

Investigación

2023

Incidencia del Gasto Social en la Pobreza en México, 2008-2023

Índice

Presentación.....	3
Resumen	4
Introducción	8
1. Panorama Socioeconómico en México	11
1.1 Características Demográficas de la Población.....	12
1.2 Definición de Pobreza	16
1.3 Índice de Progreso Social.....	17
2. Desigualdad en México	21
2.1 Coeficiente de Gini.....	21
2.2 Efectos de las crisis económicas en la desigualdad.....	24
2.3 Desigualdad por regiones.....	26
2.4 Pobreza por ingresos.....	27
2.5 Evolución de la pobreza y política social, 2008-2022	28
3. Pobreza multidimensional: medición de la pobreza basada en el ingreso y los derechos sociales	31
3.1 Derechos sociales.....	32
3.2 Carencias sociales.....	32
3.3 Identificación de la pobreza.....	34
4. Gasto social y carencias en México 2008-2022.....	36
4.1 Política y gasto sociales	36
4.2 Evolución del gasto público en las principales funciones de Gobierno que atienden las carencias sociales	37
4.2.1 Educación.....	38
4.2.2 Salud	44
4.2.3 Seguridad Social	52
4.2.4 Acceso a Servicios Básicos de la Vivienda	57
4.2.5 Acceso a alimentación	60

4.2.6 Gasto en subsidios y transferencias al ingreso corriente de los hogares.....	63
4.3 Corolario: gasto social y pobreza	69
5. Resultados de la pobreza en México	70
5.1 Bienestar económico por ingreso	70
5.2 Población en pobreza, pobreza extrema, vulnerable y no vulnerable	71
Conclusiones	73
Fuentes de Información	76

Presentación

En el marco de la instrumentación del servicio profesional de carrera en la H. Cámara de Diputados y del fortalecimiento de sus Centros de Estudios, se ha impulsado el desarrollo de investigaciones relacionadas con la agenda legislativa, con la idea, además, de su divulgación entre la población en general, a fin de provocar el acercamiento al quehacer parlamentario de esta manera.

En este contexto, así como en cumplimiento de las funciones estatuidas en el acuerdo de creación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, este se dio a la tarea de realizar el presente estudio sobre la incidencia del gasto social en la pobreza en México, con el propósito de conocer si el mismo ha contribuido a reducirla.

El documento está organizado en cinco apartados: el primero ofrece un panorama socioeconómico de México para el periodo 2006-2023, y una breve comparación internacional, que incluye el índice de progreso social; en el segundo se aborda la desigualdad en México y se presentan los cambios vistos en el coeficiente de Gini; en el tercer apartado se presenta la metodología de la medición multidimensional de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); en cuarto lugar se relaciona la evolución del gasto social con la propia de las principales carencias sociales, y los resultados del gasto social bajo sus diferentes formas en relación con la pobreza en México, y en el quinto se presentan los resultados de la pobreza de Coneval con la medición de la población vulnerable y no vulnerable.

El estudio pretende aportar elementos conceptuales, analíticos y de referencia que apoyen la discusión fundamentada e informada en torno a la política social, y la consecuente toma de decisiones, en el ámbito de la acción legislativa.

Resumen

En la última medición de la pobreza en México, que realizó Coneval para el año 2022, se encontró que 36.3 por ciento de la población (46.8 millones de personas) se hallaba en condiciones de pobreza, es decir, presentaban un índice promedio de 2.6 carencias sociales y su ingreso no era suficiente para cubrir el costo de la canasta alimentaria ni de los bienes y servicios necesarios para vivir.

La pobreza es un fenómeno multidimensional asociado a condiciones precarias e insuficientes de vida. En México, conforme a la Ley General de Desarrollo Social, existe una metodología para medir el grado de pobreza, basada en un enfoque de derechos sociales y en el análisis del contexto territorial; la cual es complementaria a la metodología de la medición de la pobreza por ingreso.

En el caso de los derechos sociales, se establece que cuando un individuo no puede acceder a estos, expresados en servicios y satisfactores, su condición se manifiesta en determinadas carencias sociales, por lo que su dignidad, sus derechos y su libertad se tornan vulnerables.

Coneval menciona que la medición multidimensional de la pobreza *“reconoce que la población pobre padece insuficiencia de recursos económicos y, al mismo tiempo, se ve vulnerada en el ejercicio de sus derechos fundamentales debido a la falta de acceso a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social o a una vivienda digna”*¹, mismas que define como carencias.

Por lo tanto, Coneval mide la pobreza a través de dos enfoques: el enfoque de *bienestar económico* que se basa en el ingreso para satisfacer las necesidades básicas; y el enfoque de los *derechos sociales*.

En virtud de lo anterior, al ser el Estado el garante de los derechos sociales, el gasto público es la principal herramienta con que cuenta para instrumentar políticas públicas que abonen a la disminución de la pobreza, pues a través de estas se pueden destinar recursos para reducir las carencias sociales e incrementar el ingreso de las personas.

¹ Coneval (2016) “Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales” p1.

Las tres últimas administraciones en México han implementado distintas estrategias para enfrentar la pobreza y la desigualdad, Las tres han planteado metas y objetivos para programas sociales, mediante los cuales destinan subsidios y transferencias a la población, con el propósito de disminuir la pobreza y la desigualdad. Sus resultados han sido dispares.

Además de que en el proceso han debido enfrentar diversas crisis y escenarios internacionales adversos, donde resaltan la crisis financiera de 2008, la caída de los precios del petróleo en 2014-2015, la crisis sanitaria económica del Covid 19 en 2020, y las secuelas de todas ellas.

Resulta evidente que entre 2007 y 2023 el gasto social, de manera generalizada, ha sido creciente, no obstante, debido a diferentes factores tales como cambios en las políticas públicas, las citadas crisis económicas, las diferentes prioridades de los gobiernos y los cambios en los principios de la política económica, en algunos años, también se identificaron marginales o nulos incrementos o incluso decrementos respecto al año inmediato anterior, esto en un contexto de necesidades crecientes, las bajas tasas de crecimiento económico, empleos precarios y entornos adversos, entre otros, no obstante la conclusión general es que con mayor o menor efectividad durante el periodo de estudio el gasto social ha contribuido a controlar o reducir la pobreza.

En este contexto histórico, para conocer la incidencia del gasto social en la pobreza, se empleó la información sobre el gasto público destinado a la Finalidad Desarrollo Social y se revisó la evolución de este, en sus distintas funciones (Fn) relacionadas con los indicadores de las carencias sociales, definidas por Coneval en su metodología de medición de la pobreza, como: "Educación"; "Salud", "Vivienda y servicios a la comunidad"; "subsidios" de carácter corriente y las "pensiones y jubilaciones". Con este cotejo se observó la evolución de los indicadores en los últimos tres sexenios y se compararon con la evolución de las carencias sociales y las líneas de pobreza por ingreso, con el fin de poder determinar la eficacia del gasto de cada función sobre la reducción de la carencia.

Si bien, el ingreso es una variable importante para medir la pobreza, también es necesario considerar otras dimensiones, como el rezago educativo, el acceso a: la salud, la alimentación, la seguridad social, la calidad y espacios en la vivienda, los servicios básicos de la misma y la cohesión social.

Según cifras del Coneval, entre 2020 y 2022, casi nueve millones de personas salieron de la pobreza; no obstante, la cantidad de habitantes en esta condición aún continúa siendo alta al alcanzar 46.8 millones de mexicanos; mientras que, la pobreza extrema, disminuyó en 1.4 por ciento, es decir, de 10.8 millones a 9.1 millones de habitantes.

Asimismo, como resultado de las transferencias a esta población, en dicho periodo se observó una recuperación de los ingresos, mayor acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y un aumento de la población adulta mayor con acceso a una pensión, por el programa de pensión no contributiva; en contraste, se registró un mayor número de habitantes sin acceso a los servicios de salud, ni a la seguridad social por motivos laborales, siendo consecuencia de la informalidad.

Para lo anterior, según la duración de sus efectos sobre la formación de capital humano, se identifican dos tipos de política social: por una parte, la política social de corto plazo identificada con programas de corte asistencialista cuyos efectos son temporales; y por otro lado, la política social con efectos duraderos de largo plazo, que es la dirigida a la formación de capital humano que permitirá a las personas contar con capacidades que les pueden brindar nuevas y más amplias posibilidades de desarrollo.

Por lo tanto, es posible determinar que el gasto social ha incidido sobre las reducciones de las carencias sociales, pese a ello, los resultados no han sido satisfactorios por completo al presentarse dispares y erráticos en el tiempo. En particular, en el caso de las personas que viven en pobreza extrema, donde a pesar de la reducción en su número se advierte un límite que dificulta reducir de forma más consistente su proporción.

Lo sucedido con la pobreza extrema en México entre 2016 y 2022 induce a presumir que las características estructurales de esta, con sus connotaciones multidimensionales, enfrentan a la política social a sus límites y la necesidad de un diseño específico de esta, para la población en tal condición, y evitar su generalización, es decir, asumir que una sola política social contra la pobreza es suficiente sin considerar las condiciones particulares de los distintos grados de pobreza.

De igual manera, las transferencias directas a los hogares a través de programas sociales han tenido un impacto positivo sobre el bienestar de las familias, por lo que se estima que su focalización, principalmente, en los

hogares pertenecientes a los primeros deciles de población debe acentuarse, para de esta manera incrementar el ingreso disponible de las familias y así superar la pobreza.

Introducción

La pobreza se caracteriza por la carencia o la insuficiencia de medios para acceder a una vida digna y de bienestar. Lo que significa la falta de acceso a servicios y satisfactores básicos, asociados a los que se conciben como derechos sociales, tales son: la salud, la educación, un empleo y a una alimentación adecuada. La pobreza también implica escasez de oportunidades laborales, deserción escolar, inseguridad y la necesidad de emigrar en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida.

El problema de la pobreza en México lo hace un país de marcados contrastes y desigualdad. Por un lado, existe a un reducido grupo de población que concentra la mayor parte de los recursos económicos y del ingreso nacional, y en el extremo opuesto una cantidad importante de población marginada, con niveles de pobreza y desigualdad persistentes.

Es indudable que los bajos ingresos de las familias representan uno de los grandes problemas del país, de donde se derivan las carencias sociales que enfrenta la población.

Coneval define a la pobreza como *“un fenómeno multidimensional que comprende aspectos relacionados con las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social”*, además de comprenderla en función del ingreso del que disponen los individuos y las familias para satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con Coneval, en el año de 2022, 15.5 millones de personas (12.1% de la población total) recibían ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema y 56.1 millones por debajo de la línea de pobreza, que representaban 43.5 por ciento de la población.

Respecto a las carencias sociales: en salud se observó que, en ese mismo año, 39.1 por ciento de la población no tenía acceso a este servicio, y 50.2 por ciento de la población tampoco tenía acceso a seguridad social.

Dados los resultados de estos dos enfoques sobre la compleja situación que se vive, se puede comprender que las acciones que el Estado requiere emprender para atenderla son diversas e igualmente complejas.

Las políticas para reducir la pobreza pueden ser de dos tipos, asociados con la duración de sus efectos, las políticas de asistencia social con efectos de corto plazo y las políticas de desarrollo económico y social, con efectos duraderos, estas últimas inciden en la acumulación de capital humano de las personas, los niveles de empleo y el crecimiento sostenido del ingreso per cápita.

Las tres últimas administraciones en México han combinado ambos tipos de políticas sociales. Sin embargo, han dado diferentes énfasis a alguno de los dos tipos.

En las dos primeras, de 2006 a 2018, el acento fue puesto en programas vinculados más a las políticas de asistencia social, mientras que en la última se ha tratado de complementar con el impulso a programas de prestación de servicios, que contribuyen a la formación de capital humano, como los de educación, salud, servicios a la vivienda y de seguridad social. Si bien, ambas clases de programas están comprendidas en el gasto social.

En la actual administración, la estrategia de la política social ha centrado los recursos presupuestales en un número determinado de programas sociales "llamados prioritarios", los cuales se caracterizan por ser transferencias monetarias directas y de apoyo a la población en situación de pobreza, siendo esta estrategia una prioridad en la agenda nacional.

El presente documento tiene como propósito conocer el grado de eficiencia del gasto social y el impacto sobre los indicadores de las carencias sociales, en el periodo 2006-2022, con el fin de conocer en qué medida ha incidido el gasto social en la disminución de la pobreza, bajo el enfoque multidimensional de la Pobreza de Coneval².

Para ello, en primera instancia, se hace una revisión del gasto social en el periodo de estudio, empleando la clasificación funcional del gasto

² El efecto del gasto social "no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades. La igualdad de medios se traduce en una distribución más equitativa del ingreso, activos productivos y financieros y propiedad, así como una mayor participación del salario en el ingreso de la economía; la igualdad de oportunidades enfatiza la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas; la igualdad de capacidades hace referencia a las habilidades, conocimientos y destrezas que las personas logran adquirir y que les permite desarrollar proyectos de vida que estiman valiosos", CEPAL, 2021. Disponible en:

https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/DB_agenda2030_igualdad_es.pdf

programable, específicamente la que corresponde a la **Finalidad** de *Desarrollo social* desglosada por funciones; complementándola con el análisis de los índices de pobreza en México, y de los indicadores de las carencias sociales. Estas últimas se vincularon con los recursos asignados a las funciones de Desarrollo Social, con el fin de obtener el primer acercamiento de la incidencia del gasto por Fn sobre la evolución de los indicadores de las carencias.

El estudio busca extraer resultados que indiquen los aciertos de la política social y, lo más importante, sus áreas de oportunidad para avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad en México.

1. Panorama Socioeconómico en México

Las últimas décadas en México se caracterizan por emprender reformas estructurales, orientadas a liberalizar la economía, dentro de un proceso de globalización económica. Como es sabido, tales reformas estaban orientadas a reducir la intervención del Estado en la economía y a permitir la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, pues se asumía que el mecanismo de mercado era el más eficiente para lograrlo.

El efecto de tal política fue el gradual abandono y lento crecimiento de la oferta relativa de los principales servicios sociales de educación y salud, por parte del Estado, por lo que su infraestructura se mantuvo prácticamente estática, frente a un cúmulo de necesidades crecientes, además, en un contexto de una economía poco dinámica y enfrentada a crisis recurrentes.

Tales condiciones provocaron un proceso de pauperización creciente entre la población mexicana, que acentuó sus condiciones de desigualdad. Las políticas públicas implementadas tuvieron altos costos sociales que el Estado mexicano tuvo que contener y atenuar, mediante la adopción de políticas sociales asistencialistas, basada en la focalización y asignación de subsidios condicionados.

Durante el periodo que aborda este estudio, 2008-2023, el país ha tenido un desempeño caracterizado por un débil crecimiento económico, alrededor de 2.0 por ciento anual, insuficiente para ofrecer empleos de calidad y acordes a la dinámica demográfica, con remuneraciones limitadas que impidieron elevar el bienestar de la población³.

Aunado a lo anterior, en los últimos 15 años, el país ha atravesado por dos crisis profundas, que significaron retrocesos en las condiciones de vida de la mayoría de la población: la primera ocurrió en 2009, debida a los efectos de la crisis financiera hipotecaria, cuya consecuencia fue una recesión mundial, que causó una caída de -5.3 por ciento del PIB en México, y

³ Aun cuando debe reconocerse que en la actual administración (2018-2024) se han hecho esfuerzos por elevar el nivel de los salarios reales. No obstante, los aumentos a los salarios mínimos no han tenido un efecto importante sobre el salario real promedio de cotización en el sector formal de la economía. Ver INEGI, Estadísticas a Propósito del Día Internacional del Trabajo. Comunicado de Prensa 228/21, 28 de abril de 2021. EAP Trabajo 21.

coincidió además con la epidemia de gripe (AH1N1) que afectó al país durante los meses de abril a mayo de ese mismo año; la segunda tuvo lugar en 2020, ocasionada por la pandemia del Covid 19, que precipitó la economía en una caída del PIB de orden de 8.0 por ciento, a causa del aislamiento social y el cierre de actividades no esenciales.

Además, en medio de ambas, en 2014-2015, el país enfrentó el colapso de los precios del petróleo, que afectó las finanzas públicas del país.

1.1 Características Demográficas de la Población.

La población en el país está integrada por una diversidad de grupos étnicos, y de acuerdo con la información más reciente de INEGI⁴, en el primer trimestre 2023, se cuenta con una población aproximada de casi 128.9 millones de personas (17 millones más que en 2010), de esta población 52 por ciento son mujeres y 48 por ciento son hombres.

A lo largo de los últimos 20 años, además de una mayor población también se observan cambios en la estructura poblacional por edad. Por una parte, hay un ensanchamiento de los grupos etarios en edad productiva (15-64 años), fenómeno que se ha denominado *bono demográfico*, pues esto implica una razón de dependencia menor. Esto es, la población dependiente de niños de 0 a 14 años y personas adultas mayores de 65 años y más, es menor que la población de 15 a 64 años. Por otra parte, se advierte un proceso de envejecimiento demográfico, caracterizada por una mayor proporción de personas de 60 años y más; en el año 2000 estas representaban 7.3 por ciento de la población total, para 2020 su proporción era de 12 por ciento⁵.

Es decir, en la pirámide de poblacional, su base se hace más angosta y en la parte superior se aprecia una mayor proporción de personas mayores, lo que representa un reto, debido a que significa una tasa de fecundidad baja y una creciente demanda de servicios para la población adulta mayor, especialmente de salud. A nivel mundial el país se posiciona en el lugar 10 entre las naciones más pobladas.

⁴ INEGI, Estadísticas a propósito del día mundial de la población, comunicado de prensa NÚM. 395/23, 6 de julio de 2023, .

⁵ INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2010 y Censo de Población y Vivienda 2020.

En cuanto a la oferta del mercado laboral de las personas de 25 a 64 años, la situación es compleja, debido a que más de la mitad de las personas ocupadas trabajan de manera informal, pues en el primer trimestre del año de 2023 se registra que 51.3 por ciento de esta población se encuentran en esta condición; el promedio de escolaridad actual de esa población es de 10.3 años de estudios.

Tales resultados se vinculan con los presentados por Coneval⁶ respecto a la medición multidimensional de la pobreza, con información de la ENIGH 2022. El porcentaje de población en el país con ingresos inferiores al LPI⁷, entre 2018 y 2022 disminuye, pues pasó de 49.9 a 43.5 por ciento. No obstante, dicho porcentaje significa que aproximadamente 43 de cada 100 personas en México carecen de recursos monetarios suficientes para adquirir bienes y servicios (alimentarias y no alimentarias) mínimos necesarios para vivir, toda vez que, perciben ingresos inferiores a cuatro mil 158.4 y dos mil 970.8 pesos mensuales en áreas urbanas y rurales, respectivamente.

También, se observa que el mayor ingreso promedio se registra en el grupo etario de 40 a 49 años, con ingresos promedio de 31 mil 694 pesos, en contraste, el grupo de 12 a 19 años es el que percibe los menores ingreso promedio seis mil 532 pesos trimestrales.

En relación con las características étnicas de la población, el grupo de población con mayores ingresos mensuales es aquel que no se considera indígena, ni habla lengua indígena, pues recibe en promedio 26 mil 749 pesos, en tanto que, el grupo con menores ingresos promedio trimestral (13,708 pesos) es aquel que habla una lengua indígena.

Otro indicador que resulta relevante destacar es el porcentaje de la población que no tiene acceso al servicio de salud, pues entre 2018 y 2022, pasó de 16.2 a 39.1 por ciento lo que implica un aumento en 22.9 pp, como resultado de los problemas añejos y estructurales que enfrenta el sector.

⁶ Coneval, Estimaciones de pobreza multidimensional 2022, comunicado de prensa No. 7, 10/agosto/23.

⁷ Línea de pobreza inferior. Es valor mínimo monetario por persona al mes.

En cuanto al porcentaje de población en rezago educativo, este indicador en 2018 fue de 19.0 por ciento, (23.5 millones de personas) y en 2022 ascendió a 19.4 por ciento, equivalente a 25.1 millones de personas⁸.

En cuanto al porcentaje de la población que no tiene acceso a la seguridad social disminuyó en 2.3 por ciento, al pasar de 66.2 a 64.7 millones de personas entre 2018 y 2022. Este resultado se debe, en parte, a las transferencias monetarias otorgadas a la población de menores recursos, en particular a los ingresos provenientes del “programa adultos mayores”. A pesar de este avance en el indicador, en 2022 todavía 63.6 por ciento de la población ocupada no tenía acceso a la seguridad social como prestación laboral.

Respecto a la calidad y espacios de vivienda, el porcentaje de población con esta carencia disminuyó de 11.0 (13.6 millones de personas) a 9.1 por ciento (11.7 millones) en el periodo. Es importante hacer mención que, en uno de los componentes de este indicador en el año de 2022, la población en viviendas con hacinamiento, 5.8 por ciento de la población reportó habitar en una vivienda donde habitan más de 2.5 personas por cuarto, lo que representó 7.4 millones de personas en esta situación.

Por último, las personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda pasaron de representar 19.6 por ciento de la población en 2018 a 17.8 por ciento en 2022, esto es 24.3 y 22.9 millones de personas respectivamente, que vivían en esta situación.

Además, en cuanto al acceso a los servicios básicos de la vivienda, el mayor desafío lo conforma la población que habita en viviendas sin chimenea, que usan leña o carbón para cocinar; pues en 2022, 14.6 millones de personas estaban en esa condición, lo que representa 11.3 por ciento de la población.

Es conveniente mencionar que, la actual política social ha impulsado acciones para mejorar el bienestar de la población que vive en condiciones de vulnerabilidad y marginación, pues a través de los programas sociales

⁸ El rezago educativo considera la asistencia escolar y la conformación de la educación obligatoria, de acuerdo con los cambios normativos establecidos en la actualidad. Entre los componentes de este indicador resalta que, en 2022, 36.7% de la población de 22 años o más, nacida a partir de 1998 no contaba con la educación media superior completa, por lo que presenta rezago educativo.

“prioritarios⁹” se otorgan transferencias monetarias directas y en especie a la población objetivo teniendo como propósito mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria bajo el enfoque de los derechos sociales.

Cuadro 1
Indicadores de Carencia Social, 2016-2022
(porcentaje de la población)

Indicadores	2016	2018	2020	2022
Rezago educativo	18.5	19.0	19.2	19.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.6	16.2	28.2	39.1
Carencia por acceso a la seguridad social	54.1	53.5	52.0	50.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	11.0	9.3	9.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	19.6	17.9	17.8
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.9	22.2	22.5	18.2

FUENTE: elaborado por CEFP con estimaciones del CONEVAL, INEGI - ENIGH 2016 - 2022.

En tal contexto, los resultados que presenta Coneval en su estudio de la medición multidimensional de la pobreza registran avances en algunas de las carencias, pero también se advierten retrocesos, en especial en los servicios vinculados a la formación de capital humano, educación y salud.

Lo que supondría que se debe avanzar en la progresividad de los programas sociales y las transferencias públicas, toda vez que el número de personas que se encuentran en situación de pobreza aún es muy elevado (46.9 millones de personas (37.7 millones en pobreza moderada y 9.1 millones en pobreza extrema)).

Por otro lado, Midgley sugiere que debería considerarse al Desarrollo Social como un proceso de promoción de bienestar y de desarrollo económico; en el cual, la participación del Estado es importante, pues juega el papel de promotor y coordinador del bienestar social.¹⁰ Además, en tal proceso se incluye la mejora de las condiciones de vida lo que implica mejoras en salud, educación, nutrición, vivienda, seguridad social, empleo y salarios.

⁹ Programas vinculados al Plan Nacional de Desarrollo Social (PND) 2019-2024 y del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024.

¹⁰ Reseña del libro “Desarrollo social: teoría y práctica” de James Midgley.

1.2 Definición de Pobreza

La Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional de México fue aprobada en diciembre de 2009 por el Comité Directivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), siendo esta la primera metodología oficial para medir la pobreza en el país. Este enfoque incorpora indicadores sobre el ingreso de la población y una serie de dimensiones que toman en cuenta el ejercicio de los derechos sociales de las personas.

Con este enfoque, la pobreza está asociada con condiciones de vida que debilitan la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades, dificultan la satisfacción de sus necesidades básicas y obstaculizan la integración social¹¹. A pesar de los numerosos enfoques teóricos para identificar la pobreza existe un consenso creciente sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, reconociendo que los elementos necesarios para tener oportunidades libres, informadas e iguales no pueden reducirse a una sola característica o dimensión de la existencia.

Con fundamento en el artículo 36 de la “Ley General de Desarrollo Social” para la medición de la pobreza en México se incluyen los siguientes indicadores:

- ingreso corriente per cápita
- rezago educativo promedio en el hogar
- acceso a los servicios de salud
- acceso a la seguridad social
- calidad y espacios de la vivienda
- acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
- grado de cohesión social
- grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Con la incorporación de estos indicadores se pretende complementar el método tradicional de la pobreza por ingresos con una nueva óptica de los derechos sociales y el análisis del contexto territorial.

Por lo tanto, de acuerdo con la “metodología para la medición multidimensional de la pobreza en el país, una persona se encuentra en

¹¹ Coneval, Metodología para la medición Multidimensional de la Pobreza en México, tercera edición.

situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y tiene un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) (valor de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria por persona al mes)”¹².

1.3 Índice de Progreso Social

Para contar con un elemento complementario de la situación social en México, en este apartado se describen los resultados obtenidos por el país en el Índice de Progreso Social (IPS).

Para ello, se define en primer lugar al IPS, la forma en la que se construye y los valores que puede tomar; así como también el lugar que ocupa México a nivel mundial con él.

El IPS¹³ es un instrumento que mide el progreso social de un país, se enfoca exclusivamente en aspectos de desempeño social y ambiental, independientemente de los factores económicos.

El IPS está basado en un conjunto de indicadores sociales y ambientales que capturan tres dimensiones:

- Necesidades Humanas Básicas
- Fundamentos del Bienestar
- Oportunidades

El índice está estructurado por 12 componentes y 60 indicadores distintos, los cuales permiten medir el progreso social que, se define como “la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades básicas humanas de sus ciudadanos establecer los componentes básicos que permitan a los ciudadanos y a las comunidades mejorar y mantener la calidad de vida y crear las condiciones para que todos los individuos alcancen su pleno potencial”.

¹² CONEVAL es el organismo del Estado mexicano encargado de generar la medición multidimensional de pobreza.

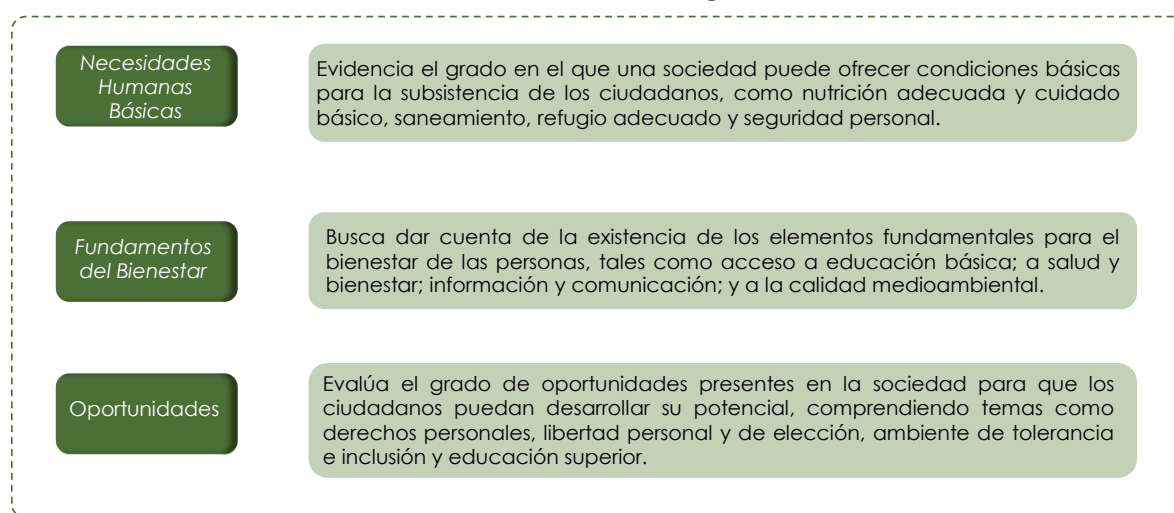
¹³ El Índice de Progreso Social, publicado anualmente por el Social Progress Imperative, ha trabajado desde 2014 con gobiernos nacionales, gobiernos locales, empresas, sociedad civil en 45 países. En México, Centroamérica y Ecuador el representante del Social Progress Imperative es el Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE Business School con sede en Costa Rica.

El índice incluye datos de 169 naciones sobre 60 indicadores; y cubre 98 por ciento de la población mundial. El IPS está diseñado como complemento del PIB y de otros indicadores económicos con el fin de medir multidimensionalmente el desempeño general de las naciones¹⁴.

El valor que puede tomar el IPS¹⁵ se ubica en un intervalo de 0 a 100 puntos, un valor cercano a 100 indica mayor Progreso Social en contraste un valor cercano a 0 nulo progreso social. Además, considera los aspectos sociales que se muestran en el siguiente esquema.

Esquema 1

Dimensiones del Índice de Progreso Social



FUENTE: elaborado por CEFP con información de Social Progressive Imperative.

¹⁴ En el décimo Foro Anual Skoll World, celebrado en la Universidad de Oxford en 2013, Social Progress Imperative presentó la primera versión del Índice de Progreso Social, desarrollado en colaboración con los profesores Michael Porter (Harvard) y Scott Stern (MIT), cuyos fundamentos conceptuales se basaron en el trabajo realizado por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi para la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, encargada por el ex Presidente de Francia, Nicolás Sarkozy.

¹⁵ Resumen Ejecutivo del Índice de Progreso Social 2022.

<https://www.socialprogress.org/static/6527b97c158054112f39e9833ab421c5/Resumen%20Ejecutivo%20Indice%20de%20Progreso%20Social%202022%20%281%29.pdf>

Esquema 2

Índice de Progreso Social 2022

Necesidades Humanas Básicas	Fundamentos de Bienestar	Oportunidades
<p><u>Nutrición y Cuidados Médicos Básicos</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Mortalidad infantil•Desnutrición•Subdesarrollo infantil•Enfermedades infecciosas•Mortalidad materna•Bajo consumo de vegetales <p><u>Agua y Saneamiento</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Muertes relacionadas con agua no potable, mal saneamiento e higiene•Acceso a fuentes de agua no mejorada•Acceso a infraestructura de saneamiento básica•Satisfacción con la calidad del agua <p><u>Vivienda</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Acceso a electricidad•Muertes por contaminación del aire en interiores•Acceso a combustibles limpios y tecnología para cocinar•Insatisfacción con disponibilidad de vivienda <p><u>Seguridad Personal</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Violencia interpersonal•Violencia política•Violencia de género•Accidentes de tránsito•Propensión al robo	<p><u>Acceso a Conocimientos Básicos</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Población sin escolaridad•Nivel de educación secundaria•Paridad de género en educación secundaria•Matriculación en educación primaria•Acceso a educación de calidad <p><u>Acceso a Información y Comunicaciones</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Suscripciones a telefonía móvil•Usuarios de internet•Acceso a gobierno en línea•Pluralidad en medios de comunicación <p><u>Salud y Bienestar</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Esperanza de vida a los 60 años•Muertes prematuras por enfermedades no contagiosas•Acceso a cobertura médica esencial•Acceso a cuidados médicos de calidad•Satisfacción con la disponibilidad de los servicios de salud de calidad <p><u>Calidad Medioambiental</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Enfermedades atribuibles a la contaminación del aire•Protección de especies•Partículas suspendidas (PM2.5)•Enfermedades por exposición a plomo	<p><u>Derechos Personales</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Derechos políticos•Libertad de expresión•Libertad de religión•Libertad de asociación•Acceso a instituciones de justicia•Derechos de propiedad para la mujer <p><u>Libertad Personal y de Elección</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Empleo vulnerable•Matrimonio adolescente•Satisfacción de la demanda de métodos anticonceptivos•Corrupción•Jóvenes que no estudian, ni trabajan•Libertad de movimiento <p><u>Inclusión</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Discriminación y violencia contra minorías•Respeto a los derechos y libertades de los grupos sociales•Equidad en el acceso al poder•Acceso a servicios públicos por grupo social•Igualdad de poder político por orientación sexual•Inclusión de población LGBTI <p><u>Acceso a Educación Superior</u></p> <ul style="list-style-type: none">•Años esperados de educación terciaria•Mujeres con educación avanzada•Universidades de clase mundial•Documentos citables•Libertad de cátedra e investigación

FUENTE: elaborado por CEFP con información de Social Progressive Imperative.

Con información del IPS 2022¹⁶, a nivel global, el Índice registró un deterioro del progreso social a nivel mundial, a consecuencia de los efectos de la pandemia, los conflictos geopolíticos en Europa, la inestabilidad económica y la crisis por el cambio climático. El IPS promedio mundial fue de 65.24 y de los 12 componentes del IPS, los promedios más altos se observaron en *Nutrición y Cuidados Médicos Básicos* que obtuvo 82.02 puntos y *Agua y Saneamiento* con un promedio de 80.74 puntos.

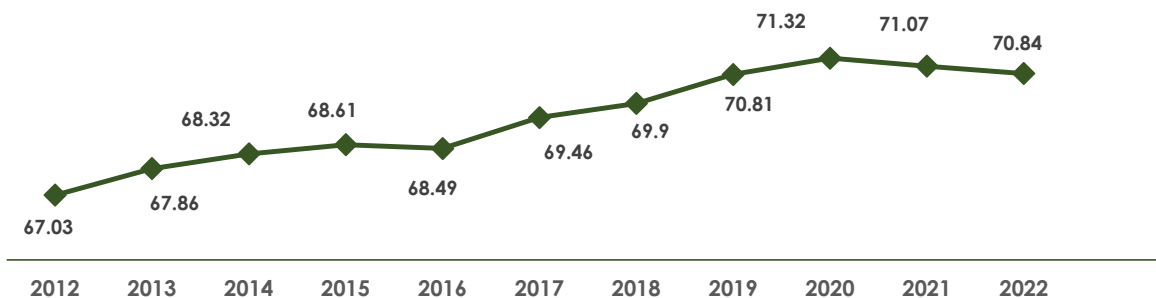
En 2022, el valor actual del IPS de México fue de 70.84 puntos, ocupó el lugar 66 de 169 países, retrocedió una posición respecto al año anterior, y la puntuación aumento 1.8 puntos con referencia al valor que tuvo cinco años atrás, véase gráfico 1.

De entre los países de la región de América Latina, México se ubica en el octavo lugar, por detrás de Chile (80.78 puntos), Costa Rica (80.65 puntos) y Uruguay (80.27 puntos). Mientras que, entre los países pertenecientes a la

¹⁶ Ibidem pág. 11

OCDE, México es el antepenúltimo, solo mejor que Colombia (69.83 puntos) y Turquía (65.59 puntos); y por debajo de Hungría (78.21 puntos) y Polonia (80.17 puntos).

Gráfico 1
México: Índice de Progreso Social, 2012 - 2022



FUENTE: elaborado por CEFP con información de Social Progress Imperative.

Puesto que, el índice de progreso social es un indicador global que está basado en varios indicadores sociales y ambientales que mide el desarrollo social de un país sobre la base de tres dimensiones:

- Las necesidades humanas,
- Fundamentos de bienestar y;
- Oportunidades

Mismas que a su vez están conformadas por diferentes variables (ver cuadro del Índice de Progreso Social); por tal razón es una herramienta útil que mide la capacidad para satisfacer las necesidades humanas fundamentales de la sociedad. No se considera las variables económicas en su medición, pero es una medición complementaria para el análisis del desarrollo de los países.

Otro indicador para medir el rezago de un país es el coeficiente de Gini, que nos permite dimensionar el nivel de desigualdad en el ingreso de un país, como se verá en el siguiente apartado.

2. Desigualdad en México

En México, es posible medir la desigualdad desde varios enfoques, por un lado, mediante el cálculo del coeficiente de Gini y por otro a través de la medición de la pobreza multidimensional.

De acuerdo con el último informe presentado por INEGI, con cifras de la ENIGH 2022, la desigualdad de ingresos en el país ha disminuido en años recientes, pues medida mediante el coeficiente de Gini¹⁷, sin considerar los ingresos por transferencias, es decir solo los ingresos percibidos por trabajo remunerado, el valor del índice pasó de 0.464 a 0.413 entre 2016 y 2022.

En este apartado se revisará la evolución del coeficiente de Gini en México y se contrastará su valor contra los países de la OCDE y de Latinoamérica. Además, se cotejará con los cambios en las carencias sociales en México de los últimos años.

2.1 Coeficiente de Gini

El coeficiente¹⁸ de Gini es un indicador que se utiliza para medir los niveles de desigualdad del ingreso o concentración de la riqueza de un país, y de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (BM) en 2020, México registró un índice de 45.4, valor que ubica a México entre los países con mayores niveles de desigualdad, importa destacar que, el índice toma valores de cero a 100, donde 100 es el punto que corresponde a la perfecta desigualdad y cero a la plena equidad.

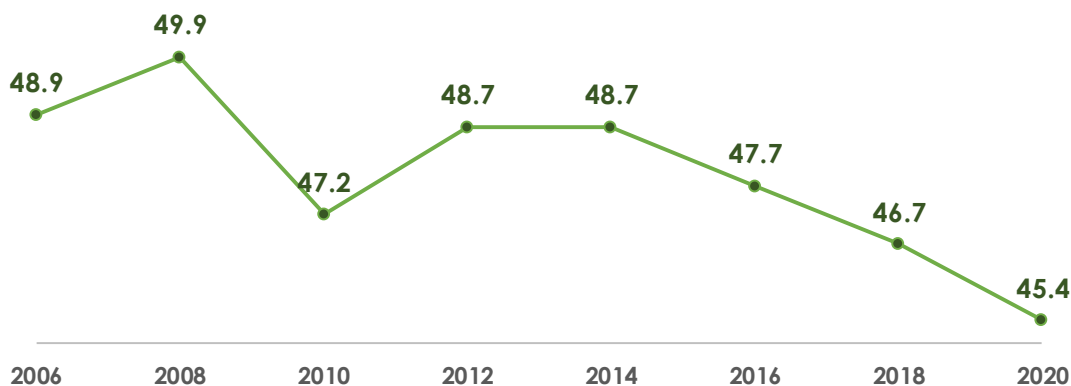
Si bien como se observa en el gráfico 2, la tendencia de la desigualdad en el país es decreciente, en 14 años ha disminuido 3.5 puntos; y, comparado con el promedio de la región de Latinoamérica, el índice de la desigualdad de México se ubica por debajo de los Índices de Brasil, Colombia, Costa Rica y Ecuador, lo que implica que la desigualdad en las naciones antes citadas

¹⁷ Coeficiente de Gini: Es un índice que mide la desigualdad. En el caso particular de la desigualdad económica, la medición se asocia al ingreso (o al gasto) de las familias o personas. El coeficiente de GINI toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

¹⁸ El Banco Mundial en vez de calcular el coeficiente con la escala 0-1) construye un índice (con escala 0-100, cuya interpretación es igual a la del coeficiente. Los valores obtenidos para el año 2016 difieren a los presentado por INEGI, debido a que este en su cálculo no incluye las transferencias como ingresos.

es mayor; pero la desigualdad en México es mayor que la de Chile, Argentina, y Bolivia.

Gráfico 2
Evolución del Índice de Gini en México, 2006 - 2020
Índice= 0 - 100



FUENTE: elaborado por el CEFP con información del Banco Mundial.

A partir de 2014, INEGI inició el empleo de una nueva metodología para la construcción de la ENIGH, e hizo un emparejamiento para las ediciones 2014 y 2016, luego de lo cual ha dado continuidad a la serie solo con la nueva construcción, tomando como punto de inicio de esta el segundo de esos años.

En la nueva construcción, INEGI distinguió, para el cálculo del Índice de Gini, el ingreso corriente con y sin transferencias. Estos resultados se muestran a continuación.

De acuerdo con la información presentada por INEGI en la ENIGH 22¹⁹, tanto si se consideran como no las transferencias en el ingreso corriente, se observa una mejoría en las condiciones de igualdad en México, entre 2016 y 2022 (Gráfico 3).

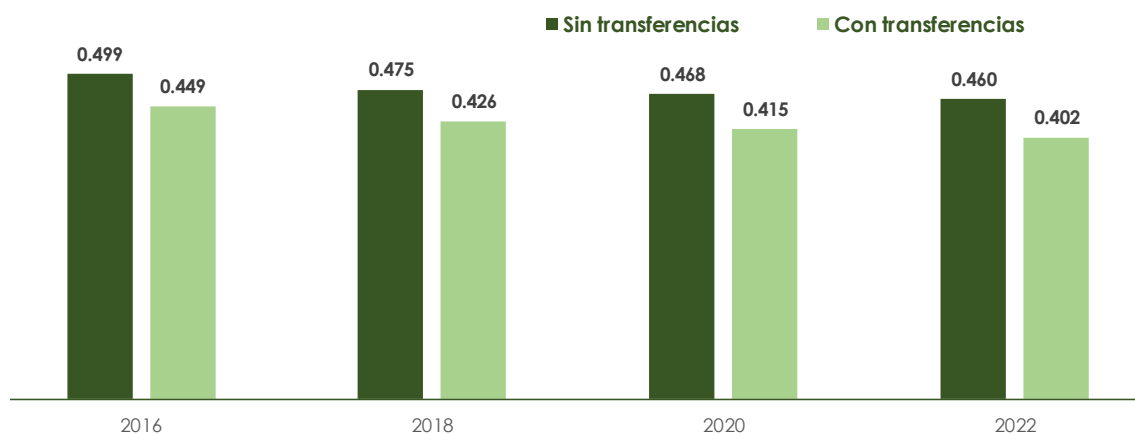
A través del cálculo del coeficiente de Gini, en la distribución del ingreso tomando en cuenta las transferencias en el ingreso corriente, hay una

¹⁹El INEGI Presenta los Resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los hogares (ENIGH) 2022, comunicado de prensa 420/23, 26 julio 2022. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf>

incidencia positiva de esta inclusión sobre la distribución del ingreso, pues en 2022 se obtuvo un coeficiente de 0.402, lo que implicó una disminución en 0.047 puntos en su valor respecto del observado en 2016, cuando se registró 0.449, como se observa en el gráfico 3.

Se puede advertir que, con la información disponible para 2016-2022, la suma de las transferencias mejora la distribución del ingreso, pues el valor del coeficiente de Gini reporta una mejoría, en comparación con lo que ocurriría si no se les incluye como parte del ingreso. En general, la inclusión de las transferencias reduce, en promedio, el valor del coeficiente en 0.53 puntos, durante este periodo. En tal condición, el valor del coeficiente mostraría una concentración mayor de la renta sin ellas. Si bien, en ambos casos, se observa una tendencia descendente, como se había anticipado.

Gráfico 3
Distribución del Ingreso "Con Transferencias" y "Sin transferencias", 2016 - 2022
Coeficiente de Gini = (0 - 1)



FUENTE: elaborado por CEFP con información del INEGI, ENIGH, 2016 - 2022.

En este punto, cabe señalar que según se desprende de la ENIGH 2022, la inclusión de las transferencias en el ingreso corriente de los hogares muestra su mayor incidencia en la mejoría de la distribución del ingreso en los años 2020 y 2022, pues al considerarlas, la diferencia en el valor del índice de Gini es de 0.053 y de 0.058 puntos menos, respectivamente.

2.2 Efectos de las crisis económicas en la desigualdad

Al observar los gráficos anteriores 2 y 3, de forma sucesiva, se advierte como en 2012 hubo un retroceso en las condiciones de desigualdad, perdiéndose el avance logrado hasta 2010, lo cual podría ser atribuible a las secuelas de la crisis de 2009 y los ajustes al gasto público que debieron hacerse, afectando las transferencias. En cambio, para 2022 los efectos de la crisis económica de 2020, aun cuando de mayor profundidad, no provocaron retroceso alguno en la tendencia a la mejora en las condiciones de igualdad. Lo cual podría revelar la efectividad de los programas sociales implementados para la protección de la población más vulnerable, ante la crisis del Covid 19.

Esto resulta más evidente al considerar los resultados del análisis de la pobreza de Coneval, aun cuando la crisis sanitaria y económica de 2020 provocó un aumento en el número de personas en condiciones de pobreza, tanto extrema como moderada, esto no se reflejó en condiciones de mayor desigualdad, ya que el valor del índice de Gini disminuyó con y sin transferencias entre 2018 y 2020, de 0.475 a 0.468, si no se incorporan al ingreso corriente, y de 0.426 a 0.415, cuando se suman las transferencias a este. Lo que podría implicar que la crisis no supuso una mayor transferencia de recursos a los deciles superiores, y que los programas sociales impidieron la profundización de la pobreza. Como se sabe, la pobreza es un fenómeno con dimensiones intensiva y extensiva.

En el análisis de la desigualdad, bajo el enfoque de la medición de la pobreza, con el informe más reciente presentado por Coneval, se conoce que entre 2018 y 2022, el número de personas en situación de pobreza pasó de 51.9 millones a 46.8 millones de personas, lo que significa una reducción de 5.1 millones.

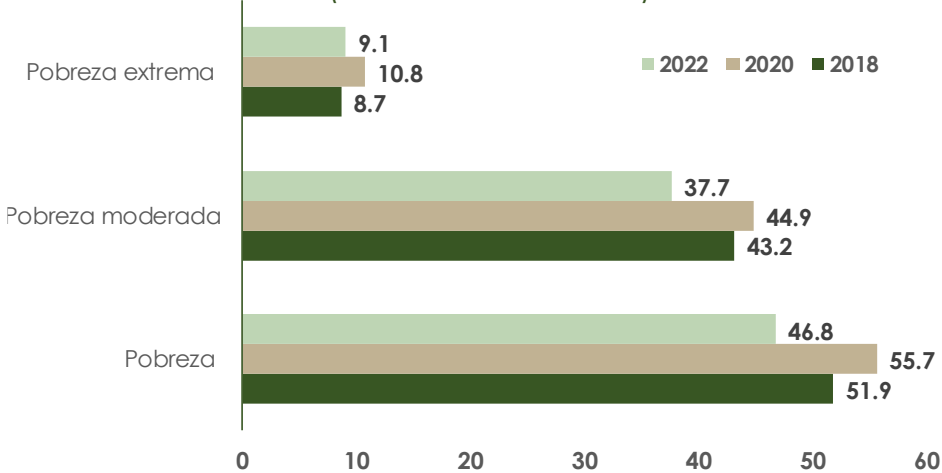
Pero, si se compara contra el número de pobres registrados en 2020, cuando se contabilizaron un total de 55.7 millones de personas en tal condición, la cifra se habría reducido en 8.8 millones de personas que habrían salido de la pobreza. Ya que, como efecto de la crisis, de 2018 a 2020 el número de personas en pobreza aumentó 3.8 millones, para luego, hacia 2022 reducirse en la cantidad mencionada. Entonces, esto habría sucedido como efecto de la recuperación económica y los programas sociales.

Es decir, en general, se revirtieron las consecuencias adversas que la crisis de 2020 tuvo sobre la pobreza y se logró recuperar el avance que se había logrado hasta 2018, si bien, en el caso de la pobreza extrema, esto no se logró del todo, pues el número de las personas en esta condición que había pasado de 8.7 millones en 2018 a 10.8 en 2020, para 2022 registró 9.1 millones, esto es alrededor de 407 mil personas más que en 2018, aunque 1.7 millones menos que en 2020 (Gráfico 4).

En términos relativos, también se observa una reversión de los efectos de la crisis sobre la pobreza extrema. En 2018, del total de la población, 7.0 por ciento se hallaba en tal condición, y luego de subir a 8.5 por ciento en 2020, vuelve en 2022 a una proporción similar a la de 2018, esto fue 7.1

Sin embargo, debe afirmarse que, a pesar de los avances en los últimos años, el número de personas en condición de pobreza aún sigue siendo elevado (46,8 millones) en el país, toda vez que representa 36,3 por ciento de la población total; aun cuando el número de personas en situación de pobreza extrema disminuyó 15.7 por ciento respecto a las registradas en 2020, aumentó en 4.7 por ciento respecto al número de personas que se encontraban en esta condición en 2018 (véase gráfico 4).

Gráfico 4
Pobreza en México, 2018 - 2022
(Millones de Personas)



FUENTE: elaborado por CEFP con estimaciones del CONEVAL, INEGI-ENIGH 2018--2022.

2.3 Desigualdad por regiones²⁰

Entre 2016 y 2022, excepción hecha de Aguascalientes y Michoacán, todos los estados de la República Mexicana disminuyeron su índice de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini. Si la comparación se hace entre 2018 y 2022, a las excepciones mencionadas se agregan los estados de Chihuahua y Nayarit. Es decir, su desigualdad aumentó, aun cuando marginalmente.

En 2016, los estados con mayor coeficiente de desigualdad, es decir superior o similar al índice nacional de 0.486, fueron Nuevo León, Guanajuato, Ciudad de México, Chiapas, Sonora y Zacatecas, en orden descendente, con valores entre 0.590 y 0.482.

Para 2022, los índices más altos de desigualdad, superiores o similares al coeficiente de Gini nacional de 0.431 fueron Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Nayarit y Chihuahua, igualmente en orden descendente, entre 0.467 y 0.436.

En 2020, de los 32 estados del país, 15 aumentaron su índice de desigualdad como efecto de la crisis y el aumento de la pobreza -ya comentado- aunque para 2022 todos revirtieron el retroceso.

Sin embargo, seis de los 17 que habían disminuido su índice de desigualdad en 2020 respecto a 2018, registraron un valor mayor en 2022: Aguascalientes, Nayarit, Michoacán, Ciudad de México, Veracruz y Guerrero.

En la situación opuesta, los estados con mejor distribución del ingreso, porque el valor de su coeficiente de Gini en 2016 se situó entre 0.372 y 0.409, cuando el índice nacional era de 0.486, fueron: Tlaxcala, Estado de México, Jalisco, Durango y Aguascalientes, en orden ascendente.

Para 2022 los estados con menores valores de desigualdad fueron: Tlaxcala, Jalisco, Guanajuato, Colima y Estado de México, con índices de entre 0.344 y 0.382, en orden ascendente, cuando el coeficiente nacional fue de 0.431

Ahora, al observar las proporciones de pobreza que presentan las poblaciones de los estados del país, se advierte que los estados de la región

²⁰ Todos los valores citados en esta sección provienen del Anexo Estadístico de CONEVAL, *Medición de la Pobreza 2022*. Disponible en: https://www.Coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

sur sureste, como es conocido, son estados con mayor concentración de pobreza a la proporción total en el país.

En 2016, cuando a nivel nacional la proporción de la población en México que vivía en condición de pobreza era de 43.2 personas de cada 100, los estados donde su población superaba el 50 por ciento en tal situación, eran: Chiapas (77.9), Oaxaca (68.0), Guerrero (66.8), Veracruz (60.5), Puebla (58.1), Hidalgo (56.9), Tlaxcala (55.9), Michoacán (54.2) y Tabasco (53.8). Excepción hecha de Hidalgo, Tlaxcala y Michoacán, el resto pertenece a la región sur-sureste.

Mientras que los estados con menores proporciones de su población en pobreza en 2016 eran: Nuevo León (18.8), Baja California (22.6), Baja California Sur (22.9), Ciudad de México (26.6), Sonora (27.0) y Coahuila (27.1), todas entidades del norte del país, salvo la Ciudad de México.

El resto de las entidades de las regiones centro y bajo (centro-occidente) registraron porcentajes alrededor de la cifra nacional.

Para 2022, se mantuvo prácticamente la misma distribución regional de la pobreza. Pero deben destacarse los casos de ocho estados que lograron reducir en más de 9 puntos porcentuales (pp) la proporción de su población en pobreza, que fueron: Hidalgo (-15.9 pp), Chihuahua (-13.1 pp), Michoacán (-12.4), Colima (-12.0 pp), Chiapas (-10.5 pp), Baja California Sur (-9.6 pp), Oaxaca (-9.5 pp) y Baja California (-9.2 pp).

2.4 Pobreza por ingresos

En cuanto al porcentaje de la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos²¹ en el periodo 2016-2022 pasó de 14.9 por ciento de la población total a 12.1 por ciento, es decir, en 2016 había 18.0 millones de personas con ingresos inferiores al valor monetario de la canasta alimentaria y para 2022 se redujo en 1.8 millones de personas, para llegar en 2022 a 15.5 millones de personas que no alcanzaban a adquirir la canasta básica alimentaria.

Respecto a la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos²², en igual periodo pasó de 50.8 a 43.5 por ciento de la población,

²¹ Se refiere al valor monetario de la canasta alimentaria

²² Se refiere al valor monetario de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria.

lo que significa que, el número de personas en esta situación pasó de 61.3 a 56.1 millones, i.e. 5.2 millones de personas menos en esta condición.

Cuadro 2
Indicadores de Bienestar Económico, 2016-2022
(porcentaje de la población)

Indicadores	2016	2018	2020	2022
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9	14.0	17.2	12.1
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	50.8	49.9	52.8	43.5

FUENTE: elaborado por CEFP con estimaciones del CONEVAL, INEGI - ENIGH 2016 - 2022.

De nueva cuenta se advierte el aumento de la pobreza que la crisis del Covid provocó en 2020, así como los resultados de la política social instrumentada, respaldada además en la recuperación que mostró la economía mexicana para revertir el efecto señalado, aun cuando su tasa de crecimiento fue de poco menos de 6 por ciento real permitió la recuperación de los empleos y del ingreso de las familias.

2.5 Evolución de la pobreza y política social, 2008-2022

La evolución de la pobreza en el periodo de 2008-2022 revela distintos aspectos, que pueden observarse haciendo una periodicidad discrecional. En el Gráfico 4 Bis se observa que de 2008 a 2014 la política social no tuvo los efectos deseados, pues se advierte un aumento de la pobreza, tanto en el número de personas que vivían en ella, como en su proporción dentro de la población total del país. Lo que ocurrió a pesar de la reducción, tanto en número como en proporción, de la población en condiciones de pobreza extrema, que se verifica en esta etapa, pero que implicó un aumento de la población en pobreza moderada de 37.2 millones a 43.9 millones de personas²³.

Además, el efecto de la crisis de 2009 no sólo no pudo revertirse, sino que parece prolongarse hasta 2014.

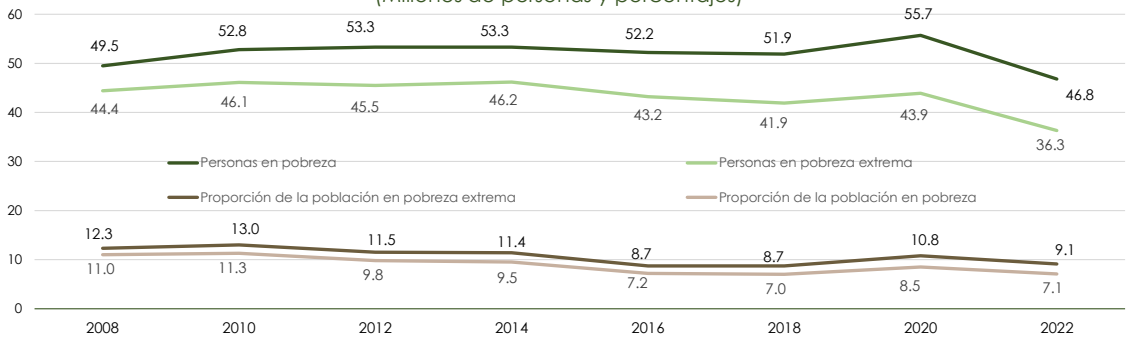
²³ CONEVAL, 10 años de medición de la pobreza, avances y retos. Comunicado de prensa 10, 5 de agosto de 2019. México, pág. 5.

Para 2016-2018 se observa lo que podría denominarse un efecto neutro de la política social, pues el fenómeno de la pobreza se muestra refractario, con una tendencia al estancamiento relativo: el número de personas en pobreza se reduce marginalmente y su proporción decrece 1.3 pp. En esta etapa, a diferencia de la anterior, el comportamiento de la pobreza extrema es la que observa resistencia a disminuir, mientras que la población en pobreza moderada se reduce, contribuyendo a que la población en pobreza logre su contracción marginal.

La evolución de la pobreza entre 2008 y 2016 sugieren que la política social centro su atención en la población en condiciones de pobreza extrema pues esta abatió su número en casi 30 por ciento, y su proporción en 35.0 por ciento. Sin embargo, la población total en pobreza creció poco más de 5.0 por ciento. El efecto neto fue que el porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza pasó de 44.4 a 43.2, es decir, 1.2 pp menos.

Gráfico 5

Evolución de la pobreza en México, 2018 - 2022
(Millones de personas y porcentajes)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de CONEVAL, 10 años de medición de la pobreza, avances y retos en política social, y medición de la pobreza 2022.

El tercer periodo de 2018 a 2022 se puede calificar como una fase de efectos positivos de la política social, a juzgar por la evolución de la pobreza en estos años, donde se enfrentaron -como ya se reiteró- los efectos adversos de la crisis del Covid. A pesar de lo cual se logró la baja más importante, tanto en términos absolutos como relativos, en la población que vivía en condiciones de pobreza.

No obstante, este efecto asaz positivo, en el caso particular de la pobreza extrema no se evidencia. Como se comentó, incluso se advierte un crecimiento absoluto de las personas viviendo en pobreza extrema.

Lo sucedido con la pobreza extrema en México entre 2016 y 2022 induce a presumir que las características estructurales de esta, con sus connotaciones multidimensionales, enfrentan a la política social a sus límites y la necesidad de un diseño de esta, específico para la población en tal condición, y evitar su generalización, es decir, asumir que una sola política social contra la pobreza es suficiente sin considerar las condiciones particulares de los distintos grados de pobreza.

Es probable que las condiciones de esta población sean tan precarias, en términos de sus capacidades, oportunidades disponibles y su propia valoración de la situación en la que viven, siguiendo a Amartya Sen²⁴, que la política social actual no sea suficiente en términos de los apoyos y la asistencia disponibles. Se requiera transitar hacia una política que considera la condición de “imposibilidad” de capacidades, no solo determinada por la exclusión social y económica, sino por la propia autovaloración y percepción de la realidad. Lo que supondría hacer énfasis, para estos grupos, en la parte de la política social vinculada a la formación del capital humano, es decir, los servicios educativos y de salud, casi de forma inexcusable.

Por otra parte, vale comentar que, dado el comportamiento de la economía en el periodo de estudio, la política social parece haber jugado un papel relevante en la reducción de la pobreza, especialmente en los resultados obtenidos entre 2018 y 2022.

Entre 2008 y 2022 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 1.22 por ciento, en términos reales, similar al de la población total que fue de 1.2 por ciento, entre 2010 y 2020. Mientras que entre 2018 y 2022 la tasa media de crecimiento anual del PIB fue de menos del uno por ciento, por efecto de la caída de casi nueve por ciento de 2020.

²⁴ Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. Rev. Provincia, núm. 35, enero-junio, 2016, Universidad de los Andes. En Sistema de Información Científica Redalyc. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55548904005.pdf>

Lo que lleva a inferir que la política social fue un factor relevante en la notable reducción de la pobreza verificada en ese periodo.

3. Pobreza multidimensional: medición de la pobreza basada en el ingreso y los derechos sociales

De acuerdo con Coneval, México fue el primer país del mundo en contar con una medición oficial multidimensional de la pobreza, por lo que, a diferencia de otros países, la medición utiliza diferentes aspectos que se relacionan con distintas formas o dimensiones en que se manifiesta la pobreza. Tales dimensiones se comprenden en su vínculo con los derechos sociales a los que una persona debe acceder, para el goce pleno de su bienestar.

La metodología diseñada por Coneval está basada en el marco teórico y conceptual de Amartya Sen, donde él vincula lo que llama capacidades o privación de ellas a una situación de pobreza²⁵, y que Coneval identifica con el acceso a los derechos sociales y su privación como los factores causales de la pobreza, además de los bajos niveles de renta o ingreso.

La medición de Coneval tiene también el propósito de brindar información para resolver problemas específicos de atención a los factores causantes del fenómeno de la pobreza.

En la actualidad, la medición oficial de la pobreza *“permite conocer la situación social de toda población mexicana y el tipo de atención que requiere cada grupo de población”*²⁶.

En este contexto, aquí se explica brevemente la relación entre los derechos y carencias sociales específicas; e igualmente se expone cómo Coneval identifica y mide la pobreza en sus diferentes niveles.

²⁵ Ver Sen, Amartya, Desarrollo y Libertad. Ed Planeta, Bs. As. 2000, En particular el Capítulo 4 La pobreza como privación de capacidades.

²⁶ Coneval, p4 “La medición multidimensional de la pobreza en México.”

3.1 Derechos sociales

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 6o. establece ocho derechos esenciales para garantizar el desarrollo personal y social pleno de las y los mexicanos, los cuales se describen a continuación:



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la Ley General de Desarrollo Social.

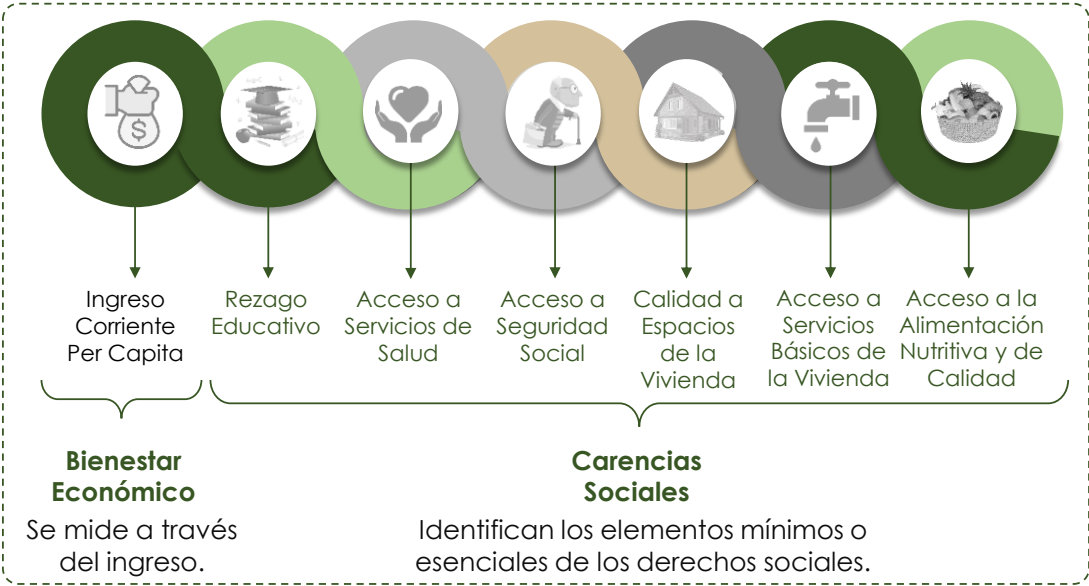
3.2 Carencias sociales

El enfoque de los derechos sociales para la medición multidimensional de la pobreza parte de la premisa que toda persona debe tener acceso a un conjunto de derechos indispensables para la dignidad humana.

Coneval señala que el bienestar económico se mide a través del ingreso, por lo que es un factor importante en la medición de la pobreza, pero no suficiente, por lo que considera trascendente reconocer además las carencias sociales que padecen las personas y cuyo acceso forma parte de sus derechos sociales, e identifican los elementos mínimos o esenciales para acceder a ellos.

En este enfoque, entonces, la condición de bienestar está asociada al acceso a los derechos sociales -expresados en términos de satisfactores de las necesidades humanas básicas- tales como: la alimentación, salud, seguridad social (empleo), educación y vivienda digna; o al ingreso suficiente para su consumo y disposición, con lo cual se permite el desarrollo de las personas. En consecuencia, la carencia de esos satisfactores significa ausencia de bienestar y por ende una condición de pobreza.

Esquema 4
Medición Multidimensional de la Pobreza



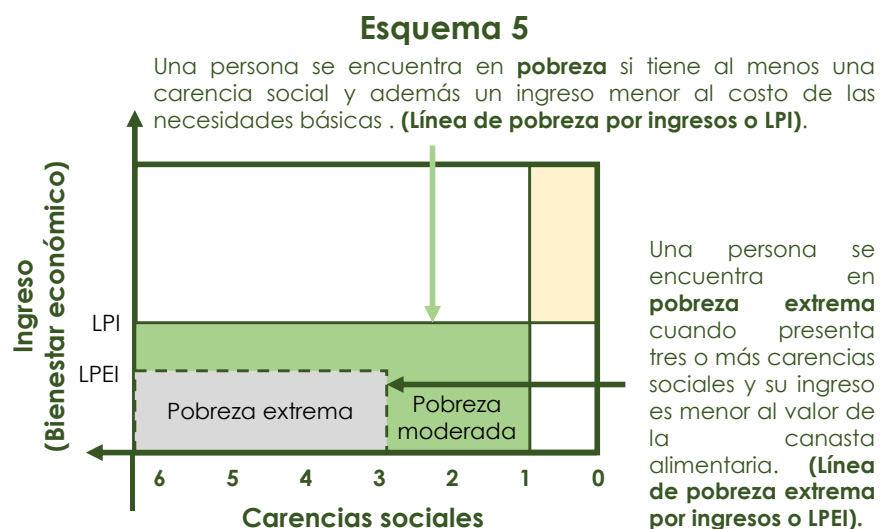
FUENTE: elaborado por el CEFP con información del Coneval Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2022.

Con esta metodología de medición de la pobreza no solo se evalúa el ingreso, sino también, se analizan las carencias sociales desde una óptica de los derechos sociales, por lo que resulta imperante un seguimiento puntual a las carencias sociales y al bienestar económico de la población mexicana. Por lo tanto, la medición multidimensional de la pobreza funciona como el eje rector para la instrumentación de la política social.

Conviene mencionar que, en la Ley General de Desarrollo Social se señala que Coneval establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

3.3 Identificación de la pobreza

Con base en el artículo 36 de la LGDS se sabe que Coneval es el responsable de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.



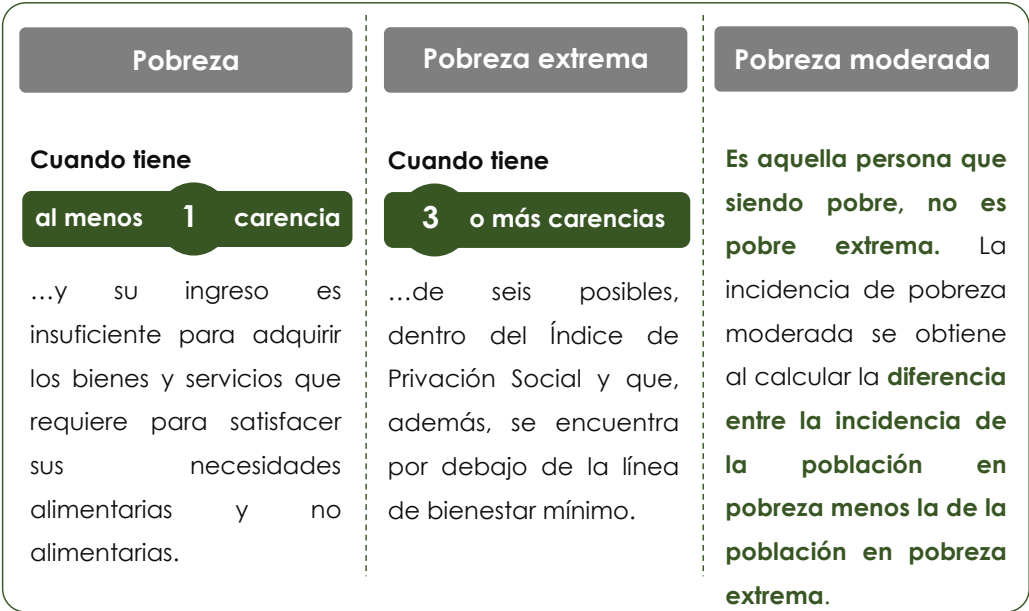
FUENTE: elaborado por el CEFP con información del Coneval Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2022.

Conforme a esto, la institución define que “una persona se encuentra en pobreza si tiene al menos una carencia social y además, al mismo tiempo, un ingreso menor al costo de las necesidades básicas, es decir, al valor de la canasta alimentaria y la no alimentaria (**Línea de Pobreza por Ingresos LPI**); y una persona se encuentra en pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria (**Línea de Pobreza Extrema por Ingresos o LPEI**)”.

Por lo tanto, los niveles de pobreza se pueden clasificar en dos grados: pobreza moderada y pobreza extrema, ambos se comprenden bajo el concepto general o situación de pobreza.

Lo anterior significa que cuando una persona carece de algún derecho social, pero su ingreso es lo suficientemente alto como para satisfacerlo con sus propios recursos, no se encontrará en pobreza, para que ocurra lo contrario se requiere que este ingreso sea insuficiente y no permita cubrir su o sus carencias.

Esquema 6
Pobreza, Pobreza Extrema y Pobreza Moderada



FUENTE: Elaborado por el CEFP con información del Coneval, "Glosario, Medición de la Pobreza."

Las carencias sociales se identifican con las siguientes situaciones o falta de acceso a determinados satisfactores: Rezago Educativo; Acceso a Servicios de Salud; Acceso a Seguridad Social; Calidad a Espacios de la Vivienda; Acceso a Servicios Básicos de la Vivienda, y Acceso a la Alimentación Nutritiva y de Calidad.

Mediante la identificación de la intensidad de las diferentes carencias el gobierno federal define su política social y emprende sus estrategias de desarrollo social.

En los últimos años, como parte de su estrategia de política social, el gobierno federal puso en marcha distintos programas a través de los cuales realiza aportaciones monetarias directas a la población, que le permiten

elevar el ingreso de los hogares, a fin de que las familias puedan solventar el gasto que cubre sus carencias; además de emplear el mecanismo de provisión directa de servicios educativos y de salud gratuitos; con lo cual busca disminuir la pobreza.

Para que estas estrategias de política social sean efectivas necesariamente el gasto destinado a ellas debe ser suficiente y ejercerse de manera estratégica para alcanzar los objetivos deseados.

4. Gasto social y carencias en México 2008-2022

El principal instrumento de la política social es el gasto social. Su aplicación tiene el objetivo de contribuir al bienestar de las familias, a través de su asignación y distribución se busca promover el desarrollo y la cohesión sociales, además de favorecer un nivel de vida digno, con énfasis entre la población más vulnerable, mediante la reducción efectiva de las carencias sociales. Algunos ejemplos de la actual política social los constituyen las transferencias monetarias vía pensiones no contributivas (Pensión de adultos mayores); las becas a las y los estudiantes (jóvenes escribiendo el futuro, becas Benito Juárez), o el financiamiento de los servicios de salud para la población abierta, y la educación pública, entre otros.

Entre las principales metas de Gasto Social se encuentra la de impactar de manera positiva y contribuir a que las personas que se encuentran en pobreza o pobreza extrema salgan de ella y asciendan en la escala social, es decir, superen sus condiciones de pobreza.

4.1 Política y gasto sociales

Es oportuno mencionar que el gasto social por sí solo no garantiza el desarrollo social y la superación de la pobreza. Como se mencionó, existen dos tipos de política social, unos cuyos efectos se advierten en el corto plazo y otros cuyos efectos se manifiestan en el mediano y largo plazos.

En el caso de la primera, su impacto puede ser temporal, vinculado a la permanencia de los apoyos que reciben las personas, y su naturaleza es de asistencia social. La del segundo tipo, tiene efectos más duraderos porque incide en la formación del capital humano de las personas, a través de los servicios de salud y educativos; su naturaleza es de desarrollo social pleno.

Este tipo de política está vinculada a las estrategias de desarrollo y/o crecimiento económico, ya que merced a estas se generan oportunidades de empleo, las cuales propician flujos de ingreso constantes, que no dependen de la permanencia de los apoyos sociales sino de las capacidades acumuladas de las personas, y del crecimiento de la economía, impulsado por las políticas de fomento de la inversión y de la creación de empleos.

Dados los tiempos de maduración divergentes de ambos tipos de políticas y la necesidad de atender las urgentes necesidades o carencias de la población en pobreza, en sus diferentes grados, se requiere instrumentarlas de forma complementaria y simultánea. Tal es la política social que suele ponerse en juego por los gobiernos y que se manifiesta en la estructura del gasto social.

Huelga decir, que la efectividad de la política social dependerá en buena medida del grado de articulación que se logre hacer con la política de promoción del desarrollo económico.

Y esto, a su vez, dependerá de las estrategias de cada administración, así como de las prioridades de gasto que se definan en las políticas social y económica de cada gobierno.

4.2 Evolución del gasto público en las principales funciones de Gobierno que atienden las carencias sociales

Para conocer el gasto del sector público destinado a la atención de las carencias sociales, la Estructura Programática (EP) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) permite su identificación desde la clasificación funcional del gasto programable, es decir desagregado por funciones (Fn) y subfunciones (Sf) de gasto.

El gasto social por antonomasia se identifica con los recursos asignados a la Finalidad de Desarrollo Social, una de las tres que integran el gasto programable en su clasificación funcional, las otras dos son la Finalidad Gobierno y la Finalidad Desarrollo Económico.

En esta sección lo que se hace, con información de la SHCP²⁷, es mostrar la relación entre el gasto social y de las carencias sociales con las cuales Coneval hace la medición de la pobreza, en su evolución en el período 2008-2022. Se revisan las erogaciones y las estrategias de la administración de los últimos tres sexenios; la relación se complementa con la trayectoria de algunos de los principales indicadores sociodemográficos vinculados a las carencias sociales descritas; y finalmente se revisa el gasto en subsidios de carácter corriente del sector público y se comparan con la evolución de la pobreza en los últimos años.

4.2.1 Educación

La educación es tanto un derecho social, como un derecho humano. Es considerada como uno de los motores de desarrollo de un país; pues brinda oportunidades de mejora en el desarrollo de las personas de forma integral; lo que repercute en su capacidad para generar flujos de ingreso, a través del acceso a mejores empleos. En el largo plazo favorece el desarrollo económico al promover la innovación y fortalecer a las instituciones y a las industrias, por lo que hace más competitivo a un país, y propicia una mejor convivencia entre sus habitantes.

Cuadro 3
Ingreso Promedio Trimestral Monetario por Nivel de Escolaridad, y Año de Levantamiento
(Pesos de 2022)

Nivel de escolaridad	Ingreso promedio (pesos)		Variación real acumulada %
	ENIGH 2016	ENIGH 2022	
A lo más primaria completa	10,053	13,514	34.4
Secundaria completa o incompleta	16,459	19,652	19.4
Preparatoria completa o incompleta	24,180	23,890	-1.2
Profesional completa o incompleta	49,802	42,962	-13.7
Posgrado completo o incompleto	136,677	89,986	-34.2

FUENTE: elaborado por el CEFP con información del INEGI, ENIGH 2022.

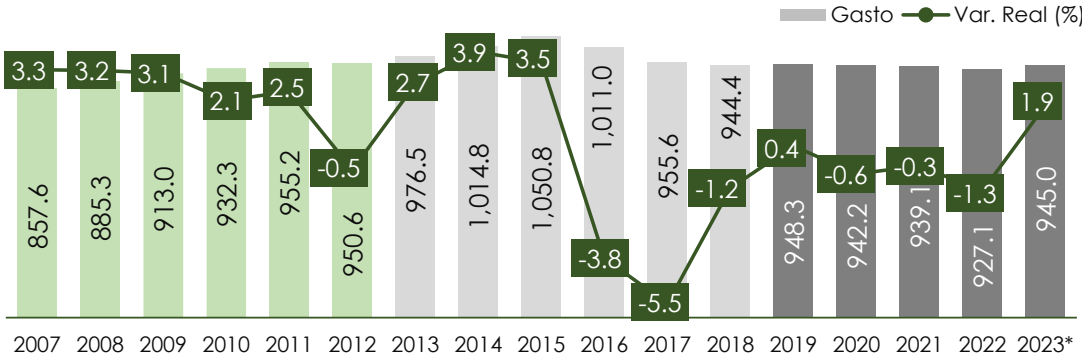
²⁷ SHCP, Datos abiertos del portal de Transparencia Presupuestaria, Cuenta de la Hacienda Pública, 2007 - 2022 y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2023.

La importancia de la educación en México puede observarse, entre otros factores, a través del ingreso por nivel de escolaridad, de acuerdo con la ENIGH 2022, el ingreso trimestral promedio de una persona con primaria asciende a 13 mil 514 pesos, mientras que con posgrado llega 89 mil 986 pesos –a precios de 2022-, es decir, a mayor educación, mayor ingreso.

Importa señalar que, como se muestra en el Cuadro 3, los ingresos de las personas con estudios de preparatoria, profesionales y posgrados completos o incompletos disminuyeron en términos reales respecto a los que se tenían en 2016, sin embargo, aún siguen siendo muy superiores a los que se obtienen con estudios de primaria o secundaria.

Respecto al gasto del sector público en educación, desde el ejercicio 2007 y hasta el PEF 2023, los recursos de la Fn "Educación" se incrementaron en 0.6 por ciento en términos reales en promedio anual, al pasar de 857 mil 555.0 a 945 mil 11.1 mdp –de aquí en adelante, a precios de 2023, salvo cuando se señale lo contrario-.

Gráfico 6
Gasto de la Función "Educación", 2007-2023*
 (Miles de millones de pesos de 2023)



*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.
FUENTE: elaborado por el CEFP con información de SHCP, Cuentas Públicas, 2007 - 2022 y PEF 2023.

Durante este periodo, el primer sexenio fue el de mayor dinamismo, toda vez que registró, entre 2007 y 2012, una tasa de crecimiento medio anual de 2.1 por ciento real; en contraste, el siguiente sexenio observó una contención equivalente a -0.7 por ciento en promedio anual; resultado de la expansión de los primeros tres años y la contención del gasto en la segunda mitad del sexenio. Acorde con la política de contención del gasto implementada en

ese periodo; mientras que, en lo que va del actual sexenio 2019 a 2023 se observó una reducción marginal de -0.1 por ciento, lo que implica que el gasto prácticamente se ha mantenido constante en términos reales.

Al revisar algunos indicadores en materia de educación, como puede observarse en el cuadro 4, de 2005 a 2011 la matrícula educativa total incrementó en dos millones 60 mil 142 alumnos equivalente a 6.6 por ciento; en los niveles de educación media superior y superior se observaron los mayores incrementos 36.7 y 64.8 por ciento, respectivamente.

Cuadro 4
Matrícula Escolar por Nivel Educativo y Ciclo Escolar
(Cantidad de alumnos y porcentajes)

Periodo	Total	Inicial	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
2005/2006	31,085,098	n.a.	4,452,168	14,548,194	5,979,256	3,658,754	2,446,726
2010/2011	32,835,292	n.a.	4,641,060	14,887,845	6,137,546	4,187,528	2,981,313
2010/2011	32,835,292	n.a.	4,641,060	14,887,845	6,137,546	4,187,528	2,981,313
2015/2016	34,531,661	n.a.	4,811,966	14,250,425	6,835,245	4,985,080	3,648,945
2020/2021	33,612,855	196,861	4,328,188	13,677,465	6,394,720	4,985,005	4,030,616
2022/2023	33,145,240	217,391	4,334,938	13,345,969	6,210,924	5,003,087	4,032,931
Variación absoluta	2,060,142	20,530	-117,230	-1,202,225	231,668	1,344,333	1,586,205
Variación %	6.6	10.4	-2.6	-8.3	3.9	36.7	64.8

FUENTE: elaborado por CEFP, con información del INEGI, "Matrícula escolar por nivel educativo".

En los ciclos 2020/2021 y 2022/2023, se observó que el total de la matrícula disminuyó en 1.4 por ciento, debido a que en los niveles primaria y secundaria decrecieron -2.4 y -2.9 por ciento, respectivamente.

Es importante precisar que la disminución en la matrícula educativa entre 2020 y 2023, obedece entre otras causas, a la transición demográfica, toda vez que la pirámide poblacional se ha modificado en los últimos años y por consecuencia, la demanda educativa de los niveles básicos se ha reducido, además coincide con los años en los que se llevó a cabo el confinamiento a causa de la pandemia del Covid 19 y las clases fueron a distancia, situación en la cual, un gran número de estudiantes no pudo matricularse por no tener la infraestructura para continuar sus estudios en clases virtuales.

Otro indicador importante es la tasa de deserción, es decir, el porcentaje de alumnos que abandonan la escuela de un nivel educativo, respecto a la matrícula de inicio de cursos del mismo nivel.

En el comparativo de la tasa de abandono escolar de los ciclos escolares de 2005/2006 a 2021/2022 se observa que esta disminuyó en todos los tipos educativos, como se muestra en el cuadro 5, excepto en el nivel superior; lo que puede atribuirse a los efectos de la pandemia. El mayor número de las deserciones escolares se presentó en la educación media superior; mientras que en primaria se registró el menor porcentaje de abandono, hecho que ha permitido reducir el analfabetismo.

Cuadro 5
Tasa de Abandono Escolar por Ciclo Escolar
(Porcentajes)

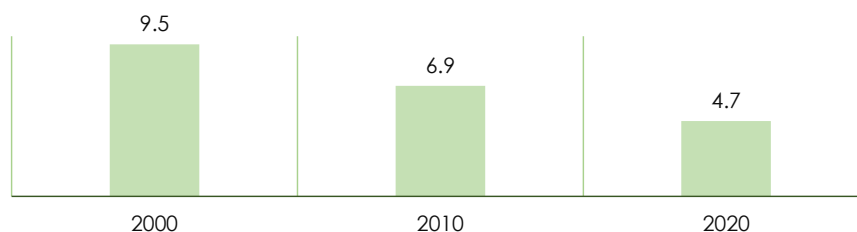
Periodo	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
2005/2006	1.3	7.7	16.5	7.6
2010/2011	0.7	5.6	14.9	7.1
2015/2016	0.7	4.4	13.3	7.0
2021/2022	0.4	2.5	9.2	8.5

FUENTE: elaborado por CEFP, con información del INEGI, "Tasa de abandono escolar por entidad federativa según nivel educativo"

Entre los ciclos escolares 2010/2011 y 2015/2016, la tasa de abandono escolar disminuyó en 1.6 y 1.2 pp en el nivel secundaria y en el nivel de educación media superior, respectivamente, mientras que en la educación superior solo disminuyó una décima de pp al pasar de 7.1 a 7.0 por ciento, mientras que en el nivel primaria la tasa se mantuvo constante, lo que significó que en estos ciclos escolares no se observaron grandes cambios.

Sin embargo, en el ciclo 2021/2022 la tasa de abandono escolar, respecto a la de 2015/2016, en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior se contrajo en más de 40 por ciento para los dos primeros y en casi 31 por ciento en el tercero. En el nivel superior el valor de la tasa de abandono se incrementó en 21 por ciento en el periodo de referencia.

Gráfico 7
Población Analfabeta de 15 años o más, 2000-2010-2020
 (Porcentaje)

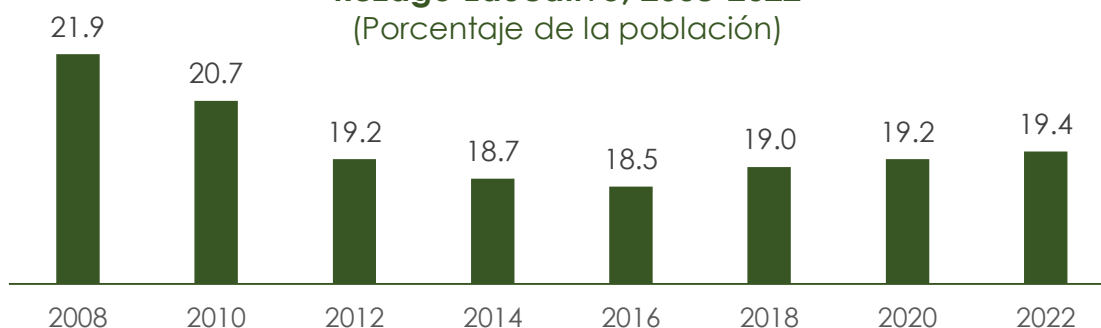


FUENTE: elaborado por CEFP con información del INEGI, "Censo de Población y Vivienda."

Por último, en cifras de INEGI, en México el porcentaje de personas analfabetas de 15 años o más disminuyó en 4.8 pp al pasar de 9.5 a 4.7 por ciento entre 2000 y 2020, lo que significa que en 2020 había cuatro millones 456 mil 431 personas que no saben leer ni escribir.

Finalmente, con información de Coneval, en el gráfico 8 se muestra la evolución del rezago educativo, allí se observa que en 14 años (2008–2022) el rezago educativo entre la población disminuyó en 2.5 pp. Sin embargo, hacia 2016 la reducción había sido de 3.2 pp, pues en ese año la población con rezago educativo llegó a 18.5 por ciento, para luego revertir el avance y volver a aumentar hasta 19.4 por ciento.

Gráfico 8
Rezago Educativo, 2008-2022
 (Porcentaje de la población)



NOTA: las cifras para el año 2018 en las diversas fuentes de información difieren, por lo que, para ese año se utilizó la más reciente (2023).

FUENTE: elaborado por CEFP con información del Coneval (2010 a 2015; 2018, 2022 y 2023), "Resultados de pobreza en México."

Es conveniente señalar que, a partir de 2016 existen diferencias metodológicas en el cálculo de la tasa, por lo que esta información es únicamente indicativa, además debe considerarse que entre 2020 y 2022 se

dieron situaciones inusuales en el modelo educativo pues se transitó de la educación presencial a las clases virtuales.

A manera de conclusión, en el periodo 2006–2023 el gasto de la función Educación creció en una tasa promedio anual de 0.6 por ciento real, en tanto que la tasa de crecimiento de la matrícula en el mismo periodo fue de 1.2 por ciento, lo doble, y la tasa de abandono escolar, como se ha comentado disminuyó en todos los tipos educativos excepto en la educación superior, el analfabetismo cayó de 9.5 a 4.7 por ciento entre 2000 y 2020. en tanto que el rezago educativo disminuyó en el periodo, según lo referido líneas arriba.

Dados estos resultados, la política educativa enfrenta retos importantes para disminuir el rezago educativo de forma definitiva. Al parecer será necesario también un rediseño en el gasto educativo para lograr una mayor eficiencia de él. Pues si bien, con un presupuesto casi constante se ha podido ampliar la matrícula y disminuir las tasas de abandono y analfabetismo, lo que revela que los esfuerzos por disminuir el rezago educativo no han sido en vano, también se advierte que esto no ha sido suficiente.

Las anteriores políticas educativas orientadas a permitir una mayor participación del sector privado en la prestación de los servicios educativos supusieron una delegación de esta función, pero sus efectos no fueron los esperados.

En 2008 la educación privada atendía 13.0 por ciento de la matrícula total de todos los niveles, para 2018 la proporción fue de 14.2, luego hacia 2022 se contrae para regresar al porcentaje anterior²⁸.

La evolución de la matrícula y del gasto educativo supuso que entre 2006 y 2018 el gasto *per cápita* disminuyera en casi nueve por ciento, al pasar de 28 mil 466 pesos a 25 mil 999 pesos constantes, reducción que se recuperó para 2022, al llegar el gasto per cápita a 28 mil 241 pesos de 2023²⁹.

En el gráfico siguiente se advierte una correlación lógica entre la evolución del gasto y del rezago educativos, en la medida que aumenta el gasto

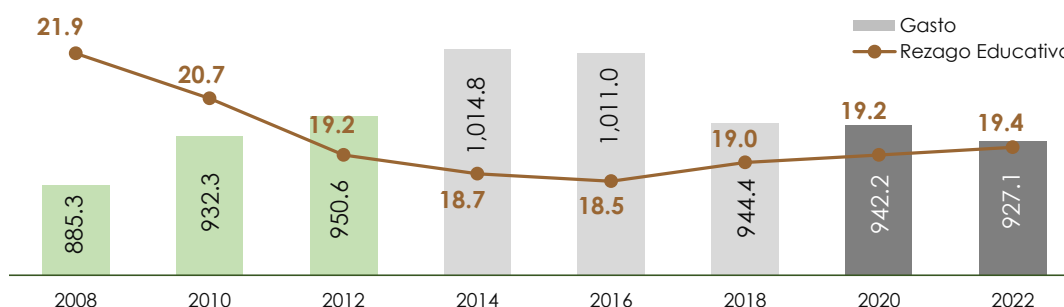
²⁸ A partir de la información de SEP, Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional, disponible en: <https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

²⁹ Con datos de la fuente citada, SEP, Serie histórica, SHCP, PEF, años correspondientes seleccionados e INEGI, deflactor de precios implícitos del PIB.

disminuye la proporción de población con rezago educativo. Lo que sugiere un impacto favorable del gasto social en educación para reducir esta carencia.

Sin embargo, los niveles de gasto público en el sector no parecen haber evolucionado en correspondencia con la magnitud de las necesidades y con la mejora en los niveles educativos que la población y el país requieren.

Gráfico 9
Gasto de la Función "Educación" y Rezago Educativo, 2008-2022
 (Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de las Cuentas Públicas de 2008 - 2022; y Coneval

Es importante fortalecer la recuperación del lento avance del sector, observado en los primeros lustros de este siglo, en términos de infraestructura, impulso a la calidad docente y la atención de la población escolar, para disminuir efectivamente esta carencia y lograr que la política social tenga efectos duraderos sobre la superación de la pobreza.

4.2.2 Salud

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), "la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". La salud no solo es un derecho social, también es un determinante del bienestar de una sociedad.

En México, el sistema de salud ha tenido diversas transformaciones, específicamente el que se dirige a la población abierta, en virtud de que una proporción importante del total de la población no se encuentra afiliada a ningún sistema formal obligatorio de salud y seguridad social,

vinculado a una relación laboral. Es decir, la afectada directamente por la carencia de servicios de salud, en términos de la medición de la pobreza.

La atención a esta población ha transitado por diferentes esfuerzos gubernamentales para brindarles el servicio, bajo diferentes enfoques, que iniciaron en 1979 con el programa IMSS-Coplamar, creado para atender a la población altamente marginada sin acceso a los sistemas de seguridad social. Este programa evolucionó en las distintas administraciones en turno: en 2002 cambió a IMSS-Oportunidades; en 2014 se nombró IMSS-Prospera, y en 2019 IMSS-Bienestar.

De forma complementaria, a principios de este siglo se comenzaron a emprender esfuerzos para integrar un sistema que tendiera a la cobertura universal, en consonancia con las recomendaciones internacionales.

Desafortunadamente, el esfuerzo de afiliación a un sistema formal de salud para la población abierta no se acompañó con la ampliación de la infraestructura física e institucional sanitaria correspondiente, propiciando desequilibrios que se han mantenido a lo largo del tiempo.

La creación del Seguro Popular ocurrió en 2003, este funcionó como mecanismo de ejecución del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), mediante un esquema de aseguramiento público al sistema de salud por medio de la afiliación voluntaria de las personas sin seguridad social. Este logró una afiliación de alrededor de 30 millones de personas.

El Seguro Popular se financiaba con contribuciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y los individuos, con este financiamiento, se brindaban los servicios del seguro popular a sus afiliados, a través de los Servicios Estatales de Salud. En este esquema existía un esquema de cuotas diferenciadas para el pago de los servicios, donde las familias más pobres estaban exentas de pago.

Sin embargo, el sistema de salud se mantuvo refractario ante las necesidades crecientes de la población, lo que implicó tener una proporción mayor de la población con cobertura de servicios de salud, pero su atención presentaba deficiencias importantes, dado que las familias pese a contar con su afiliación al sistema de salud no recibían la atención que

requerían, en términos de sus necesidades, calidad y oportunidad, razón por la cual debían continuar sufragando los servicios por ellos mismos³⁰.

El Seguro Popular brindaba una gama limitada de servicios y, aunque a cuotas módicas, las familias a partir de cierto nivel de ingreso debían realizar un estipendio por ellos.

En 2017 el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública realizó un estudio sobre la calidad de los servicios de salud en México, con datos para el período aproximado del año 2000 a 2016, allí se señala que, si bien, “la cobertura en materia de salud ha aumentado a través de los años, un tema que ha sido materia de preocupación es que el denominado gasto de bolsillo -es decir, las erogaciones al sector privado efectuadas por la población- no ha disminuido a los niveles vistos en otras latitudes. Lo anterior implica que los habitantes de nuestro país deciden seguir utilizando servicios privados de salud, pues califican a estos con mayores niveles de calidad o debido a que enfrentan problemas de acceso al sistema de salud pública”³¹.

Lo cual está explicado porque desde su creación la infraestructura sanitaria se mantuvo prácticamente sin cambios -como se ha reiterado- y según ponen en evidencia los indicadores de resultados de salud. En el siguiente cuadro se presentan algunos de estos, correspondiente al periodo entre 2008-2020, entre los cuales resaltan los siguientes:

- La incidencia de desnutrición moderada y grave en menores de cinco años ha tenido resultados favorables al disminuir de 186.4 a 43.7 menores por cada cien mil;
- La tasa de mortalidad por diabetes mellitus por cada cien mil habitantes se incrementó de 93.0 a 124.7 defunciones;
- Los médicos generales y familiares por cada mil habitantes prácticamente se mantuvieron constantes, mostrando un aumento marginal de 0.8 a 1.0 médicos, en esos trece años.

³⁰ Alfredo LEAL, <https://www.elsevier.es/es-revista-estudios-politicos-79-pdf-S0185161613714446>

³¹ CESOP, La calidad en los servicios de salud en México, Documento de trabajo núm. 269, noviembre 2017. Disponible en: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/0b122dbf-05d4-4005-8667-bd5c20312757.pdf>

- Por su parte, el número de enfermeras por cada mil habitantes pasó de 2.9 en 2003 a 3.5 para 2021³².
- Las camas censables por mil habitantes se han mantenido constantes en 0.7 camas en instituciones públicas de salud.

Cuadro 6
Principales Indicadores de Resultado de los Sistemas de Salud, 2008-2020

Año	Incidencia de desnutrición moderada y grave en menores de cinco años	Tasa de mortalidad por diabetes mellitus	Médicos generales y familiares por mil habitantes	Camas censables por mil habitantes	Porcentaje de recién nacidos tamizados para detección oportuna de hipotiroidismo congénito	Porcentaje de nacidos vivos por cesárea en instituciones de salud	Porcentaje de pacientes con recetas surtidas en forma completa en el primer nivel
2008	186.4	93.0	0.8	0.7	107.6	39.1	89.4
2009	182.5	92.1	0.8	0.7	106.9	38.1	88.0
2010	147.4	95.3	0.8	0.8	154.4	38.8	82.2
2011	144.9	89.7	0.8	0.7	152.9	38.5	82.1
2012	141.7	91.3	0.8	0.7	102.5	38.8	83.2
2013	132.2	92.8	0.8	0.7	84.6	39.1	83.1
2014	125.2	94.3	0.9	0.7	73.2	39.1	83.4
2015	110.5	95.7	0.9	0.7	22.5	38.1	N/D
2016	91.7	99.3	1.0	0.7	72.7	37.8	N/D
2017	91.6	96.8	1.0	0.7	78.5	N/D	N/D
2018	85.3	88.6	1.0	0.7	83.4	N/D	N/D
2019	86.7	88.7	1.0	0.7	N/D	N/D	N/D
2020	43.7	124.7	1.0	0.7	N/D	N/D	N/D

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SSA, "Indicadores de Resultado de los Sistemas de Salud."

De forma más reciente, se creó el INSABI³³, en donde se estableció que los recursos humanos, financieros y materiales con los que contaba la Comisión Nacional de Protección Social en Salud –que operaba al Seguro Popular– serían transferidos al INSABI, con el fin de prestar servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social de manera gratuita.

³² Fuente: INEGI, Estadísticas a propósito del día internacional de la enfermera, comunicado de prensa 254/22, 10 de mayo 2022, y 15 de diciembre de 2015. Disponibles en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ENFERMERA22.pdf y https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/25ene19/economia/13_diadelaenfermera_230118-13.pdf

³³ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, DOF 29/11/2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0

La presencia de la pandemia en 2020 alteró el proceso de transición y lo dejó trunco, la situación de emergencia y la propia del Seguro Popular implicaron un proceso de reorganización más complejo y de mayor envergadura del que se había supuesto. Por lo que debió hacerse un nuevo esfuerzo para implementar una estrategia distinta de restructuración, que concluyó con el DECRETO del 31 de agosto de 2022³⁴ mediante el que se creó el órgano IMSS-Bienestar, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF).

Y para completar el proceso del nuevo esquema, el pasado 25 de abril se aprobó el Proyecto de Decreto en el que desaparece el INSABI, en tanto, que sus funciones y figura orgánico-administrativa se integraron al IMSS-Bienestar, para concentrar en un solo órgano la atención de la población abierta a partir de dicho proceso.

Estos diversos cambios en la atención de la población sin afiliación a un sistema formal han repercutido, en la manera en que ha evolucionado la proporción de la población mexicana con carencia de servicios de salud, pues el gasto en la función salud también ha reflejado los distintos cambios de estrategia.

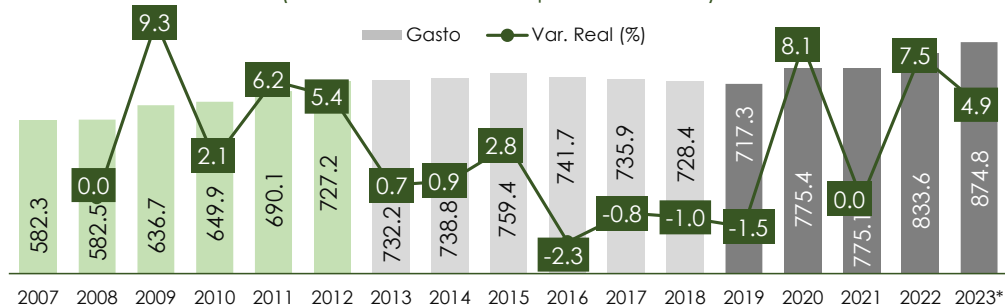
El gasto en la Fn "Salud", de 2007 a 2023³⁵ creció a una tasa media de 2.6 por ciento, en términos reales, al pasar de 582 mil 345.2 a 874 mil 796.3 mdp. Esta tasa presenta variaciones para cada periodo de gestión de gobierno, de 2007 a 2012 el gasto en salud incrementó 4.5 por ciento; de 2013 a 2018 disminuyó marginalmente a un ritmo de -0.1 por ciento, y finalmente entre el ejercicio de 2019 y el presupuesto aprobado para 2023 se observó un crecimiento de 5.1 por ciento, promedio anual. En esta última fase, destaca el incremento de 8.1 por ciento de 2020, debido al mayor gasto efectuado para atender la crisis causada por el Covid-19.

³⁴ DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR), DOF 31/08/2022, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663064&fecha=31/08/2022#gsc.tab=0

³⁵ Nota: debido a que la información disponible en los datos abiertos del portal de Transparencia Presupuestaria no es concisa en la serie 2008-2022, se utilizó el Tomo I "Resultados Generales" de las Cuentas Públicas de dicho periodo.

Gráfico 10
Gasto de la Función "Salud", 2007-2023*
 (Miles de millones de pesos de 2023)

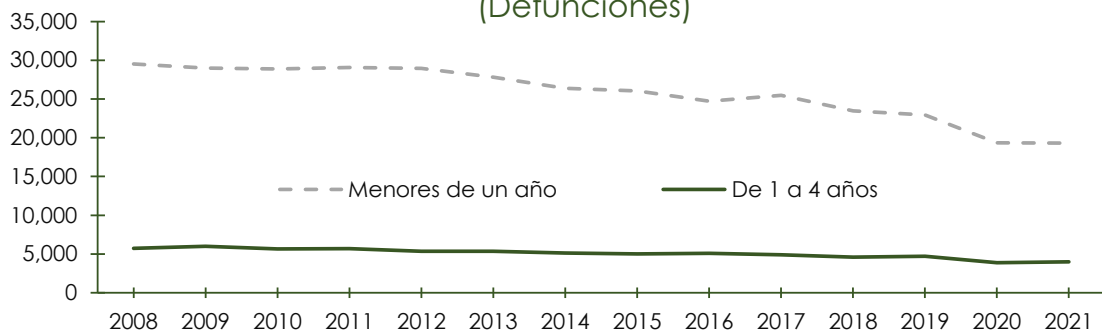


*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de SHCP, Transparencia Preupuestaria "Cuenta Pública, 2007-2022 y PEF 2023.

Para conocer la efectividad de este gasto en la salud de la población, pueden citarse algunos indicadores más relacionados con él, uno de los más utilizados es el de la mortalidad infantil. De acuerdo con INEGI, las defunciones totales en menores de un año pasaron de 29 mil 537 en 2008 a 19 mil 319 en 2021, es decir disminuyeron a una TMCA de -3.2 por ciento; mientras tanto, la mortalidad en niñas y niños de uno a cuatro años de edad pasó de cinco mil 739 a cuatro mil 7 defunciones totales, lo que significó una reducción promedio anual de -2.7 por ciento.

Gráfico 11
Mortalidad por Grupo de Edad, 2008-2021
 (Defunciones)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de INEGI, Tabulados Básicos "Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido."

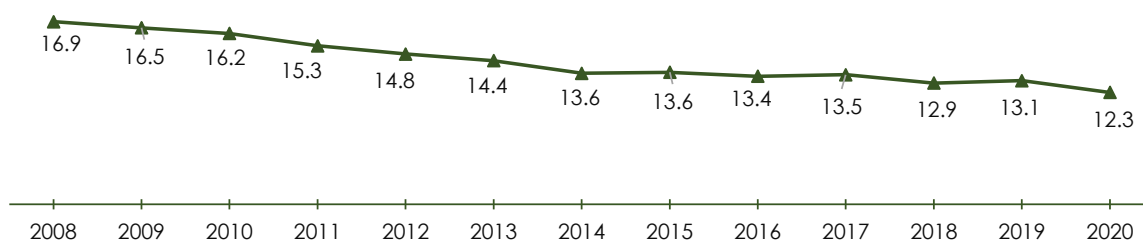
Por antonomasia, la mortalidad infantil es el indicador para medir el desarrollo humano. Según cifras de la Secretaría de Salud (SSA), en México

la tasa de mortalidad infantil³⁶ pasó, entre 2008 y 2021, de 16.9 a 12.3, con lo que en 13 años se redujo casi un tercio.

Sin embargo, debe decirse, que este avance también es resultado de un efecto de la mejora en la cobertura de vacunación, mayor provisión de servicios básicos, entre otros factores. A nivel mundial la mortalidad infantil ha disminuido de forma significativa.

Sin embargo, la SSA³⁷ precisa que *"el rezago existente (en las condiciones de salud) es una de las más sólidas evidencias de las desigualdades sociales en materia de salud, ya que la probabilidad de muerte es mucho mayor en niños que habitan en localidades rurales con mayores carencias, con altos niveles de pobreza, donde cuyas madres carecen de una educación y atención médica adecuada."*

Gráfico 12
Tasa de Mortalidad Infantil, 2008-2020
(Porcentajes)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SSA, "Indicadores de Resultado de los Sistemas de Salud."

En relación a esto, puede advertirse en los gráficos 9 y 10 que luego de una tendencia a la disminución en las tasas de mortalidad infantil hacia los últimos años del período se observa una tendencia refractaria, la cual podría estar asociada con las condiciones de pobreza extrema, que se refieren en el capítulo 2 de este documento, para las cuales se requiere una política específicamente focalizada, que permitiera abatir las causas de la mortalidad infantil presente en los grupos de población que viven las mayores condiciones de marginación, rezago, exclusión y pobreza.

³⁶ La SSA la define como el número de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, en un año y área geográfica determinada.

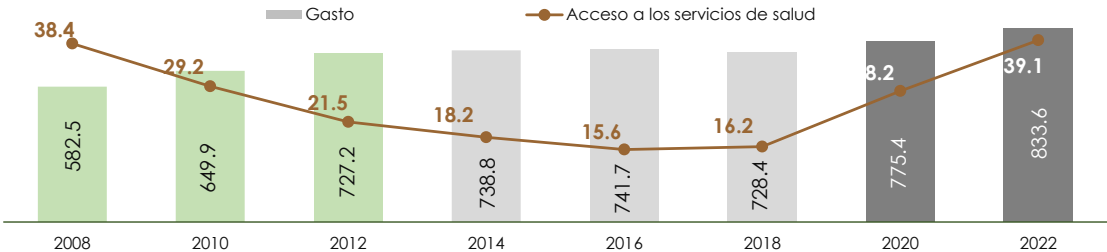
³⁷ SSA. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/prensa/0334-transformacion-en-salud-atiende-desigualdad>

Los resultados de Coneval de medición de la pobreza, en torno a la carencia de servicios de salud, al relacionarlos con el gasto en la función salud en el período 2008-2022 muestran dos etapas diferenciadas: la primera, del año inicial a 2018 donde ocurre una relación lógica inversa entre el aumento del gasto y la disminución de la población con carencia de servicios de salud. Entre 2008 y 2016 el gasto en salud aumentó 27.3 por ciento acumulado, en términos reales, y la carencia por acceso a los servicios de salud se redujo de 38.4 por ciento a 15.6 por ciento de la población. Incluso, en 2018 cuando se abate en 1.8 por ciento real el gasto en salud, la proporción de esta población se eleva en 0.6 pp.

Sin embargo, debe prevenirse contra estos resultados tan halagüeños de la efectividad del gasto en salud, ya que la estadística del registro de afiliación al seguro popular podría generar este resultado, sin que se haya podido brindar verdaderamente los servicios de salud asociados, debido a las condiciones de la infraestructura sanitaria ya comentados. Por lo que la reducción de esta población sería muy relativa, y tales resultados estadísticos deben tomarse con cautela.

Gráfico 13

Gasto de la Función Salud y Carencia por Acceso a Servicios de Salud, 2008-2022
(Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria "Cuentas Públicas" de 2008 a 2022; y Coneval.

La segunda etapa en el período de estudio comprende del mismo 2018 a 2022, en estos años no ocurre la relación esperada entre el aumento del gasto en salud y la baja en la carencia por acceso a los servicios de salud, pues a pesar de que el primero se incrementó en 14.4 por ciento real, la proporción de la población con carencia por servicios de salud pasó de 16.2 a 39.1 por ciento. Sin embargo, esto halla su explicación en la presencia de la pandemia y las medidas y estrategias que debieron adoptarse para enfrentarla. En 2020 el gasto en salud aumentó 47.0 miles de mdp,

incremento que tuvo que aplicarse para atender la emergencia sanitaria, con la compra extraordinaria de vacunas, exigencia que se prolongó hasta 2021.

En el aumento de la proporción de la población con carencia por servicios de salud entre 2018 y 2022 también debe considerarse el proceso de reorganización y restructuración del sistema de salud para la población abierta, ya comentado.

En resumen, pese a que el gasto en salud se ha incrementado en una tasa media de 2.6 en promedio anual entre 2007 y 2023, y a una mayor tasa en el actual sexenio, 5.1 por ciento en promedio anual, la carencia por acceso a servicios de salud aun es alta, por lo que deberá emprenderse una estrategia que reconstituya el sistema de salud nacional, que revierta los rezagos acumulados de las décadas anteriores en la infraestructura sanitaria, incluida la física y la institucional, además de dar prioridad a la población abierta para que tenga un acceso efectivo a los servicios de salud, rebasando su simple afiliación.

4.2.3 Seguridad Social

Coneval define a la Seguridad social como *“aquel conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de las personas y sus familias, ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo.”* Derivado de lo anterior, el derecho a la seguridad social se encuentra fuertemente vinculado con la evolución del mercado laboral formal, pues dentro de las prestaciones de seguridad social derivadas del trabajo formal, se encuentran las pensiones de vejez, cuyo objetivo es contribuir a que las personas cuenten con vida digna al final de la vida productiva. Este tipo de pensiones se basa en un esquema contributivo por parte del beneficiario, su empleador y subvencionado por el Estado.

En cifras de Coneval, en 2020, la proporción de la población mexicana de 65 años o más que recibía una pensión contributiva era de 33.1 por ciento, dato que muestra la baja cobertura de un sistema que logre garantizar una vejez digna y sin carencias.

Las pensiones y jubilaciones reflejan el comportamiento de la economía de un país, principalmente de sus variables empleo y salario, las cuales son determinantes para este concepto de protección social. Por lo tanto, resulta importante conocer qué sectores de la población cuentan con este derecho para diseñar estrategias y políticas afines.

Periódicamente, la SHCP presenta a la consideración de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, su estudio *sobre la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares*. Este tiene por objetivo, entre otros, conocer la distribución entre los hogares del país de la asignación de los bienes y servicios públicos como consecuencia de la política de gasto aplicada en el mismo año; el estudio incluye el caso del gasto en pensiones.

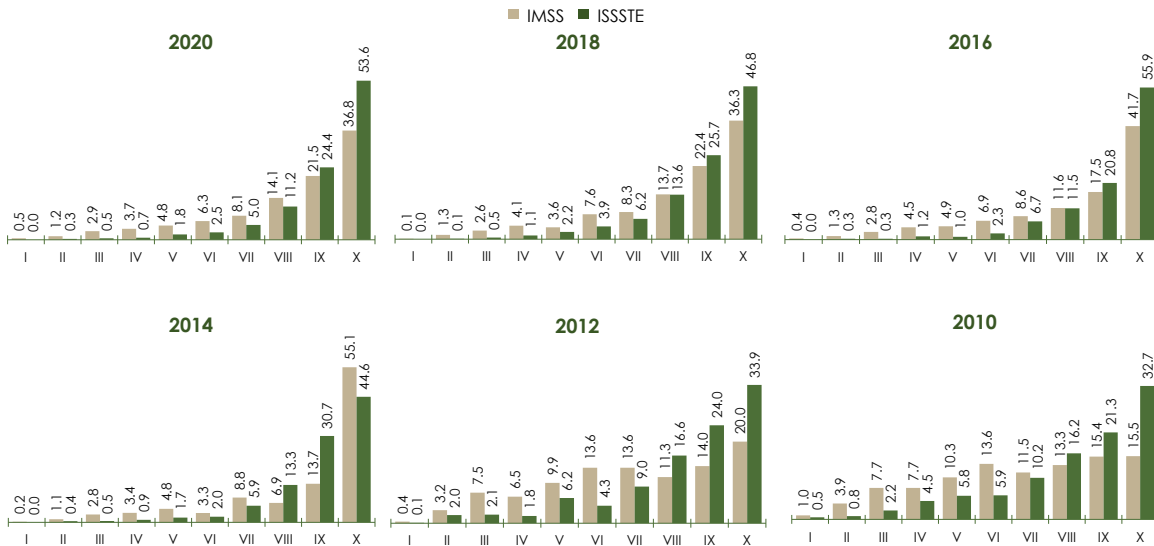
Los resultados del estudio de la SHCP, para los años 2010-2020, muestran que la mayor concentración del gasto en pensiones contributivas ocurre en los tres últimos deciles, es decir, aquellos que tienen los mayores ingresos, situación que, al inicio del periodo fue menos notoria, sin embargo, durante el transcurso de los años el contraste ha sido mayor. Este hecho habla de un sistema de pensiones claramente desigual, ligado al sector formal de la economía que brindan, para los trabajadores del sector público, el ISSSTE y, para los trabajadores del sector privado, el IMSS.

Según se advierte en el gráfico 14, en el año 2010 los pensionados por parte de IMSS, pertenecientes al X decil recibían 15.5 por ciento del gasto público de esta institución en pensiones, para 2020 la proporción aumentó a 36.8 por ciento, mientras que las participaciones de los primeros tres deciles de ingresos (I-III) fueron de 12.6 y 4.6 por ciento respectivamente.

En promedio, en 2010 los pensionados de los tres deciles de mayor ingreso (VIII-X) de ambas instituciones concentraba 57.1 por ciento del gasto total en pensiones, para 2020 la proporción se elevó a 80.8; aunque en el caso solo del ISSSTE este porcentaje fue de 89.2, lo que revela un sistema más desigual, como se aprecia en la Gráfico 14 para todos los años.

Gráfico 14

Gasto Público en Pensiones para Afiliados al IMSS e ISSSTE por Decil de Hogar, 2010-2020
(Distribución porcentual)

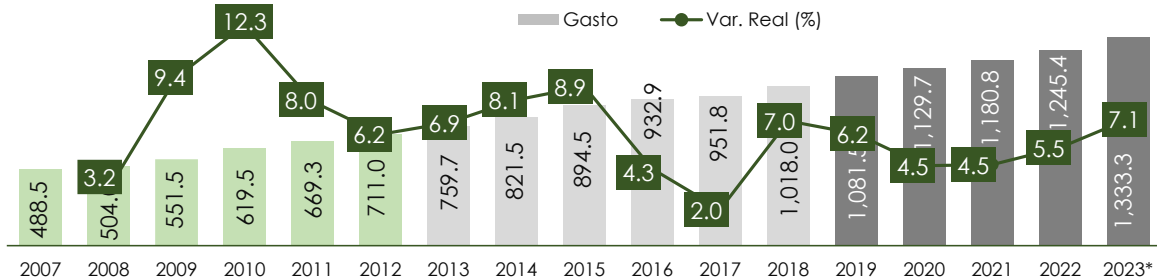


FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, 2010-2020.

El gasto público total destinado a pensiones y jubilaciones entre 2007 y 2023 aumentó a una tasa promedio anual de 6.5 por ciento real, al pasar de 488 mil 502.7 mdp a un billón 333 miles 343.8 mdp. El mayor crecimiento promedio de este gasto se presentó en el ciclo 2007 a 2012 el cual fue de 7.8 por ciento, real; mientras que de 2019 a 2023 fue de 5.4 por ciento real. Cambio que se inscribe en la reforma del sistema de pensiones efectuado en 2007.

Gráfico 15

Pensiones y Jubilaciones, 2007-2023*
(Miles de millones de pesos de 2023)



*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria Cuenta Pública, 2007 - 2022 y PEF 2023.

A pesar de este ingente gasto y su crecimiento, esto no ha sido suficiente para detener, dada su desigual estructura, el problema de la pobreza en las personas de la tercera edad, uno de los grupos poblacionales más afectados por el fenómeno. Entre 2008 y 2014 el porcentaje de personas de 65 años y más viviendo en condiciones de pobreza pasó de 44.9 a 45.9 por ciento, lo que implicó casi un millón de personas más: de 3 millones 249.3 miles de personas a 4 millones 160.3 miles de personas³⁸.

La evolución demográfica y de los mercados laborales han llevado al sistema de pensiones contributivas a una situación financieramente poco sostenible, por lo que muchas personas quedaron fuera de los esquemas de seguridad social, situación que ha obligado a los estados, en particular de países de bajos y medianos ingresos, a instrumentar esquemas de seguridad social o de pensiones no contributivas, a fin de atajar el crecimiento de la pobreza en las personas adultas mayores³⁹. En México la adopción un esquema de esta naturaleza ha permitido reducir la proporción de la población con carencia de acceso a la seguridad social.

El envejecimiento creciente de la población, que depende de los sistemas pensionarios contributivos; además de las desfavorables condiciones socioeconómicas de un fragmento considerable de los grupos de la tercera edad, que reciben pensiones insuficientes o carecen de sistemas de protección social para el retiro, indujo al Estado a instrumentar el esquema no contributivo, financiado por él.

La adopción de la pensión no contributiva, si bien aumentó el gasto en pensiones y jubilaciones, también se ha traducido en una mayor población con seguridad social, disminuyendo la carencia por acceso a seguridad social. Como resultado la población de 65 años y más viviendo en condiciones de pobreza decreció entre 2016 y 2022, de 42.5 a 31.1 por ciento; mientras que la proporción de personas de 65 años y más en condiciones de pobreza extrema lo hizo de 8.5 a 4.8 por ciento⁴⁰.

³⁸ CONEVAL, Medición de la pobreza, Anexo Estadístico 2008-2018.

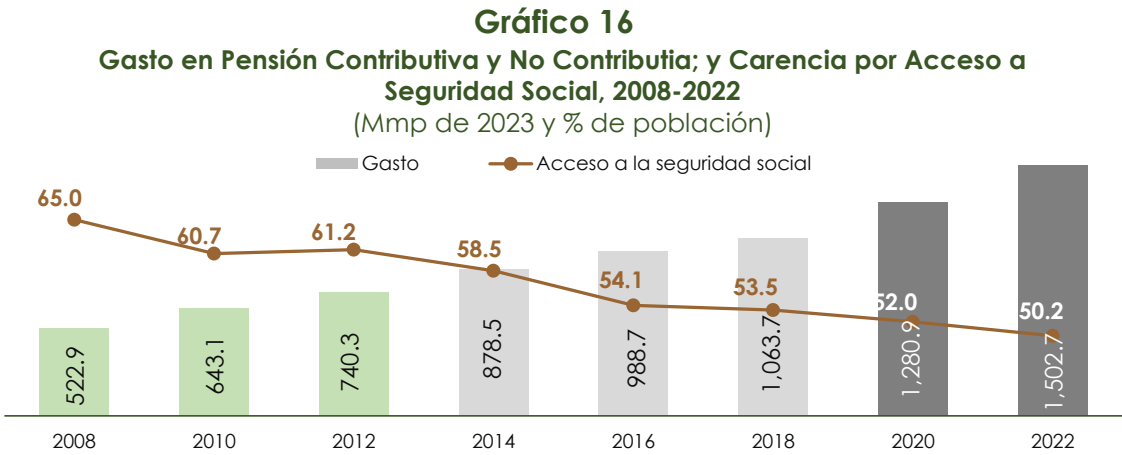
³⁹ Cf. HelpAge Internacional, *Financiamiento de pensiones no contributivas en países de bajos y medianos ingresos*. Pensión Watch. Informe N° 4, Disponible en: <https://www.helpage.org/silo/files/financiamiento-de-pensiones-contributivas-en-pases-de-bajos-y-medianos-ingresos.pdf>

⁴⁰ CONEVAL, Medición de la pobreza, Anexo Estadístico 2022.

En este grupo etario, en particular, no se observó el retroceso en la reducción de la pobreza que generó la crisis del Covid en 2020 (señalada en el capítulo 2), ya que a lo largo del periodo de 2016 a 2020 mantuvo su tendencia decreciente. Muy probablemente debido al esquema pensionario no contributivo, mismo que también habría contribuido a reducir la carencia por acceso a seguridad social entre la población en general.

De acuerdo con los resultados de Coneval, la población con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 65.0 por ciento en 2008 a 50.2 en 2022; de forma parcial, entre 2016 y 2022 la carencia se abatió en 3.9 por ciento.

Lo que supone un efecto positivo del gasto social en pensiones, contributivas y no contributivas sobre la reducción de la población que carece de seguridad social.



FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de Transparencia Preupuestaria "Cuentas Públicas" de 2008 - 2022; y Coneval.

Sin embargo, por el aumento en la esperanza de vida y la tendencia a la baja en la tasa de reemplazo, el gasto en pensiones se mantendrá creciendo, debido a que la población adulta mayor aumentará anualmente, y esto mantendrá la presión en las finanzas públicas.

Para atender esta problemática, de nueva cuenta la mejor estrategia será mantener el impulso a la política social de largo plazo, Es decir, fortalecer el vínculo con la política de desarrollo económico, a fin de conservar el fomento del empleo formal y el crecimiento del salario real, para elevar la capacidad de ahorro nacional, para garantizar de forma más duradera el

sistema de protección social, y reducir consistentemente la carencia por acceso a la seguridad social entre la población.

Por de pronto, el gasto en pensiones que el Estado ha efectuado, incluida la otorgada a la población sin una pensión contributiva, ha impactado de manera positiva la disminución de la carencia de seguridad social.

Para ponderar la relevancia de la pensión no contributiva en la reducción de la pobreza, baste citar los datos de Coneval al respecto: de 2016 a 2022 la población ocupada sin acceso a la seguridad social, por relación laboral, pasó de 65.0 a 63.6 por ciento, mientras que la población de 65 años o más con un ingreso por programas para adultos mayores, menor al promedio de las líneas de pobreza extrema por ingresos y que no cuentan con una pensión (jubilación), se abatió de 61.3 a 29.4 por ciento⁴¹.

4.2.4 Acceso a Servicios Básicos de la Vivienda

Coneval señala que la vivienda digna es un derecho social que implica que toda la sociedad, sin importar su perfil socioeconómico tenga la posibilidad de acceder a *“una vivienda de calidad, bien ubicada, con servicios básicos, con seguridad en su tenencia y que, como asentamiento, atienda estándares éticos de calidad.”*⁴²

En el estudio “Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa”, Coneval analiza las viviendas en tres dimensiones: 1 “accesibilidad”, 2 “disponibilidad” y 3 “calidad”, las cuales, a su vez, se desagregan en subdimensiones que cuentan con diversos elementos.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Coneval 2022 “Informe de evaluación de la política de desarrollo social” p71.

Cuadro 7 Coneval: Principales hallazgos de la Vivienda

Servicios básicos y complementarios en la vivienda	Equipamiento básico y para el desarrollo y la participación comunitaria
<p>En lo que respecta a la carencia por servicios básicos en la vivienda, en 2016, a nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> * 19.3% de la población presentó esta carencia, es decir, 23.7 millones de personas. * 7.6% no tiene acceso a agua. * 6.8% no cuenta con drenaje en su vivienda. * 0.4% no tiene electricidad. * 11.7% utilizan leña o carbón para cocinar y no cuentan con chimenea. 	<p>2.1% de los hogares reportaron que sus integrantes tardarían más de dos horas en llegar a un hospital en caso de una emergencia; además el tiempo promedio de traslado al lugar de atención fue de 35.4 minutos.</p>
<p>Respecto del manejo de residuos sólidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> * 79.6% de las viviendas cuentan con servicios de recolección de basura (un camión o carro de basura acude a la vivienda). * 11.9% de las viviendas la queman. * 6.5% la dejan en un contenedor o depósito. * 0.8% de las viviendas la llevan a un basurero público * 0.6% la tiran en otro lugar (calle, baldío, río). * 0.3% la entierran. 	<p>Sobre la infraestructura complementaria de las calles en el entorno inmediato a las viviendas, en localidades urbanas:</p> <ul style="list-style-type: none"> * La mitad de la población cuenta con alumbrado público (50.9%) y pavimentación (48.9%) (ICSEU, 2010); * 37% tienen teléfono fijo * 36.1% goza de conexión a internet en su vivienda.
<p>En cuanto a disponibilidad de infraestructura de servicios básicos en la vivienda más de 90% de las viviendas cuenta con estos servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> * 94% con agua entubada * 91.4% tiene drenaje sanitario (CONAGUA, 2017). * 92.7% refiere tener sanitario o taza de baño. * 99% con electricidad. 	<p>Por cada 100,000 habitantes hay:</p> <ul style="list-style-type: none"> * 20 unidades de equipamiento recreativo (plazas cívicas, jardines y parques). * 10 unidades de equipamiento cultural (museos, auditorios, bibliotecas, teatros, centros y casas de cultura). * cuatro centros comunitarios, aunque esto difiere entre las entidades.

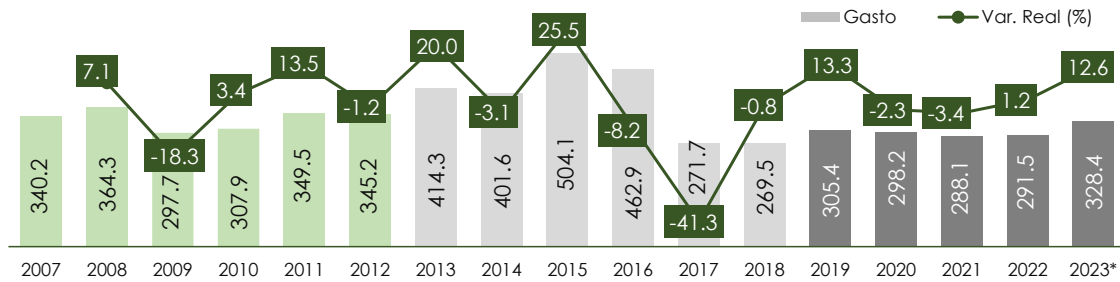
FUENTE: elaborado por el CEFEP con información de Coneval 2022 "Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa", p14.

En la dimensión 2 "disponibilidad" se encuentra la subdimensión "servicios básicos y complementarios", la cual considera los siguientes elementos: agua potable; drenaje sanitario; electricidad; recolección de basura; alumbrado; "pavimento"; "combustible de uso cotidiano"; comunicaciones (telefonía e internet).

En virtud de lo anterior, para hacer la revisión del gasto público que atienda dichas necesidades se revisó la evolución de las erogaciones de la Fn "Vivienda y Servicios a la Comunidad" la cual incluye las Sf "abastecimiento de agua"; "desarrollo regional"; "urbanización" y "vivienda", para el periodo 2008-2022 y el presupuesto aprobado 2023.

Gráfico 17

Gasto de la Función "Vivienda y Servicios a la Comunidad", 2007-2023*
(Miles de millones de pesos de 2023)



*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria, Cuenta Pública, 2007 - 2022 y PEF 2023.

Como se puede apreciar en el gráfico 17, la evolución del ejercicio de los recursos en dicha Fn ha sido mixta, pues entre 2007 y 2013 observó un incremento marginal, promedio anual de 0.3 por ciento en términos reales; en el siguiente periodo (2013-2018) lo ejercido se contrajo en promedio anual a una tasa de -8.2 por ciento real; y recientemente, en el actual sexenio se observa un incremento real promedio anual de 1.8 por ciento, con lo cual inició la reversión de lo ocurrido entre 2007 y 2018, cuando el gasto ejercido en la Fn disminuyó a un ritmo de -2.1 por ciento real; con lo cual en 2023, según el presupuesto aprobado, se habría casi recuperado el nivel de gasto del año 2007, en términos reales.

Si bien, en el periodo de 2013 a 2016 se observan los mayores montos de gasto en la Fn, por arriba de los 400 mil mdp anuales. Sin embargo, este rango de erogaciones no pudo ser mantenido; la estrategia de consolidación fiscal implantada a partir de 2015 para recuperar el equilibrio fiscal terminó por afectar el gasto en Vivienda, por lo que en los últimos dos años de ese sexenio decreció en -41.3 y -0.8 por ciento real.

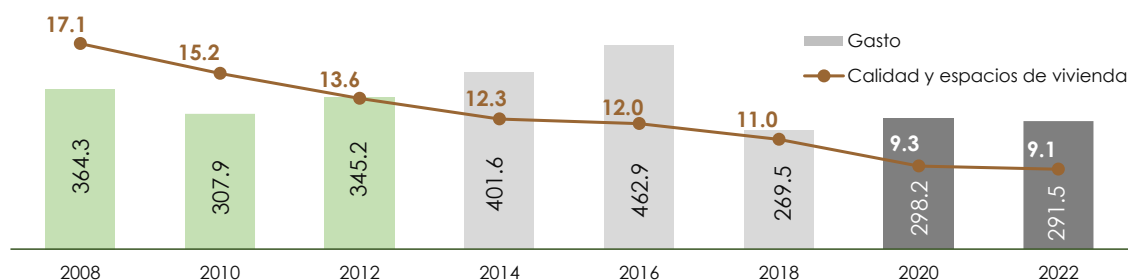
Por otro lado, en el documento "Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa" de Coneval se identificaron las principales características de las viviendas, conforme a los criterios establecidos:

De los datos aquí presentados y del comportamiento del gasto social en la Fn Vivienda, se puede inferir que el proceso de urbanización en el país ha tenido efectos positivos para generar condiciones dignas de vivienda para

una proporción importante de la población. Esto ha sucedido a pesar del errátil gasto aplicado en la Fn.

Aunque debe reconocerse que, persisten deficiencias y retos importantes que afrontar, en especial relacionados con las dimensiones de las viviendas⁴³ y su ubicación.

Gráfico 18
Gasto de la Fn Vivienda y Servicios a la Comunidad; y Carencia por Acceso a Calidad y Espacios de Vivienda, 2008-2022
 (Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Prepresupuestaria "Cuentas Públicas" de 2007 a 2022; y Coneval.

Lo alcanzado ha permitido que la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda haya mostrado una clara tendencia a la baja, desde el año 2008 cuando 17.1 por ciento de la población la presentaba, hasta el año 2022, que se disminuyó a 9.1 por ciento de la población. Esto se puede traducir en que el gasto destinado a una mejor vivienda ha incidido de manera positiva en la población al brindar los servicios básicos y necesarios para reducir dicha carencia.

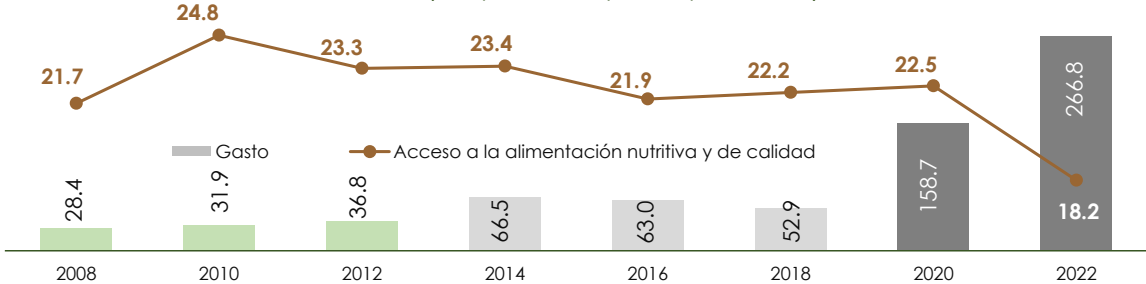
4.2.5 Acceso a alimentación

La condición de pobreza extrema por ingresos está vinculada con la carencia de Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Recuérdese que se considera que una persona se halla en esa condición cuando su nivel

⁴³ "Respecto al tamaño de la construcción, aquellas viviendas de hasta 45 metros cuadrados representan 28.1% en 2020; las viviendas en el rango de 56 a 100 metros cuadrados de construcción representan la mayor proporción de viviendas en el país, con un 41.3%". INEGI, Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020. Principales Resultados. Comunicado de prensa Núm., 493/21. "3 de agosto 2021. Nota Técnica, pág. 8. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/envi/ENVI2020.pdf>

de ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria. Para apoyar a esta población y reducir la proporción de ella que vive en situación de pobreza extrema y con carencia alimentaria, el gobierno mexicano ha emprendido diversas estrategias, que han ido desde la instalación de comedores comunitarios hasta mantener sistemas de distribución de alimentos, como son los casos de los programas de Liconsa (distribución y venta subsidiada de leche) y Diconsa (distribución y venta subsidiada de alimentos en zonas rurales). Además de incluir programas de subsidios directos, como el de la pensión para personas adultas mayores, cuyos recursos entregados se utilizan para compra de alimentos.

Gráfico 19
Gasto de la Canasta Alimentaria; y Carencia por Acceso a la Alimentación Nutritiva y de Calidad, 2008-2022
 (Mmp de 2023 y % de población)



NOTA: El gasto comprende los programas: **B004** Adquisición de Leche Nacional, **S052** Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; **S053** Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V.; y **S176** Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria "Cuentas Públicas" de 2008 a 2022; y Coneval.

Estos programas y el gasto social destinado a ellos han impedido que una proporción mayor de la población caiga en situación de pobreza extrema por ingresos, a pesar de no haber exhibido en la mayor parte del periodo de estudio una efectividad evidente.

Los recursos destinados a los programas relacionados con el acceso a la alimentación incluido el programa de pensión para personas adultos mayores, aun cuando importantes, no habían sido significativos hasta 2018. Y sus efectos en la reducción de la carencia de acceso a la alimentación había sido marginal, como se aprecia en la Gráfico 19.

En 2008 el gasto en los programas allí señalados ascendió a 28.4 Mmp, en ese año la proporción de la población con carencia por Acceso a la alimentación era de 21.7 por ciento. Luego, este gasto se incrementó a una

tasa de 6.4 por ciento real, promedio anual, hasta 2018, cuando llegó a 52.9 Mmp, y la carencia afectó a 22.2 por ciento de la población.

En esos años, además de los programas de Liconsa y Diconsa y de adultos mayores operaron los programas: U009 Comedores Comunitarios; S178 Albergues escolares indígenas, que cambió después su nombre a Apoyo a la educación indígena, y S072 Desarrollo Humano Oportunidades, que luego pasó a denominarse PROSPERA programa de inclusión social, todos relacionados con el acceso a la alimentación. Sin embargo, estos no incidieron efectivamente en menguar la carencia alimentaria.

De hecho, a pesar de los aumentos de este gasto social, aunque moderados, en algunos años la población afectada por la carencia creció, como fue el caso de 2010, cuando llegó a 24.8 por ciento, la proporción más alta de todo el periodo de estudio. Maguer, debe reconocerse el impacto que la crisis de 2009 tuvo en ese registro. Pero entre 2012 y 2014, más evidente se hace la ineficacia de la política social alimentaria, cuando el monto del gasto social en los programas relacionados prácticamente se duplica, ya que se elevó de 36.8 Mmp a 66.5 Mmp, mientras que la carencia por Acceso a la alimentación va del 23.3 por ciento de la población a 23.4 por ciento que la padece.

El verdadero cambio en la eficacia del gasto social para reducir la carencia alimentaria se observa entre 2018 y 2022, etapa en la que se disminuye de 22.2 a 18.2 por ciento. A pesar del efecto regresivo que tuvo la pandemia en 2020, cuando subió a 22.5 por ciento, y del que hubo una pronta recuperación, comparada con lo ocurrido en 2010 y los años posteriores.

El resultado obtenido, con el cambio de la política de asistencia social alimentaria, parece estar asociado con el aumento de recursos al programa de pensión para las personas adultas mayores, que se tradujo en un crecimiento de recursos para el gasto social relacionado con la reducción de la carencia en cuestión. Entre 2018 y 2022 éste se quintuplicó, pues fue de 52.9 Mmp a 266.8 Mmp, y a pesar de la supresión de programas relacionados de las administraciones anteriores.

No obstante, estos buenos resultados, la proporción de la población que aún enfrenta la carencia de Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, es elevada, casi un quinto de todos los mexicanos, así como el porcentaje que vive en con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por

ingresos, que es de 12.1, hechos que apremian a lograr tasas de crecimiento económico que permitan su reducción, con un menor peso de la política de asistencia social.

4.2.6 Gasto en subsidios y transferencias al ingreso corriente de los hogares.

Otra forma de ver a intervención del gasto social para elevar los niveles de bienestar de la población e incidir en la reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza por ingresos, es a través del gasto en subsidios y transferencias, otorgados a la población mediante programas sociales (por jubilaciones y pensiones, becas provenientes del gobierno y de instituciones; y otros beneficios provenientes de estos programas)⁴⁴, y observar cómo dicho gasto incide en su ingreso.

Para hacerlo, aquí se emplea la información del gasto en subsidios de carácter corriente, los cuales comprenden las asignaciones y erogaciones que realiza el gobierno federal en los programas sociales, y en su evolución ver, complementado con la información de la ENIGH, cómo contribuye a la integración del ingreso de los hogares.

Como se puede observar en el gráfico 20, el gasto, en subsidios corrientes, en el periodo de 2007 a 2014 muestra una tendencia ascendente, merced a una tasa de crecimiento promedio anual de 6.8 por ciento real. Luego muestra una trayectoria declinante entre el mismo 2014, año en que se registra su mayor monto en todo el periodo de estudio, y 2018, año donde alcanza la menor cantidad erogada, con lo cual decrece a un ritmo de -6.5 por ciento promedio anual, en esta fase.

⁴⁴ Se descartan: donativos en dinero provenientes de instituciones y otros hogares; ingresos provenientes de otros países; transferencias en especie de otros hogares; y transferencias en especie de instituciones.



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria, Cuenta Pública, 2007 - 2022.

Aquí, la contracción del gasto en subsidios se explica por la estrategia de consolidación fiscal seguida en esos años, y que eligió este rubro como parte de los conceptos que empleó para la contención del gasto, y buscar restablecer el equilibrio fiscal, perdido con la crisis de 2009.

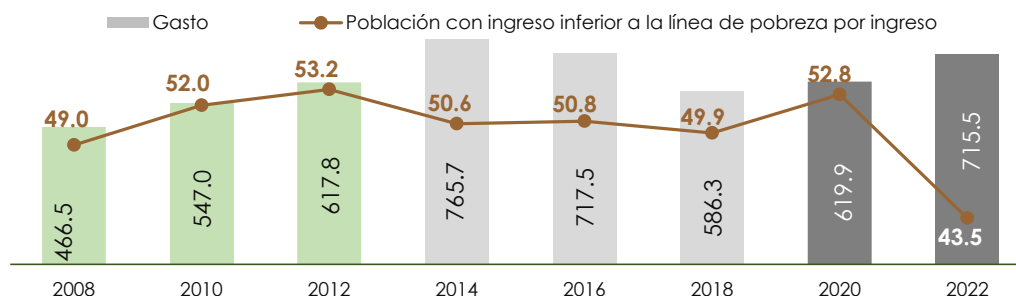
En la última etapa del período, después de que el gasto retrocediera hasta los niveles vistos en 2010-2021, de 2018 y hasta 2022 las erogaciones en subsidios corrientes muestran una recuperación, creciendo a una tasa de 5.1 por ciento real anual.

La expansión del gasto en susidios corrientes registrada en los últimos años deriva del cambio en la política social, que pone un mayor énfasis en los programas sociales de entrega de subsidios directos y a través de bienes y servicios públicos, y que son los que inciden directamente en la formación del ingreso de los hogares de la población beneficiaria.

El incremento en el ingreso disponible de los hogares, así ocasionado por estas transferencias contribuye en la disminución de la pobreza por ingresos de los hogares, pues gracias a estas logran superar el umbral de la línea de pobreza por ingresos establecido por Coneval en su medición.

El Gráfico 21 muestra la relación entre la evolución del gasto en subsidios y la proporción de la población en pobreza. Allí se aprecia que entre 2008 y 2012 el gasto en subsidios operó de forma ineficiente, ya que, no obstante, su crecimiento la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos también se amplió, ya que pasó de representar el 49.0 de la población a 53.2 por ciento de ella.

Gráfico 21
Gasto en Subsidios y Población con Ingreso Inferior a la Línea de Pobreza por Ingreso, 2008-2022
 (Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Públicas, 2008 - 2022; y Coneval.

En la fase de 2012 a 2014 hay un alza importante en las transferencias gubernamentales (subsidijs) que tienen un efecto positivo en el descenso de pobreza, recuperando casi en su totalidad la pérdida anterior. Sin embargo, en los años subsecuentes no se pudo sostener este avance, pues como ya se comentó el gasto en subsidijs disminuye, no obstante, el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos se mantiene alrededor del 50 por ciento. Debe resaltarse que aun cuando el monto de las transferencias se contrajo en casi 20.0 por ciento real entre 2016 y 2018 la proporción comentada pasó de 50.8 a 49.9 de la población. Por lo que puede inferirse una operación eficiente del gasto en subsidijs.

La última etapa de 2018 a 2022 revela dos eventos significativos. El primero la presencia de la pandemia en 2020, donde a pesar del alza de 5.7 por ciento real en el gasto en subsidijs, no se pudo evitar que la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos aumentara de nueva cuenta a 52.8 por ciento; aunque debe reconocerse que el esfuerzo en las finanzas públicas, ante los efectos devastadores de la crisis sanitaria, impidió una mayor profundización de la pobreza en el país.

El segundo, para 2022 el gasto en subsidijs crece 15.4 por ciento real, respecto a 2020, y ocasiona una baja en la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos de 9.3 pp, para llevarla a su nivel más bajo desde 2008, lo que supone una operación muy eficiente de la política de subsidijs. Porque cuando, en 2014 respecto a 2012, el gasto se elevó en 24.4 por ciento real, la pobreza por ingresos decreció en 2.6 pp.

Ahora, la medida en la que incide el gasto en subsidios en el ingreso de las familias se puede observar por medio de la participación de las transferencias gubernamentales en el ingreso de las familias. De acuerdo con la ENIGH 2022, las transferencias totales representaron 15.5 y 15.4 por ciento, en 2016 y 2018, en el ingreso corriente total de las familias; para 2020 y 2022 lo hicieron en 17.6 y 17.2, en cada año.

Gráfico 22
Transferencias* como Porcentaje del Ingreso Corriente Total y Población con Ingreso Inferior a la Línea de Pobreza por Ingreso, 2008-2022
 (Porcentajes)



*Únicamente considera: jubilaciones y pensiones; becas provenientes del gobierno y de instituciones; y beneficios provenientes de programas gubernamentales.

FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de la ENIGH 2022; y Coneval 2023.

De estas aportaciones por transferencias totales al ingreso corriente, corresponden a transferencias de carácter gubernamental, en 2016 y 2018, 8.7 por ciento, mientras que en el periodo 2020-2022 lo hicieron con 11.1 por ciento, como se aprecia en el Gráfico 22. Esto implica que en el periodo de 2016 a 2022, el gasto en subsidios, traducido en transferencias gubernamentales lograron que, en promedio, el ingreso corriente de las familias se incrementará en aproximadamente 10.0 por ciento.

Así, el gasto en subsidios gubernamentales que, para las familias mexicanas, representan parte de su ingreso corriente, bajo la forma de programas sociales, habría contribuido a reducir la pobreza entre la población, pues les permitiría superar las líneas de pobreza por ingresos y de pobreza extrema por ingresos, en especial a las familias y las personas cuyos ingresos, sin considerar las transferencias gubernamentales, son inferiores al umbral de esas líneas.

Cuadro 8

Líneas de pobreza y pobreza extrema e ingreso corriente per cápita, con y sin transferencias gubernamentales, por deciles I a VII, 2016 - 2022
(pesos / mes)

Concepto	2016		2018		2020		2022	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema
Línea de pobreza por ingresos*	2,753.1	1,298.7	3,105.4	1,451.9	3,332.1	1,607.6	3,859.5	1,935.8
Ingreso corriente per cápita por decil								
I	923.2	923.2	968.4	968.4	894.0	894.0	1,191.7	1,191.7
II	1,692.9	1,692.9	1,777.1	1,777.1	1,668.4	1,668.4	2,096.2	2,096.2
III	2,252.8	2,252.8	2,358.1	2,358.1	2,207.5	2,207.5	2,708.8	2,708.8
IV	2,793.8	2,793.8	2,902.1	2,902.1	2,728.1	2,728.1	3,307.9	3,307.9
V	3,366.2	3,366.2	3,484.6	3,484.6	3,295.4	3,295.4	3,938.1	3,938.1
VI	4,030.9	4,030.9	4,158.2	4,158.2	3,957.1	3,957.1	4,682.1	4,682.1
VII	4,899.2	4,899.2	5,019.7	5,019.7	4,795.6	4,795.6	5,617.1	5,617.1
Ingresos por transferencias gubernamentales per cápita por decil								
I	80.3	80.3	84.2	84.2	99.2	99.2	132.3	132.3
II	147.3	147.3	154.6	154.6	185.2	185.2	232.7	232.7
III	196.0	196.0	205.2	205.2	245.0	245.0	300.7	300.7
IV	243.1	243.1	252.5	252.5	302.8	302.8	367.2	367.2
V	292.9	292.9	303.2	303.2	365.8	365.8	437.1	437.1
VI	350.7	350.7	361.8	361.8	439.2	439.2	519.7	519.7
VII	426.2	426.2	436.7	436.7	532.3	532.3	623.5	623.5
Ingresos per cápita sin transferencias gubernamentales								
I	842.9	842.9	884.1	884.1	794.7	794.7	1,059.5	1,059.5
II	1,545.6	1,545.6	1,622.5	1,622.5	1,483.2	1,483.2	1,863.6	1,863.6
III	2,056.8	2,056.8	2,153.0	2,153.0	1,962.5	1,962.5	2,408.1	2,408.1
IV	2,550.7	2,550.7	2,649.7	2,649.7	2,425.3	2,425.3	2,940.7	2,940.7
V	3,073.3	3,073.3	3,181.4	3,181.4	2,929.6	2,929.6	3,501.0	3,501.0
VI	3,680.2	3,680.2	3,796.4	3,796.4	3,517.9	3,517.9	4,162.4	4,162.4
VII	4,472.9	4,472.9	4,583.0	4,583.0	4,263.3	4,263.3	4,993.6	4,993.6

* Estimado con líneas de pobreza de las zonas urbana y rural.

FUENTE: elaborado por CEFPE, con información de CONEVAL, Medición de la pobreza. 2008-2018 y 2022: INEGI, Enigh 2022.

Resulta interesante ver el efecto que las transferencias gubernamentales tienen sobre la proporción de la población en pobreza y pobreza extrema por ingresos.

En primer lugar, se expone el caso de la población que logra superar la línea de pobreza por ingresos. En el año 2016, sin transferencias gubernamentales esta se ubica a partir del V decil, pero al agregar las transferencias, esta se identifica a partir del IV decil; según se aprecia en las celdas sombreadas del cuadro 8 para este año. En 2018 no se advierte el efecto de forma tan clara, pues en ambos casos, con o sin transferencias, la población que supera el umbral de la línea de pobreza se encuentra a partir del V decil, lo que de suyo habla de un deterioro de la situación social en ese año. Sin embargo, se puede observar que al adicionar las transferencias tal

población se aleja en mayor medida de la línea de pobreza, lo que disminuye su riesgo de caer en ella, como efecto de las transferencias.

En 2020, sucede algo similar, pero en ese año, como resultado de la pandemia y las crisis provocadas por ella, la población que logra superar la línea de pobreza se identifica a partir del VI decil, en correspondencia con la expansión de la pobreza acontecida en ese año. Pero de nueva cuenta las transferencias alejan en mayor medida a la población que logra superar la línea de pobreza, y coloca a las del IV decil cerca de superarla.

En 2022 las transferencias vuelven a tener un efecto evidente, pues en ese año, sin transferencias, la población que supera la línea de pobreza se ubicaría del VI decil en adelante; pero su efecto en el ingreso corriente de las personas hace que su adición en él baje esta situación al V decil. Hecho que se confirma con la disminución de la pobreza en casi diez millones de personas verificada entre 2020 y 2022, cuando pasó de 66.9 millones a 56.1 millones.

Ahora el caso de la pobreza extrema por ingresos. En 2016 y 2018 la proporción de la población que lograba rebasar esta línea se identificaba a partir del II decil, tanto con transferencias como sin ellas, incorporadas en el ingreso corriente. Este efecto cambia en los años 2020 y 2022, donde se pone de manifiesto una mayor efectividad del gasto social por medio de subsidios; como resultado de la crisis, en el primer año, por el ingreso sin transferencias, la población que habría superado el umbral de la pobreza extrema se situaría a partir del III decil (celda sombreada de ese año para la columna correspondiente), pero debido a contar con ellas en su ingreso, la proporción se reduce al II decil de las personas que escapan a la pobreza extrema. En 2022 efecto se repite. En ambos años la entrega de subsidios contribuyó a reducir de forma importante a la potencial población en riesgo de caer en pobreza extrema.

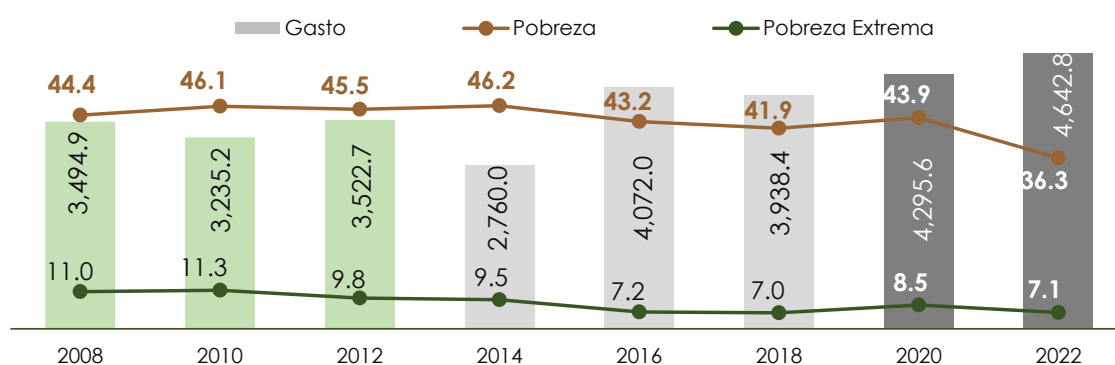
Sin embargo, debe decirse que, en correspondencia con lo señalado anteriormente sobre la población afectada por esta condición, en el decil más pobre de la población, ocurre una situación de precariedad que los programas sociales son insuficientes para contribuir a superar esta problemática. En este caso, las transferencias gubernamentales les ayudan a alejarse del umbral de la pobreza extrema, pero mantienen su riesgo. Ya que incluso con transferencias, en 2016 y 2018, el ingreso *per cápita* de estas

personas se hallaba aún a 27.9 y a 33.3 por ciento de la línea de pobreza extrema por ingresos. Para 2020 y 2022, la magnitud entre su ingreso con transferencias y dicha línea fue de 44.4 y 34.4 por ciento respectivamente.

4.3 Corolario: gasto social y pobreza

En suma, la política social y su instrumento principal, el gasto social, han tenido un papel relevante en el control y reducción de la magnitud de la pobreza en México, entre 2008 y 2022, con diferentes grados de efectividad, tanto a nivel general, es decir, si se toma el gasto total de la Finalidad Desarrollo Social (Gráfico 23), como si se comprende el gasto en sus distintas funciones o conceptos, en ambos casos se advierten etapas donde se estableció la relación lógica de incidencia, esta es: a mayor gasto y efectividad de él, menor pobreza y viceversa, y otras donde sucedió una anormal relación inversa.

Gráfico 23
Gasto en Desarrollo Social, Pobreza y Pobreza Extrema, 2008-2022
 (Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, 2008 - 2022; y Coneval.

De estas etapas y sus resultados, dentro del periodo de estudio sobresale lo logrado en los años 2018-2022, donde el gasto social, en sus distintas formas mostró una alta efectividad para contener el aumento de la pobreza -como se observa en el análisis de las transferencias gubernamentales- y su posterior reducción. Primero en 2018, cuando a pesar de reducirse el gasto social la pobreza se contrajo, según la medición multidimensional de la pobreza, luego en 2020, cuando se contentió con la crisis del Covid 19 y se evitó una mayor expansión de la pobreza que la observada para, finalmente, en 2022 lograr revertir los efectos provocados por esta en 2020.

Sin embargo, no debe dejar de insistirse en la necesidad de un diseño de política social específica para la población en pobreza extrema, en la cual, tanto los anteriores como los nuevos programas sociales, o sus renovaciones no parecen alcanzar e incidir para revertir su condición. Asimismo, se requieren esfuerzos adicionales para mejorar la eficacia de los mismos programas sociales, sin que esto implique que se menoscaben sus logros recientes, en la materia.

5. Resultados de la pobreza en México

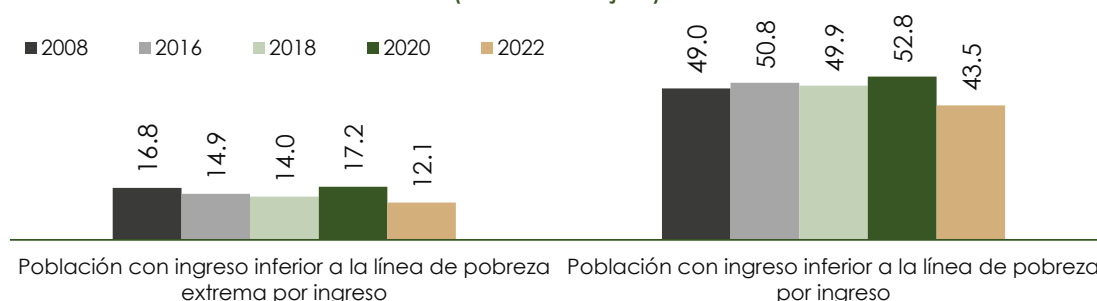
5.1 Bienestar económico por ingreso

Los resultados del bienestar económico arrojaron que en 2020 el porcentaje de la población, con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos, se incrementó en dos pp respecto al porcentaje de 2016; y para la pobreza extrema, dicho porcentaje aumento en 3.7 por ciento; mientras que, los resultados más recientes de Coneval (2022) arrojaron que los porcentajes de pobreza extrema por ingresos y pobreza por ingresos disminuyeron en 5.1 y 9.3 pp, respectivamente con referencia a los porcentajes registrados en 2020 (véase gráfico 24).

Cabe recordar que en 2018 los subsidios corrientes disminuyeron en 18.3 por ciento real, en comparación con 2016, sin embargo, la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza y pobreza extrema por ingresos disminuyó marginalmente entre estos años, lo que habla de la efectividad del gasto social en ese periodo.

Desafortunadamente, en los años subsecuentes se tuvo que enfrentar la reorganización administrativa de la política social y las crisis sanitaria y económica que incidieron negativamente en los ingresos de las familias y las personas, lo que elevó de nueva cuenta la proporción de las personas en pobreza y pobreza extrema (Gráfico 24).

Gráfico 24
Líneas de Pobreza por Ingresos, 2008 - 2022
 (Porcentajes)



NOTA: las cifras para el año 2018 en las diversas fuentes de información difieren, por lo que, para ese año se utilizó la más reciente (2023).

FUENTE: elaborado por CEFP con información del Coneval (2018 - 2023), "Resultados de pobreza en México."

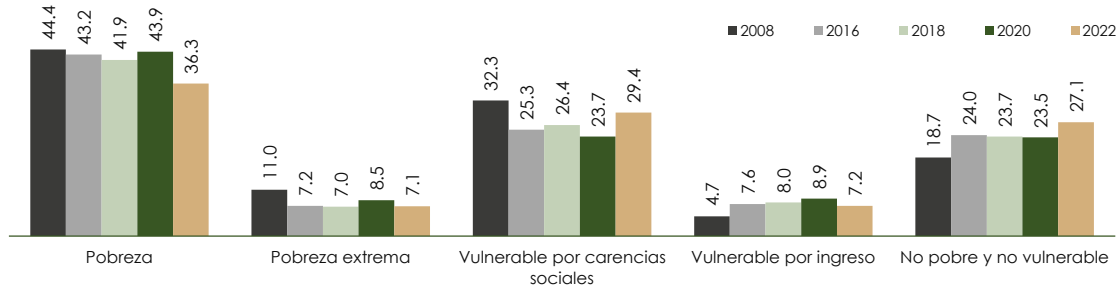
En 2022 se observó un efecto positivo del gasto social y su incidencia en la disminución de la pobreza, al cumplir con su objetivo de elevar el bienestar de la población y disminuir la población con ingresos inferiores a las líneas de la pobreza y pobreza extrema, como se explicó en el anterior apartado.

De acuerdo con la medición de la pobreza por ingresos de Coneval, de 2008 a 2020 la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza se mantuvo en promedio en 50.0 por ciento, mientras que la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema lo hizo, en promedio, en 16 por ciento. El cambio perceptible en esta medición sucedió en 2022, cuando la primera se redujo a 43.5 por ciento y la segunda a 12.1 por ciento, según se puede ver en el gráfico 24.

5.2 Población en pobreza, pobreza extrema, vulnerable y no vulnerable

Empleando las diferentes mediciones de la pobreza de Coneval y sus categorías, se advierte que los cambios en la población en pobreza y pobreza extrema, en el periodo de estudio, se deben, primero, el aumento entre 2016 y 2020, al incremento de la población vulnerable por ingresos, principalmente; puesto que, la población vulnerable por carencias sociales habría disminuido en ese periodo.

Gráfico 25
Población en Pobreza, Pobreza Extrema, Vulnerable y No Vulnerable, 2008 -2022
 (Porcentajes)



NOTA: las cifras para el año 2018 en las diversas fuentes de información difieren, por lo que, para ese año se utilizó la más reciente (2023).
FUENTE: elaborado por CEFP con información del Coneval (2018, 2022 y 2023), "Resultados de pobreza en México."

Finalmente, el último informe de resultados de Coneval, mostró que la población en pobreza disminuyó en 7.6 pp respecto al porcentaje de 2020, además es el porcentaje más bajo en los últimos años; mientras que de igual manera, la población en pobreza extrema se redujo en 1.4 pp respecto al informe anterior, pero la población vulnerable por carencias sociales se incrementó a 29.4 por ciento, lo que significó la cifra más alta desde 2016; mientras que, la población vulnerable por ingreso se redujo como consecuencia del aumento del salario mínimo real y las aportaciones a los hogares.

Conclusiones

De acuerdo con el informe de Coneval, casi nueve millones de personas han salido de la pobreza entre 2020 y 2022; no obstante, la cantidad de habitantes en esta condición aún continúa siendo alta (46,8 millones de mexicanos, 36,3% de la población total).

Por su parte, la pobreza extrema, en el mismo periodo disminuyó en 1.4 por ciento, no siendo lo suficiente, pues es un fenómeno complejo y un desafío para el gobierno federal que las condiciones de vida de este grupo poblacional continúen mejorando en el mediano plazo, pues son aun 9.1 millones de habitantes que adolecen en esta condición.

El análisis realizado sugiere que la población viviendo en esta condición sufre de una situación tan precaria que los modelos de política social puestos en marcha hasta ahora no han logrado llegar a ellos de forma más consistente y eficaz, por lo que se requieren estrategias específicas para estos grupos de población afectados por su marginación, carencias y niveles de ingreso lejos de la línea de pobreza extrema por ingresos.

Por otra parte, en el periodo analizado se observó una recuperación de los ingresos, mayor acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y un aumento de la población adulta mayor con acceso a una pensión, como efecto de las transferencias a esta población, por el programa de pensión no contributiva; sin embargo, se registró un mayor número de habitantes sin acceso a los servicios de salud, ni a la seguridad social por motivos laborales, pues se ubican en la informalidad.

La reorganización frecuente de los servicios de salud para la población abierta, la promoción fallida de los servicios privados hecha en las administraciones anteriores y la afiliación masiva al esquema del seguro popular, sin la ampliación correspondiente de la infraestructura sanitaria, ha provocado que la atención de la carencia por servicios de salud de la población pobre enfrente importantes retos para su solución.

En cuanto a la pobreza por regiones en el país, los estados con el mayor número de habitantes en condiciones de pobreza respecto al total de su población son: Chiapas (67.4%), Guerrero (60.4%), Oaxaca (58.4%), Puebla (54%) y Tlaxcala (52.5%), es evidente que todos los estados pertenecen a las regiones del sur y centro del país.

Mientras que, las entidades con los más bajos porcentajes de sus respectivas poblaciones en situación de pobreza fueron: Baja California Sur (13.3%), Baja California (13.4%), Nuevo León (16.0%), Chihuahua (17.6%) y Coahuila (18.2%), todas las entidades ubicadas en el norte del país.

Lo anterior visibiliza que, los niveles de desigualdad y pobreza en el país continúan siendo altos, por lo que sería importante identificar las áreas de oportunidad y de mejorar en los programas y políticas públicas actuales para continuar cerrando las brechas de ingresos y por ende disminuir la pobreza.

Al respecto, en el estudio se establece que se pueden identificar dos tipos de política social, según la duración de sus efectos sobre la formación de capital humano. Uno, la política social de corto plazo identificada con programas de corte asistencialista cuyos efectos son temporales, en tanto se mantengan, sin una clara incidencia en la formación del capital humano de las personas. Y dos, la política social con efectos duraderos de largo plazo, que es la dirigida a la formación de capital humano que permitirá a las personas contar con capacidades que les pueden brindar nuevas y más amplias posibilidades de desarrollo; esta está vinculada a los servicios de educación y salud.

Asimismo, se establece que este segundo tipo de política social debe estar asociada a y en coordinación con políticas de fomento de desarrollo económico, que impulsen el crecimiento económico, manifestado en mayores niveles de empleo, de salarios, productividad y capacidad de ahorro de las familias, para garantizar la verdadera superación de la pobreza en el país.

Como resultado del análisis se puede inferir que el gasto social ha incidido sobre las reducciones de las carencias sociales, sin embargo, sus resultados han sido dispares y errátiles en el tiempo, si bien de forma reciente se advierten un menor avance.

El gasto social ha contribuido a mejorar los servicios públicos, no obstante, aún queda mucho por hacer para ofrecer servicios de calidad en las escuelas y hospitales, mejorar las redes de alcantarillado y drenaje, así como dotar a la población de alimentos nutritivos y de calidad, entre otros.

En lo que respecta a las transferencias directas a los hogares a través de programas sociales, se observó un impacto positivo en el bienestar de las familias por lo que se estima que se focalicen estas transferencias principalmente en los hogares pertenecientes a los primeros deciles para incrementar el ingreso disponible de las familias y permitirles superar la pobreza o alejar el riesgo de caer en ella.

Los últimos resultados de Coneval muestran un avance en la disminución de la pobreza al disminuir los niveles más bajos registrados en los últimos años, lo que significa, por un lado, que los efectos sociales y económicos provocados por la pandemia se han revertido y por otro, el gasto social ha incidido de manera positiva en la disminución de la pobreza; sin embargo, aún se puede observar que carencias sociales como el rezago educativo presentan incrementos marginales.

Asimismo, la población con ingresos inferiores a la línea de la pobreza y pobreza extrema por ingreso también se han reducido como consecuencia del aumento en los salarios, el empleo y las transferencias económicas por parte del gobierno hacia los hogares, lo cual recae en necesidades crecientes dentro del gasto público.

Vincular la política social a políticas de promoción del desarrollo económica, también contribuirá a hacerla más eficiente y a reducir el peso que el gasto social, de forma acentuada ha provocado por las pensiones, tiene sobre las finanzas públicas. Ya que una población con mayores ingresos impactará favorablemente la recaudación, aminorando su dependencia del financiamiento y reduciendo el costo financiero de los pasivos públicos.

Fuentes de Información

Cámara de Diputados, CESOP, La calidad en los servicios de salud en México, Documento de trabajo núm. 269, (noviembre 2017), disponible en: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/0b122dbf-05d4-4005-8667-bd5c20312757.pdf>

Cepal (2021), La igualdad en la Agenda 2030 y el enfoque basado en derechos humanos, disponible en:

https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/DB_agenda2030_igualdad_es.pdf

Coneval (2016), Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

_____, Dirección de Información y Comunicación Social (2017), Comunicado de Prensa No. 09, disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/salaprensa/comunicadosprensa/documents/comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>

_____ (2019), Diez años de medición de la pobreza. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf

_____ (junio, 2019), Metodología para la medición Multidimensional de la Pobreza en México, tercera edición, disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

_____, (2020), Medición de Pobreza 2008-2018 Estados Unidos Mexicanos, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2018/Serie_2008-2018.jpg

_____ (2020), Medición de la pobreza, Anexo Estadístico de la pobreza en México 2008-2018, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

_____ (2021), Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2022, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_2022.pdf

_____ (2022), Informe de evaluación de la política de desarrollo social, disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2022.aspx#:~:text=El%20CONEVAL%20presenta%20el%20Informe,la%20pobreza%20laboral%20hasta%202022.>

_____ (2022), Medición de la pobreza 2020, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2020/Pobreza_2016-2020.jpg

_____ (2022), Medición multidimensional de la pobreza en México, 2016-2020, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2016_2020_CONEVAL.pdf

_____ (2022), Pobreza en México, disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

_____ (2022), Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Dosieres_Derechos_Sociales/Retos_Derecho_Vivienda.pdf

_____ (2022), Medición de la Pobreza 2022, Anexo estadístico, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

_____ (2023), Medición de la Pobreza, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

_____ (2023), Pobreza en México, disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

_____ (10/agosto/23), Estimaciones de pobreza multidimensional 2022, comunicado de prensa No. 7. Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf

DOF: 31/05/2007 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007#gsc.tab=0

DOF: 20/05/2013, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0

DOF: 12/07/2019 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

DOF 29/11/2019, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0

DOF 31/08/2022, DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR), disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663064&fecha=31/08/2022#gsc.tab=0

DOF 11/05/2022, Ley General de Desarrollo Social, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>

Gallegos Alfonso, Ana, Reseña del libro “Desarrollo social: teoría y práctica” de James Midgley, Revista Retos, Editorial Universitaria Abya Yala – UPS, Quito, (2014). Disponible en:

<http://www.itpn.mx/recursositcs/7semestre/desarrollosustentable/Unidad%20III.pdf>

Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X (enero-junio, 2016), Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. Rev. Provincia, núm. 35, Universidad de los Andes, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55548904005.pdf>

Green M.et al, 2022, Resumen Ejecutivo del Índice de Progreso Social, disponible:

<https://www.socialprogress.org/static/6527b97c158054112f39e9833ab421c5>

[/Resumen%20Ejecutivo%20Indice%20de%20Progreso%20Social%202022%20%281%29.pdf](#)

HelpAge International (2013), Financiamiento de pensiones no contributivas en países de bajos y medianos ingresos. Pensión Watch. Informe N° 4, disponible en: <https://www.helpage.org/silo/files/financiamiento-de-pensiones-contributivas-en-pases-de-bajos-y-medianos-ingresos.pdf>

INEGI (1997), "Series de Estadísticas Continuas, Demo gráficas y Sociales", disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/esp_anol/bvinegi/productos/historicos/380/702825002319/702825002319.pdf

_____ (2013) XII Censo de Población y Vivienda 2010, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

_____, Estadísticas a propósito del día internacional de la enfermera, (24 de diciembre de 2015), disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/25ene19/economia/13_diadelaenfermera_230118-13.pdf

_____ (2018), ENIGH 2016, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>

_____ (2020), ENIGH 2018, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2022/doc/enigh2022_ns_presentacion_resultados.pdf

_____, Comunicado de prensa Núm, 493/21. (3 de agosto 2021) Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020. Principales Resultados, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/envi/ENVI2020.pdf>

_____ (2021), Estadísticas a Propósito del Día Internacional del Trabajo. Comunicado de Prensa 228/21, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Trabajo21.pdf

_____, Estadísticas a propósito del día internacional de la enfermera, comunicado de prensa 254/22 (10 de Mayo 2022), disponibles en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ENFERMERA22.pdf

_____ (2022), Presenta los Resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los hogares (ENIGH) 2022, comunicado de prensa 420/23, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf>

_____ (26 julio 2022), ENIGH 2022, Comunicado de Prensa 420/23, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf>

_____ (2023), Comunicado de prensa 420/23, 26 julio 2022, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf>

_____ (2023), ENIGH 2022, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>

_____, (6 de julio de 2023), Estadísticas a propósito del día mundial de la población, comunicado de prensa NÚM. 395/23, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMPO23.pdf

_____ (2023), Matrícula escolar por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2022/2023, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=ac13059d-e874-4962-93bb-74f2c58a3cb9>

_____ (2023), Tabulados Básicos, Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/registros/vitales/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp>

_____ (2023), Tasa de abandono escolar por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2021/2022, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=9171df60-8e9e-4417-932e-9b80593216ee>

Leal Fernández, G. (2013), ¿Protección social en salud? Ni "seguro", ni "popular". Estudios Políticos, (28), disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1616\(13\)71444-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1616(13)71444-6)

SHCP (2023), Cuenta Pública de 2008 - 2022, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

_____ (2023), PEF 2023, disponible en:

<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023>

_____, Transparencia Presupuestaria (2023), Datos abiertos, Cuenta Pública de 2008 a 2022, disponible en:

SEP (2023), Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional, disponible en:

<https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>

Sen, Amartya, Desarrollo y Libertad. Ed Planeta, (mayo 2000), disponible en: https://indigenasdelperu.files.wordpress.com/2015/09/desarrollo_y_libertad_-_amartya_sen.pdf



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



@CEFP_diputados