos indicadores en 2022 en niveles por debajo o igual al 37.2 y 9 por ciento, respectivamente. Los hogares sin PAM, en cambio, sí resintieron los efectos de la crisis provocada por la emergencia sanitaria en 2020 al grado que sus niveles de pobreza y pobreza extrema sobrepasaron a los de los hogares con PAM, cuando en 2018 eran inferiores, aunque en 2022 tuvieron una importante reducción que colocó en proporciones similares a ambos tipos de hogar.

Cuadro 7. Porcentaje de pobreza por ingresos, según tipo de hogar y sexo de las personas adultas mayores, 2018-2022

| *Tipo de hogar / Sexo* | *Variable* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| Hogar sin población adulta mayor (PAM) | Pobre | 42.3 | 46.5 | 37.2 |
| | Pobre extremo | 11.2 | 14.8 | 10.1 |
| Hogar con PAM | Pobre | 48.7 | 45.6 | 37.2 |
| | Pobre extremo | 14.7 | 13.2 | 9 |
| Hombres de la PAM | Pobre | 49.5 | 45.9 | 37 |
| | Pobre extremo | 15.7 | 14 | 9 |
| Mujeres de la PAM | Pobre | 50.2 | 46.2 | 38 |
| | Pobre extremo | 15.5 | 12.8 | 8.7 |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Al considerar los porcentajes que representan los ingresos de las PAM respecto al ingreso de sus hogares por categorías de pobreza, se observa que sus contribuciones son mayores en los hogares con pobreza extrema, seguidos por los no pobres y los pobres. No obstante, en todos los casos y años están por encima del 61 por ciento, alcanzando su máximo en 2022, cuando superan el 66 por ciento en las tres categorías de pobreza (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Proporción del ingreso monetario de las personas adultas mayores sobre el ingreso del hogar por categoría de pobreza, 2018-2022

| *Categoría de pobreza* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|
| Pobre extremo | 71.8 | 67.2 | 70.9 |
| Pobre | 61.6 | 63.8 | 66.4 |
| No pobre | 65 | 68.7 | 68.8 |
| *Total* | *64.9* | *66.9* | *68.3* |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Como se comentó en el apartado metodológico, para observar los determinantes de las categorías de pobreza se utilizaron modelos categóricos ordinales. Para tener una relación más directa con las fuentes de ingreso de las PAM, se emplea la pobreza por ingresos como variable dependiente, con base en la medición oficial de Coneval (2019). Así, el modelo propuesto es: $Pob = XB + U$, donde la pobreza (*Pob*) está en función de un grupo de variables explicativas *X*, las *B* son los coeficientes de regresión y las *U* corresponden a los errores.

Sin embargo, la variable dependiente es el estado de pobreza, el cual toma tres categorías: pobreza extrema por ingresos, pobreza por ingresos y no pobre. Al ser una variable categórica ordinal no se puede estimar por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), y se opta por un modelo probit ordenado (Colin y Trivedi, 2005; Wooldridge, 2010).

En el probit ordenado se asume que los errores siguen la distribución normal. Al ser un modelo no lineal, los efectos marginales (EM) no son constantes, sino que dependen del valor de las variables explicativas *X*. Los EM se calcularon en los promedios de las *X*. En general, los signos positivos en el EM de una variable en una determinada categoría implica mayor probabilidad de pertenencia; signos negativos indican lo contrario.

En el cuadro 9 A-C se muestran los resultados del modelo de los determinantes de pobreza para 2018, 2020 y 2022. Allí se observa una menor probabilidad de pobreza y pobreza extrema conforme se incrementa la edad, aunque con un nivel de confianza más alto a partir de 2020. La jefatura femenina y la escolaridad se asocian con menores probabilidades de padecer algún tipo de escasez, mientras que los hogares con más integrantes, aquellos con miembros de 12 años o menos y los integrados por indígenas muestran una incidencia más alta.

Cuadro 9. Modelo de determinantes de categorías de pobreza, 2018-2022

A) 2018

| *Variables* | *Categoría de pobreza por ingresos* | *Efectos marginales por categoría* | | |
|---|---|---|---|---|
| | | *Pobre extremo* | *Pobre* | *No pobre* |
| Edad de la persona | 0.0027* | -0.0005* | -0.0006* | 0.0011* |
| | (0.0015) | (0.0003) | (0.0003) | (0.0006) |
| Años de escolaridad del jefe de hogar | 0.0766*** | -0.0145*** | -0.0160*** | 0.0305*** |
| | (0.0028) | (0.0005) | (0.0007) | (0.0011) |
| La jefa de hogar es mujer | 0.0585*** | -0.0110*** | -0.0122*** | 0.0233*** |
| | (0.0218) | (0.0041) | (0.0046) | (0.0087) |
| Hogar de dos miembros[1] | -0.5214*** | 0.0984*** | 0.1091*** | -0.2075*** |
| | (0.0311) | (0.0059) | (0.0069) | (0.0124) |
| Hogar de tres miembros | -0.5145*** | 0.0972*** | 0.1076*** | -0.2048*** |
| | (0.0376) | (0.0071) | (0.0082) | (0.0150) |
| Hogar de cuatro o más miembros | -0.6053*** | 0.1143*** | 0.1266*** | -0.2409*** |
| | (0.0405) | (0.0077) | (0.0089) | (0.0161) |
| Hogar con al menos un miembro que trabaja | 0.4539*** | -0.0857*** | -0.0949*** | 0.1806*** |
| | (0.0272) | (0.0052) | (0.0060) | (0.0108) |
| Hogar con al menos un menor de 12 años | -0.2491*** | 0.0470*** | 0.0521*** | -0.0991*** |
| | (0.0331) | (0.0063) | (0.0070) | (0.0132) |
| Vive en zona rural | 0.2232*** | -0.0421*** | -0.0467*** | 0.0888*** |
| | (0.0220) | (0.0041) | (0.0047) | (0.0087) |
| Algún miembro de hogar (MH) de 65 o más habla lengua indígena | -0.3950*** | 0.0746*** | 0.0826*** | -0.1572*** |
| | (0.0363) | (0.0069) | (0.0078) | (0.0145) |
| Algún MH de 65 o más se adscribe indígena | -0.1362*** | 0.0257*** | 0.0285*** | -0.0542*** |
| | (0.0236) | (0.0045) | (0.0050) | (0.0094) |
| Tiene jubilación | 0.7275*** | -0.1374*** | -0.1522*** | 0.2895*** |
| | (0.0230) | (0.0049) | (0.0054) | (0.0092) |
| Recibe programa de Adultos Mayores | -0.0627*** | 0.0118*** | 0.0131*** | -0.0250*** |
| | (0.0223) | (0.0042) | (0.0047) | (0.0089) |
| Primer corte: Pobreza extrema y pobreza | -0.5351*** | – | – | – |
| | (0.1206) | | | |
| Segundo corte: Pobreza y no pobreza | 0.6192*** | – | – | – |
| | (0.1204) | | | |
| Observaciones | 14 423 | 14 423 | 14 423 | 14 423 |

*(continúa)*

*(continuación)*

B) 2020

| *Variables* | *Categoría de pobreza por ingresos* | *Efectos marginales por categoría* | | |
|---|---|---|---|---|
| | | *Pobre extremo* | *Pobre* | *No pobre* |
| Edad de la persona | 0.0067*** (0.0014) | -0.0010*** (0.0002) | -0.0016*** (0.0003) | 0.0026*** (0.0006) |
| Años de escolaridad del jefe de hogar | 0.0618*** (0.0024) | -0.0094*** (0.0004) | -0.0146*** (0.0006) | 0.0241*** (0.0009) |
| La jefa de hogar es mujer | 0.0890*** (0.0193) | -0.0136*** (0.0029) | -0.0211*** (0.0046) | 0.0347*** (0.0075) |
| Hogar de dos miembros[1] | -0.5632*** (0.0275) | 0.0860*** (0.0043) | 0.1335*** (0.0068) | -0.2195*** (0.0107) |
| Hogar de tres miembros | -0.7170*** (0.0332) | 0.1095*** (0.0052) | 0.1700*** (0.0083) | -0.2795*** (0.0129) |
| Hogar de cuatro o más miembros | -0.8261*** (0.0365) | 0.1262*** (0.0058) | 0.1958*** (0.0091) | -0.3220*** (0.0142) |
| Hogar con al menos un miembro que trabaja | 0.4453*** (0.0237) | -0.0680*** (0.0037) | -0.1056*** (0.0058) | 0.1736*** (0.0092) |
| Hogar con al menos un menor de 12 años | -0.3139*** (0.0303) | 0.0479*** (0.0047) | 0.0744*** (0.0073) | -0.1223*** (0.0118) |
| Vive en zona rural | 0.3680*** (0.0201) | -0.0562*** (0.0031) | -0.0872*** (0.0050) | 0.1434*** (0.0078) |
| Algún miembro de hogar (MH) de 65 o más habla lengua indígena | -0.4405*** (0.0321) | 0.0673*** (0.0050) | 0.1044*** (0.0078) | -0.1717*** (0.0125) |
| Algún MH de 65 o más se adscribe indígena | -0.0704*** (0.0212) | 0.0107*** (0.0032) | 0.0167*** (0.0050) | -0.0274*** (0.0083) |
| Tiene jubilación | 0.8741*** (0.0202) | -0.1335*** (0.0037) | -0.2072*** (0.0055) | 0.3407*** (0.0079) |
| Recibe programa de Adultos Mayores | 0.1481*** (0.0207) | -0.0226*** (0.0032) | -0.0351*** (0.0049) | 0.0577*** (0.0081) |
| Primer corte: Pobreza extrema y pobreza | -0.3028*** (0.1105) | – | – | – |
| Segundo corte: Pobreza y no pobreza | 0.8674*** (0.1107) | – | – | – |
| Observaciones | 18 986 | 18 986 | 18 986 | 18 986 |

*(continúa)*

*(continuación)*

C) 2022

| *Variables* | *Categoría de pobreza por ingresos* | *Efectos marginales por categoría* | | |
|---|---|---|---|---|
| | | *Pobre extremo* | *Pobre* | *No pobre* |
| Edad de la persona | 0.0029** | -0.0003** | -0.0007** | 0.0010** |
| | (0.0014) | (0.0001) | (0.0004) | (0.0005) |
| Años de escolaridad del jefe de hogar | 0.0640*** | -0.0067*** | -0.0162*** | 0.0229*** |
| | (0.0025) | (0.0003) | (0.0007) | (0.0009) |
| La jefa de hogar es mujer | 0.0839*** | -0.0088*** | -0.0212*** | 0.0300*** |
| | (0.0200) | (0.0021) | (0.0051) | (0.0072) |
| Hogar de dos miembros[1] | -0.5341*** | 0.0563*** | 0.1349*** | -0.1912*** |
| | (0.0283) | (0.0031) | (0.0074) | (0.0101) |
| Hogar de tres miembros | -0.7049*** | 0.0743*** | 0.1781*** | -0.2524*** |
| | (0.0353) | (0.0039) | (0.0092) | (0.0126) |
| Hogar de cuatro o más miembros | -0.8268*** | 0.0871*** | 0.2089*** | -0.2960*** |
| | (0.0378) | (0.0043) | (0.0100) | (0.0135) |
| Hogar con al menos un miembro que trabaja | 0.5180*** | -0.0546*** | -0.1309*** | 0.1855*** |
| | (0.0253) | (0.0028) | (0.0066) | (0.0090) |
| Hogar con al menos un menor de 12 años | -0.3082*** | 0.0325*** | 0.0779*** | -0.1104*** |
| | (0.0312) | (0.0033) | (0.0080) | (0.0112) |
| Vive en zona rural | 0.2976*** | -0.0314*** | -0.0752*** | 0.1066*** |
| | (0.0206) | (0.0022) | (0.0053) | (0.0074) |
| Algún miembro de hogar (MH) de 65 o más habla lengua indígena | -0.3544*** | 0.0373*** | 0.0895*** | -0.1269*** |
| | (0.0331) | (0.0036) | (0.0084) | (0.0119) |
| Algún MH de 65 o más se adscribe indígena | -0.0953*** | 0.0100*** | 0.0241*** | -0.0341*** |
| | (0.0227) | (0.0024) | (0.0057) | (0.0081) |
| Tiene jubilación | 0.9275*** | -0.0977*** | -0.2343*** | 0.3321*** |
| | (0.0216) | (0.0031) | (0.0061) | (0.0077) |
| Recibe programa de Adultos Mayores | 0.1028*** | -0.0108*** | -0.0260*** | 0.0368*** |
| | (0.0249) | (0.0026) | (0.0063) | (0.0089) |
| Primer corte: Pobreza extrema y pobreza | -0.7264*** | – | – | – |
| | (0.1124) | | | |
| Segundo corte: Pobreza y no pobreza | 0.4402*** | – | – | – |
| | (0.1123) | | | |
| Observaciones | 19 260 | 19 260 | 19 260 | 19 260 |

[1] La categoría de referencia es el hogar de un solo miembro.
Nota 1: Los errores robustos aparecen entre paréntesis.
Nota 2: Significancia: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Nota 3: Se estima un modelo probit ordenado, donde la categoría de referencia es el pobre extremo.
Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Los hogares que cuentan con mínimo un miembro que trabaja y los que perciben ingresos por jubilación –durante 2018 a 2022– tienen una menor probabilidad de ser pobres o pobres extremos. Por su parte, el acceso a las Pensiones para el Bienestar de Personas Adultas Mayores (PBPAM), de transferencias no contributivas, presenta un comportamiento diferenciado en el período analizado: en 2018, el acceso al programa estaba asociado a una mayor posibilidad de ser pobre o pobre extremo; sin embargo, a partir de 2020 disminuyó, lo que podría dar cuenta de un cambio en el bienestar de los hogares con adultos mayores como causa directa del PBAM. Esto debe explorarse con un modelo de tipo causal, que considere aspectos longitudinales.

Los resultados de los determinantes de pobreza muestran que aquellos hogares con un mayor número de miembros –especialmente con niños de 12 años o menos–, donde no hay participación laboral en el hogar, donde el jefe de hogar es hombre o se identifica y/o habla una lengua indígena tienen más probabilidades de ser pobres y pobres extremos.

Por el contrario, una mayor escolaridad del jefe de hogar y la jubilación se asocian con menores probabilidades de pobreza y pobreza extrema. En cuanto al acceso a los programas de pensiones no contributivas, aunque en 2018 los hogares que las recibían tenían una posibilidad más alta de padecer alguna de estas condiciones, desde 2020 se redujo la probabilidad.

### *Las carencias en la salud y alimentación*

En el caso de la carencia alimentaria por sexo se puede advertir que no hay grandes diferencias entre hombres y mujeres, y ha tendido a reducirse con el tiempo hasta alcanzar entre el 15 y 16 por ciento en 2022. En contraste, durante 2018 y 2022, la carencia en el acceso a la salud tiende a incrementarse en proporciones muy importantes, pasando de porcentajes iguales o inferiores al 10 por ciento a niveles del 28 por ciento en el caso de las mujeres y del 31 por ciento en el de los hombres (ver cuadro 10).

Revisando ambas carencias, según las categorías de pobreza, resaltan importantes diferencias: en el caso de la carencia alimentaria se observa que sus niveles descienden a medida que se reduce el grado de pobreza y conforme se avanza en el tiempo. En consecuencia, ha propiciado que se reduzcan las brechas de quienes padecen esta carencia, particularmente entre las personas mayores en pobreza y pobreza extrema. No obstante, los resultados

indican que aún hay entre 22 y 32 por ciento de personas mayores en pobreza que siguen sin acceder a una alimentación adecuada.

Cuadro 10. Carencia alimentaria y de salud para personas adultas mayores por sexo, 2018-2022

| *Carencia* | *Variable* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| Carencia alimentaria | Hombres | 0.21 | 0.19 | 0.16 |
| | Mujeres | 0.2 | 0.18 | 0.15 |
| Carencia de acceso a la salud | Hombres | 0.1 | 0.2 | 0.31 |
| | Mujeres | 0.09 | 0.18 | 0.28 |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

En contraste, la evolución del comportamiento de la carencia en el acceso a la salud muestra un retroceso mayúsculo. En 2018 se observaba una alta cobertura en salud –mayor al 88 por ciento– y una relativa homogeneidad entre los estratos de pobreza –con diferencias iguales o menores al 4 por ciento entre los no pobres y los pobres extremos–. En 2020 hubo aumentos significativos en la desprotección, con efectos desproporcionados según los niveles de pobreza. Para 2022, la carencia respecto a 2018 se había incrementado casi cinco veces para los pobres extremos, alrededor de cuatro veces para los pobres y 2.5 veces para los no pobres. Para este último año, alcanzó proporciones del 58 por ciento para personas mayores en pobreza extrema, el 40 por ciento para aquellas en pobreza y el 20 por ciento para los no pobres (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Carencias alimentaria y de acceso a la salud para las personas adultas mayores por categorías de pobreza e ingresos, 2018-2022

| *Carencia* | *Variable* | *2018* | *2020* | *2022* |
|---|---|---|---|---|
| Carencia alimentaria | Pobre extremo | 0.39 | 0.37 | 0.32 |
| | Pobre | 0.25 | 0.24 | 0.22 |
| | No pobre | 0.12 | 0.11 | 0.09 |
| Carencia de acceso a la salud | Pobre extremo | 0.12 | 0.34 | 0.58 |
| | Pobre | 0.11 | 0.22 | 0.4 |
| | No pobre | 0.08 | 0.13 | 0.2 |

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018, 2020 y 2022 (Inegi, s.f.a, s.f.b, s.f.c).

Sin duda, cada una de estas carencias y, sobre todo, la combinación de ambas pueden vulnerar rápidamente la calidad de vida de las PAM, especialmente si se encuentran en situación de pobreza. La evidencia demuestra que un estado nutricional deficiente puede acelerar el deterioro de salud en este grupo poblacional (Rivera-Márquez *et al.*, 2014). Por su parte, el escaso acceso efectivo a servicios públicos de salud obliga a los hogares a acudir a servicios privados, lo cual aumenta la incidencia de caer en gastos de bolsillo y gastos catastróficos, principalmente si se vive en zonas rurales o en hogares con niños, PAM y discapacitados (Sáenz-Vela y Guzmán-Giraldo, 2021). Con estos resultados es posible suponer que una mala alimentación puede devenir en problemas de salud en las PAM, que tenderán a agravarse ante la falta de atención médica pública y la prevalencia de enfermedades crónicas, por lo que también repercutirá en una mayor pérdida monetaria que, en conjunto, darían como resultado el aumento de la inseguridad económica en hogares con personas mayores.

## *Conclusiones*

Como se ha documentado en este trabajo, la seguridad económica en la vejez comenzó a ser un tema de interés internacional a partir de 1982 con la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Si bien en México la atención a las PAM empezó unos años antes, en 1979 con la fundación del Insen, fue hasta 2002 cuando se promulgó la ley que otorgó derechos a las PAM, creando el Inapam.

Con la alternancia política en 2018, el gobierno de la 4T emprendió reformas en los ámbitos de las pensiones y del acceso a la salud asistencial que tendrían impactos diferenciados en la seguridad económica de las PAM. Por un lado, la instrumentación de la PBPAM y la reforma al sistema de pensiones contributivas lograron aumentar los ingresos de las personas mayores, tanto por el incremento de los montos como por una mayor cobertura, que en el caso de la PBPAM se alcanzó niveles cercanos a la universalidad.

Por su parte, los cambios en la gestión de la salud asistencial, promovidos con la creación del Insabi, redundaron en un retroceso sin precedentes en el acceso a los servicios públicos de salud, que muy probablemente ha tenido efectos negativos en el aumento de los gastos de bolsillo y catastróficos que los hogares debieron destinar a la atención médica de las personas mayores o, en el peor de los casos, en un mayor deterioro de la salud de

quienes quedaron sin el amparo de los servicios asistenciales y no pudieron cubrir los costos de una enfermedad o el tratamiento que implica vivir con algún padecimiento crónico.

Los resultados de este estudio muestran claramente que entre 2018 y 2022 hubo una importante ampliación de los ingresos de las personas mayores, debido en gran parte a las transferencias de la PBPAM, lo cual ha contribuido a reducir la pobreza por ingresos de manera constante –aún en el año de la pandemia– y en proporciones significativas en hogares con PAM. Este efecto ha reforzado la importancia que tienen las aportaciones de las PAM a sus hogares –más del 68 % del ingreso total en 2022– y en el amplio reconocimiento que se les confiere como jefes o jefas de hogar –casi en el 85 % de los casos–. No obstante, esta mejoría ha sido insuficiente para reducir las brechas en los ingresos de las mujeres respecto a los hombres, que son resultado de una acumulación de desventajas que han tenido y siguen teniendo ellas en el acceso al mercado formal de trabajo y, como consecuencia, a pensiones por jubilación.

A pesar de lo anterior, el análisis de los determinantes de la pobreza demostró que los hogares con jefaturas femeninas tienen una menor probabilidad de ser pobres o pobres extremos, así como aquellos que reciben pensiones por jubilación, las y los jefes de hogar que tienen mayor escolaridad y no se identifican y/o hablan una lengua indígena, donde algún miembro trabaja y cuentan con menos integrantes. Las pensiones no contributivas comenzaron a ser relevantes para la probabilidad de no pobreza a partir de 2020, lo cual representa una contribución clara del gobierno de la 4T a través de la PBPAM.

El comportamiento de las carencias muestra que en el caso de la alimentación su reducción pudo haberse beneficiado por el aumento de los ingresos en los hogares, aunque aún sigue habiendo una proporción importante de personas mayores en pobreza y pobreza extrema por ingresos que la siguieron padeciendo en 2022 –22 y 32 %, respectivamente–. Como era previsible, la carencia en salud de las PAM tuvo un crecimiento significativo en el período estudiado, aunque afectó de manera desproporcionada a los diferentes estratos de pobreza por ingresos. En 2022 alcanzó proporciones cercanas al 60 por ciento para quienes se encuentran en pobreza extrema, del 40 por ciento para los pobres y del 20 por ciento para los no pobres.

Para cerrar las conclusiones se podría afirmar, haciendo una lectura integral de los resultados de este estudio, que la seguridad económica de las personas mayores depende de la combinación de una serie de elementos

que se complementan para lograr que dicha seguridad se alcance de manera sostenida. Sin duda, el contar con ingresos suficientes para salir o permanecer fuera de una situación de pobreza es una condición indispensable, pero que requiere asegurar el acceso efectivo a servicios públicos de salud a la PAM. En este sentido, habría que explorar la posibilidad de encontrar un vínculo institucional entre recibir una pensión no contributiva y contar con los servicios médicos de la seguridad social.

Adicionalmente, dadas las inequidades observadas en el ingreso entre hombres y mujeres, y en la probabilidad de pobreza para hogares en los que los PAM conviven con menores de 12 años o en los que el jefe o jefa de hogar se identifica y/o habla una lengua indígena, podrían ponerse en práctica apoyos diferenciados que tomaran en cuenta las desigualdades históricas por género o etnia, así como por la composición de los hogares. Desde una perspectiva más amplia, habría que considerar una estrategia estatal que asegure empleos decentes y el acceso a los sistemas de seguridad social para las generaciones presentes y futuras en edad productiva.

## *Referencias*

Amaya-Hernández, A., Ortega-Luyando, M., y Mancilla-Diaz, J. (2021). Cómo, qué y por qué ocuparnos de la alimentación. *Journal of Behavior and Feeding*, *1*(1), 51-59. https://jbf.cusur.udg.mx/index.php/JBF/article/view/15

Arenas, A., y Robles, C. (2024). Introducción. En A. Arenas y C. Robles (coords.). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe. Avanzar en solidaridad con sostenibilidad* (pp. 27-46). Cepal. https://www.cepal.org/es/publicaciones/80436-sistemas-pensiones-contributivos-america-latina-caribe-avanzar-solidaridad

Banco de México. (2021). *La reforma del sistema de pensiones de México: Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas* (Informe). https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B097F33DE-A56A-DA9E-9620-7A9CDC32AA8B%7D.pdf

Barrientos, A., Gorman, M., y Heslop, A. (2003). Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life. *World Development*, *31*(3), 555-570. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00211-5

Bonvecchio, A., González, W., y Fernández-Gaxiola, A. (2015). Alimentación en las diferentes etapas de la vida. En A. Bonvecchio, A. Fernández-Gaxiola, M. Plazas, M. Kaufer-Horwitz, A. Pérez y J. Rivera (coords.), *Guías alimentarias y de actividad física en contexto de sobrepeso y obesidad en la población mexicana* (pp. 17-62). Intersistemas Editores; Conahcyt. https://www.anmm.org.mx/publicaciones/CAnivANM150/L29_ANM_Guias_alimentarias.pdf

Colin, A., y Trivedi, P. (2005). *Microeconometrics. Methods and Applications*. Cambridge University Press.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Tercera edición*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Pobreza y personas mayores en México*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_y_poblacion_mayor_Mexico.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022). *Fichas de monitoreo y evaluación 2021-2022 de los programas y las acciones federales de desarrollo social*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_21-22.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023). *Medición de pobreza. Resultados de pobreza en México 2022*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 15 de junio de 2015. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud. Gobierno de México. 22 de agosto 1979. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4832881&fecha=22/08/1979#gsc.tab=0

Díaz-Tendero, A. (2015). El Estado y la seguridad económica de las personas adultas mayores: Marco conceptual en torno a las dimensiones de la solidaridad económica. *Papeles de Población*, *21*(85), 79-108.

Enríquez, A., Hernández, H., y Morales, J. (2022). Género y cuidados a largo plazo para adultos mayores en México en el siglo XXI. *Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, *8*(2), 93-115.

Félix-Vega, C., Spijker, J., y Zueras, P. (2021). Sistema de pensiones y apoyo social a adultos mayores en México, 1979-2019. *Papeles de Población*, *110*, 79-109. https://ru.dgb.unam.mx/items/1b856b25-3a45-4300-b26e-a06bf92d849b

Guillén, A. (2021). *El régimen de acumulación en México: Caracterización, tendencias y propuestas para su transformación*. Serie Estudios y Perspectivas, núm. 190. Cepal. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/83ea89d4-5bf6-4495-aeda-c71224950f3c/content

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2018 Nueva serie* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.b). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.c). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022. Nueva serie* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2024, 27 de mayo). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Primer trimestre de 2024* [Comunicado de prensa núm. 313/24]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/*ENOE*/*ENOE*2024_05.pdf

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2002 (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=752473&fecha=25/06/2002#gsc.tab=0

Montes de Oca-Zavala, V. (1999). Diferencias de género en el sistema de apoyo a la población envejecida en México. *Papeles de Población*, *5*(19), 149-172. https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/18143

Naciones Unidas. (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*. https://www.gerontologia.org/plan-de-accion-internacional-de-viena-sobre-el-envejecimiento/

Naciones Unidas. (2003). *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-sp.pdf

Ordóñez, G. (2024). Las reformas sociales en el gobierno de la Cuarta Transformación en México: ¿Una alternativa universalista a la política social neoliberal? En D. Guillén y A. Monsiváis (coords.), *Instituciones y reformas: ¿Dinámicas de erosión democrática?* (pp. 195-233). Instituto Mora.

Ordóñez, G., y Ramírez, M. Á. (2018). La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, *25*(73), 121-158. http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.6247

Ordóñez, G., y Stabridis, O. (2023). (In)seguridad económica, pobreza y vulnerabilidad en las personas mayores en México. *Política y Sociedad*, *60*(2), 1-20. https://dx.doi.org/10.5209/poso.84553

Organización Internacional del Trabaja (OIT). (2022, 21 de diciembre). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores* [Nota técnica]. https://www.ilo.org/es/publications/panorama-de-la-proteccion-social-en-america-latina-y-el-caribe-tendencias

Pautassi, L. (2024). El curso de la vida con derechos. Autonomía, universalidad e igualdad. En K. Batthyány, J. Pineda y V. Perrotta (coords.), *La sociedad del cuidado y políticas de la vida* (pp. 163-188). Clacso.

Rivera-Márquez, J., Mundo-Rosas, V., Cuevas-Nasu, L., y Pérez-Escamilla, R. (2014). Inseguridad alimentaria en el hogar y estado de nutrición en personas adultas mayores de México. *Salud Pública de México*, *56*(1), 71-78. https://doi.org/10.21149/spm.v56s1.5168

Sáenz-Vela, H., y Guzmán-Giraldo, A. (2021). Determinantes del gasto de los hogares en salud en México. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, *52*(205), 3-23. https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2021.205.69644

Viet, C. (2021). Old-Age Pensions in a Lower Middle-Income Country: Economic or Psychological Effects? *Economic Development and Cultural Change*, *69*(3), 1165-1202. https://doi.org/10.1086/704250

Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. MIT Press.

Zazueta, J. (2024). De líderes a rezagados: El deterioro de la esperanza de vida en las edades avanzadas en México frente a otros países de América Latina y el Caribe, 1990-2019. *Revista Latinoamericana de Población*, *18*(e202343). http://doi.org/10.31406/relap2024.v.18e202343

# Pensión del bienestar y calidad de vida de las personas adultas mayores en México[1]

Sagrario Garay Villegas / Miguel Calderón Chelius / Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar

## *Introducción*

En las últimas décadas, en México, los cambios demográficos han traído diversas implicaciones, entre ellas, el envejecimiento de la población. Esto se explica por la reducción en las tasas de fecundidad y mortalidad, mismas que se han reflejado en un aumento de la esperanza de vida, la cual era de 75.1 años en 2019, 5.9 años mayor a la que se tenía en 1980 (Consejo Nacional de Población [Conapo], 2021). De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, las personas de 60 años y más representaban el 12 por ciento del total de la población mexicana. Para el 2050 representará casi la cuarta parte (21.5 %; Conapo, 2021).

Lo anterior representa diversos retos, dado que al contar con un mayor número de personas adultas mayores (PAM), los servicios, la infraestructura, las familias y la economía del país deben de ajustarse a la nueva realidad. Algunos de estos cambios ya han sido analizados en distintas esferas, por ejemplo, en el caso de las familias, cada vez se observan más personas que viven solas, siendo las mujeres en hogares unipersonales las que enfrentan las peores condiciones socioeconómicas (Garay y Montes de Oca, 2011). Como se sabe, un número reducido de PAM acceden a una pensión contributiva (Ham, 1998); no obstante, se ha recurrido a otro tipo de apoyos económicos

[1] Este trabajo se derivó del proyecto «Incidencia de la pensión universal en la pobreza, calidad de vida y bienestar de las personas adultas mayores», el cual contó con financiamiento del otrora Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, aprobado en la convocatoria Ciencia de Frontera 2023 (Clave CF-2023-G-408).

hacia las PAM, de manera que puedan contar con un ingreso en su vejez, tal como lo es la pensión universal otorgada por el Gobierno federal. Lo mismo ocurre con el acceso a servicios de salud, el cual se ha ampliado para lograr que la población acceda a servicios mínimos de salud (Gobierno de México, s.f.).

Las condiciones de envejecimiento de las PAM son diferenciales entre las entidades, mientras en algunos estados como Nuevo León, más del 76 por ciento de la PAM eran derechohabientes en alguna institución de salud, sin contar los que acceden por el Seguro Popular –actual Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar; Programa Institucional, 2021)– y un amplio porcentaje –cerca de 40 %– recibe una pensión contributiva (Calderón y Garay, 2022). En cambio, en otras entidades, como Chiapas, menos del 5 por ciento de las PAM cuentan con una pensión contributiva (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], s.f.).

Esto hace necesario considerar las diferencias regionales y el contexto socioeconómico de las PAM, pues ello estará estrechamente relacionado con su calidad de vida. En este capítulo, el objetivo es analizar la calidad de vida de las PAM en condiciones de pobreza que reciben la pensión del bienestar en distintas entidades de la república mexicana.

## *Envejecimiento y calidad de vida*

El envejecimiento demográfico ha traído consigo diversas implicaciones sociales y económicas, entre las que se encuentran las transformaciones en la organización y composición familiar, las transferencias intergeneracionales de recursos, la modificación en los servicios de salud, las redes de apoyo familiares y no familiares, la participación económica de las personas adultas mayores, sus condiciones de vida, vivienda y de salud, entre otros aspectos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [Celade], 2006; Garay y Montes de Oca, 2011). Todos estos se relacionan de forma muy estrecha con la calidad de vida de las personas.

La calidad de vida se compone de dimensiones que traducen valores objetivos y subjetivos de las personas. Se incluyen, por un lado, elementos de tipo subjetivo como el estado físico y psicológico individual, las relaciones y creencias personales; y, por el otro, dimensiones objetivas que consideran cuestiones como las características del ambiente, las condiciones económicas, la vivienda y el entorno, entre otras (Flores *et al.*, 2011; Nussbaum y

Sen, 1993/1996; Osorio *et al.*, 2008). El estudio de la calidad de vida está estrechamente relacionado con el envejecimiento activo, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2002) se define como:

> el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad, con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen […]. [De acuerdo con la OMS,] el envejecimiento activo se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia. (p. 79)

El análisis del envejecimiento activo se fundamenta en cuatro pilares: salud, formación continua, participación y seguridad (Urrutia, 2018; OMS, 2002). Desde este paradigma, el estudio del envejecimiento no debería considerar solo a las personas mayores, sino todo el proceso de envejecimiento a lo largo de la vida. Lo anterior implica tener en cuenta una serie de determinantes interrelacionados entre sí: los asociados a los sistemas de salud y servicios sociales; los conductuales; los factores personales; el entorno físico y social; y los económicos (WHO, 2002).

Todos estos aspectos se han priorizado en la agenda internacional como elementos que deben considerarse en las políticas de atención a las PAM por relacionarse directamente con su calidad de vida y deben ir de la mano con una perspectiva de derechos.

1. En *seguridad económica*, se plantean distintos temas como la universalidad en las pensiones –contributivas y no contributivas–, empleos dignos para las PAM, erradicación de la pobreza y acceso a la educación y capacitación.
2. En *salud*, se señala que es esencial que las PAM cuenten con cobertura universal en los servicios de salud y accedan a una atención integral que atienda sus necesidades. Así mismo, se aborda el tema de los cuidados a largo plazo y la importancia de contar con instituciones y marcos regulatorios que protejan a las personas que residen en dichas instituciones. Otro aspecto relevante es el señalamiento sobre la formación de recursos humanos especialistas en la atención a PAM, como geriatras y gerontólogos.

3. En *entornos favorables y propicios*, se hace referencia a eliminar cualquier forma de discriminación y maltrato hacia las PAM, a mejorar los espacios públicos y las condiciones de la vivienda. De igual forma, se plantea la necesidad de promover una imagen positiva de la vejez.

## *Pobreza y envejecimiento*

La pobreza es una de las características más agraviantes de la sociedad mexicana. La vejez no es una etapa aislada de la vida de las personas, sino que está marcada por la acumulación de circunstancias experimentadas (Kalache y Keller, 2001). Si una parte importante de la población mexicana se encuentra mayormente en pobreza, es evidente que esto impactará de forma significativa la calidad de vida durante su vejez. Las carencias padecidas se reflejan en distintos problemas de las PAM.

La pobreza se puede definir como «la insatisfacción de las necesidades humanas por debajo de un mínimo de bienestar, socialmente definido, provocada por la carencia de recursos y satisfactores (bienes, servicios, actividades, relaciones y capacidades)» (Calderón, 2022, pp. 45-46). Esto quiere decir que una persona u hogar se encuentra en pobreza si sus recursos no le permiten tener acceso a los satisfactores necesarios. Como se ha señalado antes, el acceso a bienes y servicios por sí solos no proporcionan la calidad de vida adecuada. Son un elemento importante, pero lo más relevante es lo que la persona hace cotidianamente con su vida y la forma concreta en que satisface sus necesidades.

La seguridad económica en la vejez es de gran importancia dado que hay quienes señalan que la pobreza se agudiza en esa etapa de la vida (Del Popolo, 2001). También se ha indicado que, si se eliminaran las transferencias que reciben las PAM, la pobreza de este grupo se incrementaría considerablemente (Huenchuan y Guzmán, 2007).

En México, se observa un fenómeno interesante en relación con la pobreza de las PAM, ya que, comparado con el total de la población –donde el 72.9 por ciento la padece–, estas presentan una menor proporción en esta condición –con solo el 54.6 por ciento– (Evalúa Ciudad de México, s.f.). La diferencia en la proporción de pobreza entre la población general y las PAM puede explicarse por varios elementos. El primero es el tipo de hogar que poseen, no es poco frecuente que vivan en hogares ampliados con sus familiares, pero también en hogares nucleares –que pueden estar compuestos

solo por parejas de mayores–. Otra razón es por el acceso a algunos recursos por las transferencias gubernamentales, la pensión para PAM (Gobierno de México, s.f.) y por las transferencias familiares. También podría deberse a que las personas más pobres no llegan a una edad avanzada. La forma de interacción de todos estos procesos supone una investigación que profundice en estos supuestos.

## *Pensión universal, pobreza, calidad de vida y bienestar*

Como se ha mencionado, las PAM en México se enfrentan a diversas situaciones, siendo los ingresos y la salud los dos grandes temas que más inciden en sus condiciones de vida. Anteriormente, el Gobierno federal les había otorgado apoyos económicos a través del programa 70 y más, que surgió en 2007 como una iniciativa para mejorar los ingresos y las condiciones de vida de las PAM en las zonas rurales (Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2009). Sin embargo, la población que accedía debía tener 70 años o más, el monto de ingresos era menor al actual y su cobertura abarcaba principalmente a las áreas rurales. El programa reciente de pensión universal se implementó en 2019 como un derecho en la Constitución mexicana, en el cual se establece que las personas mayores de 65 años recibirán una pensión no contributiva («Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación», 2021).

Este programa atiende una de las áreas prioritarias establecidas en la agenda internacional como parte de la calidad de vida de las personas: la seguridad económica. Al mismo tiempo se ha buscado incidir en el área de salud a través del IMSS-Bienestar. Este organismo ha sufrido distintos cambios y su alcance es limitado porque se restringe la atención a determinados padecimientos, además de que se carece de infraestructura, personal y medicamentos para la población que lo necesita (Damián, 2016). Por ello, en este documento se considerará solamente la pensión universal no contributiva, al ser un apoyo que, a pesar de sus modificaciones, se ha mantenido durante varios años y su incidencia podría ser más notoria.

En relación con la incidencia en la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señala que la ampliación de la cobertura de pensiones, durante el período 2010-2018, atendió a un número mayor de PAM, y que no se observó un efecto en la disminución importante de la pobreza, la cual pasó del 45.7 al 41.1 por ciento. Este

mismo organismo señala que recomendaron el incremento en el monto de la pensión, que aunque se duplicó, sigue siendo menor a la línea de pobreza por ingresos (Coneval, 2018).

La tendencia mencionada sobre el cambio mínimo de la pobreza en PAM debe de analizarse con cuidado. Por ejemplo, un aspecto a considerar es la medición de esta, ya que en general se consideran aspectos relacionados con la vivienda y los servicios, que suelen estar en mejores condiciones para la PAM (Damián, 2016). Así mismo, habría que considerar que este grupo poblacional podría contar con otras transferencias –apoyos económicos de familiares, otros programas, herencias, etc.– y que quienes reciben una pensión no contributiva, en general, siguen trabajando debido a que sus ingresos son insuficientes. Es decir, no necesariamente su condición de pobreza debería de mejorar, ya que depende de los indicadores que se consideren. No obstante, lo que se tendría que valorar es la incidencia de la pensión universal para no caer en niveles de indigencia, más que la superación de la pobreza.

El programa de Pensión para el Bienestar contribuye en la seguridad económica, un área de atención fundamental para la calidad de vida de las PAM. Sin embargo, es un pequeño aspecto de muchos, ya que la seguridad económica abarca la universalidad en pensiones contributivas y no contributivas, generación de empleos dignos y erradicación de la pobreza. De igual forma, las acciones para la universalidad y atención de la salud siguen siendo limitados en la PAM, así como las dirigidas a la discriminación, maltrato u condiciones de la vivienda.

Cuando operaba el programa de 70 y más, algunos estudios demostraron que el 74 por ciento de las personas beneficiarias mencionaron que los había favorecido mucho, y más del 60 por ciento declaró que su salud y estado de ánimo mejoraron (Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], 2012). Otro estudio mostró que el programa ocasionó la reducción en la proporción de beneficiarios que trabajan (18 %) y en las horas destinadas a hacerlo por un pago (37 %). También señaló que el ingreso laboral del hogar se redujo en un 27 por ciento, pero el gasto total creció en un 24 por ciento (INSP, 2009).

A su vez, la mayoría de los beneficiarios consideró positivo el programa y le atribuyó la oportunidad de aumentar su capacidad de gasto, su autoestima, satisfacción con la vida y posicionamiento en el hogar. Además, algunos declararon sentir mejoría en su salud mental, porque contar con un ingreso regular les proporcionaba tranquilidad; también se observó que influía en la toma de decisiones del hogar, particularmente en las mujeres (INSP, 2009; Sedesol, 2012).

Más recientemente, estudios sobre la Pensión para el Bienestar han encontrado que las personas que cuentan con pensión contributiva, al disponer de un ingreso *extra* como la pensión no contributiva, les permite que cuando atraviesan por alguna enfermedad temporal, no crónica ni grave, acudan a un servicio médico privado y compren medicamentos. No ocurre igual para quienes su único ingreso es la pensión no contributiva, ya que generalmente no tienen acceso a servicios de salud y no les alcanza para cubrir sus gastos médicos en el sector privado (Rosas y Robles, 2019). En el caso de las personas en condiciones de pobreza extrema, el contar con una pensión suele resolverles la compra de alimentos, sin ella estarían en situación de indigencia (Calderón y Garay, 2022).

En general, una crítica que se ha realizado al diseño y consistencia de los programas como la Pensión para el Bienestar es la falta de una definición conceptual y operativa de indicadores sobre la calidad de vida, así como evaluar la repercusión de estos más allá del aspecto económico (Sedesol, 2012). Este trabajo busca contribuir al análisis de la pensión universal y la calidad de vida de las PAM.

## *Metodología*

La estrategia teórico-metodológica de esta investigación es de carácter cuantitativo. Para ello, se utilizó la Encuesta sobre Calidad de Vida de las Personas Adultas Mayores (ECViPAM) en México, la cual es representativa de las personas de 65 años y más que se encuentran en condiciones de pobreza. De acuerdo con datos de Evalúa Ciudad de México (s.f.), dicho grupo era de 4 501 438 personas en 2020. A partir de ese universo se calculó una muestra con un nivel de confianza del 95 por ciento y un margen de error del 5 por ciento, lo que equivale a 385 encuestas. Considerando una tasa de no respuesta del 10 por ciento, el tamaño de muestra equivaldría a 420. Este total se distribuyó en las entidades seleccionadas, aplicándose 60 por entidad –40 en localidades urbanas y 20 en zonas rurales–. La ECViPAM se aplicó en diferentes regiones del país y el trabajo de campo se realizó durante 2023 y 2024.[2] Las entidades consideradas en cada región son las siguientes:

[2] No se incluyó el total de encuestas, ya que durante la elaboración de este capítulo algunas encuestas se encontraban en proceso de codificación y captura. Por lo tanto, los resultados corresponden a un primer avance de aproximadamente el 50 por ciento de la muestra total.

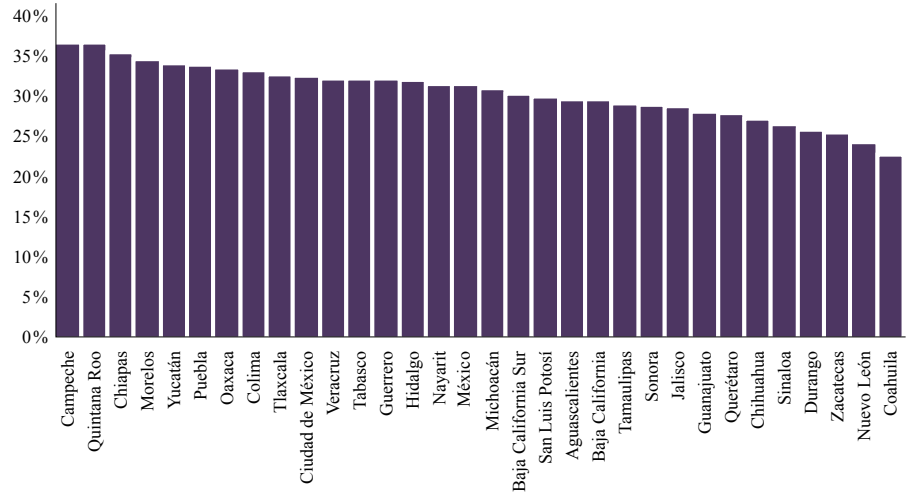
1. Región centro: Ciudad de México, Puebla y San Luis Potosí.
2. Región norte: Baja California y Nuevo León.
3. Región sureste: Chiapas y Yucatán.

Para el área urbana se consideró la capital de cada estado y su área metropolitana, ubicando las colonias de los sectores populares. Por ese motivo, se recurrió a comedores comunitarios, iglesias, centros de día para PAM y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF). En el caso de las áreas rurales, se aplicaron las encuestas en las cabeceras municipales, en su mayoría en los DIF de los municipios; además, se buscaron contactos de la localidad que permitieran acceder a la población en sus viviendas.

## *Resultados*

Anteriormente se ha señalado el alto porcentaje de PAM que carecen de una pensión contributiva, esto se refleja en las altas tasas de participación de este grupo en el mercado de trabajo, observándose algunas diferencias por entidad federativa. Por ejemplo, en Campeche, Quintana Roo y Chiapas las tasas superan el 35 por ciento (ver gráfica 1); mientras que estados como Nuevo León y Coahuila tienen una participación de menos del 25 por ciento.

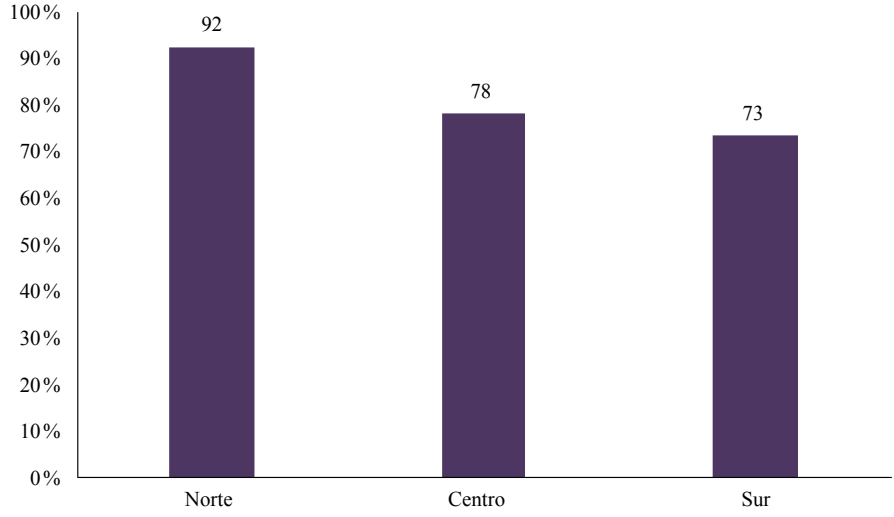
Gráfica 1. Población adulta mayor que trabaja, según entidad federativa, 2020




Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (s.f.).

Como se ha mencionado, la calidad de vida abarca diversos aspectos, uno de ellos es la seguridad económica, en la cual se observa que el ingreso proveniente de la Pensión para el Bienestar es fundamental para cubrir los gastos cotidianos de la PAM, pues solo el 23.1 por ciento reciben una pensión contributiva, con un ingreso promedio mensual de aproximadamente 4 600 pesos. Cuando se les preguntó si hay algo que antes no podían comprar y que ahora con su pensión pueden comprar o pagar, más del 70 por ciento declaró que la pensión les permite comprar algunas cosas como alimentos, medicinas, ropa y zapatos, así como pagar las cuentas de la casa –luz, gas y agua– (ver gráfica 2).

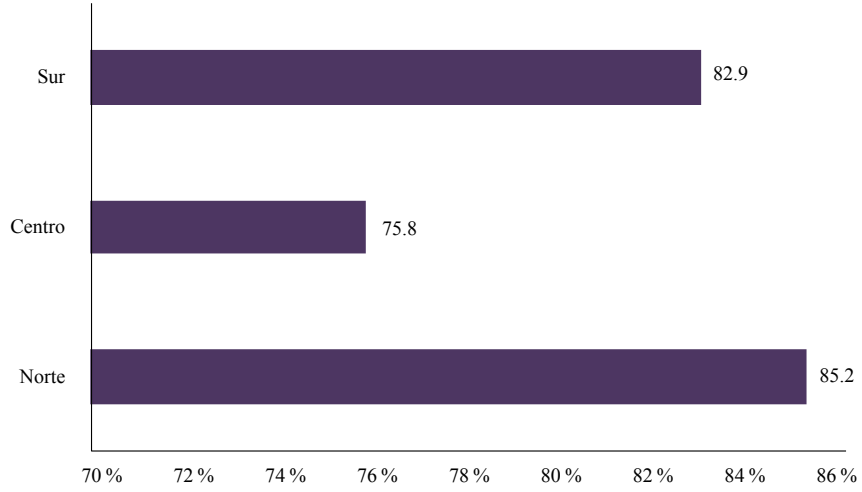
Gráfica 2. Porcentaje de personas adultas mayores en condiciones de pobreza que están de acuerdo con que la pensión les permite comprar o pagar cosas que no podían pagar antes, 2023




Fuente: Elaboración propia con base en la ECViPAM en México.

En relación con la salud de las PAM se encontró que el 25.6 por ciento padecía diabetes; y el 30 por ciento, hipertensión. Al preguntarles si tenían derecho a atención médica, una proporción muy grande respondió que sí, siendo más bajo en la región centro (ver gráfica 3). No obstante, en ese porcentaje las personas están considerando el derecho a servicios de salud otorgado por el IMSS-Bienestar –antes Seguro Popular–, lo cual hace que las cifras sean más elevadas.

Gráfica 3. Porcentaje de personas adultas mayores que tienen derecho a atención médica, 2023




Fuente: Elaboración propia con base en la ECViPAM en México.

Cuando se desglosó el tipo de derecho que tienen las PAM en las instituciones de salud, se observa que esto es diferencial por región, mientras que en el norte la mayoría cuenta con derechohabiencia al IMSS o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), esta cifra es menor en el centro y sur. Particularmente, en el sur destaca el porcentaje de personas con acceso al IMSS-Bienestar/Seguro Popular, incluso siendo mayor al de los derechohabientes en el IMSS o ISSSTE (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Porcentaje de personas mayores en condiciones de pobreza, según derecho a instituciones de salud, 2023

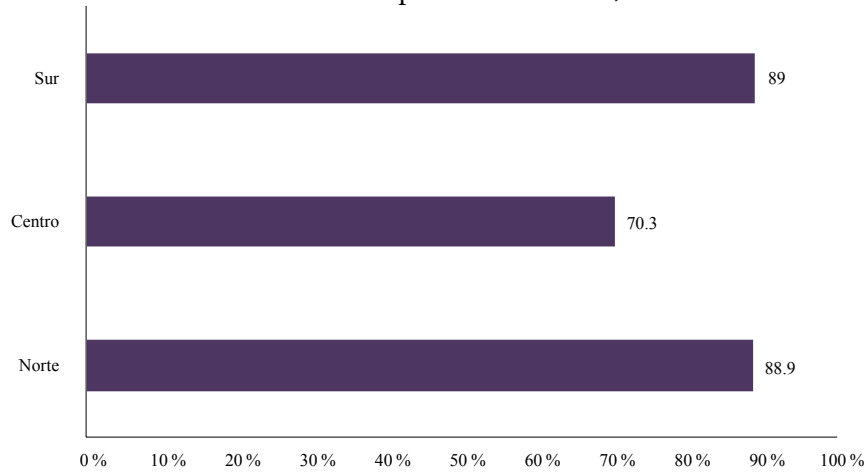
| *Institución de salud* | *Norte* | *Centro* | *Sur* |
|---|---|---|---|
| Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) / Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | 65.8 | 42.5 | 37.4 |
| IMSS-Bienestar / Seguro Popular | 19.4 | 33.3 | 45.5 |
| Sin derecho a servicios de salud | 14.8 | 24.2 | 17.1 |

Fuente: Elaboración propia con base en la ECViPAM en México.

Por otro lado, al preguntarles si consideran que el ingreso por pensión les permite atenderse cuando se enferman, la mayoría lo afirmó, dichos

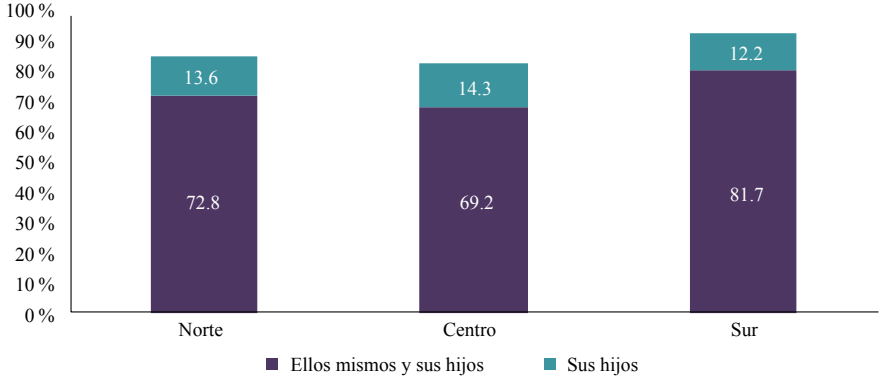
porcentajes son mayores en la región sur y norte (ver gráfica 4). La atención consiste primordialmente en la compra de medicamentos, el pago de consulta en farmacias o con un médico privado y, en ocasiones, el transporte –taxi, camión, mototaxi o gasolina– para acudir a la consulta médica. Los principales encargados de cubrir estos gastos en salud son las propias PAM y, en segundo lugar, sus hijos (ver gráfica 5).

Gráfica 4. Porcentaje de personas mayores en condiciones de pobreza que consideran que la pensión sí les ha permitido atenderse cuando tienen un problema de salud, 2023




Fuente: Elaboración propia con base en la ECViPAM en México.

Gráfica 5. Porcentaje de personas mayores en condiciones de pobreza y de sus hijos que se hacen cargo de los gastos médicos, 2023




Fuente: Elaboración propia con base en la ECViPAM en México.

Un aspecto adicional relacionado con la calidad de vida es el bienestar subjetivo. En este caso, se realizaron algunas preguntas abiertas para recopilar información sobre la percepción de las PAM respecto a contar con un ingreso por pensión. Se encontró que la mayoría expresan sentimientos de satisfacción por tener un ingreso, mientras que no tenerlo les generaba estrés y preocupaciones al no contar con seguridad económica (ver figura 1).

Figura 1. Percepciones de las personas mayores en condiciones de pobreza sobre contar con un ingreso por pensión, 2023

| ¿Cómo les hace sentir un ingreso por pensión? | ¿Cómo se sentían antes? |
|---|---|
| • Agradecidos | • Apachurrados |
| • Felices | • Tristes |
| • Alegres del corazón | • Preocupados |
| • Aliviados | • Desesperados |

Fuente: Elaboración propia con base en la ECViPAM en México.

## *Reflexiones finales*

El panorama presentado de las características de las PAM que reciben la Pensión para el Bienestar ha permitido dar cuenta de la importancia que les representa el ingreso que reciben de dicho programa siendo, para la mayoría, su única fuente de ingreso. Ello les ha permitido acceder a la compra de alimentos, a cierta atención médica y les otorga un bienestar subjetivo. Sin embargo, el monto es insuficiente para atender todas las necesidades de las PAM. Por ejemplo, algunos estudios señalan que el gasto medio mensual en consultas médicas privadas –a pesar de estar afiliados a algún servicio de salud–, en medicamentos y en transporte es, en conjunto, aproximadamente de 1 000 pesos, lo que representaría cerca del 33 por ciento de la pensión mensual (Garay *et al.*, 2021).

Si bien muchas de las personas en este estudio mencionaron acceder al IMSS o a instituciones relacionadas con el IMSS-Bienestar, la calidad de los servicios requiere de un análisis específico, ya que no siempre reciben atención adecuada y especializada. Además, la falta de medicamentos fue una respuesta constante entre las personas encuestadas.

En términos de la calidad de vida, se puede señalar que el ingreso por pensión universal ha representado una mejora para las PAM, aunque siguen teniendo necesidades que atender. Cabe recordar que las condiciones en las que viven no son producto fortuito ni aparecen repentinamente cuando envejecen, sino que se construyen cotidianamente en función de cómo subsisten, de las condiciones y calidad de vida y del bienestar, o, por el contrario, por la pobreza. Por supuesto, los hábitos personales y las opciones individuales son críticas, pero estas se desarrollan en un contexto social determinado que permite a unos tener opciones que otros ni siquiera pueden imaginar.

Las condiciones de dependencia, la mala salud, la precariedad y la vulnerabilidad de las PAM –además de la falta de expectativas en esta etapa de la vida– son problemas sociales. Lo que determina su situación no es la vejez misma ni el estilo de vida o decisiones individuales que toman, sino que son condiciones estructurales existentes a lo largo del tiempo. Por ello, cualquier política de atención a las PAM debe considerar las circunstancias de quienes todavía no llegan a dicha etapa.

## *Referencias*

Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021, publicado el 22 de diciembre de 2020. Secretaría de Bienestar. 7 de julio de 2021. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623150&fecha=07/07/2021#gsc.tab=0

Calderón, M. (2022). *En busca del umbral de la pobreza. Estructuración social de las normas de satisfacción mínima de las necesidades humanas*. Ibero; Iteso.

Calderón, M., y Garay, S. (2022). *Envejecimiento y calidad de vida*. Secretaría de Educación Pública; Concytep.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). (2006). *Manual de indicadores sobre la calidad de vida en la vejez*. https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/Manual.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). *Pobreza y personas mayores en México* [Documento de trabajo]. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_y_poblacion_mayor_Mexico.pdf

Consejo Nacional de Población (Conapo). (2021). Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2016-2050. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487366/33_RMEX.pdf

Damián, A. (2016). Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México. *Acta sociológica*, (70), 151-172. https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.01.007

Del Popolo, F. (2001). *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*. Serie Población y Desarrollo, núm. 19. Cepal. https://www.cepal.org/es/publicaciones/7154-caracteristicas-sociodemograficas-socioeconomicas-personas-edad-america-latina

Evalúa Ciudad de México. (s.f.). *Principales resultados* [Conjunto de datos de la medición de la pobreza en el período 2018-2024]. https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad/resultados-principales

Flores, M. E., Cervantes, G., Cruz, M., y Cerquera, A. (2011). Concepto de calidad de vida en relación con el adulto mayor. En M. E. Flores, M. G. Vega y G. J. González (coords.), *Condiciones sociales y calidad de vida en el adulto mayor. Experiencias de México, Chile y Colombia* (pp. 87-99). Universidad de Guadalajara.

Garay, S., y Montes de Oca, V. (2011). La vejez en México: Una mirada general sobre la situación socioeconómica y familiar de los hombres y mujeres adultos mayores. *Perspectivas Sociales*, *13*(11), 143-165. http://eprints.uanl.mx/8789/

Garay, S., Montes de Oca, V., y Arroyo, C. (2021). Costos de los cuidados e implicaciones para las cuidadoras de personas mayores en México. En G. Fernández-Mayoralas, y F. Rojo-Pérez, (edits.), *Envejecimiento activo, calidad de vida y género: Las miradas académica, institucional y social* (pp. 527-550). Tirant lo Blanch.

Gobierno de México. (s.f.). *Programas*. https://programasparaelbienestar.gob.mx/programas-bienestar/

Ham, R. (1998). Implicaciones del envejecimiento en la planeación del bienestar. *Papeles de Población*, *4*(17), 31-38. https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/18180

Huenchuan, S., y Guzmán, J. M. (2007). Seguridad económica y pobreza en la vejez: Tensiones, expresiones y desafíos. *Notas de Población*, (83), 99-125.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.). *Censo de Población y Vivienda (CPV) 2020* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2009). *Primer seguimiento a la evaluación de impacto del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 Años y Más en zonas rurales (Programa 70 y Más)* [Informe].

Kalache, A., y Keller, I. (2001). El envejecimiento de la población. Un reto global y una realización integral. *Revista Española Geriatría y Gerontología*, *36*(53), 13-15. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6649266

Nussbaum, M., y Sen, A. (1996). *La calidad de vida* (Trad. R. Reyes). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1993).

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002). Envejecimiento activo: Un marco político. *Revista Española de Geriatría y Gerontología, 37*(2), 74-105. envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/oms-envejecimiento-01.pdf

Osorio, P., Torrejón, M. J., y Vogel, N. (2008). Aproximación a un concepto de calidad de vida en la vejez. Escuchando a las personas mayores. *Revista de Psicología*, *17*(1), 101-108. https://doi.org/10.5354/0719-0581.2008.17144

Programa Institucional del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores 2021-2024. Gobierno de México. 16 de abril de 2021. https://sidof.segob.gob.mx/notas/getDoc/5616097

Rosas, M. D., y Robles, L. (2019). Los gastos en salud de los ancianos y estrategias de afrontamiento en un barrio popular urbano. *Perspectivas Sociales*, *21*(1), 27-56. https://perspectivassociales.uanl.mx/index.php/pers/article/view/91

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2012, 23 de octubre). *Meta evaluación 2007-2012 del Programa 70 y Más* (Informe). Universidad Autónoma de Chiapas.

Urrutia, A. (2018). Envejecimiento activo: Un paradigma para comprender y gobernar. *Aula Abierta*, *47*(1), 29-36.

# Desigualdades estructurales y de género en cuidadoras de personas mayores. Una política des-cuidada en México

Concepción Arroyo-Rueda / Vanessa de los Santos Amaya / Jorge Enrique Bracamontes-Grajeda

## *Introducción*

Desde hace un poco más de 2 décadas, el tema de los cuidados ha tomado relevancia en foros académicos y políticos en América Latina y, de manera más reciente, en México. En toda sociedad, las personas requieren de dar y recibir cuidados; estos son necesarios para sostener la vida en cualquier etapa del ciclo vital, pero cobran mayor importancia en la etapa inicial y al final de la vida. En el caso de los cuidados a la población mayor, es importante pensar que, ante una mayor longevidad, la presencia de la dependencia puede aparecer en este grupo, ya sea por enfermedades crónico degenerativas o por la disminución de algunas funciones como efecto natural del proceso de envejecimiento.

En tanto se incrementa la dependencia, aparece la necesidad de cuidados. De tal forma que ante este fenómeno –y en un contexto de recursos para el cuidado cada vez más escasos–, el decidir quién y cómo se cuida se ha convertido en un tema fundamental para todos. Estos recursos poco disponibles –humanos, materiales y sociales– han provocado la llamada «crisis de cuidados» (Pérez, 2006), de la que se hablará más adelante.

¿Qué aspectos detonaron la importancia del tema? La respuesta surge de distintos análisis. Uno de ellos es a causa de la transición demográfica y epidemiológica. La primera explica la disminución de los índices de natalidad y fecundidad, y el descenso de la mortalidad, temas que se vinculan a otros fenómenos sociales como el retraso de la nupcialidad, el control de la natalidad, la salida tardía de los hijos del hogar paterno y la migración. Todo ello influyó en el fenómeno del envejecimiento poblacional (Partida, 2005;

United Nations, 2019). La transición epidemiológica, por su lado, hace referencia a la oportuna y mejor atención de las enfermedades, así como a la mejora de los servicios y programas de atención a la salud de la población.

En Europa, los países con mayor envejecimiento demográfico son Alemania, Chequia, España, Hungría o Italia (Asociación Internacional de Seguridad Social, 2022). En América Latina son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y Uruguay (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2023). En este contexto, las políticas de cuidados han empezado a emerger en los países con mayor población envejecida, destacando a Uruguay, Chile y Costa Rica, siendo Ecuador el más relevante. Por su parte, México aún se coloca en una fase de envejecimiento moderado –aunque a mediano plazo podrá ubicarse dentro de dicha fase–, por lo que se han iniciado foros y debates importantes en torno a la creación de un Sistema Nacional de Cuidados, pero aún no se ha logrado concretar.

Este trabajo se centra, de manera especial, en el cuidado de personas mayores dado que es el tema que ha ocupado a los autores del presente capítulo como grupo académico desde hace varios años. Se aborda el papel de las mujeres en esta labor y se reflexiona sobre la inequitativa participación de otros actores sociales, las dificultades y tensiones que actualmente representan, así como las expresiones de desigualdad y los impactos que para las cuidadoras conlleva dicha tarea, quienes, en ocasiones, experimentan violencia estructural y de género. Para ello, se presentan una serie de relatos rescatados de dos investigaciones respecto al tema. La primera se llevó a cabo en 2009 con un diseño metodológico de corte cualitativo, durante un período de 6 meses con 20 participantes. La segunda, desarrollada en 2018, con un diseño mixto, con 12 casos seleccionados para la muestra cualitativa. De ambas investigaciones, se plasman algunos resultados relevantes y reflexiones teórico-conceptuales de las desigualdades sociales y de género que atraviesan las participantes en su experiencia del cuidado.

## *Visibilizando los cuidados y sus implicaciones sociales*

Si se parte de la base de que los cuidados en cualquier etapa de la vida *son necesarios* para mantener la vida, y se analiza el panorama actual, se puede entender el porqué de lo que se ha denominado «crisis de cuidados» (Pérez, 2006). Algunos elementos que configuran dicha crisis son la incorporación cada vez mayor de las mujeres al mercado de trabajo –ya sea formal

o informal–, evento que coincide con una disminución del tamaño de las familias; y la migración femenina, que trae como consecuencia la ausencia de mujeres para la atención de sus familiares, pues generalmente migran para cuidar a los hijos o padres de mujeres en el norte global, realizando este trabajo en condiciones precarias, sin prestaciones ni certeza laboral (Pérez, 2006).

En México, la necesidad de cuidados también ha cobrado importancia, es una realidad inobjetable ante los resultados de distintos estudios al respecto. Las encuestas sobre el uso del tiempo (Cepal, 2016)[1] han mostrado de manera fehaciente tanto el papel de las mujeres como el tiempo que le dedican al cuidado, así como las repercusiones que conlleva esta tarea en su economía, salud, realización personal y descanso (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], s.f.; Montes de Oca *et al.*, 2018).

De este modo, la figura femenina es –en todo el continente– el principal pilar que sostiene la realización del cuidado en el escenario familiar (Cepal, 2016). Para tener un panorama claro de las distintas dimensiones de los cuidados realizados por mujeres, se incorporan algunos datos de la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (Enasic; Inegi, s.f.). Una primera dimensión tiene que ver con la población que requiere atención, entre la que se encuentra la población infantil, las personas con discapacidad y las propias personas mayores. Esta encuesta agrega a dichos grupos que representan el 77.8 por ciento del total de la población en México, en tanto el 22.2 por ciento de las personas de diferentes edades en nuestro país no necesitan de cuidados.

Es importante destacar que la población que requiere de atención la recibe en distintos niveles y tipos de cuidado, según su edad y características. La población infantil de 0 a 5 años necesita un principal cuidado directo y con mayor tiempo dedicación. Esto mismo ocurre con las personas mayores que padecen alguna enfermedad crónica discapacitante, sobre todo aquellas que limitan las actividades básicas de la vida diaria. En cambio, aquellos que aún son funcionales en algunas áreas pueden solo requerir de un cuidado indirecto. De igual forma sucede con las personas que tienen algún

[1] La información sobre el uso del tiempo en América Latina ha permitido abordar de manera integral y sistémica las múltiples dimensiones de las desigualdades, proporcionando datos empíricos sobre el inequitativo reparto del trabajo remunerado y no remunerado. Estos también han servido de insumo para calcular el valor económico del trabajo no remunerado y evidenciar que las mujeres, a través del trabajo doméstico y de cuidados, financian y sostienen las economías nacionales y, muchas veces, subsidian las limitadas políticas sociales en este terreno.

tipo de discapacidad, pueden ser funcionales en ciertas actividades y en otras no, esto depende del tipo y severidad de la discapacidad (Inegi, s.f.). Con esto se puede resumir que la intensidad de asistencia variará dependiendo de las características de cada sujeto que lo necesita.

Otra variable importante en la Enasic es la referida al sexo de quienes ocupan cuidados, observando, a nivel general, un ligero incremento de población femenina que los necesita –sobre todo en la población de 60 años y más–. Esta realidad ha sido la base de lo que se denomina la «feminización de la vejez», pues además de la alta sobrevivencia de las mujeres mayores, son estas quienes padecen por más tiempo enfermedades crónicas y discapacitantes (Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres], 2015). Estos datos se confirman en la Enasic (Inegi, s.f.) y se documenta que las personas de 60 años y más que requieren cuidado representan el 17 por ciento; de este porcentaje, el 9.1 son mujeres y el 7.9 son hombres; información relevante para pensar en políticas de cuidados con perspectiva de género.

Adicionalmente, muchas mujeres mayores cuidadoras reportan distintas repercusiones que deja el cuidar a alguna persona a su edad. Estas afectaciones forman parte de los impactos en su bienestar integral, en su libertad y derecho a no cuidar, al igual que en su capacidad de elegir, su salud y su integridad corporal (Nussbaum, 2000/2002). Esta situación las coloca en una responsabilidad de la que no pueden escapar, obligadas por el *deber ser femenino* aprendido en la cultura.

Existe una gran cantidad de estudios que dan cuenta de la sobrecarga y las afectaciones que padecen las cuidadoras de personas mayores (Arroyo *et al*., 2011; Ramos y Flores, 2021; Robles, 2007), así como de la ausencia de redes de apoyo institucionales, comunitarias y de otros miembros de las familias –especialmente de los varones–, colocándolas en una posición de mayor vulnerabilidad. Los datos de la Enasic confirman esta aseveración; mientras que un 32.7 por ciento de hombres otorga cuidados a personas mayores, el 67.3 por ciento corresponde a mujeres (Inegi, s.f.). Esta desigualdad de género ha sido evidenciada en varias encuestas e investigaciones sobre el tema.

La atención que se otorga a las personas mayores suele ser intensa y permanente, también conlleva importantes limitaciones en la realización personal, en los tiempos de descanso y en el mantenimiento de relaciones sociales de las cuidadoras. Igualmente, las horas que dedican a múltiples tareas, desde alimentar o asear el cuerpo de la persona hasta mantener limpio su entorno, hacer las compras, preparar comida y dar medicamentos,

hacen que vivan en una pobreza de tiempo que afecta su autocuidado (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2022; Inegi, s.f.; Montes de Oca *et al.*, 2018).

## *Metodología*

Como ya se adelantó, este trabajo muestra relatos producto de entrevistas cualitativas a cuidadoras de personas mayores. Estas entrevistas se realizaron en dos proyectos de investigación llevados a cabo en la ciudad de Durango en distintos momentos –2009 y 2018–, y fueron retomadas con el propósito de analizar las dimensiones de desigualdad y violencia estructural presentes en los relatos. El estudio en ambos proyectos fue temático y contó con el consentimiento de los participantes y se garantizó el anonimato de sus identidades mediante el uso de seudónimos y un manejo ético de la información.

## *Algunos resultados*

Los resultados que se muestran en este apartado se vinculan con elementos de violencia estructural y de género, así como con la presencia de múltiples disparidades que padecen las mujeres que atienden a personas mayores. Estas desigualdades son múltiples y complejas, pues no siempre se identifican con claridad. Conllevan algunas formas de violencia fundadas en una inamovible división sexual del trabajo que tiene su base en un sistema patriarcal de las sociedades occidentales. Es un sistema que mantiene mandatos de masculinidad que defienden las actividades productivas de los hombres sobre las reproductivas asignadas a las mujeres (Izquierdo, 1999; ONU Mujeres, 2015). Desde una óptica feminista, el patriarcado a lo largo de la historia ha generado históricamente una serie de opresiones a las mujeres en función de verlas como cuerpos para otros y al servicio de otros –el estado y los hombres– (Cabnal, 2010).

Las desigualdades en la tarea de cuidados representan, actualmente, un nudo crítico para las mujeres (Batthyány, 2024) y una fuente de tensión y de violencia –muchas veces desapercibida para quienes la padecen–. Un ejemplo claro se relaciona con las mujeres que migran del sur global al norte global para hacerse cargo del cuidado de niños o personas mayores en hogares

ajenos. Con el propósito de generar ingresos que enviarán a sus países de origen, dejan el cuidado de sus propias familias en manos de otras mujeres –madres, hermanas o hijas– (Pérez, 2006; Razavi y Staab, 2010). Ellas dan afecto a quienes les encargan cuidar, se trata de una especie de *extracción de amor*, sutil y difícil de cuantificar, algo semejante a un *imperialismo emocional*, pues las cuidadoras migrantes sustituyen ese amor y cuidados que no pueden brindar a los miembros de sus propias familias que han dejado atrás (Ehrenreich y Hochschild, 2003, p. 24).

Otra forma de desigualdad es la que experimentan algunas mujeres con mayor vulnerabilidad social y económica que otras. Frecuentemente son nueras, nietas o sobrinas quienes cuidan a las personas mayores a cambio de un ingreso económico –fijado por los familiares directos de la persona asistida–. Dado que existe un lazo de parentesco entre la persona cuidadora y la persona que atiende, se asume que no debe haber un pago formal, pues está de por medio una relación de afecto y lo que se hace por amor no se debe cobrar. Esto es un cuidado barato que funciona como un amortiguador que disminuye la tensión familiar, y al mismo tiempo se espera que el cuidado sea más afectivo y con calidad ya que proviene de miembros de la familia.

Desde la perspectiva de la economía del cuidado, este trabajo en las familias es el «motor oculto» que mantiene en funcionamiento nuestras economías, empresas y sociedades (Oxfam Internacional, s.f., párr. 2) y sostiene la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin este trabajo cotidiano que permite que el capital disponga todos los días de trabajadores en condiciones de emplearse, el sistema simplemente no podría reproducirse (Federici, 2013; Oxfam Internacional, s.f.; Pérez, 2014; Rodríguez, 2015).

Por último, en la contratación de empleadas domésticas, frecuentemente se les suman ciertas actividades de cuidado por el mismo salario, incurriendo en una forma de explotación. En México, a pesar de que la Ley Federal del Trabajo reconoce los derechos de las trabajadoras del hogar, en la realidad esto no se lleva a cabo, quedando a criterio de los empleadores fijar el monto de pago y decidir si otorgan o no alguna prestación relacionada con la atención sanitaria. Adicionalmente, en algunos casos también viven agresiones o distintas formas de violencia en los hogares donde trabajan, dado que estos eventos ocurren en espacios privados, generalmente no se denuncian (Inmujeres, 2022).

En un nivel micro, las desigualdades están presentes en el discurso ya conocido de que el cuidado es *natural y propio de las mujeres*. Como plantea Robles (2007), las creencias en torno a esta naturalización se fundamentan

en características atribuibles a la personalidad/identidad femenina: la paciencia, el afecto, el contar con ciertas virtudes –como ser precavidas, cuidadosas, detallistas, etcétera–. Estas cualidades las hacen las cuidadoras idóneas, excluyendo a quienes no las poseen. Además, estos atributos se encuentran estrechamente ligados al *instinto maternal*. Hasta hace poco, aún se discutía que todas las mujeres por *naturaleza* traen instinto materno, es decir, *instinto de cuidar*, y, debido a ello, no hay nadie mejor que ellas para otorgar cuidados.

Fue hasta el surgimiento de los movimientos feministas que se planteó que el instinto maternal es resultado de una construcción social estratégicamente pensada para sostener el sistema patriarcal. En acuerdo con Proveyer (2008), al desconocerse este carácter estructural, las distintas expresiones de violencia instauradas en la vida cotidiana de las mujeres como prácticas sociales aceptadas suelen ser tratadas como algo normal. Permanecen indebidamente ocultas y las mismas mujeres las despliegan en sus relaciones sin advertir sus orígenes estructurales ni los procesos de legitimación o reproducción en los que participan.

Aquí emerge el carácter estructural de género que también convierte a las mujeres en coautoras o coadyuvantes. Ellas son agentes culturales de violencia como consecuencia de sus propias historias de vida, la forma en que han sido socializadas, los valores culturales imperantes en la escuela, la iglesia o la comunidad. En otras palabras, son los valores internalizados por las mujeres los que reproducen el poder vertical y activan métodos violentos para resolver conflictos propios y ajenos (Proveyer, 2008).

En este aprendizaje social, las mujeres han creído esta premisa: los cuerpos femeninos son cuerpos-para-otros. Existe una culpa judeocristiana de no cumplir con la disponibilidad permanente para los demás. El cuidado femenino se construye sobre una fuerte influencia cultural y aprendizaje social, mismos que son distintos para los varones, pues aún cuando en muchos hogares donde el hombre y la mujer comparten la responsabilidad del sustento económico, ellos se posicionan como los jefes del hogar, mientras que ellas son las amas de casa (Pedrero, 2018). El relato de «Carmen» de 67 años de edad –quien es esposa y cuidadora– muestra las afectaciones a los cuerpos en la tarea de cuidar:

> Me duele la espalda, me duele la cintura, las piernas, pero es también por mi diabetes. También por la diabetes me siento mal, porque a veces me deprimo demasiado y me duele todo, todo el cuerpo y me siento muy mal, y así tengo

que hacerlo. Aunque sea arrastrando los pies tengo que hacerlo porque me necesita y lo debo de hacer.

La presencia de las mujeres en la reproducción de normas de desigualdad y sometimiento entre los géneros y en la socialización de hijos e hijas mantiene esta realidad; sus acciones replican el innegable carácter estructural de la violencia. Nussbaum (2000/2002) plantea que la institución familiar también se convierte –en muchas culturas– en un dispositivo de desigualdad y violencia, que se puede reproducir en varias generaciones. Es decir, la familia puede significar amor y solidaridad, pero también desatención, abuso y humillación. Este argumento toma importancia en el planteamiento de Nussbaum en su capítulo «Amor, cuidados y dignidad» donde hace referencias a varios casos de violencia hacia las mujeres teniendo como centro a los cuidados que realizan en la familia.

El aporte de Nussbaum, desde su *enfoque de capacidades humanas*, invita a cuestionar: ¿qué es lo que hace la familia para desarrollar las capacidades de sus miembros en el área del amor y el cuidado? Esta pregunta resulta indispensable para entender el contexto de desigualdad que viven algunas mujeres. En el enfoque de capacidades se plantea un principio: ver a cada persona como un fin, donde la sociedad pueda garantizar un mínimo de bienestar básico para vivir con libertades y oportunidades elementales. Tal principio es urgente cuando pensamos en las vidas de algunas mujeres en la familia.

No solo es importante preservar el amor en la familia, sino también garantizar la capacidad de cada persona para elegir relaciones apropiadas de amor y cuidado. Es decir, darles centralidad a las opciones y tener la posibilidad de ruptura. En otras palabras, las mujeres tienen el derecho a no cuidar, lo cual resulta particularmente vital para cualquier política que busca promover la igualdad de las mujeres y, por ende, tener acceso a la justicia. Esto coincide con otros planteamientos feministas en que los patrones de amor y cuidados se explican, al menos en parte, como construcciones culturales, los cuales pueden ser cuestionados en sí mismos y en las creencias que los sustentan, pues estos se aprenden en un contexto particular donde hombres y mujeres ocupan distintas posiciones de poder en la familia (Nussbaum, 2002).

Los aprendizajes en torno al cuidado tienen su base en el carácter estructural de la violencia en la vida de las mujeres y reside precisamente en que son prácticas sociales aceptadas, normalizadas y ocultas que las mujeres

han incorporado en su mundo social, obviando los sistemas de reproducción estructural a las que son sujetas. Este tipo de violencia normaliza el discurso de la opresión, el sometimiento y la subordinación bajo el disfraz de *así es como funcionan las cosas*, «así es la vida y así es como ha sido siempre» (Díaz, 2023, párr. 2). Es en este sentido que ellas mismas liberan a los varones de una responsabilidad que debería ser compartida. Así lo cuenta «Nora» de 63 años –esposa y cuidadora–:

> No... sería mucho más difícil para los hombres [cuidar]. Como quiera, Dios a uno de mujer le ha dado más fortaleza o se inclina más a Dios, no sé, pero los hombres yo opino que para nada. Él, yo creo, ya –adiós, nos vemos–, no sé, o *equis*. Pero si me ayudaran... pero no, no se compara. Uno de mujer es más noble, más sentimental o no sé, pero uno de mujer puede hacer hasta cuatro veces una cosa y los hombres se limitan a una sola cosa. ¿No se ha fijado? Yo por ejemplo puedo tender, estar cociendo frijoles, lavando, moviéndole a la sopa o *equis*.

Nora nos conecta con los planteamientos de Munévar-Munévar (2009), quien identifica que, a partir de las propias historias de vida y las formas de socialización aprendidas en una etapa temprana, son ellas mismas las que se convierten en «agentes culturales de la violencia» (p. 361). Es la familia, la escuela, la religión y la comunidad quienes reproducen *valores* plasmados en un poder vertical que toma forma de acciones violentas, como son las normas de desigualdad y sometimiento conllevadas en la asignación del cuidado a ciertas mujeres. Para Zizek (2008/2009), esto se colocaría en un tipo de violencia objetiva, propia de ese estado de cosas consideradas *normales*; por tanto, es invisible dado que sostiene la normalidad y es inherente al sistema.

La falta de inclusión de los varones en las tareas de cuidado no es la única forma de desigualdad que viven las cuidadoras. También hay otras mujeres a quienes se les excluye –o se autoexcluyen– de esta responsabilidad. Ejemplo de ello lo son una mayoría de hombres con poder político y económico y aquellas otras mujeres que, por tener un mayor estatus económico, profesional o social, quedan al margen de la responsabilidad de cuidar a las personas mayores, como se muestra en el relato de «Rosa» –hija soltera y cuidadora–:

> Una vez que se puso mala [su madre], le hablé a mi hermana: «Sabes que mi mamá se puso mala, la van a volver a operar». ¡Uf!, todos me regañaron, que

> yo porque le había hablado, que se había puesto muy mala [la hermana], que le subió la presión… O sea, todos tan, tan, tan… Y pues me dije: «No vuelvo a hablar, a incomodar… Perdón». Y no, ya no les hablo. Ah, y mi mamá también: «¿Por qué le hablaste? Ella está muy ocupada». […] «Mira», le dije, «creí que era mi obligación avisarles, pero si pasa eso, pues yo ya, ya no les aviso». Y menos porque me van a regañar porque incomodo a la señorita, entonces me las ingenio yo sola.

Estas *justificaciones* para eludir las tareas de cuidado, argumentadas tanto por algunas mujeres como por muchos hombres, constituyen lo que Tronto (2013) denomina «irresponsabilidad privilegiada», ya que desde la perspectiva moral entiende que son «las formas en que la división del trabajo y los valores sociales existentes permiten a algunas personas excusarse de las responsabilidades básicas de cuidado porque tienen otro trabajo más importante que realizar» (p. 121 [traducción propia]). Este tipo de privilegio también se observa desde la falta de representatividad en la toma de decisiones de personas cuya participación política ha sido, históricamente, obstaculizada. Tronto (2013) señala que, desde estas características, se genera automáticamente *un pase* sexista, patriarcal y binario –de forma tácita– que ciertos grupos e instituciones se asignan para no asumir responsabilidades de cuidados (p. 122 [traducción propia]).

Otras expresiones de desigualdad en los cuidados se manifiestan en las afectaciones que las mujeres tienen en su salud física y mental, y en sus escasas o nulas oportunidades de tiempo libre, por lo que es importante valorar el tiempo que muchas mujeres destinan este trabajo. En México, la Enasic reveló que las mujeres que son cuidadoras principales dedicaron, en promedio, 38.9 horas a la semana a dicha labor; en el caso de los hombres cuidadores principales, el promedio fue de 30.6 horas (Inegi, s.f.). Esta pobreza de tiempo en las mujeres conlleva las repercusiones ya mencionadas, pero también el abandono de otras actividades como el estudio, la convivencia familiar y el tiempo de descanso. Los siguientes relatos nos presentan ejemplos de dichas desigualdades, enfatizando la pobreza de tiempo para su bienestar y autocuidado:

> A veces me pongo triste porque no me puedo ir a la iglesia, porque yo era de ir a los grupos, a todo, y cuando no voy digo: «Ay, ahora no fui». Antes sí me sentía más… Ya ahora ya no, porque dice el padre [el sacerdote] que yo tengo mi misión, que no me desespere, que es mi misión aquí cuidar a mi mamá

> y que todo va pasando… Las cosas… Pero voy y me regreso pronto, para no dejarla tanto tiempo solita. («Francelia», hija cuidadora)
>
> Por ejemplo, que el día 10 de mayo, que celebran con los jubilados, ¿verdad?, pues ya no puedo yo a esas cosas, no puedo, ¿cómo la dejo sola? [a su madre]. («Ma. Auxilio», hija cuidadora)

En los relatos se identifica la trasgresión a los derechos de las mujeres, a sus capacidades y su funcionamiento para tener una vida digna y con bienestar. Las desigualdades son una forma de violencia estructural, pues daña la dignidad de la persona al negarle la posibilidad de desarrollar sus capacidades humanas (Nussbaum, 2000/2002). La violencia de género en el cuidado se genera a partir de estructuras sociales que producen distribuciones inequitativas y responsabilidades que deberían ser compartidas socialmente –tal como sucede con el cuidado de las vidas–.

## *Discusión y conclusiones*

Cabe preguntarse: ¿cuáles son las apuestas para que los cuidados sean más democráticos y justos? Las posibilidades se abren en distintos sentidos. Las nuevas políticas de cuidado deben integrar lineamientos que se traduzcan en igualdad de derechos: una distribución de ingreso equitativa entre varones y mujeres; desmitificar la tradicional división sexual del trabajo, que a su vez disminuirá el déficit de cuidado en las familias; y equilibrar entre hombres y mujeres las políticas de conciliación laboral (Batthyány, 2024).

Por otra parte, no siempre se reconoce el cuidado como *trabajo*, ya que se le descontextualiza de la dimensión afectiva y del deber moral que le son inherentes. No todos los cuidados que se otorgan son por amor, sino por deber, por no hacerse acreedor de sanciones sociales, o por culpa. Si se le reconoce como trabajo, aún cuando esté mediado por afecto y gratitud, las cuidadoras podrán acceder a un reconocimiento, a una valoración social, a un ingreso que muchas veces dejan de percibir por dedicarse al cuidado, mermando así sus niveles de bienestar (Federici, 2018).

Las cuidadoras –incluidos los hombres– representan un grupo social vulnerable, una especie de clase social similar al proletariado, con pocos o nulos ingresos, derechos y devaluados socialmente. Durán (2018) lo denomina como el «cuidatoriado»: una nueva clase social que se ha formado a partir del creciente cuidado de personas mayores, destacando que este

grupo tiene escasos derechos y carece de conciencia de clase y capacidad de reivindicación.

Retomando los planteamientos de Tronto para avanzar a un futuro donde el cuidado sea más democrático y justo, se debe reconfigurar de forma drástica lo que se considera como público y como privado. Es decir, concebir el cuidado como un valor público y como un conjunto de prácticas públicas, sin perjuicio de que sea, al mismo tiempo, altamente personal y, en este sentido, también algo *privado*. Tronto defiende que solo una democracia cuidadora que haga hincapié en el *cuidar con* mejorará las condiciones de quienes realizan esta labor, pues ya no es posible apoyarse en el mito de la división entre lo público y lo privado. Es así que el déficit de cuidados únicamente podrá resolverse si dicho trabajo se democratiza, y sí, los problemas de la democracia solo se solucionarán si las sociedades se vuelven más cuidadoras; por lo tanto, la democracia no solo hace alusión a los procesos políticos, sino a procesos necesarios para tener una buena vida, por lo que es necesario cuidar democráticamente (Tronto, 2013). La apuesta, entonces, debe ser por la corresponsabilidad social en el cuidado.

## *Referencias*

Arroyo, C., Ribeiro, M., y Mancinas, S. (2011). *La vejez avanzada y sus cuidados. Historias, subjetividad y significados sociales.* Universidad Autónoma de Nuevo León.

Asociación Internacional de Seguridad Social. (2022). *Atender las necesidades de una población que envejece en Europa*. https://www.issa.int/es/analysis/meeting-needs-ageing-population-europe

Batthyány, K. (2024). El cuidado en el centro de los nuevos acuerdos sociales. *Análisis Carolina*, (6), 1-12. https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/el-cuidado-en-el-centro-de-los-nuevos-acuerdos-sociales/

Cabnal, L. (2010). Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En L. Cabnal, *Feminismo diversos: El feminismo comunitario* (pp. 10-25). Acsur-Las Segovias. https://elizabethruano.com/wp-content/uploads/2019/07/Cabnal-2010-Propuesta-de-Pensamiento-Epistemico-Mujeres-Indigenas.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el*

*Caribe (CAUTAL)* [Documento de proyecto]. ONU; Inegi. https://hdl.handle.net/11362/39624

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2023). *Panorama del envejecimiento y tendencias demográficas en América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/enfoques/panorama-envejecimiento-tendencias-demograficas-america-latina-caribe

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022, 9 de mayo). *Imprescindible reducir brechas de género en el mercado laboral, en actividades de cuidados y del hogar* [Comunicado núm. 3]. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadospresa/Documents/2022/COMUNICADO_03_SISTEMA_INDICADORES_POBREZA-GENERO_2016_2020.pdf

Díaz, A. (2023, 20 de septiembre). *Violencia estructural: Cuatro ejemplos para entenderla*. La Cadera de Eva. https://lacaderadeeva.com/glosario-feminista/que-se-entiende-por-violencia-estructural/8313

Durán, M. (2018). *La riqueza invisible del cuidado*. Universidad de Valencia.

Ehrenreich, B., y Hochschild, A. R. (2003). *Global Woman: Nannies, maids and sex workers in the new economy*. Metropolitan Books.

Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero: Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Traficante de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Revolucion%20en%20punto%20cero-TdS.pdf

Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al Marxismo*. Traficante de Sueños. https://traficantes.net/libros/el-patriarcado-del-salario

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s.f.). *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022* [Conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enasic/2022/#tabulados

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). (2015). *Situación social de las personas mayores en México*. Gobierno de la República. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). (2022, 21 de julio). Trabajadoras del hogar: Un servicio, no un "apoyo". https://www.gob.mx/historico-instituto/es/articulos/trabajadoras-del-hogar-un-servicio-no-un-apoyo?idiom=es

Izquierdo, M. J. (1999, 20-21 de marzo). *La construcción conceptual de la desigualdad social de las mujeres* [Ponencia]. III Congreso Catalán de Sociología. Lérida, España.

Montes de Oca, V., Garay, S., y Arroyo, C. (2018). Los cuidados en el envejecimiento. En M. Ferreyra (coord.), *El trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas públicas* (pp. 139-151). ONU Mujeres.

Munévar-Munévar, D. I., y Mena-Ortiz, L. Z. (2009). Violencia estructural de género. *Revista de la Facultad de Medicina*, *57*(4), 356-365. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-00112009000400008

Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades* (Trad. R. Bernet). Editorial Herder. (Trabajo original publicado en 2000).

ONU Mujeres. (2015). *Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado*. https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2016/TRABAJO%20DOME%CC%81STICO%20Serie%20Transformar%20nuestro%20mundo.pdf

Oxfam Internacional. (s.f.). *No todas las desigualdades son visibles: El verdadero valor del trabajo de cuidados*. https://www.oxfam.org/es/no-todas-las-desigualdades-son-visibles-el-verdadero-valor-del-trabajo-de-cuidados

Partida, V. (2005). La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. *Papeles de Población*, *11*(45), 9-27. https://www.redalyc.org/pdf/112/11204502.pdf

Pedrero, M. (2018). Diferencias de género y roles familiares en la asignación de tiempo destinado a cuidados. En M. Ferreyra (coord.), *El trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas públicas* (pp. 57-70). ONU Mujeres.

Pérez, A. (2006). Amenaza tormenta: La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. *Revista de Economía Crítica*, *1*(5), 8-37. https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/388

Pérez, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida* (4.ª ed.). Traficantes de Sueños.

Proveyer, C. (2008). *La violencia se aprende*. América Latina en Movimiento. https://www.alainet.org/es/articulo/131342?language=es

Ramos, M. G., y Flores, A. (2021). Malestares en cuidadoras de personas adultas mayores dependientes en un contexto rural de Tlaxcala, México. *Revista CS, Estudios Sociales sobre América Latina,* 35, 67-97. https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/4891

Razavi, S., y Staab, S. (2010). Mucho trabajo y poco salario: Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado. *Revista Internacional del Trabajo*, *129*(4), 449-467. https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2010.00095.x

Robles, L. (2007). *La invisibilidad del cuidado a los enfermos crónicos. Un estudio cualitativo en el Barrio de Oblatos*. Editorial Universitaria.

Rodríguez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Revista Nueva Sociedad*, (256), 30-44.

Tronto, J. (2013). *Caring democracy. Markets, equality, and justice*. University Press.

United Nations. (2019). *World Population Prospects 2019: Highlights*. UN Department of Economic and Social Affairs. https://www.un.org/es/desa/world-population-prospects-2019-highlights

Zizek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales* (Trad. A. J. Antón). Paidos Ibérica. (Trabajo original publicado en 2008).

# Semblanzas

*Coordinadores*

*Gerardo Ordóñez-Barba*
Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti), nivel III, de la Academia Mexicana de Ciencias, y es miembro numerario de la Academia de Ciencias de Baja California. Se especializa en el estudio de los sistemas de bienestar, las políticas sociales y los programas de combate a la pobreza. Entre sus publicaciones más recientes destaca *Balance de la política social en tiempos del COVID-19 y retos de la pospandemia en México*, obra que cocoordinó con Oscar Martínez, (El Colegio de la Frontera Norte [El Colef], 2024). Desde 1990, es profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colef.
ordonez@colef.mx

*Enrique Valencia Lomelí*
Doctor en Economía por la Universidad de París VII, en Francia, y maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana. Forma parte del SNII, nivel III, es miembro del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades (Clacso) y del Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía. Sus investigaciones se centran en políticas económicas y sociales comparadas, sobre todo en América Latina y Corea del Sur. Entre sus publicaciones

más recientes destaca el capítulo «Transformaciones históricas de las políticas sociales en Corea del Sur y sus límites», en *México y la República de Corea caminando hacia un Tratado de Libre Comercio*, obra coordinada por Nayelli López, (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], 2025). Profesor en la maestría y doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara (UDG).
enrivalo@gmail.com

## *Colaboradores*

*Carlos Alberto Arellano-Esparza*
Doctor en Estudios del Desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas; además, realizó estudios de posgrado en Reino Unido, Alemania y México. Fue distinguido con la beca de doctorado Valerie Møller, otorgada por la International Society for Quality of Life Studies. Su trabajo de investigación se centra en temas sobre el bienestar y la política social. Entre sus publicaciones más recientes destaca el capítulo «Configuraciones del bienestar subjetivo en México», de *Políticas sociales, grupos vulnerables y bienestar: Miradas interdisciplinarias,* obra coordinada por Miguel Calderón, Paola Gutiérrez y Sagrario Garay, (Universidad Autónoma de Nuevo León [UANL]; Universidad Iberoamericana Puebla; Universidad Autónoma de Baja California [UABC], en prensa). Actualmente, es investigador posdoctoral de la UANL.
caae@uaz.edu.mx

*Concepción Arroyo-Rueda*
Doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social por la UANL. Cuenta con una especialidad en Políticas de Cuidado con Perspectiva de Género por el Clacso-Brasil. Es miembro del SNII, nivel II. Sus líneas de investigación se centran en el envejecimiento, los cuidados, los procesos sociales y el bienestar. Coautora con Jorge Bracamontes y Vanessa de los Santos del artículo «Representaciones sociales del envejecimiento y la vejez en estudiantes de trabajo social» (*Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, 2026). Actualmente, es profesora-investigadora en

la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED).
aguaconflores@gmail.com

*Jorge Enrique Bracamontes-Grajeda*
Doctor en Filosofía con especialidad en Políticas Comparadas de Bienestar y maestro en Ciencias con orientación en Trabajo Social por la UANL. Licenciado en Economía y maestro en Docencia en Educación Superior por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Miembro del SNII, nivel I. Sus líneas de investigación se centran en seguridad y protección social, envejecimiento y políticas sociales. Entre sus publicaciones más recientes destaca «Representaciones sociales del envejecimiento y la vejez en estudiantes de trabajo social», artículo que coescribió con Concepción Arroyo y Vanessa de los Santos, (*Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, 2026). Actualmente, es profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Trabajo Social de la UJED.
jbgrajeda@gmail.com

*Miguel Calderón Chelius*
Doctor en Sociología por el Colegio de México (Colmex), maestro en Estudios Regionales por el Instituto Mora y licenciado en Sociología por la UNAM. Miembro del SNII, nivel I. Se especializa en cuestiones del desarrollo, estudios y medición de la pobreza y la desigualdad, construcción de canastas de satisfactores, diseño y evaluación de políticas públicas y análisis de procesos políticos. Entre sus publicaciones más recientes destaca el capítulo «How to Measure Inequality? A Proposal to Adjust Income Distribution in El Salvador, Guatemala and Costa Rica», en *Inequality in Central America, Mexico and the Caribbean: Gap Analysis And Overcoming Strategies*, obra editada por Sandra Huenchuan y Miguel del Castillo, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024). Actualmente, es académico de la Universidad Iberoamericana Puebla y dirige el Observatorio de Salarios de esa misma universidad. También forma parte del Observatorio de la Deuda Social de América Latina y de la Red de Pobreza de la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús.
mcalderon.chelius@gmail.com

*Manuel Canto Chac*
Doctor en Sociología por la UNAM, maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Miembro del SNII, nivel II. Forma parte de diversas organizaciones civiles y es responsable de distintos convenios de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) con Gobiernos locales y federales. Su trabajo de investigación se centra en temas sobre las políticas públicas, la participación ciudadana y la política social. Entre sus publicaciones más recientes destaca el capítulo «El diseño de las políticas públicas. Tiempo y horizonte», en *Investigación en Diseño: Discusiones contemporáneas sobre sus oportunidades y desafíos*, obra coordinada por Francisco de la Torre, (Universidad Autónoma Metropolitana, 2024). Actualmente, es profesor-investigador titular C en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.
manuelcantoch@hotmail.com

*Fernando Cortés*
Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), Unidad Regional Occidente, y economista por la Universidad de Chile. Investigador Nacional Emérito del SNII y miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Su trabajo de investigación se centra en la pobreza y la desigualdad social. Entre sus publicaciones más recientes destaca el artículo de revista «La desigualdad en los ingresos. Algunas de sus repercusiones sociales en México» (*UNAM Internacional*, 2025). Actualmente, es profesor asociado al Programa de Estudios Interdisciplinario del Colmex, académico del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM y profesor emérito de la Flacso.
fcortes@colmex.mx

*Thania de la Garza N.*
Maestra y economista en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Consultora independiente para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del Caribe, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras organizaciones de cooperación internacional. Su trabajo de investigación se centra en los sistemas de evaluación de programas públicos y el desarrollo social. Entre sus publicaciones más recientes destaca el capítulo «The

Emergence of Evaluation Systems in Low- and Middle-Income Countries», en *Handbook of Public Policy Evaluation*, obra editada por Frédéric Varone, Steve Jacob y Pirmin Bundi, (Elgar Publishing, 2023). Actualmente, es profesora en la Especialización en Desarrollo Social del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.
thania.delagarza.n@gmail.com

*Hugo Cesar de la Torre Valdez*
Doctor en Ciencias y maestro en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), maestro en Salud Pública por la Universidad Internacional Iberoamericana y licenciado en Economía por la Universidad de Sonora. Es miembro del SNII, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas sobre desarrollo regional, sustentabilidad, sistemas alimentarios, salud pública, geografía económica, seguridad alimentaria, género y procesos rurales. Coautor con Maribel Pallanez y Nancy Sánchez del artículo «Transformación de un sistema socioecológico alimentario y su adaptación basada en ecosistemas (AbE) en la parte baja de la cuenca río Bacoachi (México)» (*Revista Espacios*, 2025). Actualmente, es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Estatal de Sonora (UES).
hugo.delatorre@ues.mx

*Vanessa de los Santos Amaya*
Doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social por la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL. Miembro del SNII, nivel I. Integrante de la Red Nacional de Trabajo Social Gerontológico en México. Su trabajo de investigación se centra en los procesos sociales, el envejecimiento y el bienestar. Coautora con Concepción Arroyo y Jorge Bracamontes del artículo «Representaciones sociales del envejecimiento y la vejez en estudiantes de trabajo social» (*Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, 2026). Actualmente, es profesora de tiempo completo en la Facultad de Trabajo Social de la UJED.
perla_dls@hotmail.com

*Sagrario Garay Villegas*
Doctora en Estudios de Población por el Colmex, maestra y licenciada en Economía por la UAM. Es miembro del SNII, nivel III. Sus líneas de investigación abarcan los temas de envejecimiento, familia, redes de apoyo,

cuidados, género y derechos de las personas mayores. Su publicación más reciente es «"Más merezco, pero con esto me conformo": Percepción del bienestar de las personas mayores rurales en condiciones de pobreza que reciben la pensión universal», artículo que coescribió con Miguel Calderón y Paola Gutiérrez, (*Textual*, 2026). Actualmente, es profesora-investigadora en el Departamento de Posgrado de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL.
sgarayv@gmail.com

*Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar*
Doctora en Ciencias Sociales por la Flacso-México, maestra en Estudios Regionales por el Instituto Mora y licenciada en Sociología por la UAM-Azcapotzalco. Es miembro del SNII, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en las políticas sociales, actores públicos a nivel estatal, discriminación, cuidados y derechos de las personas mayores, vejez y procesos de envejecimiento a nivel subnacional. Coautora con Oscar Hernández-Lara del artículo «COVID-19 en la vejez institucionalizada: cuidados de las personas mayores en la frontera norte de México» (*Revista Kairós*, 2021). Actualmente, es profesora-investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC, en donde desarrolla estudios sobre cuidados y atención a personas mayores en la frontera norte de México.
paola.carmina1721@gmail.com

*Luis Huesca Reynoso*
Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es miembro del SNII, nivel II; de la Academia Mexicana de Ciencias; y pertenece al Comité Editorial de *El Trimestre Económico*. Colaboró en el proyecto «Mexmod: Modelo de Impuestos y Transferencias 2014-2022 para México», junto a la Dra. Linda Llamas, certificado por el Institute for Social and Economic Research (ISER) de la Universidad de Essex en Reino Unido. Entre sus publicaciones más recientes destaca «Una ruta de reforma con bienestar social a los impuestos indirectos en México», artículo que coescribió con Linda Llamas, (*El Trimestre Económico,* 2025). Actualmente, es profesor titular D del Departamento de Economía del CIAD; participante activo del Grupo de Investigación en Políticas Públicas de Quebec, Canadá; y consultor para el Banco Mundial en sus líneas de investigación sobre economía pública, distribución del ingreso y economía laboral.
lhuesca@ciad.mx

*Máximo Ernesto Jaramillo Molina*
Doctor en Sociología por el Colmex y economista por la UDG. Miembro del SNII, nivel I. Creador del proyecto de divulgación «Gatitos Contra la Desigualdad» y cofundador del Instituto de Estudios sobre Desigualdad (Indesig). Senior Fellowship del programa Atlantic Fellows for Social and Economic Equity (AFSEE) del International Inequalities Institute (LSE). Entre sus publicaciones destaca la obra *Pobres porque quieren: Mitos de la desigualdad y la meritocracia* (Grijalbo, 2024). Actualmente, es activista en Guadalajara e investigador en la UDG, donde coordina el Observatorio de Desigualdades.
maximo.jaramillo@academicos.udg.mx

*Linda Irene Llamas Rembao*
Doctora en Desarrollo Regional por el CIAD. Miembro del SNII, nivel I. Colaboró con el Dr. Luis Huesca en el proyecto continuo «Mexmod: Modelo de Impuestos y Transferencias 2014-2022 para México». Su trabajo de investigación se centra en economía pública y economía de la salud. Entre sus publicaciones más recientes destaca el artículo «Efectos de una reforma al impuesto especial al tabaco: Ganadores y perdedores» (*Análisis Económico*, 2024). Actualmente, es profesora titular nivel 3 en la UES y consultora en el Banco Mundial. En coordinación con el Dr. Rafael Correa, es codirectora de la revista indizada *Propuestas para el Desarrollo*.
linda.llamas@ues.mx

*Ricardo López Salazar*
Doctor en Ciencias con especialidad en Desarrollo Regional por el CIAD, maestro en Desarrollo Regional por El Colef y economista por la Universidad de Sonora (Unison). Miembro del SNII, nivel I, de la Red Mexicana de Investigación en Política Social (Remipso), así como de la Red de Investigación México-Francia de la Casa Universitaria Franco-Mexicana. Sus líneas de investigación se centran en bienestar social, política alimentaria y economía rural. Coordinador de la obra *Con M de México, con M de maíz: el maíz mexicano desde los surcos a la cazuela* (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez [UACJ], 2025). Actualmente, es profesor-investigador de tiempo completo titular C en la UACJ, campus Nuevo Casas Grandes.
ricardo.lopez@uacj.mx

*Héctor Nájera*
Doctor por el Centro de Pobreza y Justicia Social de la Universidad de Bristol en Reino Unido. Miembro del SNII, nivel II. Se especializa en medición y análisis de pobreza, y desigualdad social a partir de métodos estadísticos avanzados. Su publicación más reciente es el artículo «A Bayesian Approach for Valid and Credible Inferences on the 2010-2020 Changes in Multidimensional Poverty in Mexico at Municipal Level» (*Social Indicators Research*, 2026). Actualmente, es docente en el posgrado de Economía de la UNAM y en 2020 se incorporó como Investigador Asociado C en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la misma universidad.
hector.najera@comunidad.unam.mx

*Víctor Pérez-Hernández*
Candidato a doctor en Economía por el ISER de la Universidad de Essex en Reino Unido, en donde también obtuvo la maestría en Applied Economics and Data Analysis. Es especialista en análisis y medición de la pobreza, dinámica de la pobreza, desigualdad económica, empleo y mercado laboral, así como en el impacto de programas sociales en América Latina. Coautor con Alan Hernández-Solano y Brisna Beltrán del artículo «Rethinking Poverty Metrics: How Outlier Management Affects Poverty Estimates in Mexico» (*Social Sciences*, 2025). Actualmente, es académico de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México.
victor.hernandez@ibero.mx

*Mariana Saldivar-Frausto*
Doctora en Nutrición Poblacional por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Candidata a Investigadora Nacional en el SNII. Sus áreas de interés de investigación son sobre epidemiología nutricional y políticas públicas de alimentación y nutrición. Coautora del artículo «Update and Comparative Analysis of Food Environment Policies in Mexico: Implementation of the Healthy Food Environment Policy Index in 2016 and 2024» (*Obesity Reviews,* 2026). Actualmente, se desempeña como docente investigadora en la UAZ.
mariana.saldivar@uaz.edu.mx

*Omar Stabridis*
Doctor en Economía por el Colmex, maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciado en Economía por

la Universidad Nacional Federico Villarreal, en Perú. Miembro del SNII, nivel I, de la Red Mexicana de Investigación en Política Social, del Grupo de Trabajo y Política Social del Clacso y de la International Health Economics Association. Sus líneas de investigación giran en torno a la modelación económica del hogar, microeconometría aplicada, economía de la salud, laboral y agrícola, y evaluación de políticas públicas con un enfoque estadístico. Su publicación más reciente es el artículo «Migración laboral: Estrategia de enfrentamiento de los jornaleros agrícolas para mitigar la pobreza en México» (*Vértice Universitario*, 2026). Actualmente, es investigador titular de El Colef en el Departamento de Estudios de Administración Pública.
ostabridis@colef.mx

*Ricardo Velázquez Leyer*
Doctor en Política Social por la Universidad de Bath, especialista en análisis de políticas públicas y política social comparada. Miembro del SNII, nivel I. Integrante de los comités editoriales de las revistas académicas *Social Policy and Society* y *Journal of International and Comparative Social Policy*. Su investigación se centra en el estudio de las causas y efectos del desarrollo de la política social en países latinoamericanos. Coautor con Viviana Ramírez, Gibrán Cruz-Martínez y Theodoros Papadopoulos del capítulo «Current trends, persistent challenges, and emerging opportunities of social policy implementation in Latin America and Southern Europe» (*Journal of International and Comparative Social Policy*, 2026). Actualmente, es profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana.
ricardo.velazquez@ibero.mx

*La política social del gobierno de la Cuarta Transformación:*
*Balance de un sexenio y perspectivas de futuro*
Edición al cuidado de la Coordinación de Publicaciones
de la Dirección General Editorial
de El Colegio de la Frontera Norte,
9 de octubre de 2026.

Para comentarios, enviarlos a:
cpublicaciones@colef.mx

La conclusión del primer gobierno de la autodenominada «Cuarta Transformación», presidido por Andrés Manuel López Obrador, dejó muchas dudas respecto a su desempeño en diversas áreas del desarrollo. Por ello, en este libro colectivo se realiza un balance de las reformas de la política social que se implementaron en el período 2019-2024, así como de las perspectivas que se vislumbran para el futuro de las políticas y el bienestar sociales.

La evidencia muestra que, a pesar de que la cobertura de la mayoría de los programas sociales aumentó, la distribución de los beneficios desfavoreció a los más pobres; las metas de autosuficiencia y soberanía alimentaria planteadas al inicio del sexenio no se cumplieron; las personas mayores mejoraron sus ingresos a través de las pensiones no contributivas, sin embargo, los cambios en la salud asistencial redundaron en una regresión en el acceso a los servicios; y la política de cuidados cobró importancia, pero el progreso fue limitado.

En síntesis, se requiere un enfoque integral en la política social que incluya una reforma fiscal para aumentar la recaudación y mejorar la progresividad de los impuestos, dar mayor atención a la calidad de los servicios sociales y fomentar la inclusión de todos los sectores de la población, particularmente de los más pobres.

Ciencia y Tecnología
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación

El Colegio de la Frontera Norte
CIDE
CIESAS
EL COLEGIO DE MICHOACÁN, A. C.
EL COLEGIO DE SAN LUIS
Instituto Mora