



Una nueva política social en México

Jorge Enrique Rocha Quintero¹

No se puede abordar la política social en México sin mencionar que existe un debate abierto entre dos grandes posturas sobre los que deberían ser los criterios centrales de una política pública de este tipo.

Por un lado, existe una vertiente que propone un combate focalizado a la pobreza, que parte del supuesto de que el Estado debe ayudar a los más pobres con el propósito de aliviar sus necesidades y poner algunos medios para salir de esa condición. Esto supone que los pobres deben comprobar su condición y comprometerse a realizar algunas acciones para resolver su estatus, a esta estrategia los teóricos le han llamado transferencias monetarias condicionadas. Este modelo, llamado focalizador, fue implementado en nuestro país desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), hasta con Enrique Peña Nieto (2012-2018). (Patiño *et al.*, 2011)

La otra postura plantea que es necesario transitar a un paradigma de universalización donde los beneficios sociales como pensiones a adultos mayores o acceso a los servicios de salud pública deben de garantizarse para toda la población y no encadenarse a contar con un trabajo formal o pagar por estos servicios. Esta estrategia implica el incremento en la recaudación de impuestos, no por la vía del consumo, como lo es el impuesto al valor agregado, sino por el impuesto a la renta de una forma progresiva, es decir, pagan más impuestos a la renta los que más ganan. (Patiño *et al.*, 2011)

¹ Académico del ITESO, actualmente preside la Dirección de Integración Comunitaria. Doctor en Estudios Científico-Sociales por el ITESO. Maestro en Impactos territoriales de la globalización en Ámbitos periféricos y centrales por la Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, España. Licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac, Guadalajara, correo electrónico: jorgee@iteso.mx.

Como se dijo anteriormente, en México se implementó y privilegió el modelo focalizador de política social junto con algunas políticas privatizadoras de algunos asuntos claves, por citar un caso: el traslado del sistema de pensiones al ámbito privado en el año de 1997. (Patiño *et al.*, 2011)

Uno de los principales consensos en esta materia que se tuvo en el país fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, mejor conocido como Coneval, en el mes de agosto del año 2005, que tiene como encomienda evaluar la política social y medir los avances de la pobreza desde un sistema multidimensional. Aunque esta dependencia del Estado mexicano sigue teniendo algunas críticas por los métodos que utiliza, es cierto que cuenta con un consenso social amplio en cuanto a sus recomendaciones e informes que, cabe aclarar, no son vinculantes en la materia, es decir, no tienen la posibilidad de generar obligaciones ni mandatos a las distintas entidades gubernamentales responsables en la materia.

Aunque los textos de este apartado no tienen como objetivo realizar diagnósticos sobre los temas tratados, parece imprescindible retomar algunos hallazgos clave para generar una propuesta de política social con fundamento y recuperando la propia experiencia mexicana.

En el año 2019 el Coneval presentó un informe donde comparaba los resultados de combate a la pobreza, luego de una década de medición de ésta, el periodo contemplado fue de los años 2008 al 2018, es decir, dos terceras partes del gobierno de Felipe Calderón y casi todo el sexenio de Enrique Peña Nieto. Los datos que arrojó este documento fueron los siguientes:

- a. En el año 2008 los pobres en México eran 49.5 millones de personas, que representaban el 44.4% de la población de aquel momento. Para el año 2018 se contabilizaron 52.4 millones de mexicanos en esta condición (41.9% de los habitantes de ese año).
- b. En el año 2008, 37.2 millones de personas estaban en pobreza moderada (33.3% de los habitantes), para el año 2018 fueron 43.1 millones de personas que significó el 34.5% de las y los mexicanos.
- c. Las personas en pobreza extrema en el año 2008 eran 12.3 millones de mexicanos y mexicanas (11.0% de la población). Los pobres extremos para el año 2018 fueron 9.3 millones de mexicanos, que representaban el 7.4% de la población del país.

Si comparamos los datos de pobreza en este periodo, el número absoluto de personas pobres en México del año 2018 fueron más en cantidad de los que había una década antes, aunque en términos relativos hubo un descenso del 2.5%. En lo que se refiere a la pobreza moderada, ésta aumentó de 2008 a 2018, tanto en cantidad de personas, como en porcentaje de personas.

La pobreza extrema fue la que experimentó las reducciones más importantes en esos diez años, ya que disminuyó tanto en cantidad de personas (tres millones menos), como en porcentaje de población en esta condición (3.6% menos).

El método multidimensional de medición de la pobreza del Coneval también contempla el análisis de seis carencias sociales que se consideran claves para contar con una buena calidad de vida. Los resultados entre el periodo de 2008-2018 en estos rubros fueron los siguientes:

- a. Mejoría moderada: las carencias de rezago educativo y la calidad y espacios de la vivienda, experimentaron durante esa década una mejoría moderada, ya que en el primer caso se pasó del 21.9 al 16.9% de la población en esta condición; y en lo referente a la calidad y espacios de la vivienda se transitó del 17.7 al 11.1% de la ciudadanía en esta situación durante este periodo.
- b. Mejoría sustantiva: la carencia social que representó el mayor avance en esta década fue la carencia de acceso a los servicios de salud, que pasó del 38.4 al 16.2% de la población. Esta mejora estuvo claramente asociada a la creación del Seguro Popular.
- c. Estancamiento: la carencia de acceso a la seguridad social durante el periodo entre el año 2008 y 2018 mantuvo en esta condición a más de 70 millones de ciudadanos, ya que a inicios del periodo había 72.5 millones de personas en esta situación y se mantienen en ella 71.7 millones de mexicanos. En lo referente al acceso a la alimentación, en el año 2008 había 24.3 millones de personas en pobreza alimentaria, diez años después eran 25.5 millones de personas que sufrían este problema. Finalmente, la carencia de servicios básicos en la vivienda tenía en 2008 a 25.5 millones de personas en esta condición y diez años después fueron 24.7 millones de personas las que lo padecían.

Los resultados de este informe del Coneval nos llevan a hacer algunas afirmaciones importantes: luego de diez años de la aplicación de una política social focalizada, los resultados de abatimiento de este problema social son modestos y poco significativos. Los datos muestran que la estrategia implementada para resolver este

grave problema en México no fueron los adecuados y por lo tanto era imperativo cambiar la forma como se enfrentaba este asunto. La pobreza en México es un problema sistémico que muestra un peligroso estancamiento, las cifras de pobreza no se modificaron sustancialmente en una década y parecía costumbre que 50 millones de mexicanos estuvieran en esta condición.

En los sexenios de Calderón y Peña Nieto disminuir la pobreza de forma sustantiva fue una promesa quebrantada y los resultados mostraron, en términos generales, que el modelo de combate a la pobreza focalizado generó un estancamiento en el problema, con leves mejoras o descensos, pero provocaron que un conglomerado muy alto de la población se mantenga en esta condición (alrededor de 50 millones de personas), que representa poco más del 40% de las y los habitantes.

Las mediciones del Coneval del año 2020 sólo ratificaron los datos anteriores y hubo un incremento en la pobreza, a pesar de que ya se estaba en un proceso de cambio en las políticas de combate a la pobreza, que se explicarán más adelante. Una variable que modificó las tendencias fue la crisis económica auto-impuesta que hicieron muchos países, entre ellos México, al mandar a confinamiento a buena parte de la población, durante casi dos años derivado de la pandemia del Covid-19.

Los datos más actualizados en la medición de la pobreza

En el comienzo del segundo semestre del año 2023, el Coneval presentó sus resultados en torno a la medición de la pobreza en México, que, de acuerdo a esta institución, se redujo del 43.9 % al 36.3% del año 2020 al 2022, esto significa que de 55.8 millones de personas en esta condición en 2020, pasamos a 46.8 millones de habitantes en 2022. En lo que respecta a la pobreza extrema, para el año 2022 el 7.1% de la población (9.1 millones) están en esta condición, a diferencia de 2020, donde el 8.5% (10.8 millones) de personas eran considerados pobres extremos. Por otro lado, las personas no pobres y no vulnerables se incrementaron del 23.5% en 2020, al 27.1% en el año 2022. Esto significa que 5.1 millones de personas pasaron a un estatus de una vida digna de acuerdo a este organismo.

En lo referente a las carencias sociales, los resultados fueron menos halagadores, las personas vulnerables por carencias sociales se incrementaron del 23.7% al 29.4%, del año 2020 al año 2022. Es decir, pasamos de 30 millones a casi 38 millones de personas en esta condición. De las seis carencias que analiza el Coneval, en cuatro

hay un ligero descenso, siendo el más significativo el de acceso a la alimentación que pasó del 22.5% en 2020 al 18.2% en 2022, es decir una mejora de cuatro puntos porcentuales. El rezago educativo se mantiene casi igual, ya que se incrementó en dos décimas porcentuales, sin embargo, el incremento más sustantivo fue en la carencia por acceso a los servicios de salud, donde se pasó del 28.2% al 39.1% de la población. Esto significa que en el año 2020, 35.7 millones de personas tenían esta carencia y para 2022 son 50.4 millones de personas los que están en esta condición, es decir, casi 15 millones se sumaron a esta carencia en dos años.

En lo que concierne a los ingresos, la pobreza por este rubro se redujo del 52.8% de la población en 2020, al 43.5% en 2022. Esto quiere decir que 10.8 millones de personas salieron de la pobreza por ingresos entre estos dos años.²

Algunas explicaciones

Desde la llegada del presidente López Obrador se hablaba de pasar de un modelo focalizado de combate a la pobreza, a una estrategia universalista, es decir, donde la mayoría de la población tuviera acceso a beneficios sociales sin importar su condición social. Aunque no se puede hablar de un tránsito a un modelo de política social con estas características, efectivamente se dieron algunos pasos en esa dirección, por ejemplo, la pensión universal a adultos mayores.

Desde mi particular punto de vista hubo tres factores que ayudaron a que se dieran estos descensos en la pobreza para el año 2022: a) los programas de transferencias monetarias hacia algunos sectores de la población, donde sobresalen las pensiones universales a adultos mayores. Sin lugar a dudas este programa colaboró con algunos de los logros en esta materia, ya que es un ingreso consistente y sistemático que reciben algunos de los grupos más vulnerables en el país; b) el fortalecimiento de los empleos también contribuyó a estos resultados, ya que el aumento sostenido de los salarios mínimos en niveles históricos o reformas como la regulación del *outsourcing* generaron mejores condiciones en la calidad del empleo y por lo tanto un mejor ingreso; c) el ascenso histórico en las remesas que envían los mexicanos que radican en Estados Unidos hacia sus familias en México también es un factor que seguramente ayudó a esta mejora, sobre todo

² Rocha, J. (15 de agosto, 2023). La pobreza en México, algunas buenas noticias. ZonaDocs. <https://www.zonadocs.mx/2023/08/15/la-pobreza-en-mexico-algunas-buenas-noticias/>.

en algunos territorios donde estas transferencias son vitales para la vida de las comunidades, especialmente rurales, por ejemplo el año 2023 cerró con 63.7 millones de dólares en remesas.³

Por otro lado, el incremento en las carencias sociales, sobre todo en el acceso a la salud, se explica por la pobre inversión pública en el sistema de salud, que se traduce en poco crecimiento de la infraestructura hospitalaria, en la precaria contratación de personal médico y en el errático proceso de abastecimiento de medicamentos. Esto aunado a la cancelación del Seguro Popular y la fallida implementación del sistema del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi).

Con este preámbulo se pueden plantear las propuestas que implican construir un nuevo modelo de política social en México.

Nueva política social

El arribo de una nueva administración pública federal implica un momento intenso de discusión, debate y definiciones sobre el derrotero que deberá tener el nuevo gobierno, que en principio debería atender los rezagos más importantes, modificar las políticas donde existen evidencias de fracasos y mantener las acciones que han tenido impacto positivo. Aunque lo dicho parece una obviedad, no siempre los gobernantes entrantes hacen este tipo de reflexiones y más bien buscan responder a variables políticas y no de gobierno.

Una política social en México debería tener tres componentes fundamentales: los principios de actuación de la política, las grandes apuestas programáticas para llevar adelante las acciones que deberán redundar en una mejora en los problemas públicos a resolver y los avances que se deberán alcanzar. La pobreza y la desigualdad son problemas históricos y sistemáticos que deben ser tratados como tales, es decir, asumir que un sexenio no basta para que estas agendas se resuelvan en su totalidad, pero que sí se establezcan claramente los objetivos que se desean conseguir.

Luego de la experiencia mexicana en materia de política social, se pueden proponer algunos principios de actuación:

³ BBVA (24 de agosto, 2023). Las remesas a México cerrarán 2023 con nuevo récord en 63,700 md, y llegarán a 67,900 md en 2024. <https://www.bbva.com/es/mx/las-remesas-a-mexico-cerraran-2023-con-nuevo-record-en-63700-md-y-llegaran-a-67900-md-en-2024/>.

1. Avanzar hacia la construcción de un modelo universalista que no condicione a las personas a los beneficios sociales, ya sea por contar con un trabajo formal o por estar en ciertas condiciones de vulnerabilidad. El modelo de combate a la pobreza focalizado ya mostró sus debilidades y todavía estamos lejos de un modelo universalista en materia de política social, donde su base fundamental reside en una clave de derechos humanos. Este principio, entonces, propone cada vez más políticas universales y cada vez más con un enfoque de derechos.
2. Cualquier política social debe deslindarse de todo tipo de prácticas clientelares. Una acción recurrente por parte de los distintos gobiernos de México ha sido el intento de capitalizar de forma electoral las transferencias monetarias o las ayudas gubernamentales. Deben generarse los mecanismos adecuados para que la población asuma que la política social es un derecho y no una dádiva gubernamental. Esto implica generar un marco que sancione claramente este tipo de prácticas.
3. La política social siempre tiene que estar sujeta al escrutinio público y a la construcción colectiva de la misma. Esto implica que deben mantenerse mecanismos de seguimiento y evaluación, por ejemplo, fortalecer la autonomía de organismos como el Coneval, a la par de profundizar y establecer espacios ciudadanos para el diseño y la evaluación de la política social.
4. La política social es un proceso de redistribución de la riqueza, que intenta ampliar los beneficios de las dinámicas económicas. Para dar solidez y fortaleza en el largo plazo, la política social deberá de sostenerse en un proceso profundo de reforma fiscal, donde se busque que los que más ganan, contribuyan con más impuestos. Los modelos de bienestar en el mundo han dado evidencias muy contundentes de los impactos positivos de esta forma de proceder y de establecer un modelo progresivo en el cobro de impuesto sobre la renta.
5. La política social debe considerar que la pobreza y la desigualdad son problemas multidimensionales, no sólo para su análisis, sino en la construcción de soluciones. La propia experiencia mexicana nos dice que si sólo se generan acciones para bajar un indicador, pero no se avanza en todos los aspectos de forma más o menos simultánea y coordinada, los logros que se pueden alcanzar son limitados y tienen menor impacto en la vida de las personas. Un planteamiento interdisciplinario en los diagnósticos y las acciones tendrá un mejor impacto, reportará más avances y bajará la posibilidad de tener retrocesos.

Como se dijo antes, además de tener en cuenta los principios de actuación, la política social deberá tener líneas de acción claramente definidas, que parten de la experiencia y el diagnóstico de lo que ha sido la política social en México, tanto de logros, como de fracasos. Algunas de estas acciones son las siguientes:

1. Mantener y fortalecer el programa de pensiones universales a adultos mayores. Aunque ha recibido muchas críticas, este programa representa una estrategia que atiende una necesidad muy sentida en un grupo social de una gran vulnerabilidad. Este fue un acierto del actual gobierno federal y es necesario que la siguiente administración no sólo continúe con él, sino que extienda su cobertura y que los montos se incrementen hasta llegar a un nivel de ingreso que efectivamente asegure una vida digna. Un ajuste importante que requiere este programa es verificar que se apoye prioritariamente a las y los adultos mayores que no cuentan con ningún ingreso adicional.
2. Realizar una reforma fiscal profunda con un modelo de recaudación progresiva del impuesto sobre la renta es una condición sin la cual no es posible mantener una política social sólida y con diversas estrategias. El aumento de impuestos es políticamente impopular, pero los modelos de bienestar en el mundo están basados en una alta recaudación fiscal, que posibilita a los Estados a contar con más recursos que luego se convierten en beneficios sociales para la mayor parte de la población. En México los ingresos tributarios rondan el 17% del Producto Interno Bruto (PIB),⁴ pero países como Brasil o Argentina están cercanos al 30% del PIB. Ninguno de los gobiernos federales recientes en México se ha atrevido a impulsar un modelo de recaudación fiscal más redistributivo de la riqueza.
3. Construir un modelo de salud pública con acceso universal y sin la fragmentación del mismo es uno de los rezagos más importantes en materia de política social en México. Como se dijo antes, 50 millones de mexicanas y mexicanos no tienen acceso a servicios de salud, a la par tenemos un sistema público fragmentado con modelos de calidad diferenciados entre sí, por los niveles de infraestructura con los que cuenta y con el personal del que disponen. La inversión pública en este asunto es fundamental para el país, ya que ahora el

⁴ Nolasco, S. (27 de abril, 2022). Aumentó a 17.9% del PIB recaudación tributaria de México en el 2020. El Economista. <https://www.economista.com.mx/economia/Mexico-incremento-a-17.9-su-recaudacion-tributaria-como-porcentaje-del-PIB-en-2020-OCDE-20220427-0080.html>.

acceso se condiciona a contar con un trabajo formal o a tener contribuciones al sistema. Uno de los procesos que de forma más grave empobrece a los hogares son los recursos que se destinan para la atención de enfermedades. Es prioritario atender este asunto que ahora aparece como el de mayor gravedad en materia de política social. El abandono sistemático y la implementación de estrategias fallidas han llevado a esta situación crítica que el gobierno federal entrante deberá abordar desde el primer año de gobierno.

4. Mantener y fortalecer la autonomía del Coneval también es una estrategia necesaria para tener indicadores consensados y claros respecto de los avances y los retrocesos en materia de política social. La autonomía depende de contar con un presupuesto asegurado, con mecanismos de independencia de los gobiernos en turno y de una relación fortalecida con espacios civiles y de especialistas en la materia. Aunque parece un asunto menor, contar con esta información es clave para exigir políticas públicas en la materia, reconocer avances y ponderar aciertos en este rubro.
5. Cada vez que comienza un sexenio los gobiernos entrantes plantean promesas, que luego se convierten en planes de desarrollo, pero poco se habla de establecer indicadores de impacto claros y consensados de los proyectos de apoyo social y productivo y de los logros que se quieren alcanzar a lo largo del tiempo. Hasta ahora ninguna administración federal se ha atrevido a plantear en números concretos a cuántas personas se sacará de la pobreza o en qué nivel una carencia social va a disminuir. Sabiendo que hacer una proyección de esta naturaleza resulta muy complejo, tener estos horizontes claros ayudaría a tener un ejercicio de rendición de cuentas verdaderamente efectivo y contribuiría a manejar expectativas muy realistas. La cultura política actual es casi contraria a planteamientos de este tipo, sin embargo resultan profundamente pertinentes para la construcción de una política social sólida.
6. Uno de los aciertos de la administración que está por concluir fue el fortalecimiento de los salarios a través de la regulación del *outsourcing* y del incremento sostenido de los salarios mínimos. Algunos ejemplos internacionales, como Brasil, muestran que una estrategia muy efectiva para combatir la pobreza es la revalorización del empleo y por ende, el aumento de salarios que permita que el poder adquisitivo sea más fuerte. Esta tendencia que se impulsó con el gobierno de López Obrador se tiene que mantener, ya que, aunque ha sido muy importante, todavía es necesario seguir incrementando los salarios en el país.

7. Hasta ahora se ha mantenido el modelo de medición de la pobreza multidimensional sin modificaciones, con dos componentes básicos: los ingresos y las seis carencias. Esta forma de medir la pobreza tiene al menos quince años y valdría la pena pensar en otro tipo de carencias que cada vez aparecen como más relevantes y más determinantes para saber si alguien cuenta con una buena calidad de vida. Por lo menos se plantean tres asuntos que podrían ser susceptibles de discusión: el primero, y que ya se ha planteado en otros momentos, es lo referente al ocio. El derecho a la cultura no está contemplado como un elemento clave para una buena calidad de vida y cada vez aparece más como una necesidad fundamental. Segundo, luego de la pandemia derivada del Covid-19 quedó claro que el acceso a la banda ancha de internet y contar con dispositivos adecuados para ello, representa una enorme ventaja para mejorar la calidad de vida de las personas. La brecha, que se ensanchó con este acontecimiento global, mostró la importancia de este asunto que va más allá de la utilización de estas herramientas para el entretenimiento. La educación y el trabajo tiene potencialidades diferentes si se cuenta o no con este derecho. Tercero, también derivado de la pandemia de Covid-19, quedó a flote la necesidad de contar con acceso a la salud mental. El incremento en los niveles de ansiedad, de intención de suicidios y en las dificultades para las relaciones interpersonales, pone sobre la mesa la necesidad de que esta dimensión sea contemplada como un derecho clave para mejorar la calidad de vida de las personas.
8. Habitualmente el combate a la pobreza se ha centralizado en estrategias económicas para mejorar el ingreso de los hogares. Si en México se mide la pobreza desde una perspectiva multidimensional, esto debería propiciar la construcción de políticas públicas específicas para abatir las distintas carencias sociales que se miden. Aunque es cierto que hay programas que tienen por objetivo mejorar de forma integral la vida de las personas, hay aspectos que no se pueden garantizar si no existen políticas específicas para ello. El gobierno entrante deberá mantener, crear y fortalecer aquellos programas sociales e iniciativas gubernamentales cuyos resultados abonen directamente a disminuir las distintas carencias sociales a las que el Coneval da seguimiento.
9. El sistema de pensiones en México vive en una fragilidad permanente, ya que hay poca cobertura del sistema, porque la capacidad de ahorro de los trabajadores es mínima, ya que las dinámicas poblacionales van en decremento y la privatización de este sistema no ha mostrado sus bondades hasta ahora.

- Un asunto clave para el futuro de México es revisar a fondo este sistema para tratar de garantizar que las y los jubilados tengan derecho a una pensión digna sin que esto represente poner en vilo las finanzas públicas. La próxima administración federal tendrá que hacer una revisión profunda al respecto.
10. El uso político-electoral de los programas de la política social ha sido un lastre de los gobiernos en turno. Es necesario que la administración federal entrante genere mecanismos y reforme el marco normativo, para que este tipo de prácticas sean sancionadas de forma que realmente se inhiba su reproducción. Esto implica un cambio en la cultura política donde la ciudadanía tenga claro que lo que recibe del gobierno no es una dádiva, sino el ejercicio de un derecho.

Breves conclusiones

Para un país como México contar con una política social sólida y efectiva es un asunto estratégico para cualquier gobierno. La pobreza y la desigualdad son problemas históricos y sistémicos y la única forma de erradicarlos es a través de una acción de esta naturaleza.

Las crisis financieras globales, la pandemia derivada del Covid-19 y los conflictos bélicos en Europa han mostrado que los Estados siguen teniendo un gran protagonismo social y una de sus responsabilidades más importantes es la ejecución de una política social clara, eficiente y con resultados a largo plazo. Esto siempre beneficiará a toda la sociedad en su conjunto.

Referencias

- BBVA (24 de agosto, 2023). Las remesas a México cerrarán 2023 con nuevo récord en 63,700 md, y llegarán a 67,900 md en 2024. <https://www.bbva.com/es/mx/las-remesas-a-mexico-cerraran-2023-con-nuevo-record-en-63700-md-y-llegaran-a-67900-md-en-2024/>.
- Nolasco, S. (27 de abril, 2022). Aumentó a 17.9% del PIB recaudación tributaria de México en el 2020. El Economista. <https://www.economista.com.mx/economia/Mexico-incremento-a-17.9-su-recaudacion-tributaria-como-porcentaje-del-PIB-en-2020-OCDE-20220427-0080.html>.

Patiño, I. *et al.* (2011). La necesaria reconfiguración de la política social. México: Universidad de Guadalajara-Konrad Adenauer Stiftung-Universidad Iberoamericana León.

Rocha, J. (15 de agosto, 2023). La pobreza en México, algunas buenas noticias. ZonaDocs. <https://www.zonadocs.mx/2023/08/15/la-pobreza-en-mexico-algunas-buenas-noticias/>.