


# Las transferencias monetarias no contributivas del Gobierno de la Cuarta Transformación en México (2018-2024)

Manuel Ignacio Martínez Espinoza

Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, México ✉ 

<https://dx.doi.org/10.5209/poso.81621>

Envío: 20 abril 2022 • Aceptación: 31 octubre 2024

**Resumen:** El artículo estudia los fundamentos, la implementación, el impacto y la pertinencia de las transferencias monetarias no contributivas (TMNC) durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, el cual encabezó lo que denominó como el “Gobierno de la Cuarta Transformación de la vida pública de México” (4T) en el sexenio 2018-2024.

El estudio se basó, en primer lugar, en un análisis discursivo de los textos centrales del Gobierno de la 4T para examinar conexiones causales entre diagnósticos, propuestas y objetivo, y, en segundo lugar, en un trabajo de gabinete de fuentes de información oficiales para indagar los mecanismos, montos, esquemas de distribución y resultados de las TMNC, encuadrando el análisis con un enfoque histórico y sistémico de la política social en México.

Los resultados principales indican que las TMNC durante la presidencia de López Obrador favorecieron el aumento en los ingresos de los hogares, coadyuvando incluso a mejorar los niveles de pobreza en el país, pero sus mecanismos de distribución atentaron contra la progresividad del gasto social en México.

Se concluye que, si en el país se quiere construir un sistema de protección social universal, redistributivo, solidario e integral, entonces la política social basada en TMNC debe atender tres riesgos latentes: la disparidad en la atención de los ciclos de vida de las personas, la familiarización de la política social y la insostenibilidad fiscal.

**Palabras clave:** política social; programas sociales; gasto social; pobreza; Gobierno federal; Andrés Manuel López Obrador.

## ENG The Non-contributory Monetary Transfers of the Fourth Transformation's Government in Mexico (2018-2024)

**Abstract:** The article studies the foundations, the implementation, the impact and the relevance of non-contributory monetary transfers (NCMT) during the presidency of Andrés Manuel López Obrador, who headed what he called the “Government of the Fourth Transformation of Public Life of Mexico” (4T) in the 2018-2024 six-year period.

The study was based, first, on a discursive analysis of the central texts of the 4T Government to examine causal connections between diagnoses, proposals and objectives, and, secondly, on a study of official information sources to investigate the mechanisms, amounts, distribution schemes and results of the NCMT, framing the analysis with a historical and systemic approach to social policy in Mexico.

The main results indicate that the NCMT during the presidency of López Obrador favored the increase in household income, even helping to improve poverty levels, but their distribution mechanisms affected the progressivity of social spending in Mexico.

It is concluded that, if the country wants to build a universal, redistributive, supportive and comprehensive social protection system, then the social policy based on TMNC must address three latent risks: the disparity in the care of people's life cycles, the familiarization of social policy and fiscal unsustainability.

**Keywords:** social policy; social programs; social spending; poverty; Federal Government; Andrés Manuel López Obrador.

**Sumario:** 1. Presentación. 2. Política social, transferencias monetarias y el régimen de política social en México. 3. La política social de la 4T: el caso de las TMNC. 4. Conclusiones: balance, desafíos y horizontes de las transferencias monetarias no contributivas para el régimen de política social en México. 5. Bibliografía.

**Cómo citar:** Martínez Espinoza, M. I. (2024) “Las transferencias monetarias no contributivas del Gobierno de la Cuarta Transformación en México (2018-2024)”. *Polít. Soc. (Madr.)* 61(3), e81621. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.81621>

## 1. Presentación

El presente texto estudia las transferencias monetarias no contributivas (TMNC) del Gobierno federal mexicano durante el periodo de gobierno 2018-2024, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador. Se trató de un Gobierno que generó altas expectativas en cuestión de política social debido a que fue el gobierno de un líder identificado con la izquierda electoral proveniente de un partido político que es “solidario con las luchas de los más excluidos, explotados y humillados”, y que rechaza “el hambre, la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la explotación” (MORENA, 2013). Este artículo abona a la evaluación especializada sobre la política social del Gobierno de la 4T con un estudio sobre el que fue el instrumento de redistribución predilecto del presidente López Obrador: las transferencias monetarias no contributivas.

La metodología del estudio se basó en las siguientes preguntas de investigación: ¿por qué el Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador utilizó ampliamente las transferencias monetarias no contributivas (TMNC) como un instrumento central de su política social? y ¿cuáles fueron sus resultados? Para ello, en primer lugar, se hizo un análisis discursivo simple de los textos centrales del Gobierno de la 4T buscando conexiones causales entre diagnósticos, propuestas y objetivos. En segundo lugar, se realizó un trabajo de gabinete basado en las fuentes de información oficiales para indagar los mecanismos, montos, esquemas de distribución y resultados principales de las TMNC, encuadrando el análisis con un enfoque histórico y sistémico de la política social en México.

El artículo se estructura en tres apartados. Con el objetivo de establecer fundamentos y referentes para el análisis, en la primera parte se asientan definiciones y un diagnóstico de la política social en México hasta el 2018, año en que López Obrador asumió la presidencia de México. En el segundo apartado se examinan los principales planteamientos de política social del Gobierno de la 4T y se detallan las modalidades, montos y resultados de sus transferencias monetarias no contributivas (TMNC). Para concluir, en el último apartado se presenta un balance de las TMNC examinando resultados sobresalientes no solo por sus alcances, sino también por sus contrasentidos para el combate a la pobreza y la procuración del bienestar social en México.

## 2. Política social, transferencias monetarias y el régimen de política social en México

Acorde a lo asentado en la literatura especializada, la política social es el ámbito que enmarca orientaciones, estrategias, normas, instancias, recursos y acciones para cumplir prioritariamente con objetivos sociales (la provisión del bienestar social y la lucha contra la pobreza) económicos (atemperar fallas del mercado) y políticos (coadyuvar a la estabilidad y legitimidad del sistema y clase política)<sup>1</sup>.

Sin ser condición suficiente, las políticas sociales son factores necesarios para la provisión del bienestar social (Mkandawire, 2013), así como para la contención y reducción de la pobreza (Szarfenberg, 2021), e incluso para el crecimiento económico (Lindert, 2011), siempre y cuando sus componentes sean pertinentes, integrales y suficientes.

A pesar de compartir objetivos, las políticas sociales en el tiempo y entre países no son iguales, pues sus caracterizaciones dependen de diversos factores, tales como las orientaciones normativas en las que se basan, las estrategias que adoptan, los instrumentos que eligen y los recursos con que cuentan.

Cuando la trayectoria comparte fundamentos, se puede usar la categoría analítica de régimen de política social (Pribble, 2011), la cual es apropiada contextual y metodológicamente para identificar el paquete de políticas de protección social y combate contra la pobreza en América Latina. Dado que en la región no se erigieron Estados de bienestar del talante europeo sino modelos particulares de regímenes de bienestar y de sistemas de protección social (Uribe, 2011: 42), ello permite reconocer la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad (Martínez Franzoni, 2008: 35).

En el caso de México, su régimen de política social (RPS) comenzó a edificarse con la promulgación de la Constitución política de 1917, pues ahí se asentaron por primera vez derechos sociales básicos (a la salud, la educación y la seguridad social) y la obligación de los poderes públicos para salvaguardarlos “con el propósito central de reducir las inequidades y favorecer la justicia social” (Ordóñez, 2017: 9). Es “mediante este marco normativo-institucional que se fundan las bases de una estructura formal para impulsar el desarrollo social bajo responsabilidad estatal” (Valverde, 2015: 106).

El contexto de conformación influye en el diseño y desempeño de los regímenes. Estos reproducen concepciones e institucionalizan dinámicas de ese contexto generando basamentos e inercias que pueden mantenerse incluso después de que ese contexto haya cambiado. El *Path Dependence*<sup>2</sup> tiene validez para el RPS mexicano, pues la Constitución de 1917 sentó sus bases legales, pero su despliegue se ajustó a los

<sup>1</sup> Para revisar definiciones sobre la política social, consúltense: (Fernández y Caravaca, 2011), (Herrera y Castón, 2003) y (Martínez Espinoza, 2021).

<sup>2</sup> La teoría del *Path Dependence*, que puede traducirse como “trayectorias dependientes”, surgió en la economía y postula que los esquemas de actuación presentes tienen un estrecho vínculo con trayectorias pasadas, fundadas o establecidas en momentos cruciales. Se asemeja a la idea de que las condiciones iniciales del sistema son las que determinan su evolución, esgrimida por el polímata Henri Poincaré. En la ciencia política el *Path Dependence* comenzó a utilizarse para el estudio de políticas sociales en los Estados de bienestar. Véase Sánchez de Dios (2004).

mecanismos políticos, económicos y sociales que definieron el contexto de su configuración medular: la etapa posrevolucionaria (1917-1982).

El RPS mexicano se edificó incorporando cinco rasgos provocados por la interacción de su contexto que, al limitar su funcionamiento y condicionar sus resultados, pueden identificarse como sesgos. Estos fueron: 1) una concepción de la política social como ámbito paliativo de las externalidades de los modelos económicos imperantes; 2) una protección social estructurada en torno a la condición laboral de las personas y no en torno a la ciudadanía o la universalidad de los derechos humanos; 3) el uso de sus recursos para rendimientos políticos, lo que incorporó la lógica del intercambio clientelar; 4) una deficiente planeación, organización, articulación y ejercicio de sus estrategias, instancias y recursos; y 5) la creación en paralelo de la seguridad social de estrategias, esquemas e instancias para la contención de la pobreza, lo que generó un esquema dual de protección social conformado por los esquemas contributivos —dirigidos a los trabajadores formales— y los no contributivos —focalizados en los pobres—<sup>3</sup> (Martínez Espinoza, 2024: 125-136)<sup>4</sup>.

Uno de los instrumentos de política social empleados con mayor asiduidad para el combate a la pobreza en las últimas tres décadas en México fueron las transferencias monetarias no contributivas (TMNC), introducidas en el país con la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997 y continuadas con las subsecuentes denominaciones del programa (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y PROSPERA, Programa de Inclusión Social).

Las TMNC son una herramienta de la protección social no contributiva, también conocida como asistencia social, la cual “busca garantizar un nivel básico de consumo a las personas que viven en pobreza extrema y pobreza —aunque existen también programas de tipo más universal— y vincularlas a la oferta pública sectorial de servicios” (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021: 8). Por tanto, el objetivo clave de las TMNC —que consisten en la entrega de dinero en efectivo— es apoyar los ingresos y el consumo de los hogares que viven en la pobreza, y en algunos casos se busca aumentar el capital humano para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en el futuro (Stampini, Medellín e Ibararán, 2023: 5).

Las TMNC son de tres tipos: las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones no contributivas y otras transferencias monetarias; las primeras condicionan los pagos al cumplimiento de una serie de comportamientos destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza —tales como controles de salud materno/infantil, inmunizaciones, nutrición y asistencia a la educación básica—, las segundas buscan abordar el problema de la baja cobertura de las pensiones contributivas en la región, y hay también otras transferencias monetarias que no se condicionan ni están relacionadas con la pobreza en la vejez, como las asignaciones por hijo o las transferencias en lugar de subsidios (Stampini, Medellín e Ibararán, 2023: 6-11).

En 2018, último año de su vigencia, la cobertura del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA fue de 6.5 millones de hogares, lo que significó 31.2 millones de personas (CEPAL, 2021). En ese año se contabilizó a 52.4 millones de personas en situación de pobreza (41.9% de la población) y 9.3 millones en situación de pobreza extrema (7.4% de la población), lo que si bien significó una reducción de 2.5% de población en pobreza y de 3.6% respecto de las cifras registradas en el año 2008 (en el que se inició la medición multidimensional de la pobreza en México), también implicó un aumento de 2.9 millones de personas en pobreza (CONEVAL, 2019: 20).

Con el modelo descrito de RPS (con sesgos de constitución que impidieron la edificación de un sistema de protección social universal, integral y eficaz), y con escasos resultados en la provisión del bienestar social y la contención de la pobreza a pesar del incremento de las TMNC, fue que Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia de la república en 2018.

### 3. La política social de la 4T: el caso de las TMNC

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

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

Las expectativas sobre su política social fueron muy altas, por lo que una vez finalizado su mandato es perentorio analizar las estrategias, acciones y resultados que caracterizaron a su gobierno en la materia. Este artículo se concentra en el instrumento de política social predilecto del presidente López Obrador: las transferencias monetarias no contributivas (TMNC). El análisis se centra en dos ámbitos: las concepciones y las acciones. Bajo la premisa de que en política social las acciones que se implementan están en clara vinculación con el ideario que concibe la solución de los problemas públicos, en el primer apartado se examinan

<sup>3</sup> Básicamente, los instrumentos contributivos son los financiados por los mismos beneficiarios, mientras que los no contributivos son los financiados con impuestos generales y otros ingresos no tributarios.

<sup>4</sup> Los estudios sobre la constitución del régimen de política social en México son prolíficos. Para comprender los sesgos de condicionamiento y resultados que aquí se enuncian se recomienda la lectura de los siguientes textos: (Barba, 2007), (Bizberg, 2012), (Gabarrot, 2012), (Martínez, 2024), (Moreno *et al.*, 2004) (Ordóñez, 2017), (Torres y Rojas, 2015), (Valencia *et al.*, 2012).

los diagnósticos, las propuestas y las metas que explican la política social del Gobierno de la 4T para, en el siguiente apartado, entrar de lleno al estudio de las TMNC durante el sexenio 2018-2024 en México.

### 3.1. Concepciones sobre política social de la 4T

Los postulados centrales sobre la política social del Gobierno de la 4T se pueden extraer inicialmente del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, documento obligatorio donde los Gobiernos federales exponen sus objetivos y estrategias de desarrollo durante cada sexenio desde 1983, año de promulgación de la Ley de Planeación.

El PND 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019<sup>5</sup>, asignó responsabilidades de las crisis económicas y la profundización de la pobreza al “ciclo neoliberal”, el cual propició “la multiplicación de la deuda externa, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y del salario y el crecimiento de la desigualdad, la pobreza y la marginación”, provocando que las instituciones públicas renunciaron a “su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo” (Presidencia de la República, 2019: 5).

De esta manera, el resultado de las elecciones presidenciales de 2018 significó que “el pueblo se unió y se organizó para enterrar el neoliberalismo” (Presidencia de la República, 2019: p. 8), por lo que el Gobierno de la 4T asumió el mandato de “edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal” (Presidencia de la República, 2019: 8).

En uno de sus apartados, denominado precisamente “política social”, se planteó que el “objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población en México esté viviendo en un entorno de bienestar” (Presidencia de la República, 2019: 34). Para ello, se estableció como requerimientos esenciales “una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales” (Presidencia de la República, 2019: 34) para construir una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar “desde abajo” y “sin excluir a nadie”, donde ese abajo se refiere a los “desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados” (Presidencia de la República, 2019: 36).

En términos del RPS mexicano, el PND 2019-2024 planteó cambiar el sojuzgamiento de la política social al modelo económico, enunció la centralidad de los derechos para el desarrollo de la política social, así como enfatizó el combate a la pobreza para incluir a quienes han sido marginados del desarrollo social. Además, planteó que el bienestar social debe ser para toda la población mexicana, lo que podría concebirse como una asunción del universalismo. Sin embargo, no reconoció los sesgos del uso para rendimientos del sistema político y la dispersión, duplicidad, descoordinación, opacidad y bajo nivel de rendición de cuentas.

El Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024, por su parte, afirmó que la nueva política social se centraría en la construcción de un Estado de bienestar. Tendría como objetivos prioritarios garantizar los derechos humanos —comenzando por quienes más lo necesitan—, reducir las brechas de desigualdad entre territorios y las poblaciones históricamente excluidas, contribuir al bienestar social con ingresos suficientes, autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social, la inclusión productiva de los campesinos y contribuir a una cultura de la paz (SB, 2020: 37). Además, planteó transitar de una política social de “atención de necesidades focalizadas a una política de bienestar universal con esquemas y mecanismos de exigibilidad hacia el Estado mexicano” (SB, 2020: 25).

Una tercera fuente de análisis es un libro escrito por López Obrador previo a las elecciones federales de 2018. Para llevar a cabo sus objetivos en el ámbito de su política social denominada como de bienestar, planteó una estrategia basada en tres ejes (Martínez Espinoza, 2020b). En primer lugar, comenzar a destinar los apoyos “empezando por la base de la pirámide social y de allí hacia su cúspide” (López Obrador, 2021, p. 63). Es decir, llevar a la práctica su lema de “primero los pobres”.

En segundo lugar, planteó priorizar los apoyos a poblaciones, regiones y ámbitos específicos: en términos de población, a “mujeres, niños, jóvenes, discapacitados, adultos mayores, las personas de la diversidad sexual, madres solas y migrantes” (López Obrador, 2017, p. 186). En cuestión de regiones, “a la sureste, que padece la paradoja de ser la región con más riquezas naturales pero con población pobre” (López Obrador, 2017, p. 134); y en ámbitos, “la atención preferente al campo para rescatarlos de su abandono” (López Obrador, 2017, p. 135).

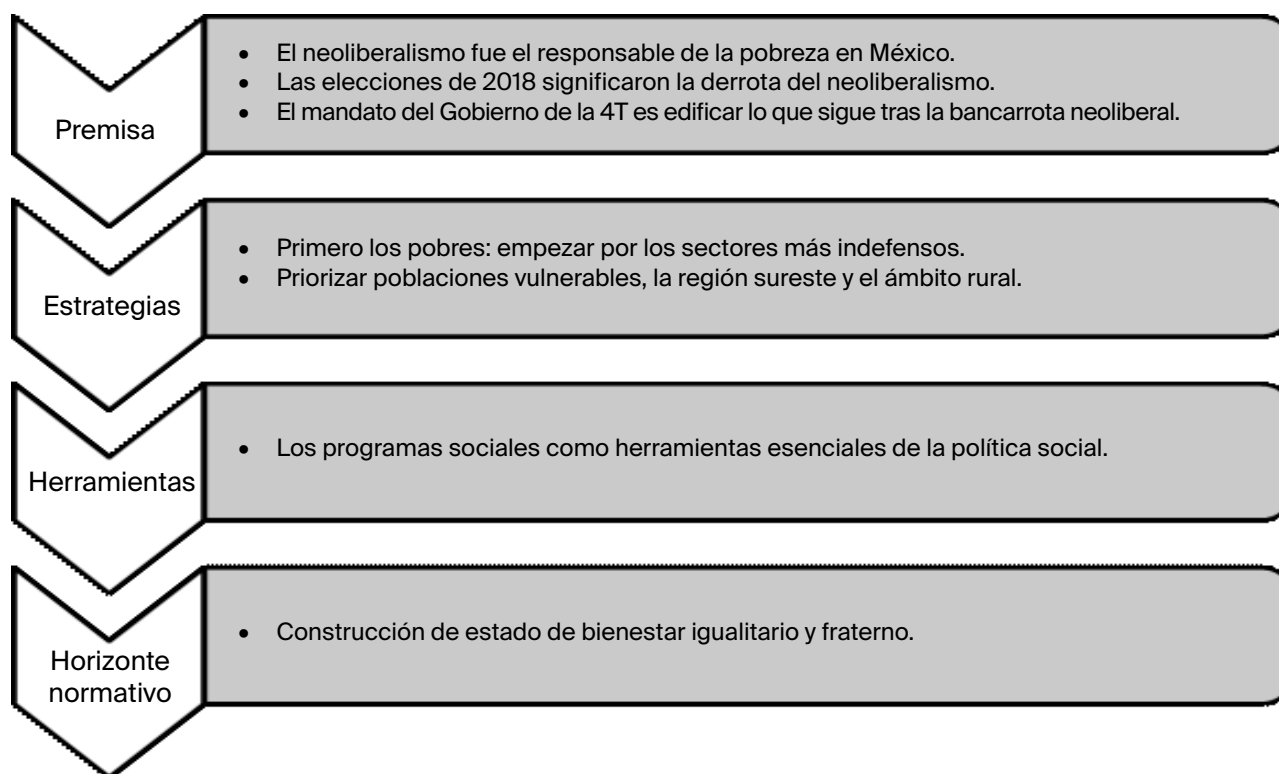
En tercer lugar, se utilizarían los programas sociales como el instrumento esencial de la política social del Gobierno de la 4T, pues permiten que los apoyos lleguen directamente y sin intermediarios para que “no haya manipulación con fines electorales” (López Obrador, 2018), por lo que los programas sociales “son la expresión concreta de la política social del Gobierno de la Cuarta Transformación” (Presidencia de la República, 2020, p. XIII).

De esta forma, según el ideario de la política social del Gobierno de la 4T, la responsabilidad de la pobreza y la desigualdad en México radica en las políticas neoliberales, para lo cual se requiere una recuperación de

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*. “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019) [Acceso: 25 de marzo de 2020]. Originalmente se habían publicado dos documentos, uno elaborado por la Presidencia de la República (PND 1) y otro elaborado por la Secretaría de Hacienda (PND 2) de manera separada, lo cual se percibió hasta en las tipografías. El PND 1 era un documento más de posicionamiento político (cercano a un manifiesto), mientras que el PND 2 se centraba en el diagnóstico, los ejes generales, los objetivos, las estrategias y los indicadores de desempeño, como se asienta en la Ley de Planeación. Los dos PND eran diferentes: el PND 1 atacaba rabiosamente al neoliberalismo mientras que el PND 2 casi ni lo mencionaba, pero encontraba oportunidades en la globalización; el PND 1 afirmaba que en 2024 la pobreza extrema sería erradicada pero el PND 2 ajustaba la meta a que solo 5 millones de personas dejarían la pobreza extrema. La Cámara de Diputados aprobó el PND1 y lo publicó en el Diario Oficial de la Federación.

la función social del Estado. Ello se logra priorizando a los grupos y regiones vulnerables mediante la utilización de los programas sociales como herramientas principales de la política social (ver Diagrama 1).

Diagrama 1. Las concepciones de política social de la 4T



Fuente: elaboración propia.

Los programas sociales fueron fundamentales para la política social del Gobierno de la 4T, al ser un vehículo para la dispersión de unas medidas que el presidente consideró esenciales para el bienestar social: las transferencias monetarias, como se analiza en el siguiente apartado.

### 3.2. Los programas sociales

Una de las primeras acciones de Andrés Manuel López Obrador al asumir la presidencia fue la cancelación del emblemático PROSPERA, el programa social de transferencias condicionadas que tenía veintiún años de vigencia y que había sido mantenido por cuatro presidentes (Zedillo, Fox, Calderón y Peña), trasladando sus recursos al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Sin duda, se trató de una acción político-administrativa para romper con un símbolo del pasado en la atención de la pobreza e institucionalizar el ideario de la 4T.

Simultáneamente, creó nuevos programas sociales, que denominó prioritarios y, en una práctica no habitual en la planeación al desarrollo en México, asentó en el PND 2019-2024 los programas sociales prioritarios para el gobierno: 1) el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda y 9) Tandas para el Bienestar.

Los dos primeros programas se trataron de pensiones no contributivas, el tercero es un programa de becas para educación básica y media superior, el cuarto es un programa para apoyar la inserción laboral de la población joven, el quinto es un programa de becas para la educación superior, el sexto es un programa para apoyar los ingresos de personas en el ámbito rural, el séptimo y el octavo se dirigen a apoyar la infraestructura y las condiciones de habitabilidad, mientras que el noveno es un programa de apoyos a los micronegocios.

A partir de las directrices centrales de esos programas sociales, es posible ratificar que en el ámbito de los programas sociales, el Gobierno de la 4T pretendió centrar su política social en: 1) los espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, personas con discapacidad, estudiantes, jóvenes que no estudian ni trabajan, campesinos); 2) bajo la modalidad de transferencias monetarias para que 3) la entrega de beneficios sea sin intermediarios y 4) sea una implementación integral de los programas.

A pesar de sus intenciones, los programas sociales prioritarios del Gobierno de la 4T descuidaron dos factores esenciales para la protección social. En primer lugar, en la cartera de programas sociales no hubo alguno que se focalizara en la población con ingresos inferiores a las líneas de pobreza y pobreza extrema

o en la población en situación de calle, lo cual puso en entredicho la puesta en práctica del “primero los pobres”.

En segundo lugar, a pesar de que se estableció como un eje transversal de la política social, los programas sociales descuidaron la protección del enfoque de género. Por ejemplo, en el programa Sembrando Vida, los beneficios se entregaron a los sujetos agrarios propietarios, pero en México las mujeres trabajan la tierra, aunque la mayoría no sea propietaria. Es por esto que, en las reglas de operación del programa en 2021 se reconoció que en su población objetivo solo “el 5% son mujeres” según el diagnóstico del programa. Asimismo, se “ignora en todo momento la dimensión de cuidados, como parte de la protección social integral” (Jaramillo, 2019: 144), pues esta es asumida en su gran mayoría por las mujeres en México<sup>6</sup>.

En términos presupuestarios, los programas sociales prioritarios fueron aumentando sus asignaciones y su representatividad con respecto al total de los programas sociales federales: pasaron de representar el 26.40% en 2019, al 37.98% en 2024. A pesar de que hubo cuatro programas que redujeron su monto presupuestal (el programa de becas de educación básica, Jóvenes Construyendo el Futuro, el de reconstrucción y el de mejoramiento urbano) y uno desapareció (el de Microcréditos), ese incremento global se debió al aumento del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que en el periodo 2019-2022 incrementó su presupuesto en un 365%: pasó de un monto inicial de 100,000 millones de pesos en 2019, a una asignación de 465,000 millones en 2024.

En cuestión del tipo de beneficios que otorgaron, a excepción del programa de reconstrucción y de mejoramiento urbano, los programas sociales prioritarios entregaron transferencias monetarias a su población beneficiaria; es decir, siete de los nueve programas sociales, lo que significó el 77%. La relevancia de este tipo de programas amerita su análisis detallado.

### 3.3. Las transferencias monetarias no contributivas del Gobierno de la 4T

#### 3.3.1. Las transferencias monetarias

La expansión de los programas de transferencias monetarias en el Gobierno de la 4T fue posible gracias al aumento del gasto público en desarrollo social y de las erogaciones en el rubro de protección social. En términos de estructura porcentual, el gasto público en México pasó de corresponder al 17.7% del PIB en el 2000 al 25.6% en 2023. Respecto de 2018, último año de la presidencia de Enrique Peña Nieto, el gasto público del Gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador aumentó 2.5% del PIB en 2023<sup>7</sup>.

Por su parte, el gasto público programable de la clasificación desarrollo social ha mostrado incrementos y descensos desde que inició su categorización, en el año 2007. De un monto inicial correspondiente al 9.2% del PIB en 2007, ascendió al 11.7% en 2015 y descendió a 10.1% del PIB en 2018. Con el Gobierno del presidente López Obrador el gasto social volvió a ascender hasta alcanzar la cifra de 12.1% del PIB en 2023, siendo la más alta del periodo (véase la gráfica 1).

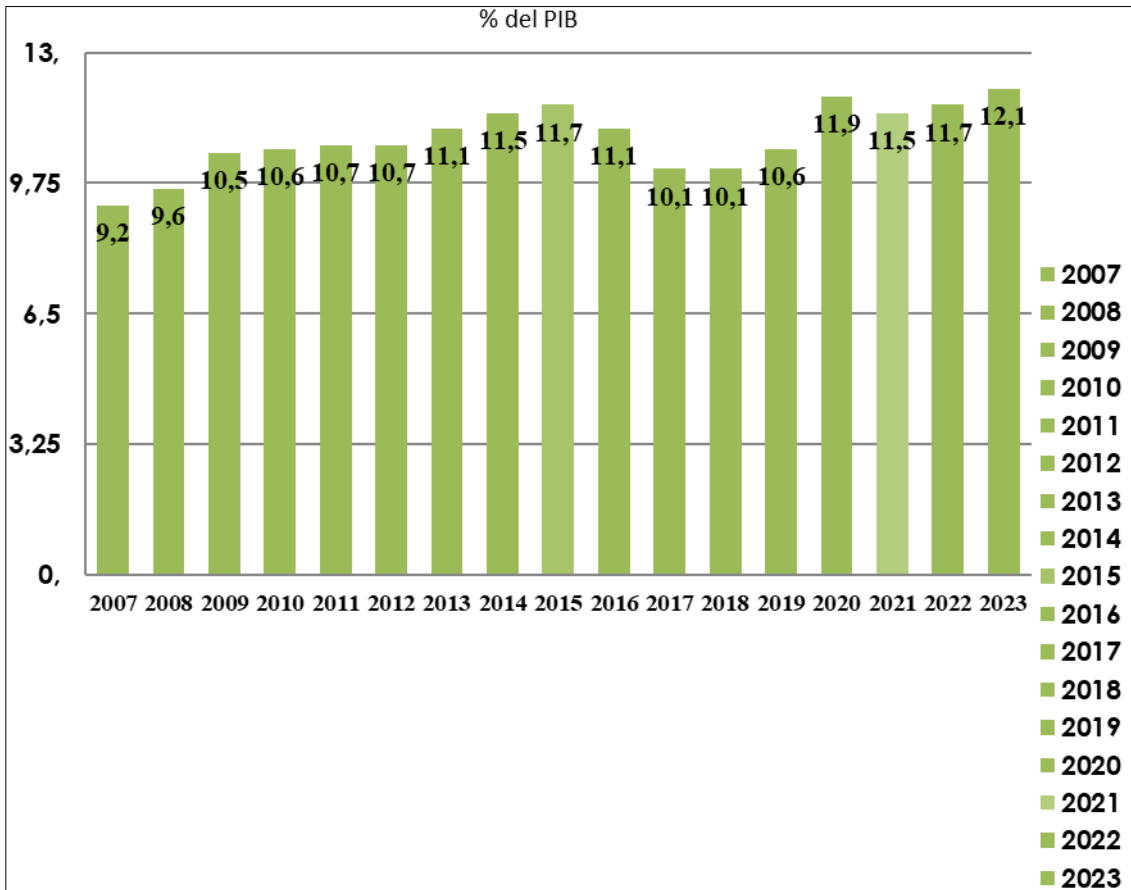
Dentro del gasto programable en la clasificación de desarrollo social se encuentra el rubro de “protección social”, el cual incluye “las prestaciones económicas y sociales, los beneficios en efectivo o en especie, tanto a la población asegurada como a la no asegurada (...) y los gastos en servicios y transferencias a personas y familias” (CNAC, 2010: 62). El gasto en protección social pasó de significar el 2.5% del PIB en 2007 al 5.4% del PIB en 2023. Al igual que con el gasto programable en desarrollo social, el Gobierno del presidente López Obrador asignó la mayor cifra: 5.4% del PIB en el año 2023. Por si fuera poco, todas las asignaciones del Gobierno de la 4T fueron mayores a las registradas hasta antes de su ascensión, pues hasta 2018 la mayor asignación había sido del orden del 3.7% del PIB, justamente en 2018, pero desde entonces fueron superiores: 4.2% del PIB en 2019, 4.8% del PIB en 2020, 4.8% del PIB en 2021, 5.1% del PIB en 2022 y la ya mencionada 5.4% del PIB en 2023 (SHCP, s.f. b).

Como ya se explicó, los programas sociales son los instrumentos que posibilitan que la población reciba las transferencias monetarias no contributivas, de manera que estos también se incrementaron durante la presidencia de López Obrador. Como se puede constatar en la gráfica 2, la recepción de programas sociales por parte de los hogares en México aumentó 12 puntos porcentuales de 2008 a 2022, año en que alcanzó un máximo histórico.

<sup>6</sup> Según datos del INEGI (s.f.), las labores domésticas y de cuidados no remuneradas equivalieron en promedio al 20.54% del PIB entre los años 2003 y 2022; es decir, las mujeres contribuyeron en promedio con el 76% de ese PIB durante los 20 años considerados.

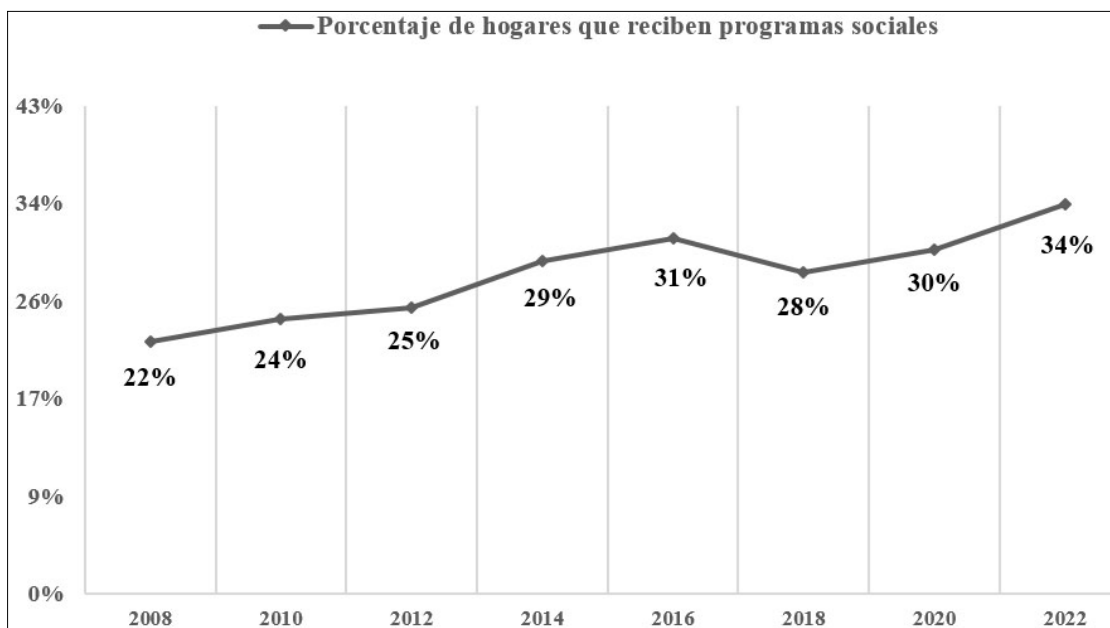
<sup>7</sup> Las cifras son cálculos propios con base en los datos de (SHCP, s.f. a).

Gráfica 1. Gasto programable del sector público en la clasificación desarrollo social en % del PIB, 2007-2023



Fuente: elaboración propia con base en información del gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional. Porcentaje del PIB, obtenida de (SHCP, s.f. b).

Gráfica 2. Porcentaje de hogares receptores de programas sociales, 2008-2022

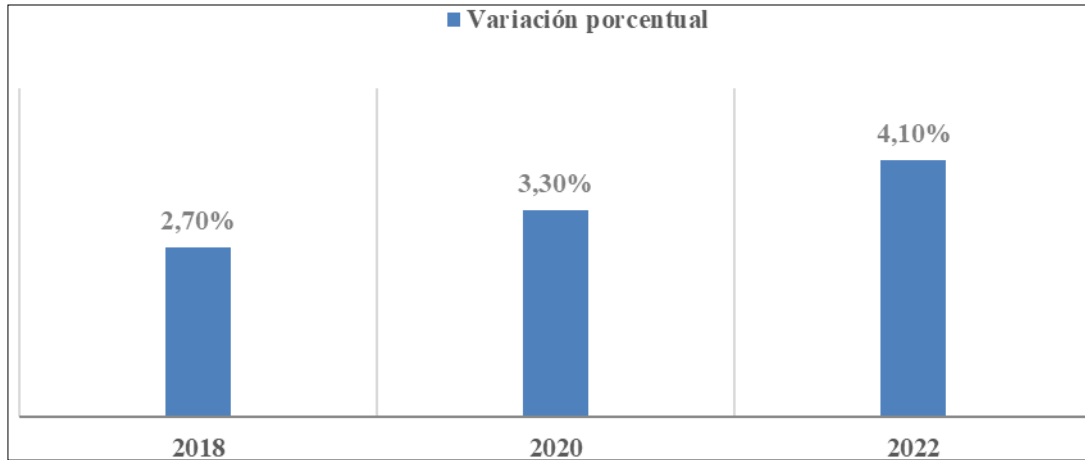


Fuente: (Jaramillo-Molina, 2023: 3).

Como consecuencia, las transferencias monetarias se ampliaron y expandieron durante el Gobierno del presidente López Obrador. La información obtenida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así lo confirma: las variaciones porcentuales de los ingresos mensuales del total de los hogares por las transferencias monetarias fueron mayores en 2020 y 2022 que en 2018; esto significa que los montos que la población

recibió por transferencias sociales incidieron más en sus ingresos con el Gobierno de la 4T que con el gobierno previo (véase la gráfica 3).

Gráfica 3. Promedio de variaciones porcentuales en el ingreso promedio mensual por persona después de las transferencias sociales (todos los deciles), 2018-2022



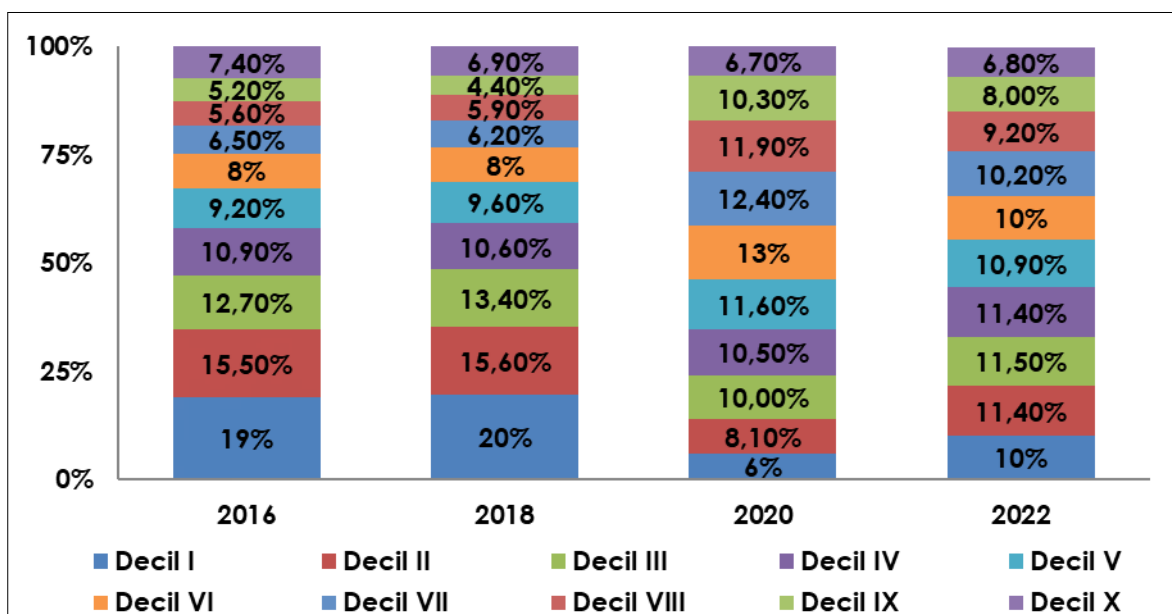
Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2020: 118) para 2018, (2022: 134) para el año 2020, y (2024: 147) para el año 2022.

Nota: entre los años 2012 y 2020 la medición fue por persona y decil de hogar, mientras que para 2024 fue únicamente por decil de hogar.

No obstante, el incremento en la cantidad y los montos de las transferencias monetarias no implicaron que su distribución fuera progresiva. Como se muestra en la gráfica 4, elaborada con información de los estudios de la SHCP acerca de la distribución del gasto público, los hogares correspondientes a los dos primeros deciles, es decir los más pobres, recibieron en 2016 el 34.5% del total de las transferencias monetarias y en 2018 fueron receptores del 35.1% de ellas. No obstante, en 2020 los deciles I y II recibieron el 14% y en 2022 el 21.5% del total de las transferencias distribuidas a través de programas sociales. Esto es que con el Gobierno del presidente López Obrador, los hogares más pobres recibieron 13% menos del total de las transferencias que lo que recibieron con el Gobierno del presidente Peña Nieto.

En el lado opuesto, los hogares más ricos del país —correspondientes a los deciles IX y X— recibieron en 2016 el 12.6% del total de las transferencias monetarias y en 2018 recibieron el 11.3%, pero en 2020 fueron receptores del 17% y en 2022 del 14.8%. Es decir, que con el Gobierno de la 4T los hogares más ricos del país recibieron 2.2% más del total de las transferencias monetarias que con el último Gobierno del Partido Revolucionario Institucional.

Gráfica 4. Concentración de las transferencias monetarias por persona y decil del hogar, 2012-2020



Fuente: elaboración propia con información obtenida de SHCP (2020: 120-123) para los años 2016-2018, (2022: 139) para el año 2020, y (2024: 152) para el año 2022.



Exponiendo los resultados de otra manera se obtiene que, de cada \$100 pesos del gasto público distribuido en transferencias sociales, los hogares más pobres recibieron \$34.5 pesos en 2016, \$35.1 pesos en 2018, \$14 pesos en 2020 y \$21.5 pesos en 2022; es decir, en 2022 recibieron \$13 pesos menos que en 2018. A su vez, los hogares más ricos recibieron \$12.6 de cada \$100 pesos en 2016, \$11.3 pesos en 2018, \$17 pesos en 2020 y \$14.8 pesos en 2022; de manera que recibieron \$2.2 pesos más en 2022 con respecto a lo que recibieron en el año 2018.

En conclusión, con el Gobierno del presidente López Obrador el gasto social transfirió menos dinero a los hogares pobres y más dinero a los hogares ricos en comparación con el gobierno de Peña Nieto.

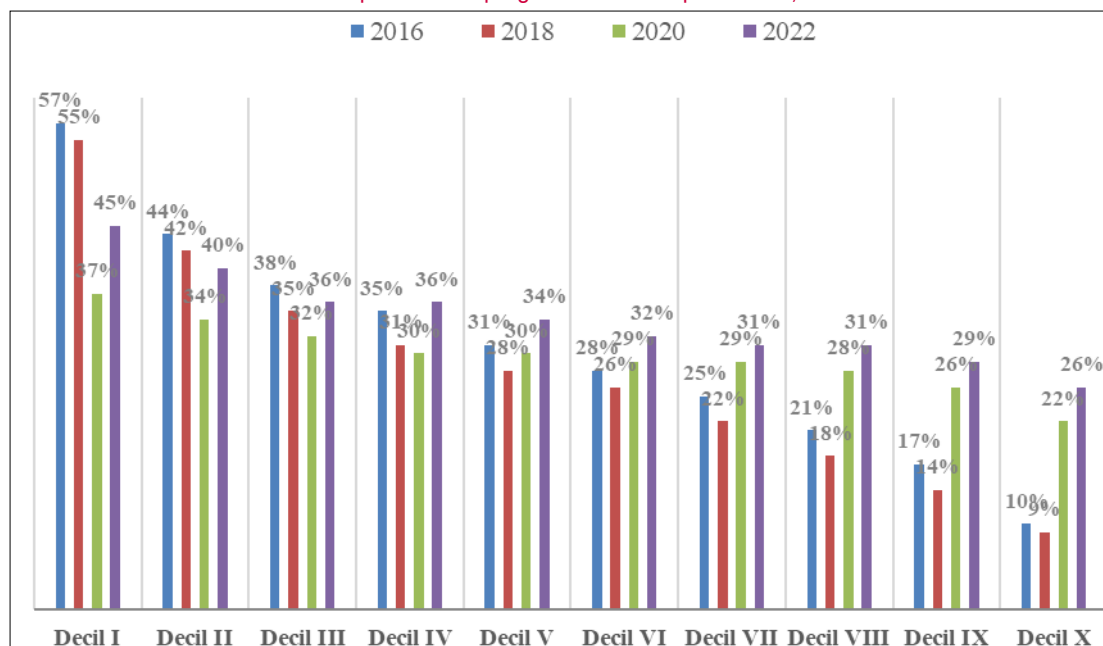
### 3.3.2. La progresividad y regresividad de los programas sociales

Dado que fueron los instrumentos de reparto, el tipo de cobertura de los programas sociales fue un factor explicativo del tipo de distribución de las transferencias monetarias. Como ya se expuso, en 2022 los programas sociales cubrieron al 34% de los hogares mexicanos, lo que significó un alcance histórico en el periodo 2008-2022. Sin embargo, la información sobre la recepción de los programas sociales por deciles de ingreso en el país muestra que se perdió la progresividad de los años previos: en 2016 y 2018 el porcentaje de hogares más pobres del país que fueron beneficiarios de programas sociales no descendió del 55%, pero en 2020 colapsó hasta el 37% mientras que en 2022 alcanzó el 45%, es decir, 10 puntos porcentuales menos que en 2018 (véase la gráfica 5).

Al igual que el decil más bajo de ingresos, en el decil II también se registró una menor cobertura de programas sociales, pues en 2018 el 42% de los hogares de este decil recibieron programas sociales, porcentaje que colapsó al 34% en 2020 y recuperó en 2022, pero sin alcanzar los niveles que tuvo en el gobierno anterior.

En contraposición, los hogares más ricos del país aumentaron su recepción de programas sociales: 13% de los hogares del decil VIII, 15% de los hogares del decil IX y 17% de los hogares del decil X recibieron más programas sociales en 2022 con respecto a 2018.

Gráfica 5. Recepción de los programas sociales por deciles, 2016-2022



Fuente: (MCV, 2023).

El tipo y diseño de los programas sociales es un factor determinante para su distribución. En el Gobierno federal precedente, el programa social de mayor presupuesto y cobertura fue el PROSPERA, un programa de transferencias monetarias condicionadas focalizado en la población en extrema pobreza, mientras que en el Gobierno del presidente López Obrador el programa más relevante fue el de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM), un programa universal de transferencias monetarias para las personas mayores de 65 años.

Si comparamos los elementos centrales de ambos programas sociales obtenemos que, aunque el PBPAM es el programa social de mayor presupuesto de la historia de México, en 2022 atendió a menos personas que el PROSPERA, y concentró sus transferencias (el 43.7%) en los deciles III, IV, V y VII. En contraparte, el programa de transferencias monetarias condicionadas de mayor duración en el país concentró sus transferencias monetarias (el 61.3%) en 2018 en la población más pobre: los deciles I, II y III (véase el Cuadro 1). Esto es, que el PROSPERA fue más benéfico para la población pobre que el PBPAM, el cual solo concentró el 29% de sus transferencias en los tres deciles más bajos de México. Por el contrario, el PBPAM concentró el 27.6% de sus transferencias de 2022 en los tres deciles más altos, mientras que la concentración del PROSPERA en 2018 en los deciles más ricos fue del 5.1%.

Cuadro 1. Comparativo PROSPERA-PBPAM

Indicador	PROSPERA	PBPAM
Presupuesto	78,269.69 (MDP) (2018)	\$465,048.652 (MDP) (2024)
Porcentaje con respecto al total del presupuesto del ramo 20 (Desarrollo social/Bienestar)	14.67 %	85.49%
Población atendida	6, 519, 330 (Hogares) 31,245,838 (Personas) (2018)	10,830,151 (personas) (2023)
Distribución porcentual de su gasto en el decil I	25.7% (2018)	7.8% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil II	19.7% (2018)	10.4% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil III	15.9% (2018)	10.8% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil IV	11.9% (2018)	10.9% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil V	9.8% (2018)	11.1% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil VI	7% (2018)	10.6% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil VII	4.8% (2018)	10.9% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil VIII	3% (2018)	10.2% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil IX	1.5% (2018)	9.1% (2022)
Distribución porcentual de su gasto en el decil X	0.6% (2018)	8.3% (2022)
Coefficiente de concentración*	-0.49 (2018)	-0.01 (2022)

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida (CONEVAL, 2018) para el presupuesto del PROSPERA; CEPAL (2021) para la población atendida del PROSPERA; y (SHCP, 2020: 123) para la concentración del gasto y el coeficiente de concentración del PROSPERA. Para el PBPAM se utilizaron las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2022-2023 (CONEVAL, 2023: 96) y (SHCP, 2024: 152) para el coeficiente de concentración.

\* Los números negativos del coeficiente de concentración indican que el programa social es progresivo (beneficia más a las personas de los deciles inferiores) mientras que los positivos indican que el programa es regresivo (beneficia más a las personas de los deciles superiores).

### 3.3.3. Las transferencias no monetarias

Otro efecto del ejercicio del gasto social durante el Gobierno del presidente López Obrador fue que disminuyeron las transferencias no monetarias, es decir, los apoyos sociales que no se entregan en dinero sino en especie y servicios, tales como alimentos, utensilios domésticos, vestido, calzado, medicamentos, equipo educativo, tarjetas para subsidiar el transporte público y servicios de conservación para la vivienda.

Con información del CONEVAL actualizada a 2022, se observaron dos tendencias. La primera es que los montos de las transferencias en especie se redujeron para todos los deciles en el periodo 2018-2022. La segunda es que las reducciones en la recepción de estas transferencias no fueron iguales para los hogares: en términos porcentuales, la mayor reducción entre lo recibido en 2022 en relación con 2018 ocurrió para el decil X, que recibió -23.36%, seguida de los hogares del decil III, que tuvieron una reducción de -21.77%; después, el decil II tuvo una reducción de -13.79%, el decil VI con una reducción del -11.96%, el decil VII con -11.01%, el decil VIII con -10.82% y el IV con -9.84%. Los tres deciles que menos reducciones presentaron en sus montos de transferencias en especie fueron los del IX con -9.09%, los del V con -8.91% y el I con -7.76% (véase el Cuadro 2).

Así, aunque en 2022 todos los hogares recibieron menos transferencias en especie, en el nivel más básico hay una distribución inicialmente progresiva, pues el decil más rico tuvo la mayor reducción y el decil más pobre la menor reducción. No obstante, al ampliar la revisión se evidencian algunas inflexiones, pues el decil III y el II tuvieron las siguientes reducciones más altas y los hogares del decil IX tuvieron la segunda reducción más baja.

**Cuadro 2. Cantidad correspondiente a las transferencias en especie dentro de ingreso corriente total per cápita, por decil de ingreso, 2018-2022**

<b>Decil</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>	<b>2022</b>	<b>Balance 2018-2022</b>
I	\$51	\$41.45	\$47.04	-7.76%
II	\$84.95	\$65.10	\$73.23	-13.79%
III	\$110.31	\$87.31	\$86.29	-21.77%
IV	\$122.49	\$100	\$110.43	-9.84%
V	\$145.19	\$122.64	\$132.24	-8.91%
VI	\$164.64	\$146.80	\$144.94	-11.96%
VII	\$192.32	\$169.73	\$171.14	-11.01%
VIII	\$237.54	\$207.57	\$211.82	-10.82%
IX	\$281.94	\$278.83	\$256.30	-9.09%
X	\$604.37	\$546.01	\$463.13	-23.36%

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida del CONEVAL (2023b).

En resumen, el aumento en los montos destinados al gasto social, en concreto en el rubro de protección social, así como la expansión de los programas sociales que entregan apoyos económicos favorecieron la expansión de las transferencias monetarias no condicionadas durante el Gobierno del presidente López Obrador.

Las transferencias monetarias incrementaron los ingresos de los hogares, pero no tuvieron una distribución progresiva, pues redujeron los porcentajes de concentración en los deciles más bajos del país. Ello fue resultado del diseño de los programas sociales, pues estos fueron los instrumentos que dispersaron las transferencias monetarias entre la población. Además, otro efecto del incremento de las transferencias monetarias es que disminuyeron los beneficios sociales en especie. No obstante, las transferencias monetarias no condicionadas también muestran desafíos para el régimen de política social mexicano, como se examina en el apartado final del presente artículo.

#### **4. Conclusiones: balance, desafíos y horizontes de las transferencias monetarias no contributivas para el régimen de política social en México**

El 10 de agosto de 2023 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó los resultados de la medición de pobreza en México para el año 2022. Haciendo un comparativo con los resultados del año 2018, último año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, se obtuvo que la población en pobreza multidimensional disminuyó, pues en el año 2022 se contabilizaron 46.8 millones de personas, lo que significó 5.1 millones de personas menos con respecto a la cifra que se obtuvo en 2018, de manera que el porcentaje de población en esa condición bajó de 41.9% al 36.3% (véase el cuadro 3). Se trata de un resultado destacable, pues ampliando comparación a todas las mediciones oficiales, el número más bajo de pobres se había registrado en 2008 con 49.5 millones y el porcentaje más bajo en 2018 con 41.9%, resultando así que con el gobierno del presidente López Obrador se registró el menor número y porcentaje de población en pobreza desde 2008, año que inició la medición multidimensional de pobreza en México.

Asimismo, también hubo descensos en las dimensiones de población con carencia por acceso a alimentación nutritiva y de calidad, población con carencia por acceso a la Seguridad Social, población con carencia por calidad y espacios en la vivienda, y población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

No obstante, en la medición de pobreza de 2022 también se observaron resultados negativos, destacando que la pobreza extrema aumentó con respecto a 2018. Asimismo, también se incrementaron los indicadores de población con carencia por acceso a los servicios de salud y la población con rezago educativo.

**Cuadro 3. Resultados de la medición oficial de pobreza en México, 2018-2022**

<b>Indicadores</b>	<b>Millones de personas</b>		<b>Porcentajes</b>	
	<b>2018</b>	<b>2022</b>	<b>2018</b>	<b>2022</b>
<b>Población en situación de pobreza</b>	51.9	46.8	41.9%	36.3%
<b>Población en situación de pobreza extrema</b>	8.7	9.1	7.0%	7.1%
<b>Rezago educativo</b>	23.5	25.1	19%	19.4%
<b>Carencia por acceso a los servicios de salud</b>	20.1	50.4	16.2%	39.1%
<b>Carencia por acceso a la seguridad social</b>	66.2	64.7	53.5%	50.2%

<b>Carencia por calidad y espacios de la vivienda</b>	13.6	11.7	11%	9.1%
<b>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</b>	24.3	22.9	19.6%	17.8%
<b>Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad</b>	27.5	23.4	22.2%	18.2%

Fuente: (CONEVAL, 2023c: 16).

El factor más importante para la reducción de la pobreza durante la presidencia de López Obrador fue el incremento de los ingresos de los hogares<sup>8</sup> (Hernández Licona, 2024: 154). Incluso el CONEVAL reconoció en su medición del 2022 que, sin las transferencias de los programas sociales, la pobreza en México hubiera aumentado en 2.7% y la pobreza extrema se hubiera incrementado en 1.8% (2023c: 35).

Sin embargo, los incrementos en los ingresos de los hogares generados por las transferencias sociales no tuvieron mayor impacto en la población en pobreza extrema debido a tres factores imbricados: 1) la abrupta disminución en la recepción de transferencias monetarias para los deciles I y II, como ya fue analizado; 2) el aumento de los gastos de bolsillo en salud, denominados como catastróficos, que tuvo que erogar esta población por motivo de la pandemia por COVID-19, el cual fue mayor con respecto a los hogares del resto de deciles; y 3) el mayor incremento de las canasta urbanas y rural de los últimos cuatro sexenios, lo que impactó también en las erogaciones de la población en pobreza extrema (Martínez Espinoza, 2024: 245-256).

El aumento de las transferencias monetarias durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador tuvo efectos diversos en los niveles de pobreza y bienestar social, como hasta ahora se ha analizado. Más aún, si se examinan las estrategias, instancias y acciones que han acompañado esos aumentos comparándolas con el RPS, se observan cuando menos tres riesgos que pueden atentar contra la edificación de un sistema de protección social universal, redistributivo, solidario, integral, sostenible y resiliente.

El primer riesgo es la disparidad en la atención en el ciclo de vida de las personas, pues el gobierno del presidente López Obrador otorgó más transferencias monetarias a las personas adultas mayores que a las niñas y niños de la primera infancia: en 2023 la asignación del presupuesto dirigido a la población de 0 a 4 años equivalió a solo el 0.5% del PIB, mientras que lo destinado a la población de 65 años y más ascendió al 4.5% del PIB (CIEP, 2022: 82). Ello contradice los resultados de los estudios especializados, que afirman que en la historia mundial ha sido más favorable para el crecimiento y la igualdad invertir en el desarrollo infantil, sobre todo en los niños en edad preescolar, que gastar la misma cantidad en pensiones públicas (Lindert, 2021).

El segundo riesgo tiene que ver con las decisiones que tomó el Gobierno de la 4T de convertir algunos servicios en transferencias monetarias, por ejemplo, el cambio en 2019 del servicio de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras en un apoyo económico bimestral a la madre, padre o tutor al cuidado de los infantes. Se trata de acciones que trasladan la responsabilidad de los cuidados a las familias, aumentando así la carga de trabajo de las personas que usualmente se encargan de ello: las mujeres<sup>9</sup>. Esa *familiarización* de la protección social va en contra de las funciones de los Estados de bienestar, quienes justamente *desfamiliarizan* el acceso al bienestar, pues otorgan beneficios, transferencias y servicios que no dependen de la pertenencia de las personas a una familia (Esping-Andersen, 1993).

El tercer riesgo es la insostenibilidad fiscal, pues el crecimiento de las transferencias monetarias no contributivas obviamente ha implicado una mayor suficiencia de recursos, pero los ingresos presupuestarios no están aumentando al ritmo requerido. Entre 2019 y 2024 el gasto en pensiones registró un incremento de 1.8% del PIB, mientras que en el mismo periodo los ingresos presupuestarios mostraron una disminución de 0.1% (CIEP, 2024). Obviamente, estas tendencias alertan sobre desequilibrios latentes en la hacienda pública federal.

La asunción a la presidencia de la república de Andrés Manuel López Obrador trajo consigo altas expectativas sobre sus estrategias, acciones y resultados en materia de combate a la pobreza y procuración de bienestar social. Según su ideario de política social, el neoliberalismo fue el gran responsable del empeoramiento de las condiciones de vida de la población mexicana, pues conllevó abusos, corrupción, saqueo y la pérdida de la función social del Estado. Ante ello, propuso recuperar la intervención decidida del Gobierno para incidir en el desarrollo social priorizando a los grupos sociales y regiones más vulnerables. Una de las acciones medulares que se realizó durante su gobierno fue el uso de las transferencias monetarias no contributivas (TMNC) mediante los programas sociales para incidir en el incremento de los ingresos para la población mexicana.

<sup>8</sup> Los incrementos de los ingresos de los hogares durante la presidencia de López Obrador fueron producidos por los aumentos sistemáticos al salario mínimo y por los aumentos en las transferencias monetarias. Dado la especialización temática del presente artículo, el análisis se concentra en las transferencias monetarias. Para conocer un estudio sobre los aumentos al salario mínimo y sus efectos en la pobreza y el bienestar social, consúltese (Gómez y Munguía, 2023) y (Martínez Espinoza, 2024).

<sup>9</sup> Según los resultados de la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022, realizada por el INEGI, en 2022, 31.7 millones de personas de 15 años y más brindaron cuidados a integrantes de su hogar o de otros hogares; de esta población, 75.1% correspondió a mujeres y 24.9%, a hombres. Efectivamente, las mujeres son las cuidadoras principales y dedicaron, en promedio, 38.9 horas a la semana a la labor de cuidados (INEGI, 2023).

Los resultados muestran que efectivamente las TMNC contribuyeron al aumento de los ingresos, apoyando incluso de manera contundente en la reducción de pobreza en el país. No obstante, la distribución de las TMNC perdió la progresividad de los años previos, pues dejaron de concentrarse en los hogares más pobres (deciles I y II) para aglutinarse en los deciles medios y altos, incluso, en los más ricos del país. Además, se disminuyeron las transferencias en especie. Además, las tendencias identificadas traen consigo los riesgos de que haya una disparidad en la atención de la población mexicana en los ciclos de vida en favor de la población adulta mayor, se *familiarice* la protección social que afecta a las mujeres y se generen perturbaciones financieras para hacer sostenible la estrategia del aumento del ingreso mediante TMNC.

El 1 de octubre de 2024 asumió la presidencia de la república la doctora Claudia Sheinbaum Pardo que, en cuanto integrante del grupo político de López Obrador, afirmó que no solo mantendría los programas de TMNC, sino que los aumentaría, por un lado, ampliando la cobertura de las pensiones y las becas escolares, y por otro lado, creando un nuevo programa dirigido a las mujeres de 60 a 64 años. Por tanto, es imprescindible contar con estudios que muestren las fortalezas y áreas de oportunidad de dicho instrumento de política social, tal como fue el objetivo del presente artículo.

## 5. Bibliografía

- Barba Solano, C. (2007): *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, México, Universidad de Guadalajara.
- Bizberg, I. (2012): "El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo", En I. Bizberg y M. Scott, eds., *El Estado de Bienestar ante la Globalización, el caso de Norteamérica, México*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 147-178.
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021): "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 134, pp.7-32.
- CEPAL (2021): *Prospera. Programa de Inclusión Social (2014-2019)*. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92> [Consulta: 25 de octubre de 2024].
- CIEP, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (2022): *Implicaciones del paquete económico 2023*. Disponible en: <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2022/09/Implicaciones-del-Paquete-Econo%CC%81mico-2023-12-Sep-22.pdf> [Consulta: 28 de marzo de 2024].
- CIEP, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (2024): *El paquete económico a través del tiempo*. Disponible en: <https://paqueteeconomico.ciep.mx/> [Consulta: 28 de marzo de 2024].
- CNAC, Consejo Nacional de Armonización Contable (2010): Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2010.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018): *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019*, Ciudad de México, CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019): *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*, Ciudad de México, CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2023): *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2022-2023 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*, Ciudad de México, CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2023b): *Ingreso corriente total per cápita, según fuente y decil de ingreso 2016-2022 (precios agosto 2022)*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2022.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx) [Consulta: 3 de marzo de 2024].
- CONEVAL, Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2023c): *Medición de pobreza 2022*, Ciudad de México, CONEVAL.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.
- Fernández Riquelme, S y C. Caravaca Llamas (2011): "La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 50, pp. 1-46. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/serferi.pdf> [Consulta: 18 de marzo de 2024].
- Gabarrot Arenas, M. (2012): "Algunas contradicciones en la Política Social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza", *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, 62, pp. 36-49.
- Gómez Lovera, M. y L. Munguía Corella (2023): *El impacto del salario mínimo en la pobreza*, Ciudad de México, CONASAMI/STyPS.
- Hernández Licon, G. (2024): "El desarrollo social en la antesala de 2024", en R. Becerra, coord., *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción*, Ciudad de México, Grano de sal, pp.151-163.
- Herrera Gómez, M y P. Castón Boyer (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.): *Labores domésticas y de cuidados respecto del PIB*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/default.html>. [Consulta: 20 de febrero de 2024].
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023): *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022*, Comunicado de prensa número 578/23. 3 de octubre de 2023. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENASIC/ENASIC\\_23.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENASIC/ENASIC_23.pdf) [Consulta: 12 de mayo de 2024].
- Jaramillo-Molina, M. (2019): "¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T", *Análisis plural* (1), pp. 137-154.

- Jaramillo-Molina, M. (2023): *Análisis de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (2022) desde un enfoque de desigualdad y redistribución*, Ciudad de México, INDESIG.
- Lindert, P. (2011): *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente*, Ciudad de México, FCE.
- Lindert, P. (2021): *Making social spending work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- López Obrador, A.M. (2017): *2018 La salida: Decadencia y renacimiento de México*, Ciudad de México, Planeta.
- López Obrador, A.M. (2018): *Discurso íntegro de Andrés Manuel López Obrador al rendir protesta como presidente*. Disponible en: <https://animalpolitico.com/2018/12/discurso-integro-amlo-protesta-presidente> [Consulta: 5 de noviembre de 2024]
- López Obrador, A.M. (2021): *A la mitad del camino*, Ciudad de México, Planeta.
- Martínez Espinoza, M. I. (2021): "Análisis político, sistematización terminológica, y propuesta de connotación del concepto política social", *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, 80 (28), pp. 9-45.
- Martínez Espinoza, M.I. (2024): *La política social de la 4T. Cambios, continuidades y contradicciones del combate a la pobreza y la procuración del bienestar social durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador*. Ciudad de México, UNICACH, UNAM y Tirant lo Blanch.
- Martínez Espinoza, M.I. (2024b): "¿De qué política social hablamos, cuando hablamos de la política social de la 4T?", *Cofactor*, 25 (13), pp. 9-33.
- Martínez Franzoni, J. (2008): *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, CLACSO.
- MCV, México Cómo Vamos (2023): *ENIGH 2022, ¿cómo vamos con los ingresos y gastos de los hogares?*. Disponible en: <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2023/07/enigh-2022-como-vamos-con-los-ingresos-y-gastos-de-los-hogares/> [Consulta: 12 junio de 2024]
- Mkandawire, T. (2013): "Social Policy and the Challenges of the Post-Adjustment Era", en E. Paus, ed., *Getting Development Right*, New York, Palgrave Macmillan, pp.61-82.
- MORENA, Movimiento de Regeneración Nacional (2013): *Declaración de principios*. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf> [Consulta: 6 de junio de 2024].
- Moreno Salazar, P., C. Ortiz Guerrero y E. Marrufo Heredia (2004): "Veinticinco años de desarrollo social en México", *Sociológica*, 54 (19), pp. 55-75.
- Ordóñez Barba, G (2017): *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*, Tijuana, COLEF, Siglo XXI.
- Presidencia de la República (2019): *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2020): *2do Informe de Gobierno 2019-2020*, Ciudad de México, Presidencia de la República.
- Pribble, J. (2011): "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, 46, pp. 191-216.
- Sánchez de Dios, M. (2004): "Estudios comparados de Path Dependence del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España", *Revista de Estudios Políticos*, 124, pp. 95-128.
- SB, Secretaría de Bienestar (2020): *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, Ciudad de México, SEBIEN.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s.f. a). *Gasto Neto del Sector Público Presupuestario. Millones de pesos*. Disponible en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp> [Consulta: 23 de agosto de 2024]
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s.f. b): *Gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional. Porcentaje del PIB*. Disponible en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>. [Consulta: 12 junio de 2024].
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020): *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018*, Ciudad de México, SHCP.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022): *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020*, Ciudad de México, SHCP.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024): *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2022*, Ciudad de México, SHCP.
- Stampini, M., N. Medellín, y P. Ibararán (2023): *Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/transferencias-monetarias-pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe> [Consulta: 8 de agosto de 2024].
- Szarfenberg, R. (2021): "Family, Poverty, and Social Policy Interventions", en A.M Castrén et al., eds., *The Palgrave Handbook of Family Sociology in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 239-256.
- Torres, F. y A. Rojas (2015): "Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 182 (46), pp. 41-66.
- Uribe Gómez, M. (2011): "Enfoques contemporáneos de política social en México", *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, 52 (XVIII), pp. 37-75.
- Valencia Lomelí, E., D. Foust Rodríguez y D. Tetreault Weber (2012): *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Valverde Viesca, K. (2015): *Construcción institucional del desarrollo social en México*, Ciudad de México, UNAM.