

Política social y pobreza en la 4T

Social policy and poverty in the 4T

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

Resumen: El gobierno federal mexicano del presidente Andrés Manuel López Obrador ha realizado cambios relevantes a la política social del país a partir de un ideario que tiene como objetivo a la población vulnerable, lo que se sintetiza en su lema “Primero los pobres”. Este artículo analiza dicha política social, desentrañando sus pormenores tanto en el ámbito normativo como en el práctico, para concluir que vacíos, contradicciones e insuficiencias de la misma han incidido en el aumento de la pobreza en el país, razón por la cual su lema central aún no se concreta.

Palabras clave: política social, pobreza, programas sociales, gasto social, México.

Abstract: The Mexican federal government headed by president Andrés Manuel Lopez Obrador has changed the country’s social policy, following an ideal centered on the vulnerable population, synthesized in the slogan “The poor first”. This article analyzes that social policy, examining its details both in the normative and in the practical spheres. It concludes that the gaps, contradictions and insufficiencies of that policy have led to an increase in poverty, which means that its central slogan has not yet materialized.

Keywords: social policy, poverty, social programs, social spending, Mexico.

El presente artículo expone un análisis de la política social del gobierno federal mexicano del periodo 2018-2024, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), una vez transcurridos casi cuatro años de su mandato. Ya que es la primera administración en México de un presidente identificado con la izquierda electoral, proveniente de un partido político que es “solidario con las luchas de los más excluidos, explotados y humillados”, el estudio de sus concepciones, acciones y resultados es imperioso.

Concretamente, como parte de sus principios rectores de gobierno y orientaciones de política social, el presidente AMLO ha planteado que su estrategia, los programas y los recursos de bienestar social tengan como fundamento la atención prioritaria a grupos vulnerables y regiones marginadas, lo que se ha sintetizado en su expresión: “Primero los pobres”. Este texto, por lo tanto, analiza y evalúa ese fundamento en la política social del gobierno federal autodenominado de la Cuarta Transformación (4T) de la vida pública de México.

Este documento se estructura en tres apartados. Con el objetivo de establecer referentes para el análisis comparativo, en la primera parte se asienta un diagnóstico de la política social en México en su combate a la pobreza hasta el año 2018, fecha en que AMLO inició funciones como presidente de México. Una vez establecidas las características estructurales y los resultados de la política social en México para la contención de la pobreza, en el segundo apartado se examinan las principales acciones realizadas por el actual gobierno federal en materia de bienestar social y combate a la pobreza. Para concluir, en el último apartado se presenta un balance y se examinan resultados sobresalientes no sólo por sus alcances, sino también por sus contrasentidos para llevar a la práctica el “Primero los pobres”.

EL RÉGIMEN DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

El régimen de política social (RPS)¹ contemporáneo en México se edificó incorporando cinco rasgos provocados por la interacción de su contexto

1 En este texto se entiende la política social como el entramado de orientaciones, instituciones, estrategias, recursos y acciones que tienen tanto objetivos sociales (la provisión del bienestar social y la lucha contra la pobreza) como objetivos económicos (atemperar las fallas del mercado) y políticos

que, en la medida que constriñeron su funcionamiento y condicionaron sus resultados, pueden catalogarse como sesgos. El primero fue que las estrategias, las instituciones y las acciones de la protección social mexicana se supeditaron al sistema económico (Torres y Rojas, 2015) pues, al concebirse que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones era suficiente para generar mercado interno, empleo y tanto bienes como servicios sociales básicos (Maldonado Valera, 2013), el resto de políticas debían gravitar en torno a dicho modelo, de manera que la política social respaldó el proyecto de industrialización (Barba Solano, 2016). Gracias a esta alineación, la política social se fue enfocando como un paliativo de las consecuencias negativas de la política económica.

En clara vinculación con el anterior, el segundo sesgo condicionante fue que el andamiaje de la protección social se estructuró en torno a la situación laboral de la población, de manera que los beneficios sociales —a excepción de la educación y la vacunación— se basaron en el trabajo asalariado (Gabarrot Arenas, 2012: 38). Así, la protección social en México no se estructuró en torno a “la categoría de ciudadano, sino de empleado” (Dautrey, 2013: 31), beneficiando así a los trabajadores urbanos, la burocracia y las clases medias, excluyendo a mujeres y hombres en el ámbito urbano con trabajos informales, población rural e indígena (Barba Solano, 2007).

El tercero significó la funcionalidad del sistema de protección social para contribuir a la estabilidad, e incluso legitimidad, del sistema político. Puesto que éste basó su estabilidad en un control vertical de la Presidencia de la República a través de las corporaciones oficiales (partido político, sindicatos y confederaciones), se privilegió la distribución de los beneficios sociales a los sectores organizados que apoyaban la gobernabilidad, lo que generó un “pacto de dominación” (Brachet-Márquez, 1996). Este régimen

(coadyuvar a la estabilidad y legitimidad del sistema político) (*cfr.* Martínez Espinoza, 2021a). Cuando la trayectoria comparte fundamentos e instrumentaciones, se puede usar la categoría analítica de régimen de política social (Pribble, 2011), la cual es apropiada contextual y metodológicamente para identificar el paquete de políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina pues, dado que en la región no se erigieron Estados de Bienestar del talante europeo, “sino más bien modelos particulares de regímenes de bienestar y de sistemas de protección social” (Uribe Gómez, 2011: 42), permite reconocer la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad (Martínez Franzoni, 2008: 35).

de “corporativismo estratificado” (Bizberg, 2012) instituyó la lógica de intercambio clientelar en la política social.

El cuarto sesgo condicionante consistió en la deficiente planeación, instrumentación y articulación de las acciones de política social, pues en muchos casos “primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos” (Valencia Lomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber, 2012: 12). Las agencias y los programas de protección social en el periodo posrevolucionario tuvieron un tratamiento prescriptivo, es decir, “sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión” (Moreno Salazar, Ortiz Guerrero y Marrufo Heredia, 2004: 57) necesarias para conformar un sistema de protección social integral. De esta forma, las instituciones y las acciones creadas para resolver problemas sociales emergentes fueron propiciando dispersión, duplicidad y desorganización en el ámbito de la política social.

Ello se ha constatado en los programas sociales, pues usualmente se han diseñado de manera deficiente, han tendido a la dispersión y la duplicidad, tienen cobertura insuficiente y un bajo nivel de rendición de cuentas (Martínez Espinoza, 2019:130-158).

El quinto sesgo condicionante comenzó a gestarse en la década de los años setenta, cuando recurrentes crisis económicas colapsaron los niveles de bienestar e incrementaron exponencialmente la pobreza en el país: entre 1968 y 1977, el número de personas en pobreza alimentaria y en pobreza de patrimonio se incrementó en 6.9 millones por cada rubro, es decir, un aumento en números absolutos que no se había presentado hasta entonces en los registros iniciados desde 1950 (Székely, 2005: 15).

Al emerger un paradigma que responsabilizó al Estado de la crisis estructural del capitalismo, se reemplazó su talante interventor por uno caracterizado por la disciplina fiscal, la reducción de sus componentes, la descentralización administrativa y la externalización de responsabilidades sociales.

Al renunciar a su talante interventor del desarrollo social, se adoptó un modelo residual en la política social, es decir, aquel donde el Estado deja la protección social a las “comunidades naturales” (familia, comunidad, empresas) y sólo interviene mínima y temporalmente cuando esas comunidades fallan (Titmuss, 1981).

La concepción sobre la pobreza pasó de reconocerse como resultado de las deficiencias productivas (Boltvinik, 1994) a identificarse como un fenómeno multidimensional resultado de la falta de capacidades. En esta teoría del capital humano, “la pobreza y la vulnerabilidad aparecen como problemas especialmente ligados a la carencia de recursos y capitales de los hogares” (Saraví, 2018: 244), con lo que “la única manera de superar la pobreza es mediante la participación de los individuos en el mercado” (Barajas, 2011: 210), por lo que habría que apoyarlos proporcionándoles oportunidades para su integración, como se asentó en los planes nacionales de desarrollo.

Bajo ese prisma, el gobierno federal comenzó a implementar programas para atender directa y focalizadamente a la población pobre, sobre todo mediante transferencias monetarias, acción que significó un cambio relevante, pues antes “la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas” (Castillo Fernández y Arzate Salgado, 2013: 72).

Efectivamente, entre 1917 y 1972 la pobreza no se consideraba un problema público factible de atenderse con programas especializados, pues se concebía que el modelo económico era suficiente para impulsar el desarrollo social. Además, había una razón política, pues “los pobres no representaban un grupo que el partido político en el poder considerara indispensable cooptar, por lo que se pospuso la creación de programas gubernamentales para hacer frente a sus necesidades” (López-Alonso, 2015: 90).

Con el cambio de paradigma, a partir de la década de los años setenta comenzaron a instrumentarse programas contra la pobreza. Los más relevantes desde entonces y hasta 2018: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el continuo Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades-Programa de Inclusión Social (Prospera).

El Pider, vigente entre 1973 y 1982, se instauró como un proyecto de desarrollo rural para elevar la capacidad productiva de los pobres en el campo. La Coplamar, vigente entre 1976 y 1982, se creó para canalizar apoyos a la población de bajos recursos en sectores como la salud, la educación y

el abasto alimentario. El SAM, vigente entre 1980 y 1983, se estableció para alcanzar mínimos nutricionales en la población. Fueron programas enfocados principalmente en el ámbito rural y diseñados bajo una concepción causal de la pobreza basada en el argumento de que “si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá” (ASF, 2015: 62).

La puesta en marcha del Pronasol (1988-1995) modificó un poco los fundamentos, pues además de incluir al sector urbano, incorporó una visión más asistencialista y paternalista cubriendo ámbitos de la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la infraestructura y los servicios, intentando que la población receptora fuera también partícipe y desarrolladora de los beneficios. En ese sentido, la teoría causal fue: “si se fomenta el espíritu de la solidaridad, la pobreza disminuirá” (ASF, 2015: 62).

Por último, la creación y continuidad del Progres-a-Oportunidades-Prospera entre 1997 y 2018 implicó un cambio en varios sentidos. En primer lugar, incrustó en la gestión pública la teoría del capital humano que, bajo la premisa de que las personas pobres lo eran por estar fuera del mercado laboral y son un capital humano desaprovechado, postula que el círculo intergeneracional de la pobreza se rompe invirtiendo en su capital humano y proveyendo oportunidades. La teoría causal de ese programa fue: “si se incrementa el capital humano, la economía crecerá y la pobreza disminuirá” (ASF, 2015: 62).

Además, el Progres-a-Oportunidades-Prospera introdujo el instrumento de las transferencias monetarias condicionadas como medida básica de política social contra la pobreza, centrándose en los componentes de alimentación, educación y salud, a los que se agregó después el de la inclusión laboral. Por último, focalizó su población objetivo en la unidad familiar y se convirtió en el programa social contra la pobreza de mayor presupuesto y más largo alcance geográfico y temporal en México.

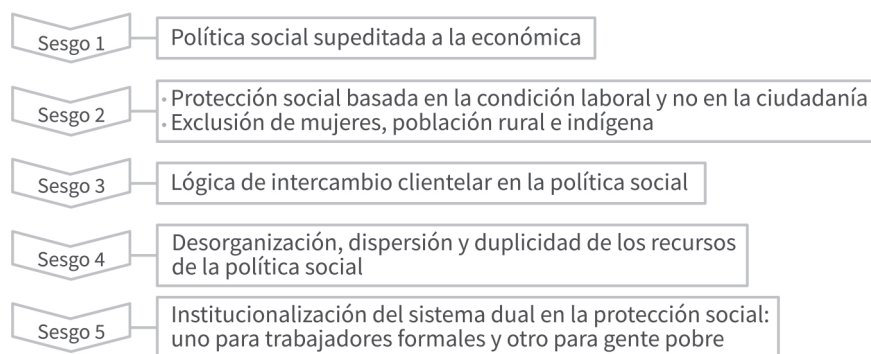
Entonces, el quinto sesgo del RPS en México significó la institucionalización de un sistema dual de protección social conformado por los esquemas contributivos, dirigidos a los trabajadores, y los no contributivos, focalizados en los pobres.² Se asentó así un andamiaje estratificado que

2 Básicamente, los instrumentos contributivos son los financiados por los mismos beneficiarios, mientras que los no contributivos son los financiados con impuestos generales y otros ingresos no tributarios.

apuntaló el dualismo en detrimento del universalismo (Valencia Lomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber, 2012: 95).

Con los cinco sesgos anteriores se constituyó en México entre 1917 y 2018 un RPS que se subordinó al modelo económico, privilegió a la población empleada en vez de a toda la ciudadanía, y se encauzó para apoyar la legitimidad del sistema político posrevolucionario. Además, no enmarcó su funcionamiento en derechos sociales, sino en la atención de problemas emergentes, por lo que multiplicó acciones que suscitaron dispersión, duplicidad y descoordinación, tanto a nivel horizontal (entre agencias y acciones federales) como vertical (entre agencias y acciones federales, estatales y municipales). A partir de la década de los años setenta, enfatizó su carácter dual al enfocar la lucha contra la pobreza desvinculándola de la seguridad social universal (véase diagrama 1).

Diagrama 1
Los sesgos estructurantes en el RPS mexicano



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de algunos avances en ámbitos como la educación, la vivienda y la vacunación, el RPS en México no ha sido un artífice del bienestar social ni de la reducción de la pobreza. Por ejemplo, la derechohabencia de los servicios de salud aumentó de 4.30% de la población en 1950 a 72.5%

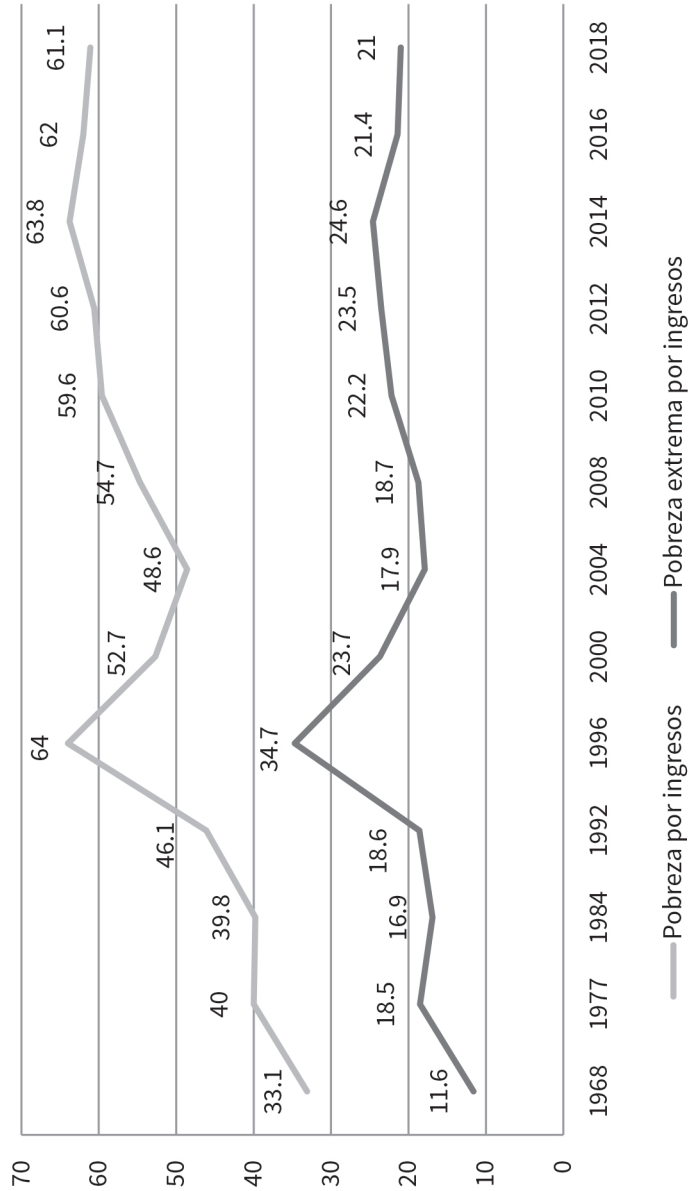
en 2010,³ pero esa ampliación de la cobertura debe matizarse: en datos de 2018, los primeros tres deciles de la población (quienes perciben menores ingresos) agruparon en promedio 61.6% de la afiliación mediante el programa Seguro Popular —esquema no contributivo—, mientras que los últimos tres deciles de la población (quienes perciben mayores ingresos) concentraron en promedio 58.6% de la afiliación a través de esquemas contributivos.

En México se ha subsanado la exclusión de la protección social con programas sociales no contributivos, pero estos “cubren de forma separada y con limitaciones los riesgos asociados a la salud o la vejez” (Coneval, 2021: 146). Por lo tanto, las cifras de derechohabiencia en salud confirman la dualidad del sistema de protección social y el calado de la desigualdad, pues los mejores servicios son para quienes perciben mayores ingresos.

En el ámbito del combate a la pobreza, los resultados tampoco son satisfactorios. La población considerada como pobre extrema por ingresos aumentó en números absolutos, pues de 11.6 millones de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos en 1968, el número se acrecentó a 21 millones en 2018 (en términos porcentuales, pasó del 24.3% a 16.8%). Del mismo modo, la pobreza por ingresos pasó de afectar a 33.1 millones de personas en 1968 a 61.1 millones de personas en 2018 (pasó de 69.4% a 48.8% de la población). Es decir, mientras en ambas mediciones de pobreza ésta se redujo en 7 y 20 puntos porcentuales, se incrementó doblemente en términos absolutos, como se muestra en la gráfica 1.

3 Fuente: para los datos de 1950, INEGI, 2000: 145. Para la cifra del año 2010, Banco de Indicadores del INEGI, disponible en <<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>>.

Gráfica 1
Población absoluta (millones de personas)
en pobreza extrema y pobreza por ingresos en México, 1968-2018



Nota: Para posibilitar la comparación, de 1968 a 2004 se trata de las mediciones identificadas como “Pobreza alimentaria” y “Pobreza de patrimonio”, y de 2008 a 2018 de las mediciones “Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos” y “Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos”.
Fuente: Elaboración propia con base en Székely (2005: 16) para el periodo 1968-1984, y “Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso en México”, disponible en <<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx>>, para el periodo 1992-2018.

La política social no es condición suficiente para erradicar la pobreza, pero sí puede ser un componente medular para contenerla y disminuirla, así como para proveer bienestar social, siempre y cuando sus instrumentos sean suficientes y pertinentes (Behrendt, 2002).

Desde hace cinco décadas, la estrategia central del régimen de política social mexicano en la lucha contra la pobreza ha sido la focalización de recursos vía programas sociales, pero las cifras sobre pobreza no muestran causalidad con la existencia o ausencia de algún programa de combate a la pobreza.

Con este modelo de RPS, con sus sesgos de constitución que impidieron la edificación de un sistema de protección social universal, integral y eficaz, con escasos resultados en la provisión del bienestar social y la contención de la pobreza, fue que AMLO asumió la Presidencia de la República en 2018.

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA 4T

Con su triunfo en las elecciones presidenciales del 1 de julio de 2018, AMLO se convirtió en el presidente elegido con el mayor número de votos de la historia y el de mayor porcentaje desde Carlos Salinas de Gortari en 1988.

Una vez consumado su triunfo, AMLO aseveró que su gestión conllevaría un cambio profundo y radical en el país, que catalogó como “la Cuarta Transformación de la vida pública de México” (4T), proceso en el cual se renovarían el país porque se acabaría con la corrupción y la impunidad, se ejercería el presupuesto público con austeridad, se aboliría el neoliberalismo y, sobre todo, se daría prioridad a los pobres. En sus palabras pronunciadas en su toma de protesta el 1 de diciembre de 2018, afirmó: “Por el bien de todos, primero los pobres. Nuestra consigna de siempre es, a partir de hoy, principio de gobierno” (López Obrador, 2018).

El análisis de lo realizado en términos de política social por el gobierno de la 4T se desarrolla en dos vertientes: el ideario y las acciones emprendidas, ámbitos que, si bien se exponen de forma separada, sólo enfocándolos de manera interrelacionada es posible tener una comprensión integral de la llamada política de bienestar de AMLO.

Ideario sobre política social de la 4T

A partir del análisis de los documentos del gobierno de la 4T se pueden identificar sus concepciones acerca de dos ámbitos nodales de política social: su diagnóstico sobre la situación social en México y sus propuestas para proveer bienestar social y contener la pobreza.

En primer lugar, el dictamen del gobierno de la 4T es claro y contundente: los altos niveles de desigualdad, pobreza, violencia e incluso de la pérdida de valores son responsabilidad del neoliberalismo. También nombrado como “neoporfirismo”, el neoliberalismo consiste en una corriente de pensamiento “según la cual el Estado puede incumplir con sus obligaciones sociales pero no puede dejar de transferir recursos públicos al sistema financiero” (López Obrador, 2017: 48), con lo que el propósito central de los gobiernos desde Miguel de la Madrid hasta Enrique Peña Nieto fue “facilitar la entrega de bienes nacionales a particulares”, por lo que se creó “una estructura administrativa acorde a la política del pillaje (a la transa y al influyentismo), con la excusa de evitar el monopolio del Estado y garantizar la libertad empresarial” (López Obrador, 2021: 16).

El neoliberalismo se significó por el desmantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios generales y su reemplazo por sistemas clientelares focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades gubernamentales en comisiones y organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción del país en la economía global (Presidencia de la República, 2019: 3).

Con el neoliberalismo, las instituciones públicas renunciaron a “su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo” (Presidencia de la República, 2019: 5); por ello, afirma el gobierno de la 4T, “la política neoliberal o neoporfirista ha originado una profunda desigualdad, mayor pobreza, frustración, resentimientos, odio y violencia” (López Obrador, 2017: 4). Por lo tanto, el neoliberalismo “ha sido una verdadera fábrica de pobres y la pobreza se ha reproducido y agravado ante la ausencia de un Estado con sentido y visión social” (2017: 184).

Dados los estragos ocasionados por el neoliberalismo en México, así como su implementación por la clase política tradicional, el Plan Nacional de Desarrollo 2029-2034 afirma que el resultado de las elecciones presidenciales de 2018 significó que “el pueblo se unió y se organizó para enterrar el neoliberalismo” (Presidencia de la República, 2019: 8), por lo que el gobierno de la 4T asume el mandato de “edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal” (*Ibid.*).

Ante tal asunción, los diversos documentos del gobierno de la 4T plantean propuestas para cambiar el régimen político y edificar lo que denominan “modelo posneoliberal de desarrollo” (Presidencia de la República, 2019: 12). Concretamente, su proyecto de transformación de la política social —a la que prefiere denominar política de bienestar— se fundamenta en la instauración de valores —sobre todo, la honestidad y la austeridad— para la renovación de la vida pública y la recuperación de la función social del Estado para “moderar las enormes desigualdades sociales” (2019: 34).

Según sus planteamientos, y para oponerse al sofisma del goteo del neoliberalismo, la política de bienestar de la 4T tiene la estrategia de empezar a destinar los apoyos “empezando por la base de la pirámide social y de allí hacia su cúspide” (López Obrador, 2021: 63); es decir, enfocar las acciones para contener la marginación. Su propuesta es erigir un Estado de Bienestar en el que la población vulnerable “encuentre protección ante incertidumbres económicas, desigualdades sociales, desventajas y otras calamidades”. Es decir, volver principio de gobierno una consigna ampliamente expresada por AMLO en su trayectoria política: “Por el bien de todos, primero los pobres”.

Es pertinente, pues, exponer con toda claridad que vamos a atender y a respetar a todos. Que vamos a gobernar para todos, pero que le vamos a dar preferencia a los vulnerables y a los desposeídos. Por el bien de todos, primero los pobres (López Obrador, 2018).

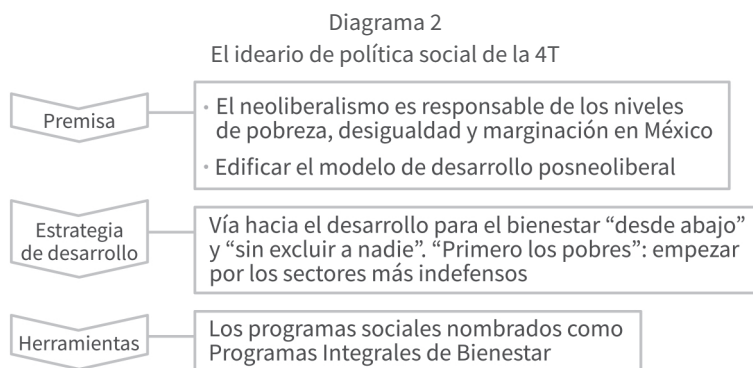
El gobierno federal hará realidad el lema “Primero los pobres”, que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población (Presidencia de la República, 2019: 16).

Aportando más concreción a su estrategia, en los documentos del gobierno de la 4T se especificó que las prioridades de atención serían los grupos

históricamente excluidos (adultos mayores, discapacitados, pueblos indígenas, jóvenes, niños, mujeres, madres solas y personas de la diversidad sexual), así como las regiones marginadas (el sureste del país). Asimismo, se asentaron ámbitos de atención primordiales: el campo, la generación de empleos, el incremento de los salarios y su poder adquisitivo, la alimentación, la educación y la vivienda.

Para llevar a la práctica su estrategia de bienestar, el gobierno de la 4T ha definido a los programas sociales como sus instrumentos esenciales de política social, pues a través de ellos “se atiende a la población más vulnerable. El objetivo es combatir las desigualdades y ofrecer acceso al desarrollo nacional y a una vida digna” (Presidencia de la República, 2021: 167). Además, se busca que a través de los programas sociales los destinatarios reciban lo que les corresponde de manera directa y sin intermediarios, para que “no haya manipulación de los apoyos con fines electorales, que lleguen a sus beneficiarios completos estos apoyos, sin moches ni comisiones indebidas” (López Obrador, 2018). De manera que los programas sociales, o los programas de bienestar, como se los denomina, “son la expresión concreta de la política social del Gobierno de la Cuarta Transformación” (Presidencia de la República, 2020: XIII).

Lo que se enuncia tiene vinculación con lo que se realiza. Por lo tanto, una vez identificado el ideario del gobierno de la 4T (véase diagrama 2), el análisis de la política social requiere adentrarse en la congruencia de lo planteado con las acciones efectuadas y el alcance de sus resultados.



Fuente: Elaboración propia.

Acciones de política social de la 4T

Entre el 1 de diciembre de 2018 y principios de agosto de 2021 (fecha de redacción de este artículo), el gobierno de la 4T ha realizado numerosas acciones en los distintos ámbitos de la política social. Entre otras, aumentos anuales al salario mínimo, una reforma constitucional para salvaguardar apoyos tanto a los adultos mayores como a los estudiantes, y cambios en el sistema nacional de salud. Hay dos que han sido trascendentales para atender el “Primero los pobres” y que, por lo tanto, son factores explicativos de sus resultados: los programas sociales prioritarios y las medidas para enfrentar los estragos sociales de la pandemia.

Los programas sociales prioritarios

Una de las primeras y más contundentes acciones emprendidas por el gobierno de la 4T fue la cancelación del emblemático Progres-a-Oportunidades-Prospera, el programa social de transferencias condicionadas que tenía 21 años de vigencia y que había sido mantenido por cuatro presidentes (Zedillo, Fox, Calderón y Peña), y la transferencia de sus recursos al Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Ello fue una medida incuestionable del proyecto de AMLO para encauzar la política social mexicana mediante instrumentos programáticos acordes a su estrategia.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se enumeran los nueve programas sociales prioritarios para el gobierno de la 4T: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda; 9) Tandas para el Bienestar.

A partir de los planteamientos centrales de esos programas sociales, es posible afirmar que el gobierno de la 4T ha centrado su política social en: 1) espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas), 2) bajo la modalidad de transferencias monetarias para que 3) la entrega de beneficios sea sin intermediarios y 4) buscando una implementación integral de los programas (Martínez Espinoza, 2021b).

En términos presupuestarios, los nueve programas sociales prioritarios del gobierno de la 4T han correspondido a 24.73%, 23.01%, 22.95% y 27.39% del presupuesto total de los programas sociales federales en los años 2019, 2020, 2021 y 2022 respectivamente. Luego de una disminución en el segundo año, en los últimos dos años del gobierno de la 4T su presupuesto se incrementó; destaca el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que en el periodo 2019-2022 incrementó su presupuesto en 138%. En contraparte, el programa Microcréditos para el Bienestar desapareció en 2022.

Las medidas para la atención de la pandemia

El 23 de marzo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoció al Covid-19 como una enfermedad grave de atención prioritaria. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) pronosticó que los efectos serían muy severos para el bienestar social: según su medición, como resultado de la pandemia, la población pobre extrema en México podría aumentar hasta en 10.7 millones (llegando a las 31.7 millones de personas) y la población pobre podría incrementarse hasta en 9.8 millones (llegando a un total de 61.1 millones de personas) (Coneval, 2020: 37). Por lo tanto, la intervención gubernamental sería decisiva para atemperar los estragos económicos y sociales provocados por la pandemia.

Para atender esos impactos, el presidente anunció un plan emergente para el bienestar y 11 medidas para enfrentar la crisis. En términos de política social, anunció la intensificación de sus programas sociales (proyectando que cubriesen a 22 millones de beneficiarios) y el otorgamiento de 3 millones de créditos a la población más necesitada.⁴ Según su proyección, los apoyos anunciados por AMLO llegarían a 25 millones de personas (27 millones, si se acepta como válida su medida de crear 2 millones de empleos).

En un análisis sobre las intervenciones del gobierno federal durante la pandemia de Covid-19, el Coneval identificó un universo de 53 medidas, 31

4 Fuente: <<https://lopezobrador.org.mx/2020/04/05/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-informe-al-pueblo-de-mexico/>>

de las cuales correspondieron a programas presupuestarios y 22 a acciones no presupuestarias; los programas sociales fueron operados en su mayoría por la Secretaría de Bienestar (siete programas), mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) implementó la mayoría de las acciones no presupuestarias (cinco acciones) (Coneval, 2021a: 191-193). Entre esas 53 intervenciones del gobierno federal, sólo se creó un nuevo programa social, el de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, gestionado por la Secretaría de Economía, y se realizaron 18 acciones contingentes. El resto fueron programas y acciones que fueron modificados en algunos componentes o que no sufrieron ningún tipo de modificación pero, en su funcionamiento, reportaron apoyar temas o actividades relacionadas con la pandemia.

Del total de las intervenciones gubernamentales para atender la pandemia, 21 se dirigieron a temas de salud, 11 a asistencia social, otras 11 a temas de mercado laboral, cinco a política fiscal y crediticia, cuatro a educación y otras cuatro a reactivación económica⁵ (Coneval, 2021a: 193); así, 77% de las medidas se relacionaron con salud, mercado laboral y asistencia social. Por lo tanto, un número significativo de acciones se dirigieron “a mejorar o proteger la salud y el ingreso, sobre todo de los grupos más vulnerables por la emergencia sanitaria” (*Ibid.*). Cuando se examina la modalidad de los programas y acciones de desarrollo social implementados por el gobierno federal, más allá de la relativa a la salud (atención, equipamiento, capacitación), sobresale la que tiene que ver con el ámbito económico, donde se llevaron a cabo diversas medidas de protección:

1. El adelanto de pagos de programas sociales, como los de pensiones de personas adultas mayores, los de personas con discapacidad, las Becas Benito Juárez y las de bienestar de hijas e hijos de madres trabajadoras, que entregaron sus transferencias monetarias correspondientes a octubre en el mes de marzo de 2020.

5 El total de las medidas según su ámbito de atención no da como resultado final, porque hay tres que se duplican al considerarse junto con otras; es el caso de una que fue etiquetada como de Asistencia Social y Mercado Laboral, otra de Educación y Reactivación Económica y una más de Reactivación Económica y Asistencia Social.

2. El ofrecimiento de créditos a la población, como los programas de vivienda social, de Microcréditos para el Bienestar, los de crédito directo a empresas en ciudades con más incidencia de la pandemia y el programa creado para créditos a empresas familiares.
3. Prórrogas de pagos, que permitieron a la ciudadanía aplazar pagos en los créditos que habían recibido previamente del programa de microcréditos, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), hipotecarios, cuotas patronales y otros créditos.
4. Préstamos, descuentos y salvaguardas, como los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que ofrecía préstamos a sus trabajadores jubilados, el descuento en las cuotas obrero-patronales para quienes estuvieran en incapacidad por enfermedad de Covid-19, y el seguro de desempleo que ofreció el Infonavit para cubrir el pago del crédito de vivienda hasta por tres meses.
5. Transferencia económica, sin contar los programas sociales ya existentes antes de la pandemia; el programa emergente de vivienda otorgó apoyos económicos para la ampliación o mejoramiento de la vivienda.

La mayoría de las intervenciones identificadas se centraron en atender a alguno de los grupos históricamente discriminados (43 de 53 medidas), predominando la población indígena y la niñez y adolescencia, con nueve cada grupo, seguido de ocho medidas para jóvenes, tres para adultos mayores, tres para mujeres y dos para personas con discapacidad (Coneval, 2021a: 203). Este indicador de intervenciones durante la contingencia sanitaria confirma, por un lado, la concepción de la política social de la 4T de iniciar con los sectores más indefensos como vía para el desarrollo y, por otro lado, que las mujeres son un grupo que no ha sido prioritario para el gobierno de 2018-2024.⁶

6 Según el reporte del Coneval, los dos programas que el gobierno federal implementó durante la pandemia y con los cuales las mujeres fueron beneficiadas fueron el Programa Microcréditos para el Bienestar y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.

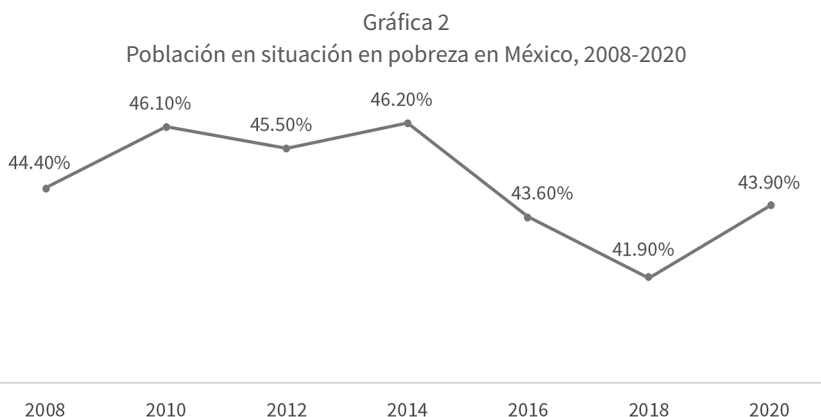
En relación con las personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad por carencias sociales, el Coneval (2021a: 207) identificó que 60% de las medidas implementadas para atender la pandemia pretendió atender a este sector de la población. Muchas de las intervenciones se centran en los ámbitos de la salud y el mercado laboral, descuidando aspectos más centrales para la protección social en la situación de emergencia sanitaria, como servicios básicos de la vivienda para mejorar la higiene, y apoyos económicos y alimentarios.

Los perjuicios de la pandemia no sólo fueron económicos, pues la letalidad del virus fue mayor en los municipios con mayores índices de pobreza, a pesar de que la tasa de contagios fue mayor en las zonas de menor pobreza (Ortiz-Hernández y Pérez-Sastre, 2020). Por lo tanto, la pertinencia, la suficiencia y la eficiencia de las medidas tomadas por el gobierno de México para enfrentar la pandemia fueron factores trascendentales.

VACÍOS, CONTRADICCIONES E INSUFICIENCIAS DEL “PRIMERO LOS POBRES”

El 5 de agosto de 2021, el Coneval presentó los resultados de la medición de pobreza en México para el año 2020. Según sus estimaciones, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó dos puntos porcentuales, al pasar de 41.9% en 2018 a 43.9% en 2020; en términos reales, esto significó que 55.7 millones de personas fueron consideradas como pobres, mientras que en la medición previa fueron 51.9 millones de personas, con lo que la pobreza en 2020 se registró en 3.8 millones de personas más que en 2018 (Coneval, 2021b: 12).

Haciendo un comparativo con las mediciones de pobreza desde 2008, año en que inició su cálculo oficial por parte del Coneval, resulta también que se trata del mayor aumento en términos absolutos y porcentuales, y el porcentaje de población pobre en 2020 es ligeramente superior al registrado en 2016, lo que contraviene la tendencia en la reducción de pobreza del periodo 2014-2018 (gráfica 2).



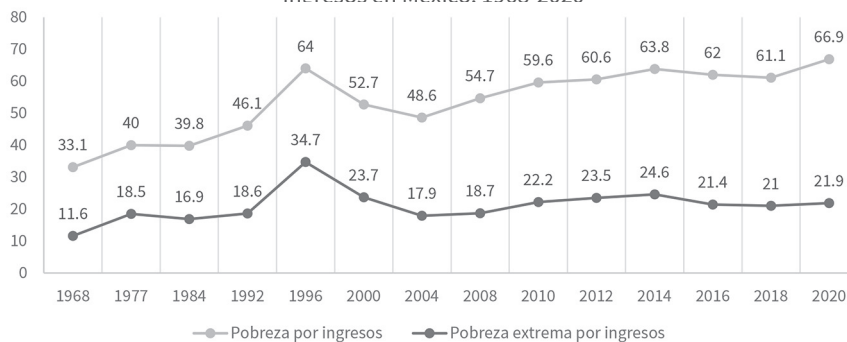
Fuente: Elaboración propia con base en Coneval, 2019: 20, y Coneval, 2021b: 12.

Por otra parte, la pobreza extrema en 2020 se presentó en 2.1 millones de casos más que en 2018, pues pasó de 8.7 a 10.8 millones de personas, con lo que el porcentaje aumentó de 7% a 8.5% de la población mexicana (Coneval, 2021b: 12). En la medición de la pobreza del Coneval 2018-2020 también aumentaron la población vulnerable por ingresos (de 8% a 8.9% de la población), la población con al menos tres carencias sociales (de 20.2% a 23%), el rezago educativo (de 19% a 19.2%), la carencia por acceso a los servicios de salud (de 16.2% a 28.2%), la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (de 22.2% a 22.5%), así como la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos y la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (Coneval, 2021b: 12).

Sin embargo, hubo otras dimensiones que disminuyeron: la población vulnerable por carencias sociales (de 26.4% de la población en 2018 a 23.7% en 2020), la carencia por calidad y espacios en la vivienda (de 11% a 9.3%), la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (de 19.6% a 17.9%) y, destacadamente, la carencia por acceso a la seguridad social (de 53.5% a 52%) (Coneval, 2021b:12).

Actualizando la gráfica 1 se puede constatar el repunte en números reales de la población pobre por ingresos en 2020, mostrando registros cercanos a los de 2010 para la pobreza extrema por ingresos y cifras que no se habían presentado en los últimos 52 años en el país (gráfica 3).

Gráfica 3
Población absoluta (millones de personas) en pobreza extrema y pobreza por ingresos en México. 1968-2020



Nota: Para posibilitar la comparación, de 1968 a 2004 se trata de las mediciones identificadas como “Pobreza alimentaria” y “Pobreza de patrimonio” y de 2008 a 2020 de las mediciones “Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos” y “Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos”.

Fuente: Elaboración propia con base en Székely (2005: 16) para el periodo 1968-1984; “Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso en México”, disponible en <<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx>> para el periodo 1992-2018”, y Coneval (2021b: 12) para el año 2020.

¿Cómo podemos interpretar estos resultados con una lectura desde la política social? La pobreza es un fenómeno multicausal⁷ que, obviamente, no depende de un único factor, pero que puede ser contenida, e incluso reducida, mediante instrumentos pertinentes y suficientes de política social (Lindert, 2011). Es evidente que los factores principales del incremento de la pobreza en el periodo 2018-2020 están asociados a los estragos provocados por la pandemia de Covid-19, pero también es cierto que, a pesar de sus planteamientos en papel y cambios en la práctica, la política social del primer cuatrienio de la 4T presentó carencias, márgenes de mejora y contrasentidos que afectaron su capacidad de contención de la pobreza. Se plantean a continuación tres factores necesarios que explican desde un enfoque de política social los resultados de pobreza en 2020: 1) los programas sociales, 2) el gasto social y 3) las medidas para atender los estragos sociales de la pandemia.

7 Como se ha indicado en la literatura especializada, la pobreza es un fenómeno multicausal, pues es provocada por numerosos e imbricados factores, como el crecimiento económico, las políticas económica, fiscal o industrial, el mercado de trabajo, el sistema político, la corrupción, la cultura cívica y hasta la geografía, por mencionar algunos.

Programas sociales sin focalización en la población pobre

A pesar de tener como eje articulador de su política social el “Primero los pobres”, el gobierno de la 4T no tiene un programa social focalizado en la población pobre. Si bien es cierto que cuenta con instrumentos programáticos dirigidos a la población vulnerable (adultos mayores, pueblos indígenas, jóvenes), sólo hay uno que tiene como población objetivo a personas con ingresos inferiores a las líneas de pobreza, el programa Sembrando Vida, pero está centrado en el ámbito rural y dirigido a sujetos agrarios propietarios de 2.5 hectáreas. Fuera de eso, no hay algún programa focalizado en la población pobre.

Dicho de otra manera, la población en el ámbito urbano y rural que recibe ingresos inferiores a las líneas de pobreza (y que en el medio rural no posee 2.5 hectáreas) no tiene opciones de programas sociales para mitigar su situación vulnerable. Además, tampoco hay programas que protejan a la población en situación de calle o desempleada, lo que profundiza la exclusión de esas poblaciones vulnerables.

El vacío en la atención de la población pobre sucedió porque AMLO canceló el Progres-a-Oportunidades-Prospera, al considerarlo “mero paliativo de la pobreza, cuando no mecanismo perverso de control y manipulación con fines electorales” (López Obrador, 2017: 180) y decidió transferir sus recursos al Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, sin crear un programa focalizado para la población con ingresos inferiores a las líneas de pobreza.

De acuerdo con la Coordinación Nacional de Prospera, a junio de 2018 el Progres-a-Oportunidades-Prospera atendió a 6 869 053 hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo. En ese año, el Coneval cuantificó que había 9 830 134 hogares en dicha situación, por lo que el programa cubrió a 69.87% de los hogares pobres del país. Sin el Progres-a-Oportunidades-Prospera, la población pobre que no es derechohabiente de los programas Sembrando Vida, Becas para el Bienestar Benito Juárez o Pensión para Adultos Mayores se quedó sin apoyos de programas sociales federales. La información sobre cobertura de los programas sociales da un estimado de esa población desatendida.

Examinando las Encuestas de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENIGH), que son la base estadística para la medición de la pobreza del Coneval, del periodo 2010-2020, se obtiene que durante el primer bienio del gobierno de

la 4T los hogares en pobreza recibieron menos programas sociales que en el último bienio del gobierno peñanietista (cuadro 1). Más aún, el número de hogares en pobreza receptores de programas sociales del gobierno de la 4T es el tercero más bajo del periodo 2010-2020, lo que resulta en un déficit de 623 256 hogares con respecto a la cifra más alta (del año 2016).

Cuadro 1
 Cobertura de programas sociales en los hogares
 en condición de pobreza según la ENIGH, 2010-2020

ENIGH	Total de hogares en pobreza	%	Hogares en pobreza con programas sociales	%	Hogares en pobreza sin programas sociales	%
2010	12 997 374	43.86	4 719 232	36.31	8 278 142	63.69
2012	13 659 893	43.56	4 866 075	35.62	8 793 818	64.38
2014	14 309 090	41.51	5 908 529	41.29	8 400 561	58.71
2016	13 922 914	41.61	5 998 748	43.09%	7 924 166	56.91
2018	13 923 101	40.08	5 921 376	42.53	8 001 725	57.47
2020	15 075 449	42.17	5 375 492	35.65%	9 700 957	64.35

Fuente: Elaboración de Ana Marcela Limones con estimaciones a partir de datos obtenidos de INEGI, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020.

El resultado obtenido en 2020 es consecuencia inmediata de la eliminación del Progres-a-Oportunidades-Prospera y, por ende, de la ausencia de programas focalizados en población pobre, pues una línea de acción de la política social ha sido la universalización de programas sociales. Ello ha conllevado otro efecto: la regresividad.

Gasto social regresivo

La protección social es uno de los ámbitos relevantes de la política social en México para el combate a la pobreza pues, según la Clasificación Funcional del Gasto, comprende, entre otros, los programas en materia de incapacidad económica y laboral, personas en situación económica extrema, familia e hijos y exclusión social.

Según información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el gobierno de la 4T también se ha presentado la mayor cifra de gasto para la protección social desde que se estableció la clasificación funcional: 4.3% del PIB en 2019 y 4.9% en 2020 y 2021. Esa cifra de gasto

en protección social es 1.4% mayor a la más alta del sexenio 2007-2012 (3.5% del PIB en 2009) y 1.1% mayor a la del sexenio 2012-2018 (3.8% del PIB en 2018).

Sin embargo, ello ha conllevado una contradicción: a pesar de que con el gobierno de la 4T se ha presentado el mayor gasto en protección social, ese gasto público está siendo regresivo, es decir, se está concentrando en los hogares de los deciles superiores.⁸ Según la ENIGH, en 2020 los hogares pertenecientes al decil I (el más pobre) sólo recibieron 5.9% de las transferencias sociales, mientras que los hogares del decil X (el más rico) recibieron 6.7% de las transferencias sociales; es decir, en 2020 los hogares más ricos del país recibieron 0.8% más de transferencias sociales que los hogares pobres.

Cuando se compara con la concentración de las transferencias monetarias de años previos, se observa que la progresividad en el gasto social de la década pasada se perdió en 2020, pues entre 2012 y 2018 el decil más pobre no recibió menos de 18% de las transferencias sociales, pero en 2020 no alcanzó ni 6% de las mismas (cuadro 2).

Cuadro 2
Concentración de las transferencias monetarias por deciles, 2012-2020

Deciles\Año	2014	2016	2018	2020
Decil X	6.40%	7.40%	6.90%	6.70%
Decil IX	4.70%	5.20%	4.40%	10.30%
Decil VIII	5.30%	5.60%	5.90%	11.90%
Decil VII	6.60%	6.50%	6.20%	12.40%
Decil VI	8.30%	8%	7.90%	12.50%
Decil V	8.60%	9.20%	9.60%	11.60%
Decil IV	12.20%	10.90%	10.60%	10.50%
Decil III	13.60%	12.70%	13.40%	10%
Decil II	16.10%	15.50%	15.60%	8.10%
Decil I	18.10%	19%	19.50%	5.90%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de SHCP (2020: 120-123) para los años 2012-2018, y de SHCP (2022: 139) para el año 2020.

8 Se denominan como regresivas las transferencias, programas o recursos públicos que se concentran en los estratos de mayores ingresos, mientras que las progresivas son las que se concentran en la población de bajos ingresos.

Las transferencias sociales aumentaron, pero se concentraron en deciles medios y altos, lo que provocó que la población pobre se encuentre más desprotegida. Esto resultó en una limitación, pues la idea de que estaba ampliamente cubierta fue la premisa para las acciones del gobierno federal para atender los estragos de la pandemia.

Apoyo insuficiente a la población vulnerable durante la pandemia

Como ya se examinó, para proteger a la población vulnerable de los estragos sociales generados por la contingencia sanitaria, el gobierno de la 4T no creó una transferencia monetaria de emergencia ni aumentó los montos de sus programas, sólo adecuó los existentes bajo diversas modalidades. Lo anterior permite plantear la hipótesis de que AMLO supuso que los programas sociales de su gobierno eran suficientes en cobertura y montos para salvaguardar a la población, sobre todo la que es prioridad en su política social. Sin embargo, al asumir ese supuesto se omitió el hecho de que en México hay un porcentaje de la población que, sin ser considerada pobre, no tiene seguridad social ni recibe transferencias monetarias. Se trata de personas que no son población objetivo de los programas sociales y, dado que trabajan en el sector informal, durante la contingencia perdieron sus ingresos y cayeron en una situación de mayor pobreza. Se estima que esta población estuvo integrada en 2020 por 24 millones de personas (Cejudo, Michel y De los Cobos, 2020).

Lo anterior quedó constatado en la información oficial publicada por la SHCP: entre marzo y abril de 2020, la población ocupada en el país disminuyó en 12.5 millones de personas; de esa población, 10.4 millones pertenecían al sector informal y 2.1 millones al sector formal (SHCP/Consar, 2021: 5). Así, 83% de los empleos perdidos fueron en el sector informal, es decir, personas que trabajaban en empresas pequeñas familiares o auto-empleo que en su mayoría se ubicaban en el sector servicios, tenían una edad entre 15 y 44 años, percibían entre uno y dos salarios mínimos y contaban con educación máxima de secundaria (2021: 6). A estas 10 millones de personas, vulnerables laboralmente y sin seguridad social, pudo haberse dirigido un programa emergente de transferencias para enfrentar su desempleo, pero lo que se les ofreció fue un programa de microcréditos (es decir, de deuda) que sólo benefició a 1.4 millones de personas, quienes

muy probablemente no podrán hacer frente al pago de las cuotas de devolución a las que se comprometieron.⁹ Por lo tanto, la estrategia del gobierno federal para contener los daños sociales de la pandemia, sobre todo en lo relacionado con los ingresos, fue insuficiente.

REFLEXIONES FINALES

La política social del gobierno federal 2018-2024, encabezado por AMLO, y reconocido como el de la 4T, ha indicado explícitamente que se centrará prioritariamente en la población vulnerable: su eslogan “Primero los pobres” sintetiza adecuadamente sus primacías de política social. Para cumplir con dicha enunciación, ha realizado una reorganización de los programas sociales, pues son un instrumento primordial para su política de bienestar social.

No obstante, como ha quedado sustentado en este estudio, si bien ha realizado acciones sobresalientes, como el histórico aumento del gasto público en materia de protección social, su política no ha tenido efectos decisivos en la contención de la pobreza en México, lo cual también fue evidenciado en la medición de pobreza 2020. Su política social, fundamentada en el “Primero los pobres”, ha tenido vacíos, contradicciones e insuficiencias que han limitado su eficacia. La inexistencia de un programa social focalizado en la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, el gasto social regresivo y los escasos apoyos durante los momentos más álgidos de la pandemia para proteger a la población vulnerable fueron causas necesarias del aumento de la pobreza en México.

La política de bienestar social de la 4T está teniendo alcances significativos con su enfoque universalista, pero la falta de una política social contundente centrada en apoyar los ingresos de la población en extrema pobreza permite afirmar que el “Primero los pobres” no se concreta todavía a cuatro años de mandato del gobierno de la 4T.

9 El Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares consistió en la entrega de créditos por 25 000 pesos a las personas que cumplían con los requisitos, y que se comprometían a hacer reembolsos a partir del cuarto mes posterior a la recepción del crédito, con el resultado de que al final tendrían que reintegrar al gobierno federal 8.7% más de lo recibido de apoyo. En un informe de desempeño del programa en el 2020, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2022: 93), se concluyó que el programa no alcanzó la meta proyectada, pues la población objetivo para ese año se determinó en 2 millones pero sólo se benefició a 1 419 701 personas, es decir, al 70.9% de lo comprometido.

BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2015). *Evaluación de la política pública de Prospera. Programa de Inclusión Social. Evaluación núm. 1575*. México: ASF.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022). “Desempeño del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares”. En *Informe individual del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2020*, 89-93. México: ASF.
- Barajas, Gabriela (2011). “Gasto federal para la superación de la pobreza en México, 1998-2010: reflexiones críticas”. En *Rostros de la pobreza en México vistos por distintas disciplinas*, coordinado por Sergio de la Vega Estrada y Gloria de la Luz Juárez, 203-252. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Barba Solano, Carlos (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- Barba Solano, Carlos (2016). “Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿cambio de rumbo en la política social mexicana?”. En *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?*, coordinado por Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordóñez Barba, 85-122. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Behrendt, Christina (2002). “Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective”. En *Social Security in the Global Village*, coordinado por Roland Sigg y Christina Behrendt, 333-358. New Brunswick/Londres: Transaction Publishers.
- Bizberg, Ilán (2012). “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”. En *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica, México*, coordinado por Ilán Bizberg y Martin Scott. México: El Colegio de México.
- Boltvinik, Julio (1994). *Pobreza y estratificación social en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México/Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996). *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México.
- Castillo Fernández, Dídimo, y Jorge Arzate Salgado (2013). “Crisis económica, pobreza y política social en México”. *Aportes. Revista de la Facultad de Economía XVIII* (47).
- Cejudo, Guillermo, Cynthia Michel y Pablo de los Cobos (2020). “Sin empleo y sin protección social: los afectados por la pandemia”. *Animal Político*, 4 de diciembre. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/sin-empleo-y-sin-proteccion-social-los-afectados-por-la-pandemia/>>.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021b). *Medición multidimensional de la pobreza en México, 2018-2020*. México: Coneval.
- Dautrey, Philippe (2013): “Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: el caso de México”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 94: 25-42.
- Gabarrot Arenas, Mariana (2012): “Algunas contradicciones en la política social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza”. *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre* 62: 36-49.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000). *Estadísticas históricas de México. Tomo I*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020*. México: INEGI.
- Lindert, Peter (2011). *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López-Alonso, Moramay (2015). *Estar a la altura. Una historia de los niveles de vida en México, 1850-1950*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López Obrador, Andrés Manuel (2017). *2018. La salida. Decadencia y renacimiento de México*. México: Planeta.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018). “Discurso de toma de protesta como presidente de México”. Disponible en <<https://embamex.sre.gob.mx/sudafrica/index.php/discurso-integro-de-andres-manuel-lopez-obrador-al-rendir-protesta-como-presidente>> [consulta: 1 de julio de 2022].

- López Obrador, Andrés Manuel (2021). *A la mitad del camino*. México: Planeta.
- Maldonado Valera, Carlos (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2019). *Políticas sociales y participación. El caso del programa Comedores Comunitarios*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Porrúa.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2021a). “Análisis político, sistematización terminológica y propuesta de connotación del concepto política social”. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 28 (80): 9-45.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2021b). “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”. En *Revista Española de Ciencia Política* 55.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Moreno Salazar, Pedro. Claudia Ortiz Guerrero y Eduardo Marrufo Heredia (2004). “Veinticinco años de desarrollo social en México”. *Sociológica* 19 (54): 55-75.
- Ortiz-Hernández, Luis, y Miguel Ángel Pérez-Sastre (2020). “Inequidades sociales en la progresión de la Covid-19 en población mexicana”. *Revista Panamericana de Salud Pública* 44.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2020). *2º Informe de gobierno 2019-2020. 1 de septiembre de 2020*. México: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2021). *3er Informe de Gobierno 2020-2021. 1 de septiembre de 2021*. México: Presidencia de la República.
- Pribble, Jennifer (2011). “Worlds apart: Social policy regimes in Latin America”. *Studies in Comparative International Development* 46: 191-216.
- Saraví, Gonzalo (2018). “Pobres y vulnerables en México: contextos, transformaciones y perspectivas”. En *Pobreza y vulnerabilidad. Debates y estudios contemporáneos en México*, coordinado por Mercedes González de la Rocha y Gonzalo Saraví, 241-259. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018*. México: SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2022). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020*. México: SHCP.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (SHCP/Consar) (2021). “Impacto de la pandemia de Covid-19 en el mercado laboral mexicano y en el SAR”. *Apuntes sobre el SAR* 5.
- Székely, Miguel (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Titmuss, Richard (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Torres, Felipe, y Agustín Rojas (2015). “Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 46 (182): 41-66.
- Uribe Gómez, Mónica (2011). “Enfoques contemporáneos de política social en México”. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* XVIII (52): 37-75.
- Valencia Lomelí, Enrique, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
-

Manuel Ignacio Martínez Espinoza

Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Temas de especialización: política social, programas sociales, pobreza. ORCID: 0000-0002-8766-3530.

