

ARTÍCULOS

El combate a la pobreza como política pública en México

The Fight Against Poverty as a Mexican Public Policy

Raúl Gómez Cárdenas

ORCID: 0009-0004-1077-6395
El Colegio de Morelos, México
Contacto: raul@elcolegiodemorelos.edu.mx

Recepción: abril 2025
Aceptación: agosto, 2025
Publicación: enero, 2026

Resumen

En este artículo, se analiza el combate a la pobreza como objetivo de la política social en México en el periodo 1972-2022, esto bajo el entendido de que la pobreza es un fenómeno multidimensional. Mediante un enfoque descriptivo, cuantitativo y documental, se reflexiona teóricamente sobre la política social y la pobreza; se describen y analizan los distintos programas sociales implementados por los Gobiernos mexicanos, así como los resultados obtenidos en el periodo 2019-2024. A partir de lo anterior, se concluye que el esfuerzo gubernamental de la administración del presidente López Obrador no fue integral: se enfocó en mejorar el ingreso de la población vulnerable, pero dejó fuera aspectos esenciales como el acceso a la salud y la educación.

Abstract

This article analyzes the fight against poverty as a social policy objective in Mexico, this with the understanding that poverty as a multidimensional phenomenon. Using a descriptive, quantitative, and documentary approach, this article theoretically reflects on social policy and poverty; it describes and analyzes the various social programs implemented by Mexican Governments, as well as the results obtained over the 2019-2024 period. It is concluded that recent López Obrador government efforts have not been comprehensive: they focused on improving the income of the vulnerable population but left out essential aspects such as health and education.

Palabras clave

pobreza, pobreza extrema, política social, multidimensionalidad de la pobreza

Keywords

poverty, extreme poverty, social policy, multidimensionality of poverty

Introducción

La pobreza es un fenómeno que, históricamente, no ha podido ser desterrado de ningún sistema económico del mundo. Los países capitalistas más avanzados y los países socialistas, cada uno con su propio sistema e ideología, aún no logran que la pobreza se convierta en un reto superado. Regionalmente, estos indicadores empeoraron en el mundo a partir de la pandemia del COVID-19, lo cual incrementó, después de dos décadas de estabilidad, la pobreza extrema en el planeta.¹ Existe un consenso internacional para reconocer a la pobreza como un problema multidimensional, cuyas causas son: el desempleo; la alta vulnerabilidad del nivel productivo de algunas regiones debido a los desastres, enfermedades y otros fenómenos, así como la exclusión social.²

El Banco Mundial presenta estadísticas preocupantes respecto a los efectos de la pandemia en la pobreza en el mundo: fueron los más pobres del planeta quienes afrontaron los costos más altos de la pandemia. Hubo grandes retrocesos en la salud y la educación; el aumento en los precios de los alimentos y la energía impidió una recuperación más rápida de los países, especialmente de los menos desarrollados; y se calcula que la pobreza extrema llegó al 7 % de la población mundial, muy superior a la meta de 3 % fijada para 2030.³

Y es que el combate a la pobreza es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo sostenible, compromiso internacional asumido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se entiende como desarrollo sostenible a aquel estadio superior en el que existe crecimiento de las fuerzas productivas y de la producción de un país o región; una mejora sustancial en las condiciones de vida de la mayoría de la población, así como leyes, mecanismos y una cultura que permiten preservar los recursos naturales necesarios para sostener esas condiciones en el futuro. Así, el desarrollo sostenible va más allá de números y

1. Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida, corregir el rumbo, Informe 2022* (Washington: Grupo Banco Mundial, 2022), 2.

2. *The Sustainable Development Goals Report 2024*, Sitio web de la ONU, Organización de las Naciones Unidas, actualizado el 28 de junio, 2024.

3. Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad*, 11-12.

estadísticas, ya que se enfoca en mejorar la calidad de vida de las personas y asegurar su supervivencia social en el largo plazo.

Lograr que el desarrollo económico y el nivel de vida que existen actualmente puedan garantizarse para las generaciones futuras es una aspiración común en el mundo y requiere de estrategias y acciones no solo por parte de los Gobiernos, sino también de los ciudadanos, las organizaciones e instituciones. Así, la ONU ha establecido 17 objetivos de desarrollo sostenible,⁴ entre los cuáles se encuentra, en primer lugar, acabar con la pobreza.

En torno a estos objetivos, se estableció una agenda, llamada 2030 (pues su horizonte de cumplimiento es dicho año). Esta agenda es adoptada por cada país según su propia realidad, definiendo metas e indicadores congruentes con el contexto y los desafíos nacionales. Sin embargo, los avances no son los esperados. En lo que respecta a la pobreza, la pandemia, los conflictos y los desastres asociados al cambio climático empeoran las desigualdades sociales.⁵ México ha hecho suya la agenda 2030 y ha fijado metas e indicadores propios para sumarse a esta aspiración mundial.

En México, la pobreza, medida multidimensionalmente, alcanzó, en 2022, al 36.3 % de la población; pero un 7.1 % de los mexicanos se ubica en la pobreza extrema, cuya principal característica es la carencia del ingreso necesario para adquirir la canasta básica alimentaria. La desigualdad social en el país se profundizó debido a la coyuntura del COVID-19, por lo que en 2020 la pobreza alcanzó al 43.9 % de la población y la pobreza extrema afectó al 8.5 %.

Como se verá en el desarrollo de esta investigación, la política gubernamental federal para abatir la pobreza se institucionalizó en las últimas tres décadas a través de leyes, estructuras de Gobierno y disposiciones fiscales y presupuestales. Esto dio lugar a diferentes programas sexenales que se han fijado la meta de reducir la pobreza, con resultados insuficientes.

En el último sexenio, el esfuerzo gubernamental se centró en implementar apoyos sociales para grupos vulnerables, esencialmente mediante transferencias económicas con un efecto parcial. A pesar de la mejora en el ingreso familiar, han prevalecido, e

4. “Objetivos de desarrollo sostenible”, *Sitio web de la ONU*, Organización de las Naciones Unidas, actualizado el 21 de abril de 2024.

5. ONU, *The Sustainable Development*.

incluso empeorado, otras dimensiones de la pobreza mexicana como el acceso a la salud y la educación.

Marco teórico conceptual

Para realizar esta investigación, se analizaron diversos textos: 13 libros, 7 artículos, 9 informes (medición de la pobreza y cuenta pública), 3 sitios web y 1 ley (LGDS), los cuales se enlistan en las fuentes de investigación. Todos estos son relativos a la temática del combate a la pobreza como parte de la política social en México. En ellos, se encontraron diversas aportaciones que se desarrollan a lo largo de la argumentación. Destacan particularmente las siguientes:

- a. El combate a la pobreza se construye como parte de un acuerdo social que busca facilitar la convivencia social y minimizar los conflictos y la desigualdad con el fin de preservar los derechos humanos. Para ello, el Estado crea una estructura administrativa que, definida políticamente, redistribuye la riqueza a través de la política social y fiscal.
- b. La mayoría de los materiales analizados se refieren al periodo previo a 2018, ya que existen pocos materiales que se refieran al periodo actual.
- c. Se caracteriza a la política social dentro de un modelo de desarrollo en México que denominan neoliberal, en el cual, se concluye, se privilegia la política económica por sobre la política social.
- d. Se analizan los alcances, formas de operación y limitaciones de los programas existentes para combatir la pobreza, entre ellos “Solidaridad”, “Progresá”, “Oportunidades” y “Prospera”, así como medidas destacadas en el desarrollo de la política social como son la descentralización del gasto público (1995), la creación del Ramo 33 (1998) y la creación de la Ley General de Desarrollo Social (2004).
- e. Se destaca la conceptualización multidimensional que las investigaciones y el Gobierno mexicano han asumido con respecto a la pobreza, así como el carácter residual

y marginal con el que se ha comportado la política social con respecto a la política económica.

El objetivo de esta investigación es, a partir de la caracterización de la pobreza como fenómeno multidimensional, analizar las políticas públicas que se han seguido en México para abatir la pobreza y, a la luz de los resultados obtenidos, hacer un diagnóstico que permita identificar las perspectivas y áreas de oportunidad existentes. Las preguntas de investigación son: ¿ha sido efectiva la política gubernamental para combatir la pobreza? y, si no lo es, ¿cuáles son las dimensiones de la pobreza que se deben atender para complementar los avances de esta política pública?

El Estado surge a partir de un acuerdo entre individuos para crear una figura de autoridad que garantice la convivencia pacífica y proteja los derechos y libertades de los ciudadanos, con el fin de evitar el caos y el conflicto. Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau, especialmente éste último, señalaron que se trata de un contrato social que da origen al Estado, una asociación de todos, o voluntad general, que permite la defensa de los intereses comunes e individuales, sin sacrificar la libertad de cada individuo.⁶

Por otra parte, la teoría marxista asegura que el Estado surge como un resultado de la lucha de clases. Marx, Engels, Lenin y Gramsci sostuvieron en su tiempo que, ante la contradicción de intereses que separan a las clases, especialmente la clase propietaria de los medios de producción y la clase trabajadora, el Estado surge como instrumento para que la clase dominante haga prevalecer sus intereses por encima de la sociedad. En este marco, la política social es solo una contribución gubernamental para abaratar el costo del capital variable (la reproducción de la fuerza de trabajo) en apoyo a la burguesía, lo cual evita que la confrontación social llegue a su máxima tensión.

Hannah Arendt señala que la política es una necesidad ineludible para la vida humana, pues nuestra existencia implica la de otros. “La misión y el fin de la política es asegurar la

6. Jean-Jacques Rousseau, *Del Contrato Social*, traducción de F. de los Ríos (Madrid: Ed. Austral, 2007), 171.

vida en el sentido más amplio”.⁷ Así, llevados por la necesidad de una política que asegure la existencia, surge el Estado, con el objetivo de facilitar la convivencia entre los seres humanos y alcanzar objetivos comunes.

En la actualidad, el capitalismo o el socialismo como sistemas productivos en su sentido más puro han desaparecido; sin embargo, en este artículo no se tiene la intención de abundar en esta reflexión. Como lo señala Adela Cortina,⁸ nuestra actual realidad política, económica y social demuestra que no se trata de instituir y proteger una libertad a ultranza (la del mercado) ni un igualitarismo extremo (la del Estado socialista), sino que, más bien, se trata de llegar a una justicia que concilie la libertad y la igualdad.

En este alto cometido, el Estado ejerce, en principio, tres funciones supremas: la legislación, la ejecución y la jurisdicción,⁹ y cada uno de ellos es un órgano soberano. En este marco, se crea una estructura política administrativa con la que se diseñan, aplican y evalúan las políticas públicas, al igual que se suministran los servicios de interés social a la ciudadanía.

Según Acemoglu y Robinson,¹⁰ el papel que juegan las instituciones de Gobierno que conforman esta estructura es fundamental para propiciar el éxito o fracaso de un país, pues mediante ellas se estimula y se influye en el comportamiento de ciudadanos y empresas. Por eso, estas instituciones deben ser política y económicamente inclusivas, buscando el crecimiento y beneficio de todos los sectores sociales, sin privilegiar a uno en particular.

Piketti¹¹ señala que este conjunto de instituciones políticas y administrativas responde a un nivel de desarrollo económico o tecnológico que tiene un país, pero que, a la vez, se decide políticamente. Así, se definen las diversas formas de organización política y social, en las que también se establecen un régimen fiscal y educativo. Consecuentemente, la política social y su marco institucional son decisiones políticas.

7. Hannah Arendt, *La promesa de la política* (España: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 2008), 151.

8. Adela Cortina, *Ética sin moral* (Madrid: Ed. Tecnos, 2000), 275 y 277.

9. José F. Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones constitucionales* 37 (2017): 85-120.

10. Daron Acemoglu y James Robinson, *Por qué fracasan los países* (España: Editorial Deusto, 2012), 608.

11. Thomas Piketti, *Breve historia de la igualdad* (Barcelona: Editorial Deusto, 2021), 538.

El ciclo de las políticas públicas, entre las cuáles se encuentra la política social, implica la identificación y definición del problema, la formulación de alternativas, la adopción e implantación de una de ellas y, finalmente, la evaluación de sus resultados. De acuerdo con Poom,¹² las instituciones o reglas políticas influyen, según el contexto específico, en la identificación de problemas y la definición de agendas públicas por atender socialmente. Así, surge la llamada perspectiva institucional, la cual se enfoca en analizar esta influencia.

En este marco intencional e institucional, la política social, que contribuye a la satisfacción de las necesidades sociales de todos los ciudadanos de un país, implica, de acuerdo a García,¹³ que el Estado asuma, mediante un esfuerzo fiscal, la prestación mínima de determinados servicios públicos (y sus costos) y que obligue a la redistribución de la riqueza entre sus ciudadanos. Esto con la intención que los sectores de mayor ingreso contribuyan, en mayor escala, al financiamiento de servicios y apoyos en favor de los más vulnerables.

Así, el Estado social de derecho implica asumir este compromiso adicional, el cual, además, legitima la labor de los gobernantes: contribuir a la satisfacción de necesidades fundamentales de los ciudadanos, como la salud, previsión social, vivienda y educación. A diferencia del Estado de derecho, el cual se enfoca al imperio de la ley y a limitar el poder estatal, el Estado social de derecho incorpora la dimensión social y la protección de los derechos sociales y económicos.

Por ello, el Banco Mundial identifica a la política fiscal como elemento importante en la lucha de los gobiernos para reducir la pobreza, especialmente durante la pandemia del COVID 19. Asimismo, la considera un complemento de la política social al reorientar el gasto destinado a subsidios para que estos lleguen a los más vulnerables. Esto gracias a la inversión pública dirigida a la promoción del desarrollo de largo plazo (educación, investigación, desarrollo); y al incremento de impuestos a la propiedad y al carbono o mediante impuestos indirectos que se compensen con transferencias directas a los hogares más pobres.¹⁴

12. Juan Poom, "La definición de un problema público a partir del enfoque de políticas públicas", en *Modelos para el análisis de políticas públicas* (México: El Colegio de Sonora), 84.

13. Juan A. García, "Justicia distributiva y Estado social. ¿Debe ser el Estado social un Estado igualitario?", *Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional* 9 (2016): 267.

14. Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad*, 13.

En esta parte debe resaltarse que, política y electoralmente, el combate a la pobreza es una bandera muy rentable. Los Gobiernos que se comprometen con esta labor y logran avances sustantivos se ganan la simpatía popular. Los problemas vienen cuando en la búsqueda de apoyar a los pobres se castiga a las empresas y al crecimiento económico; cuando los Gobiernos dan un uso electoral a los apoyos sociales; o cuando se atenta contra el equilibrio de las finanzas públicas, es decir, cuando el gasto público está muy por arriba de los ingresos que recibe el Gobierno.

Entonces, se puede concluir que la pobreza no es solo un problema económico, es decir, no solo significa carencia de dinero suficiente para cubrir las necesidades básicas de una persona o familia. La pobreza tiene más implicaciones: también representa carencia de servicios básicos y carencia de oportunidades para lograr la movilidad social, esta última considerada fundamental para superar esa condición.

Inicialmente, México, al igual que otros países, comenzó el estudio y medición de la pobreza dándole un tratamiento preponderantemente económico. “La medición de la pobreza en nuestro país ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Desde esta perspectiva, se suele definir un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables”.¹⁵

Para Rousseau, la pobreza era una condición de desigualdad e implicaba un inequitativo reparto de la riqueza que favorece a unos y perjudica a otros. Cierta grado de pobreza es tolerable, siempre y cuando las personas no sean tan pobres: “[...] si se ve a un puñado de poderosos y ricos en la cima de las grandezas y de la fortuna, mientras la muchedumbre se arrastra en la obscuridad y en la miseria, es porque los primeros no aprecian las cosas de que

15. María Antonieta Andrade Vallejo, Dulce María Monroy Becerril y Esteban Martínez Díaz, “Técnicas de evaluación del impacto de los Programas de desarrollo en torno a la pobreza, Estudio de Caso: progresa, Edo. de México”, en *Política pública y crecimiento económico en México* (México: Editorial Colofón IPN, 2018), 20.

disfrutaran sino porque los otros están privados de ellas, y que, sin cambiar de situación, dejarían de ser dichosos si el pueblo dejara de ser miserable”.¹⁶

En general, la pobreza puede identificarse como aquella condición que impide a una persona o familia alcanzar una vida digna de acuerdo a lo estándares sociales promedio en su contexto histórico. Por tanto, se considera que existe una situación de desigualdad. Así, la pobreza es, a la vez, expresión y resultado de la desigualdad.¹⁷

De acuerdo con el Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores de derechos sociales y, además, su ingreso es insuficiente para obtener los bienes y servicios considerados en la canasta alimentaria y en la no alimentaria.

La pobreza extrema, concepto más complejo, incluye a aquellas personas con tres o más carencias sociales y que perciben un ingreso total insuficiente para adquirir, por lo menos, la canasta alimentaria mínima. Para octubre de 2022, en el área urbana, esta canasta tuvo un valor de \$4,208.93 y de \$3,022.77 para el área rural.

Por su parte, la política social se define como una combinación coherente de principios y acciones que el Gobierno gestiona para influir en el control y distribución social del bienestar popular por la vía política.¹⁸ Así, esta política social se define políticamente con base en la ideología de quién gobierna y la influencia de los grupos de poder y contrapesos que forman parte de la estructura política de un país.

Metodología

La metodología que se empleará será de análisis documental, así como cuantitativa y descriptiva. La investigación documental, como aportadora de conceptos, constructora de

16. Jean-Jacques Rousseau, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres* (Madrid: Calpe, 1923), 48.

17. Federico Stezano, *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*, documento de proyecto (México: Editorial Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2021), 10.

18. Manuel Herrera y Pedro Castón, *Las políticas sociales en las sociedades complejas* (España: Ed. Ariel, 2003), 35.

relaciones entre fenómenos y planteamiento de marcos teóricos y conceptuales, se realizó a partir de una amplia revisión y análisis documental de fuentes bibliográficas, hemerográficas y electrónicas que abordan teórica y estadísticamente la pobreza y la política social.

En su parte cuantitativa, se analizaron e interpretaron datos secundarios que han proporcionado órganos como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como artículos especializados, los cuales permitieron establecer resultados, comportamientos y tendencias de las variables consideradas.

La investigación descriptiva se utilizó al buscar caracterizar un fenómeno o situación concreta, en este caso la pobreza. Para ello, se identificaron sus rasgos particulares y diferenciadores mediante los datos y hallazgos disponibles.

La hipótesis de esta investigación es que las políticas públicas son un factor importante, pero no determinante, para abatir la pobreza. Las condiciones estructurales de la economía, la dinámica de crecimiento, el marco institucional y legal, así como la existencia y acceso a oportunidades de movilidad social son variables que también intervienen e influyen en el nivel de pobreza y desigualdad que caracterizan a un país, pero que en esta investigación solo se abordarán marginalmente, dado el objetivo de esta.

Al respecto, las condiciones estructurales y la dinámica de crecimiento económico actúan sobre el nivel de ingreso, consumo y ahorro, así como en la distribución de la riqueza entre los actores económicos. El marco institucional y legal es clave para crear leyes, estructuras de gobierno, regulaciones y reformas que benefician la redistribución del ingreso y la compensación social; así como la existencia y acceso de oportunidades de movilidad social, como es la educación de calidad, facilitan a las personas el contar con mejores oportunidades laborales o desarrollar su vocación empresarial.

La política social y el combate a la pobreza en México

A lo largo de la historia, el Gobierno mexicano ha empleado la política social con el objetivo de elevar el bienestar de la población. Concretamente, desde la década de los ochenta, se

registraron cambios sustanciales tanto en los objetivos como en los instrumentos en la política social: 1) se utilizó más activamente el gasto social con el fin de expandir la cobertura de servicios sociales básicos como educación y salud; 2) surge la focalización de los programas sociales para dirigirlos a los más pobres; y 3) se institucionalizó la política social y se descentralizó el gasto público.¹⁹

Según Calva,²⁰ desde los años treinta y hasta los setenta, el Gobierno mexicano impulsó la economía de mercado, pero, como promotor del desarrollo, ejercía a la vez una rectoría prudente. En una gran parte este papel fue sustentado por el compromiso social de promover la igualdad entre los mexicanos, compromiso que emanó directamente de la Revolución y quedó establecido en la Constitución de 1917.

En la década de los setenta se conciben e implementan los programas sociales para superar la pobreza. El primero fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), creado en 1973 con Luis Echeverría como presidente, el cual estaba diseñado para elevar la capacidad productiva de las zonas rurales marginadas, ante la incapacidad del modelo de desarrollo para articular e incorporar a las zonas más atrasadas del país, especialmente el campo. Para esto se contó con apoyo crediticio del Banco Mundial, el cual, como otros organismos internacionales, incorporó la lucha contra la pobreza en sus objetivos.

Posteriormente, de 1977 a 1983, se crea y desarrolla la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), dirigida a la población marginada en el país. Tanto el PIDER como el COPLAMAR fungen como programas de compensación social ante el insuficiente desarrollo promovido por el modelo económico seguido hasta entonces.

A partir de los años 80, se redirigió la gestión de gobierno hacia el neoliberalismo en todos los campos, inclusive el social. Este proceso no fue del todo voluntario, sino en parte obligado por las circunstancias y condiciones en las que Miguel de La Madrid recibió la

19. Oscar Martínez y Yasmin Salgado, "Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana", *Economíaunam* 16 núm. 47 (2019).

20. José Luis Calva, "México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas", *Problemas del desarrollo* 36 núm. 143 (2005), 62.

presidencia. Según Duhau, citado por Ornelas Delgado,²¹ los programas de combate a la pobreza implementados bajo este modelo buscaron aplicar los recursos escasos del Gobierno para un mayor impacto económico y social. Consecuentemente, pretendieron incrementar la productividad de las familias en pobreza extrema sin alterar directamente la distribución del ingreso y la asignación territorial y sectorial de recursos productivos.

En general, en el periodo neoliberal se da prioridad a la política económica poniendo en un segundo plano, residual y asistencialista,²² a la política social, trasladándose ello a la asignación presupuestal. El objetivo era apoyar a la población en situación de pobreza, pero priorizando al mercado como mecanismo de asignación de los recursos económicos. Con esto, subsistieron los problemas estructurales de la economía nacional, como son la dependencia del país hacia los Estados Unidos, el modelo industrializador orientado a los bienes de consumo final e intermedio, la existencia de un amplio sector informal y la desigual distribución del ingreso.

El modelo neoliberal se tradujo en reformas estructurales pero enfocadas en reducir o eliminar el control y la regulación del Estado sobre la economía. Una consecuencia de ello es que el capital financiero influyera sobre las economías dependientes, y se colocaran, a precios castigados, los excedentes de los productores agropecuarios de los países desarrollados, altamente subsidiados, afectando la producción alimentaria y agrícola local.

Por su parte, Ornelas²³ señala que, en la década de los ochenta, la privatización de las empresas estatales incrementó los precios y tarifas del sector público, en perjuicio de la población vulnerable. De forma paralela, se redujo la capacidad de participación social, lo cual privilegió la política económica, además de implementar la contención salarial como estrategia antiinflacionaria. Así, a pesar de los programas en favor de los pobres, se elevó la pobreza social y regional y aumentó la polarización entre las diferentes clases sociales sin que existieran mecanismos de compensación social.

21. Jaime Ornelas, "La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005", *Papeles de Población* 12 núm. 47 (2006).

22. Mariana Cortés, José Juárez y Benito Ramírez, "¿Cómo se distribuyen los recursos para el combate a la pobreza? Análisis regional de la asignación del presupuesto del programa oportunidades en el estado de Puebla, México", *Ra Ximhai* 7 núm. 1 (2011), 4.

23. Ornelas, J. "La política de combate a la pobreza", 91.

Bajo esta lógica se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), programa emblemático del salinismo, el cual retomó los programas y estructuras del PIDER y COPLAMAR, desarrollados en la década anterior. Sus esfuerzos se enfocaron en la alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, y la creación de infraestructura urbana y ampliación de servicios públicos, pero implicando la participación de los beneficiarios, ya sea con aportación en dinero o mano de obra.

El siguiente programa, el del periodo zedillista, se enfoca en la pobreza extrema. Derivado de la gran crisis financiera con la que inicia su periodo, el gobierno impulsa la descentralización del gasto público (1995), luego crea su programa Progresá, enfocado en mejorar la salud, educación y alimentación de los sectores más vulnerables (1997) y, finalmente, institucionaliza el Ramo 33 (1998), con el que se adoptan reglas presupuestarias fijas, precisas y transparentes para asignar las aportaciones federales para los estados y municipios, quitando así la discrecionalidad que antes regía en ese proceso.

Progresá se convierte en Oportunidades, de 2000 a 2012, y se enfoca en transferir recursos monetarios y suplementos alimenticios destinados a la población más pobre, tanto rural como urbana, incluyendo niños y adultos mayores. Uno de los aciertos del programa es que condiciona el apoyo económico para que las familias beneficiarias lleven a sus hijos a la escuela y asistan a los centros de salud para prevenir enfermedades o atender las mismas.

Posteriormente llega Prospera, de 2012 a 2018, programa que mantuvo la focalización e incluyó, igual que los programas precedentes, las orientaciones alimentarias, de salud y educativa, adicionando como objetivo la inclusión financiera mediante la creación y manejo de cuentas bancarias en las cuáles el gobierno depositaba los apoyos sociales a los beneficiarios, en lugar de entregar físicamente el dinero.

Es importante mencionar que, desde que se estableció la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, quedó asentado, en su artículo 18, que el financiamiento público para el desarrollo social (recursos, programas y fondos) es prioritario y de interés público, siendo objeto de seguimiento y evaluación; y que el presupuesto federal para el gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, y deberá incrementarse cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los

Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

De igual manera debe destacarse, bajo el criterio de Ornelas,²⁴ que los gobiernos, desde Salinas hasta la actualidad, han tratado de legitimarse mediante el combate a la pobreza, al establecer la corresponsabilidad, en esta tarea, con los beneficiarios u otros sectores, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (2024). Asimismo, han preservado la competencia entre los prestadores de servicios sociales, y así evitar los monopolios, incluso el estatal, para lograr eficiencia, mejorar la calidad de los servicios sociales y reducir costos. Todo esto a través de la precisa focalización e identificación de los posibles beneficiarios, priorizando el ingreso y con la implementación de mediciones y evaluaciones que generan los recursos aplicados.

En el sexenio 2019-2024, donde el entonces presidente se autodenominó “el presidente de los pobres” y señaló que “por el bien de todos, primero los pobres”, se destinaron recursos crecientes al combate a la pobreza y se implementaron 16 programas para el bienestar, a la vez que se instrumentaron algunas medidas complementarias de política social, como son el incremento constante a los salarios mínimos, la regulación de la subcontratación (*outsourcing*) e incentivos para la creación de más empleos formales. Se elevaron a rango constitucional algunos de ellos, pero, a la vez, se perdió la focalización de programas representativos del sexenio, como son la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad.

Otro problema recurrente en México, y que se mantiene vigente, es el modo en que se manejan y distribuyen los recursos para combatir la pobreza: se crean estructuras institucionales paralelas para distribuir las transferencias monetarias: las estructuras burocráticas federales, las que están más alejadas de la problemática social real, son las que reciben estos fondos y los distribuyen; mientras que las autoridades locales (estados y municipios), profundos conocedores de la realidad social porque la viven de cerca, son relegados de esta importante labor. Por ejemplo, la creación del Banco del Bienestar e instrumentación del programa “Servidores de la Nación”, institución y programa indexados a la distribución de los programas sociales durante el sexenio ya referido.

24. Ornelas, 92-93.

Finalmente, la gran constante de los programas que han formado parte de la política social desarrollada por los diferentes gobiernos hasta 2024 es que los incentivos a la alimentación, educación, la salud o la vivienda pierden su efectividad cuando se carece de una política general que impulse el desarrollo económico y la redistribución de la riqueza.

Entre las medidas que pueden reorientar la economía hacia un nuevo modelo de desarrollo, es importante que el Estado fomente la innovación, la investigación y la tecnología; la integración de cadenas productivas tanto internas como externas; el desarrollo educativo y del talento humano, fomento de empleos formales y de calidad, sin olvidar la redistribución de beneficios sociales, para que los programas de combate a la pobreza sean más exitosos.

CONEVAL y la medición de la pobreza en México

En México, el liderazgo en cuanto a la conceptualización, estudio y medición de la pobreza lo tiene el CONEVAL. De acuerdo a su sitio oficial, CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía y capacidad técnica que genera información objetiva para medir la pobreza y evaluar la política social, dando sustento a una mejor toma de decisiones en la materia.²⁵ Nace en 2004 por mandato de la Ley General de Desarrollo Social. El pasado 20 de diciembre de 2024, este organismo perdió su autonomía y se subordinó al INEGI.

El CONEVAL da un carácter multidimensional a la pobreza como fenómeno social: no solo se trata de carencia de ingresos, sino también de bienes materiales y acceso a servicios, así como a la implicación de estas carencias, las cuáles limitan el goce de todos los derechos sociales establecidos constitucionalmente (Ver figura 1).

Y es que, según Martínez y García,²⁶ la acepción más amplia de pobreza se asocia a condiciones de vida que limitan los derechos y libertades esenciales de las personas, socavan

25. “¿Quiénes somos?”, *Sitio web de CONEVAL*, Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, recuperado el 19 de abril de 2024.

26. Andrade, Monroy y Martínez, “Técnicas de evaluación”, 20.

su dignidad, les impiden satisfacer sus necesidades básicas y restringen su integración plena a su ámbito social.

Manuel Atienza,²⁷ por su parte, señala que la dignidad es el principio moral fundamental de los derechos humanos e implica que debemos tratarnos, a nosotros mismos y a los demás, no como medios para obtener algo sino como fines, es decir, como personas con derechos irrenunciables. Uno de ellos es el derecho a una vida digna. A la luz de este razonamiento, la pobreza atenta contra la dignidad de las personas, pues implica acceso desigual a derechos humanos y, consecuentemente, falta de una vida digna.

Un error típico de muchos gobiernos cuando abordan y combaten la pobreza es asumir que saben lo que el pobre necesita²⁸ sin tomar a los pobres como fuente de información, sin preguntarles qué sienten y qué requieren. Normalmente se guían por estereotipos, bajo la presuposición de cómo viven y qué quieren. Por ejemplo, se piensa que el pobre necesita alimentos sanos y nutritivos, cuando lo que el pobre prefiere es la comida sabrosa.²⁹

Un problema adicional es que la pobreza no se cuantifica ni se percibe fácilmente porque quienes la padecen tienden a ocultarla. Adam Smith³⁰ señalaba que, mientras que al rico le gusta presumir su posición, dinero y bienes, al pobre le da vergüenza su pobreza. Y esto tiene que ver con el rechazo social que sufre como consecuencia de sus carencias.

En México, la Ley General de Desarrollo Social establece nueve indicadores básicos, incluidos en su artículo 36, para medir la pobreza:³¹

- Ingreso corriente per cápita; flujo de entradas, monetarias o no (puede ser en especie), para que las familias obtengan los satisfactores que requieren sin afectar sus activos.

27. Manuel Atienza, *Sobre la dignidad humana* (España: Editorial Trotta, 2022), 8.

28. Abhijit Banerjee y Esther Duflo, *Repensar la pobreza* (Editorial Taurus, 2020), 7.

29. Banerjee y Duflo, *Repensar la pobreza*, 44.

30. Adam Smith, *Teoría de los sentimientos morales* (Madrid: Alianza Editorial, 1997), 123.

31. Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Título III, capítulo 6, art. 36. (México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

- Rezago educativo promedio en el hogar; se mide por el rezago en el grado de escolarización que, a determinada edad, se deben tener cubiertos.
- Acceso a los servicios de salud; no cuenta con servicios médicos de alguna institución pública que los proporciona (Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, etc.).
- Acceso a la seguridad social; cuando no cuentan con ella ni como prestación laboral ni voluntariamente, no están pensionados o jubilados, o con una pensión que cubra la canasta alimentaria.
- Calidad y espacios de la vivienda; cuando el piso de la vivienda es de tierra, el techo de lámina, de cartón o desechos, los muros de la vivienda son de barro o bajareque de carrizo, bambú o palma, de lámina de cartón, metálica o asbesto o material de desecho; y cuando viven más de 2.5 personas por cuarto.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda; cuando no tienen agua entubada o, en caso de tenerla, la obtienen de otra vivienda o de la llave pública o hidrante. O cuando no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe va a un río, lago, mar, barranca o grieta. Sin energía eléctrica ni gas.
- Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; cuando tengan carencia moderada o severa de alimentos, o se limiten en su consumo.
- Grado de cohesión social; se refiere a las disparidades sociales que polarizan a la sociedad y favorecen la pobreza.
- Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

A continuación se muestra la figura 1 que ilustra gráficamente los indicadores básicos, referidos anteriormente, y los cuales emplea el CONEVAL como dimensiones de la pobreza.



Fig. 1: Las dimensiones de la pobreza en México (Ley general de Desarrollo social, artículo 36). Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza 2022.

En su informe de medición de la pobreza, que se actualiza cada dos años, el CONEVAL utiliza información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que, a su vez, el INEGI realiza bianualmente, aplicándola a un número específico de viviendas (en 2022 fue de 105 525 viviendas, que representan a 35 millones de viviendas que hay en México). Al respecto, en el artículo 37 de la Ley General de Desarrollo Social,³² se establece que será el INEGI la entidad que realice los censos, conteos y encuestas correspondientes para sustentar los estudios e informes del CONEVAL. Este rasgo de solo basarse en la ENIGH puede imponer ciertas limitaciones estadísticas. Por ejemplo, para 2022, México tenía una población superior a 120 millones de personas, pero fueron encuestadas solo 128 mil personas.

De acuerdo a la figura 1, las dimensiones de la pobreza se dividen en tres grupos: una corresponde a la dimensión del bienestar económico, que se mide por el indicador de ingreso corriente per cápita; la otra incluye los derechos sociales: la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda y sus servicios. La tercera es el contexto territorial, referido al grado de cohesión social y el acceso a carretera pavimentada.

32. LGDS, Cap. 6 De la definición y medición de la pobreza, art. 37.

El CONEVAL reconoce la pobreza y la pobreza extrema, en razón tanto del ingreso como del número de carencias que las personas tienen, respecto a las ya mencionadas.

Debe destacarse aquí el problema de la falta de evaluación de la política social en México. A pesar del avance que representa la institucionalización de la actividad mediante la creación y profesionalización del CONEVAL, se requiere mayor esfuerzo en la medición del impacto de los programas sociales,³³ así como dar mayor aplicación a sus resultados y conclusiones cuando se tomen decisiones de política pública.³⁴

Respecto a esto último, debe señalarse que los ejercicios de evaluación de la política social dan lugar a recomendaciones, las cuáles se asumen como Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), y que las autoridades implicadas los cumplen en distintos grados. La utilización instrumental es la más frecuente en México, lo cual significa que, cuando se usan, los resultados permiten modificar los programas ya existentes, buscando que se incremente su eficiencia e impacto.

Hallazgos en la evolución de la pobreza

La distribución social y territorial de la pobreza en México es congruente con las condiciones de desigualdad que prevalecen entre regiones y grupos sociales. Aún persisten profundas brechas en el desarrollo que han alcanzado las entidades con mayor urbanización e industrialización del país y las que tienen una población predominantemente rural y ocupada en las actividades primarias, situación que se refleja en el grado de pobreza de sus habitantes.

Así, las entidades federativas del país con mayor presencia de pobreza, tanto moderada como extrema, son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en ese orden. En contraparte, los estados con menor porcentaje de población en condición de pobreza son Baja California Sur, Baja California y Nuevo León, mientras que, en lo que respecta a pobreza extrema, son Baja California, Nuevo León y Colima.³⁵

33. Andrade, Monroy y Martínez, "Técnicas de evaluación", 15.

34. Cardoso M. y Rosas A. (Coord.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos* (México: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2021), 223-224.

35. CONEVAL, *Medición de la pobreza 2022* (México: CONEVAL, 2023), 37-38.

Las dos entidades económicamente más importantes del país, la Ciudad de México y el Estado de México, se sitúan en posiciones no tan privilegiadas, debido a la gran presencia de pobreza moderada o extrema entre su población, especialmente en las áreas urbanas. Son focos de atracción para los migrantes nacionales y extranjeros, que llegan de otras entidades o países a buscar un mejor nivel de vida y muchas veces quedan marginadas del progreso.

Antes de presentar y analizar los resultados obtenidos, debemos señalar que la comparación de los resultados del año 2022 se hace contra los resultados del año 2018, ya que el año 2020 presenta características especiales, altamente coyunturales, debido a la pandemia del COVID-19. Y es que, debido a la pandemia, la producción, la inversión y el consumo cayeron en forma sobresaliente con respecto al año anterior, lo cual generó un severo retroceso sobre los indicadores de ingreso, empleo y pobreza.

En la tabla 1 se concentran los resultados obtenidos en la evolución de la pobreza, la pobreza extrema, privación social, indicadores de carencia social y bienestar económico, en el periodo 2016-2022, de acuerdo a CONEVAL.

| Indicadores | Porcentaje | | | | Millones de personas | | | |
|---|------------|------|------|-------|----------------------|------|------|-------|
| | 2016 | 2018 | 2020 | 2022* | 2016 | 2018 | 2020 | 2022* |
| Pobreza | | | | | | | | |
| Población en situación de pobreza | 43.2 | 41.9 | 43.9 | 36.3 | 52.2 | 51.9 | 55.7 | 46.8 |
| Población en situación de pobreza moderada | 36.0 | 34.9 | 35.4 | 29.3 | 43.5 | 43.2 | 44.9 | 37.7 |
| Población en situación de pobreza extrema | 7.2 | 7.0 | 8.5 | 7.1 | 8.7 | 8.7 | 10.8 | 9.1 |
| Población vulnerable por carencias sociales | 25.3 | 26.4 | 23.7 | 29.4 | 30.5 | 32.7 | 30.0 | 37.9 |
| Población vulnerable por ingresos | 7.6 | 8.0 | 8.9 | 7.2 | 9.1 | 9.9 | 11.2 | 9.3 |
| Población no pobre y no vulnerable | 24.0 | 23.7 | 23.5 | 27.1 | 28.9 | 29.3 | 29.8 | 34.9 |
| Privación social | | | | | | | | |
| Población con al menos una carencia social | 68.5 | 68.3 | 67.6 | 65.7 | 82.7 | 84.6 | 85.7 | 84.7 |
| Población con al menos tres carencias sociales | 20.0 | 20.2 | 23.0 | 24.9 | 24.2 | 25.0 | 29.2 | 32.1 |
| Indicadores de carencia social | | | | | | | | |
| Rezago educativo | 18.5 | 19.0 | 19.2 | 19.4 | 22.3 | 23.5 | 24.4 | 25.1 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 15.6 | 16.2 | 28.2 | 39.1 | 18.8 | 20.1 | 35.7 | 50.4 |
| Carencia por acceso a la seguridad social | 54.1 | 53.5 | 52.0 | 50.2 | 65.4 | 66.2 | 66.0 | 64.7 |
| Carencia por calidad y espacios de la vivienda | 12.0 | 11.0 | 9.3 | 9.1 | 14.5 | 13.6 | 11.8 | 11.7 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | 19.2 | 19.6 | 17.9 | 17.8 | 23.1 | 24.3 | 22.7 | 22.9 |
| Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad | 21.9 | 22.2 | 22.5 | 18.2 | 26.5 | 27.5 | 28.6 | 23.4 |
| Bienestar económico | | | | | | | | |
| Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos | 14.9 | 14.0 | 17.2 | 12.1 | 18.0 | 17.3 | 21.9 | 15.5 |
| Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos | 50.8 | 49.9 | 52.8 | 43.5 | 61.3 | 61.8 | 66.9 | 56.1 |

Tabla 1: Medición de la pobreza en México (2016-2022). Fuente: CONEVAL, *Informe de Medición de la pobreza 2022*.

Como se observa en la tabla 1,³⁶ la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema en México disminuyó porcentualmente en 2022, con relación al dato de 2020 y de 2018, lo que constituye un avance indudable en nuestro país (con las limitaciones estadísticas ya señaladas). Sin embargo, en términos cuantitativos, se incrementó el número de personas en pobreza extrema (más de 400 mil mexicanos se incorporaron a esa condición, entre 2018 y 2022).

Los resultados fueron preocupantes en lo que respecta a las carencias sociales. Como se observa en el cuadro anterior, la población vulnerable por carencias sociales incrementó su presencia porcentualmente y también cuantitativamente. Especialmente puede notarse que la población con al menos tres carencias sociales tuvo el mayor crecimiento, siendo el acceso a servicios de salud y el rezago educativo las dos carencias más importantes en este rubro.

La figura siguiente puede ser más ilustrativa al respecto. Se presenta la evolución de 2008 a 2022 con datos de CONEVAL (2019 y 2023). Se observan las tendencias decrecientes de la pobreza y la pobreza moderada, pero también las tendencias al alza de las carencias de servicios de salud y rezago educativo. Ambas, incluso, rebasaron el nivel que tuvieron en el 2008, al igual que el rezago educativo, aunque este último no tuvo los notorios altibajos que tuvo la primera.

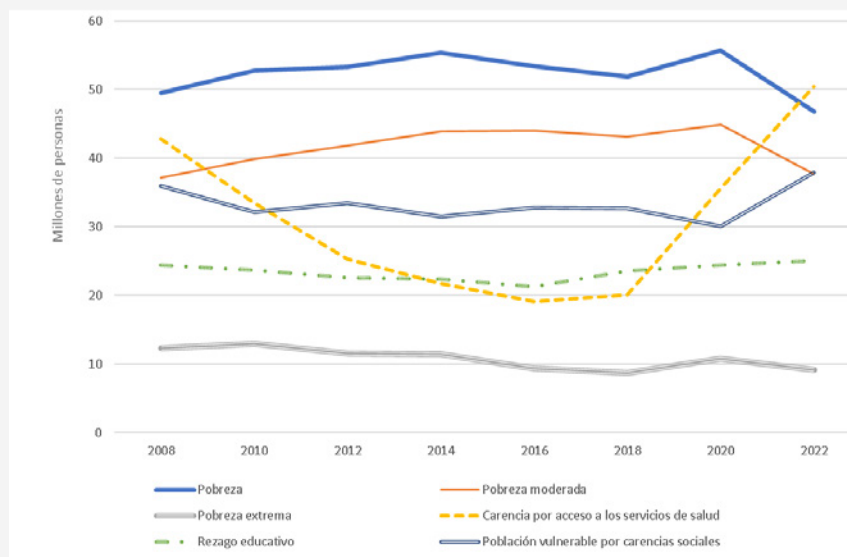


Figura 2: Evolución cuantitativa de la pobreza en México (2008-2022). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONEVAL, en sus informes 2018 y 2022 de Medición de la pobreza.

36. CONEVAL, *Medición de la pobreza 2022*, 16.

Lo anterior indica que la política social en México para disminuir la pobreza tuvo avances indudables, los cuáles se concentraron especialmente en mejorar el ingreso de las personas, pero también se permitió el deterioro de otras dimensiones claves de la pobreza, como la salud y la educación.

A continuación, se presenta otra gráfica en la que se aprecian los incrementos que han tenido los recursos públicos destinados al desarrollo social en el periodo 2010 a 2022, así como los incrementos porcentuales de las cuatro variables de pobreza, incluida la población que presenta al menos tres carencias sociales.

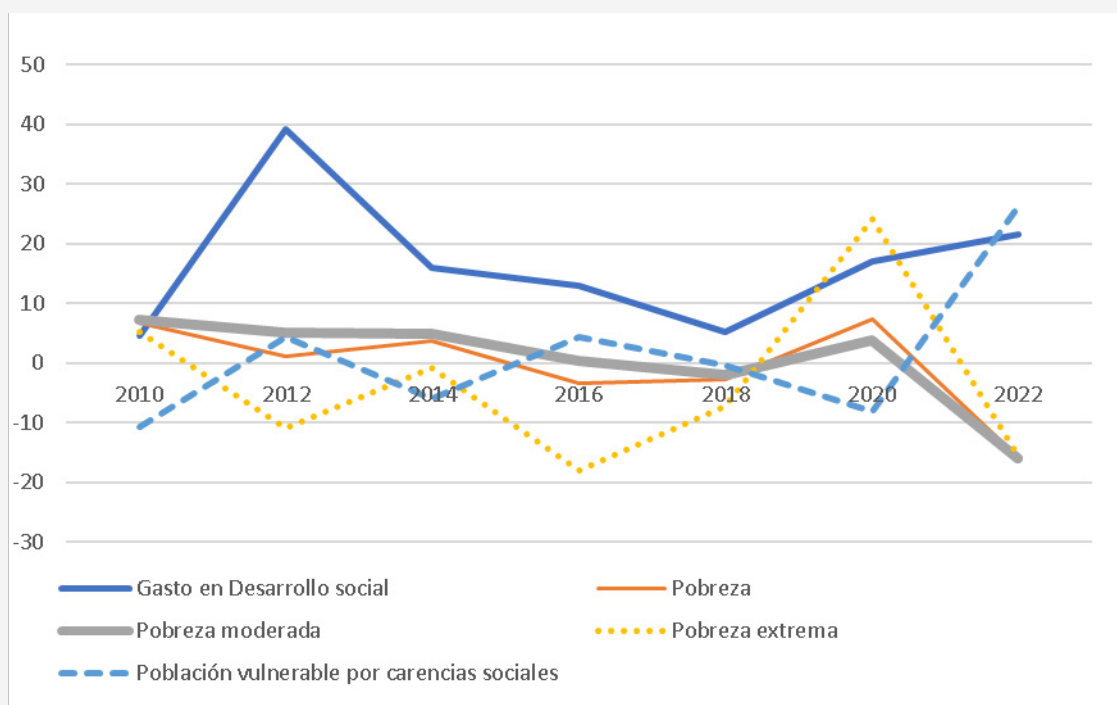


Figura 3: Crecimiento porcentual bianual del gasto en Desarrollo Social y de los indicadores de pobreza en México (2010 a 2022). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del gasto en desarrollo social, obtenidos de la Cuenta Pública de los diferentes periodos, así como datos del CONEVAL, en sus informes de medición de la pobreza 2022 y del Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018. Refleja la variación porcentual bianual de todas las variables incluidas.

Se observa en ella cómo disminuyó el gasto programable en desarrollo social de 2012 a 2018, y se recuperó de 2018 a 2022, en los cuáles creció sostenidamente; y también se ve cómo,

en el mismo periodo, bajaron los indicadores de pobreza. Además, se aprecia claramente, de 2020 a 2022, el notable crecimiento de la población vulnerable, afectada por al menos tres carencias sociales.

También podemos observar en estas gráficas el efecto coyuntural y perjudicial que tuvo la pandemia del COVID-19 sobre el gasto en desarrollo social y sobre la pobreza. Específicamente, el año de 2020 fue un año crítico para las variables económicas y sociales, que empeoraron y, como el caso de la pobreza, llegaron a niveles poco vistos en la historia de México.

Conclusiones, recomendaciones y consideraciones finales

Desde sus orígenes, el Estado se plantea como un conciliador de intereses diversos de la sociedad, cuya gestión posibilita la convivencia pacífica y la reproducción social, según la teoría política, o como un instrumento de dominación de una clase sobre otras, según la teoría marxista del Estado. El Estado se vale de una estructura funcional e institucional específicas para proporcionar servicios básicos de interés colectivo, además de que, mediante un diagnóstico, formula, implementa y evalúa políticas públicas para atender las distintas necesidades sociales.

La pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional, en la cual convergen condiciones materiales y también inmateriales: factores económicos, sociales, políticos, educativos y éticos, principalmente. Siendo un fenómeno complejo, el combate a la pobreza como política pública debe ser integral, objetivo, sin usar estereotipos o recetas únicas, y evitando darle un enfoque político o electoral.

En México, desde el periodo 1970-1976, se han formalizado programas específicos a nivel federal para reducir la pobreza y la desigualdad, y así lograr avances graduales en esta meta, como son la reglamentación del Ramo 33, la Ley general de Desarrollo Social, la formación del CONEVAL, así como la definición de nueve distintas dimensiones de la pobreza, mismas que quedaron establecidas en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

En este artículo hicimos un amplio recuento y descripción de la política y los programas sociales implementados por las últimas administraciones federales en México. Señalamos que, a lo largo del periodo neoliberal de la administración pública en México, especialmente desde

el salinismo, la política social vinculada directamente a atender la desigualdad y la pobreza se caracterizó por enfocarse al uso eficiente de los recursos públicos escasos y a la evaluación del impacto de estos, pero en cuya gestión se privilegió la política económica por encima de la política social, por lo que esta se convirtió en residual y marginalista.

En su Informe de Medición de la pobreza 2022, CONEVAL dio a conocer la disminución cuantitativa de la pobreza y de la pobreza moderada en México, pero no así de la pobreza extrema. En contraparte, la población con al menos tres carencias sociales creció de manera alarmante, siendo las principales carencias la salud, el rezago educativo y la previsión social.

Al confrontar los resultados del Informe de medición de la Pobreza 2022 con la evolución del gasto social en México, se puede observar que, aunque efectivamente dicho gasto incrementó en el sexenio 2019-2024, su impacto no fue integral, pues, por una parte, favoreció un mayor ingreso para las personas en condición de pobreza o pobreza extrema, pero permitió el notable incremento de las carencias sociales ya mencionadas.

De los informes de CONEVAL se desprende que la distribución territorial de la pobreza en México reproduce las condiciones de desigualdad que prevalecen en el campo y la ciudad. Los estados con mayor pobreza (tanto moderada como extrema) son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en ese orden. Las entidades con menos pobreza son Baja California Sur, Baja California, Nuevo León y Colima.

La hipótesis de este trabajo fue que las políticas públicas son un factor importante, pero no determinante, para abatir la pobreza y que, dado el carácter multidimensional de la pobreza, la política gubernamental debe ser integral y no debe concentrarse mayoritariamente en el mejoramiento del ingreso, sino que también debe buscar dar mayor acceso a condiciones y servicios de calidad superior, gestionando un mejor funcionamiento de los mecanismos de movilidad social, especialmente en la educación.

Las áreas de oportunidad no previstas en esta investigación son: la falta de evaluación de impacto de la política social mexicana; los efectos de la pérdida de la focalización en algunos programas sociales representativos; y el impacto que genera la creación de estructuras burocráticas paralelas para distribuir los recursos destinados al combate a la pobreza, en los tres niveles de gobierno, para el abatimiento de la misma.

Fuentes de investigación

- Acemoglu, Daron y James Robinson. *Por qué fracasan los países*. España: Editorial Deusto, 2012.
- Andrade, María, Dulce Monroy y Esteban Martínez. “Técnicas de evaluación del impacto de los Programas de desarrollo en torno a la pobreza, Estudio de Caso: Progres, Edo. de México”, en *Política pública y crecimiento económico en México*. Compilado por María Martínez y María Isabel García. México: Editorial Colofón IPN, 2018. https://www.academia.edu/42759804/Pol%C3%ADtica_P%C3%BAblica_y_crecimiento_econ%C3%B3mico_en_M%C3%A9xico_Public_Policy_and_economic_growth_in_Mexico.
- Arendt, Hannah. *La promesa de la política*. España: Ediciones Paidós Ibérica, 2008.
- Atienza, Manuel. *Sobre la dignidad humana* España: Editorial Trotta, 2022.
- Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida, corregir el rumbo, Informe 2022*. Washington: Grupo Banco Mundial, 2022.
- Banerjee Abhijit y Esther Duflo. *Repensar la pobreza*. México: Editorial Taurus, 2020.
- Calva, José Luis. “México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas”, *Problemas del desarrollo* 36, núm. 143 (2005). <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v36n143/v36n143a4.pdf>.
- Cardoso, Myriam y Angélica Rosas (coords.). *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos*. México: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.
- Comisión Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*. (México: CONEVAL, 2018). https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Documents/IEPDS_2018.pdf.
- Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Medición de la pobreza 2022* (México: CONEVAL, 2023). https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Pobreza_multidimensional_2022.pdf.
- Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). “¿Quiénes somos?”. *Sitio web de CONEVAL*, 2024. <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.

- Cortés, Mariana, José Juárez y Benito Ramírez. “¿Cómo se distribuyen los recursos para el combate a la pobreza? Análisis regional de la asignación del presupuesto del programa oportunidades en el estado de Puebla, México”, *Ra Ximhai* 7, núm. 1 (2011). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46116742001>.
- Cortina, Adela. *Ética sin moral*. Madrid: Ed. Tecnos, 2000.
- Cuenta Pública del Gobierno Federal 2010. “Gastos presupuestarios”. *Sitio web del Gobierno de México*. Recuperada el 9 de agosto de 2025. https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/documentos/r02/r02d15.pdf.
- Cuenta Pública del Gobierno Federal 2012. “Gastos presupuestarios”. *Sitio web del Gobierno de México*. Recuperada el 9 de agosto de 2025. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/217690/Cuenta_Publica_2012_Egresos.pdf.
- Cuenta Pública del Gobierno Federal 2014. “Gastos presupuestarios”. *Sitio web del Gobierno de México*. Recuperada el 9 de agosto de 2025. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/I/I17.06.GPF.pdf>.
- Cuenta Pública del Gobierno Federal 2016. “Gastos presupuestarios”. *Sitio web del Gobierno de México*. Recuperada el 9 de agosto de 2025. https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/I/I50.00.E_GPF.pdf.
- Cuenta Pública del Gobierno Federal 2018. “Gastos presupuestarios”. *Sitio web del Gobierno de México*. Recuperada el 9 de agosto de 2025. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/I/I50.06.GPF.pdf>.
- Cuenta Pública del Gobierno Federal 2020. “Gastos presupuestarios”. *Sitio web del Gobierno de México*. Recuperada el 9 de agosto de 2025. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/I/I50.06.GPF.pdf>.
- Cuenta Pública del Gobierno Federal 2022. “Gastos presupuestarios”. *Sitio web del Gobierno de México*. Recuperada el 7 de agosto de 2025. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2022/tomo/I/I50.06.GPF.pdf>.
- García, Juan A. “Justicia distributiva y Estado social. ¿Debe ser el Estado social un Estado igualitario?”, *Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional* 9 (2016). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6005592>.

- Herrera, Manuel y Pedro Castón. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. España: Ed. Ariel, 2003).
- Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Título III, capítulo 6, art. 36. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>.
- Martínez Oscar y Yasmin Salgado. “Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana”, *Economíaunam* 16 núm. 47 (2019). <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.47.463>.
- Organización de las Naciones Unidas. “Objetivos de desarrollo sostenible”. Sitio web de la Organización de las Naciones Unidas. Actualizado el 21 de abril de 2024. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- Organización de las Naciones Unidas. *The Sustainable Development Goals Report 2024*. Recuperado el 21 de abril de 2025. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2024.pdf>.
- Ornelas, Jaime, “La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005”, en *Papeles de Población* 12 núm. 47 (2006). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000100005.
- Piketty, Thomas. *Breve historia de la igualdad*. Barcelona: Editorial Deusto, 2021.
- Poom, Juan. “La definición de un problema público a partir del enfoque de políticas públicas”. En *Modelos para el análisis de políticas públicas*. México: El Colegio de Sonora, 2011. <https://repositorio.colson.edu.mx/handle/2012/44547>.
- Rousseau, Jean J. *Del Contrato Social*, traducción de F. de los Ríos. Madrid: Austral, 207.
- Rousseau, Jean J. *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Madrid: Calpe, 1923. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/5.pdf.
- Ruiz, José F. “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones constitucionales* 37 (2017). <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.37.11454>.
- Smith Adam. *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

Stezano, Federico. *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Documento de proyecto. Ciudad de México: Editorial Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2021. <https://hdl.handle.net/11362/46405>.