



# Sesión II: Estado de bienestar en América Latina y México

Maestría en Economía

Iliana Yaschine



# Estructura de la clase

---

1. Estados de bienestar en América Latina
2. Estado de bienestar en México
3. Exposición



# Política social en AL 1930s – 1970s

## Filgueira y Filgueira (2002)

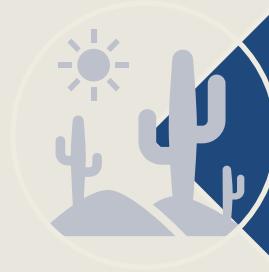
- **Modelo ISI** en AL asociado con fuerte intervención estatal en economía y protección social.
- Generó proceso de **modernización**.
- Se crearon instituciones de bienestar, pero con base en **ciudadanía social estratificada y corporativa**.
  - Baja cobertura de seguridad y protección social
  - Persistencia de la desigualdad y la pobreza
- **Variaciones entre países** en sistema de bienestar por:
  - Grado de expansión de **ISI**
  - Tipo de **producción exportadora**
  - **Poder relativo** de capitalistas y trabajadores (economía política)
  - **Sistema político** (democracia-autoritarismo)
- Las **diferencias** se expresan en:
  - Niveles de recursos destinados al **desarrollo social**
  - **Cobertura demográfica** de los beneficios
  - **Rango, variación y calidad** de los servicios
  - **Distribución sectorial** del gasto



# Regímenes de bienestar en América Latina, 1930s-70s



Universales estratificados:  
Argentina, Chile, Uruguay



Diales: Brasil y México



Excluyentes: Centroamérica y  
Caribe

# Tipología de EB en AL 1930s – 1970s

## Filgueira y Filgueira (2002)(I)

Tipo	Rol del Estado	Cobertura demográfica	Estratificación de beneficios	Resultados de bienestar
<b>Universal estratificado</b>  Argentina, Uruguay, Chile	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alta intervención del Estado.</li><li>• Alta desmercantilización.</li><li>• Lo más cercano en AL a modelo corporativista-conservador de Esping-Andersen.</li><li>• Alto gasto social.</li><li>• Respuesta a demandas de trabajadores organizados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tendencia universalista.</li><li>• Alrededor de 1970 protegieron a toda la población con SS, salud, educación primaria y secundaria.</li><li>• Apoyo frente a desempleo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estratificación alta de beneficios, condiciones de elegibilidad y niveles de protección en SS y salud.</li><li>• Estratos con ventajas: sector público y profesionales; trabajadores en servicios urbanos y manufactura.</li><li>• Estratos con desventajas: autoempleados, informales, desempleados crónicos, trabajadores rurales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aún con estratificación, régimen aminoró desigualdad y mejoró bienestar social.</li><li>• Bajos niveles de pobreza, analfabetismo, mortalidad infantil y alta esperanza de vida.</li></ul>



# Tipología de EB en AL 1930s – 1970s

## Filgueira y Filgueira (2)

Tipo	Rol del Estado	Cobertura demográfica	Estratificación de beneficios	Resultados de bienestar
<b>Regímenes duales</b> <b>México y Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Intervención estatal intermedia.</li><li>• Baja mercantilización.</li><li>• Clientelismo y corporativismo guiaron la incorporación a los EB (baja democratización).</li><li>• Gasto social intermedio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cobertura casi universal en primaria.</li><li>• Cobertura de salud significativa pero estratificada.</li><li>• Cobertura de SS limitada y estratificada.</li><li>• Desarrollo del mercado laboral formal, del Estado y de los beneficios en algunas regiones, pero no en otras.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alta estratificación.</li><li>• Sólo amortiguaron segmentación social para sectores incorporados al EB.</li><li>• Exacerbaron la estratificación entre incorporados y no incorporados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alta desigualdad, pobreza y exclusión.</li><li>• Alto analfabetismo, mortalidad infantil y baja esperanza de vida.</li></ul>

# Tipología de EB en AL 1930s – 1970s

## Filgueira y Filgueira (3)

Tipo	Rol del Estado	Cobertura demográfica	Estratificación de beneficios	Resultados de bienestar
<b>Regímenes excluyentes</b>  Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú	<ul style="list-style-type: none"><li>Baja intervención estatal, con aparato estatal dominado por élites depredadoras.</li><li>Regímenes autoritarios, represivos.</li><li>Muy bajo gasto social.</li><li>Clientelismo, y represión como forma de incorporación.</li><li>Baja mercantilización.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Hasta 1970s, con muy baja cobertura en servicios sociales.</li><li>Sistemas elitistas en SS y salud.</li><li>Sistemas duales en educación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Privilegios a profesionales, un sector reducido de trabajadores formales, y funcionarios públicos.</li><li>Exclusión de la mayoría de población que está en: sector informal y agricultura.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Muy alta desigualdad, pobreza, exclusión.</li><li>Muy alta mortalidad infantil y baja esperanza de vida.</li><li>Diferencias extremas entre urbano/rural y entre áreas rurales.</li><li>Problemas con eficacia gubernamental.</li></ul>

Vigencia de tipología de Filgueira y Filgueira.



# Política social en AL en el siglo XXI

## (Arza y Martínez-Franzoni, 2024)

- condiciones económicas desfavorables
- derechas
- estados minimalistas
- austeridad fiscal
- eliminación de programas sociales
- focalización
- privatización

1980s-1990s  
Prevalecieron las políticas neoliberales

2000-2013  
Ola de incorporación social

- auge de materias primas
- giro a la izquierda
- aumentos del gasto social
- expansión de cobertura y generosidad en programas existentes
- creación de nuevos programas
- mantiene la arquitectura fragmentada y privatización

- PTMC
- Pensiones no contributivas
- Salud
- Cuidados

2014-2020  
Ola de desincorporación social

- declive económico
- giro a la derecha
- restricciones fiscales
- recalibración de EB
- reducción en la suficiencia de transferencias no contributivas
- estancamiento de programas

Expansión temporal en pandemia 2020-2021

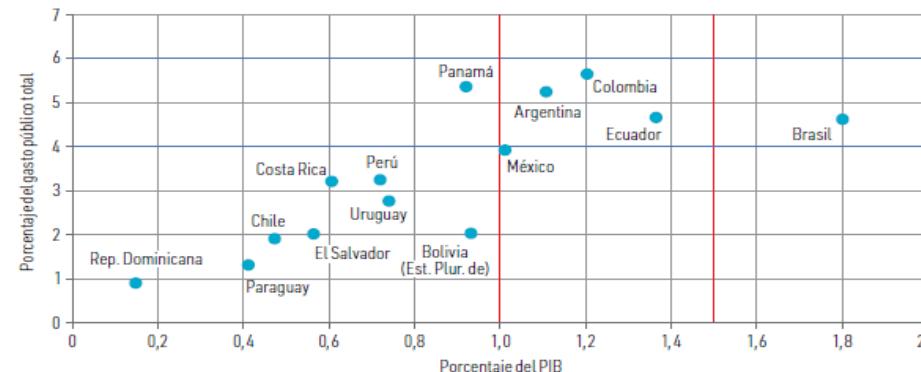
Legado de política

# Gasto social en AL (I)

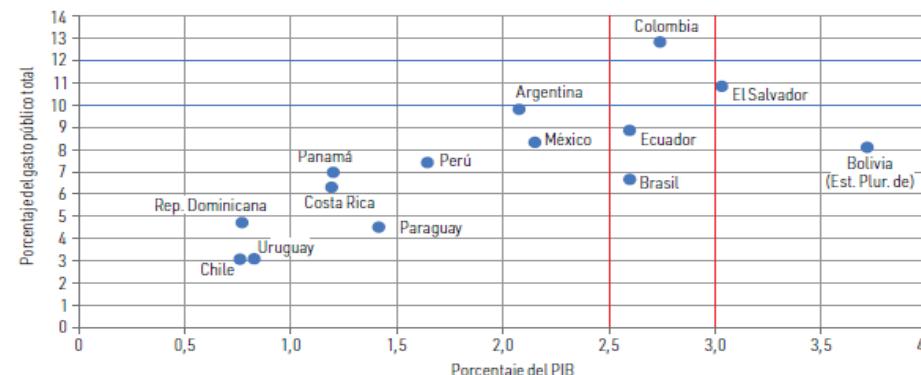
Gráfico IV.11

América Latina (14 países): estimación de los recursos financieros que necesitarían los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes para avanzar hacia la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza total en 2030, considerando el gasto actual en los programas vigentes en cada país  
(En porcentajes del gasto público total y del PIB<sup>a</sup>)

A. Pobreza extrema



B. Pobreza total



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y datos oficiales de los países.<sup>a</sup>

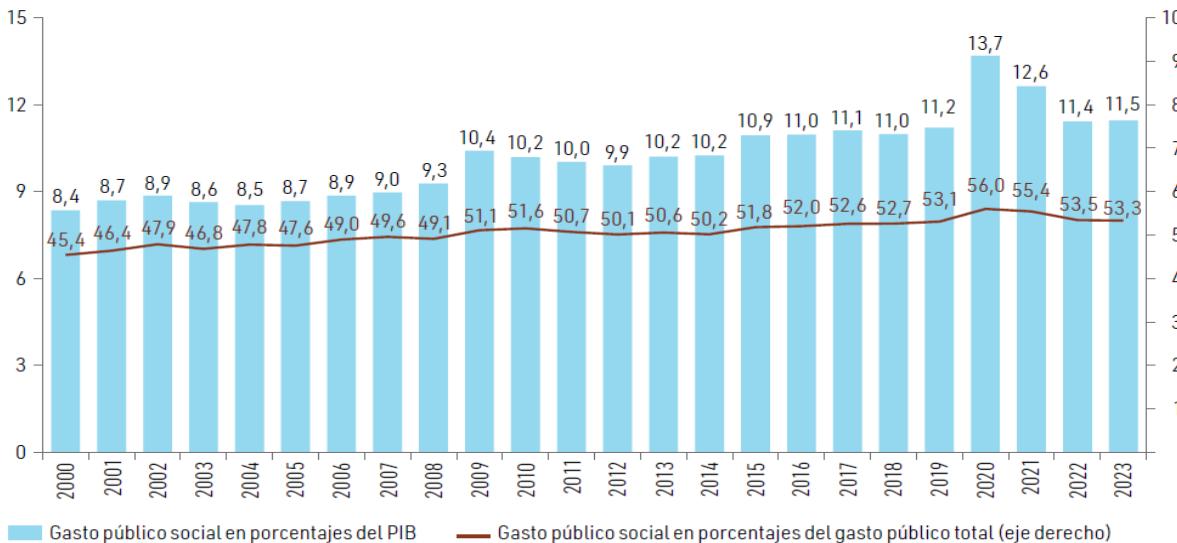
Nota: Las líneas rojas corresponden a los umbrales de referencia (a modo de intervalo inferior y superior) del gasto necesario para erradicar la pobreza extrema o la pobreza total, expresados como porcentajes del PIB proyectado en 2030. Las líneas azules se refieren a los umbrales expresados como porcentajes del gasto público total. De esta forma, la gran mayoría de los países podría lograr su objetivo al cumplir con el umbral superior de uno de los criterios y el inferior del criterio complementario.

<sup>a</sup> En las cifras de 2030 se considera un crecimiento constante del PIB del 2% anual en todos los países.

# Gasto social en AL (II)

Gráfico IV.12

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2023  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)

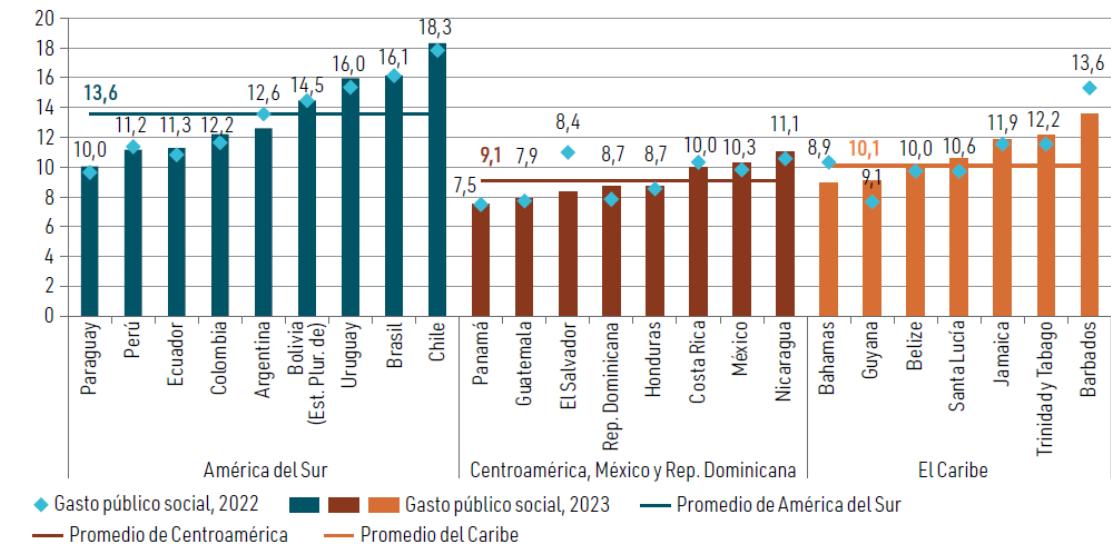


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores distintos a cero de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

Gráfico IV.14

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2022 y 2023  
(En porcentajes del PIB)

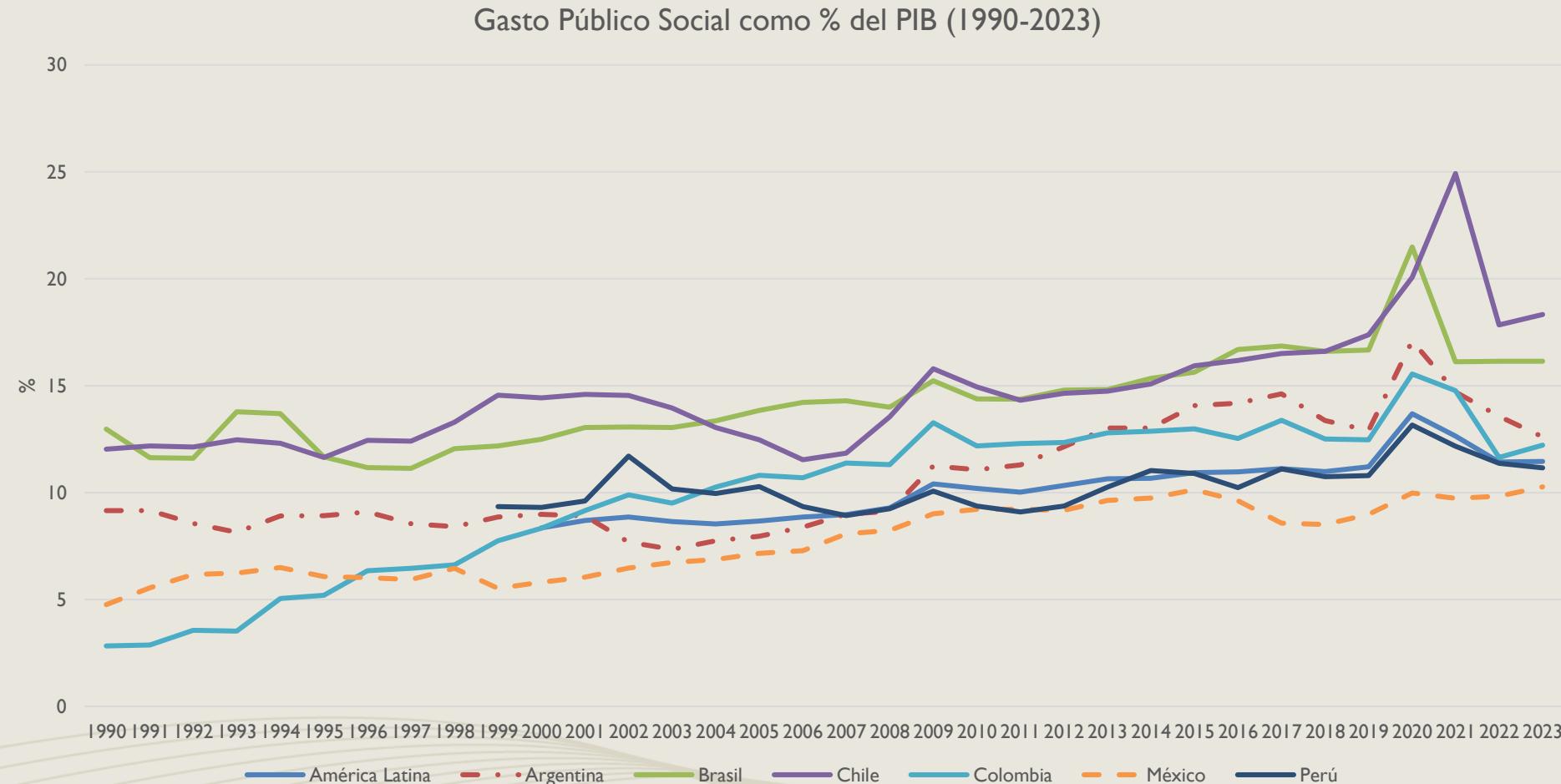


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022. A efectos de comparación, se incluyen como referencia los niveles de gasto público social de 2022.



# Gasto social en AL (2)

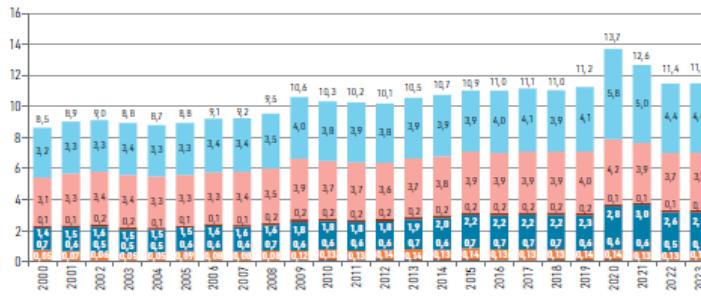


Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

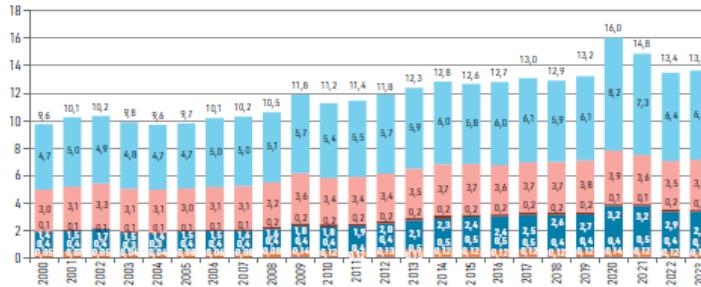
# Gasto social en AL (III)

**Gráfico IV.18**  
América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2023  
(En porcentajes del PIB)

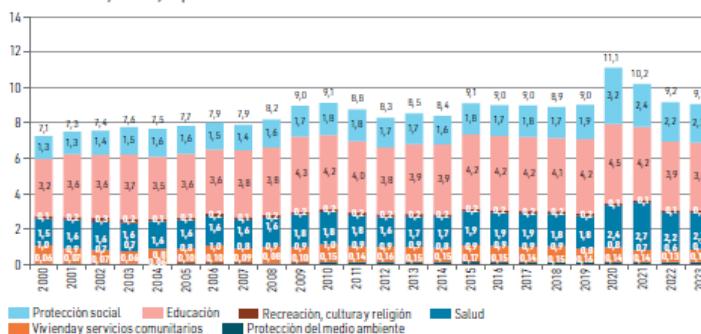
A. América Latina



B. América del Sur

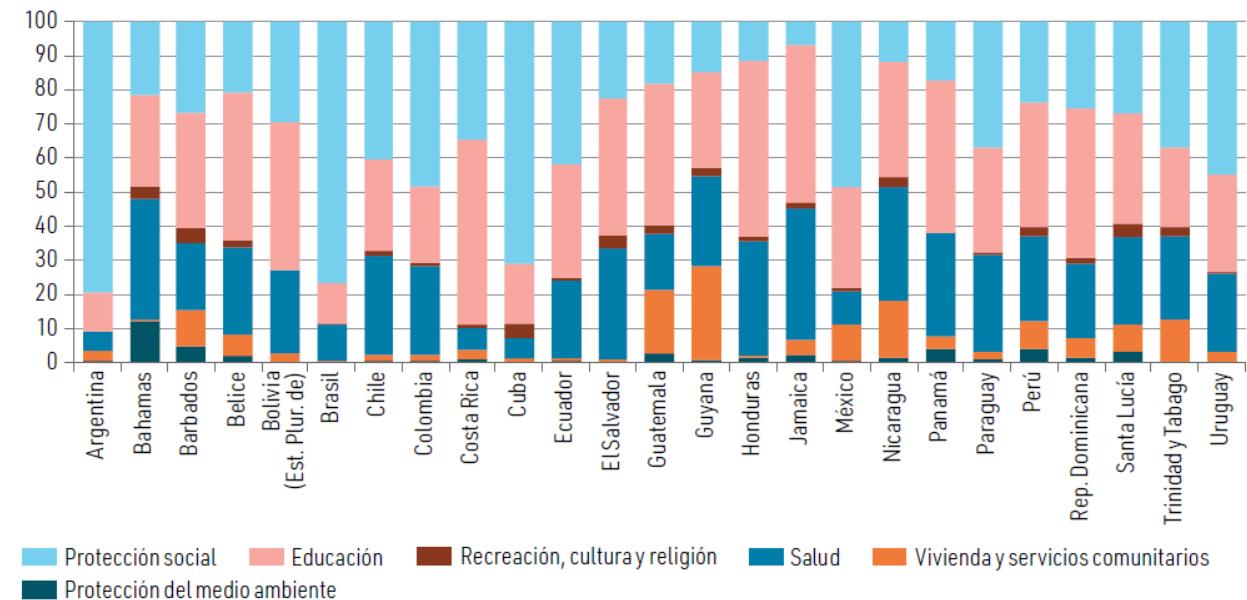


C. Centroamérica, México y República Dominicana



**Gráfico IV.19**

América Latina y el Caribe (25 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2023  
(En porcentajes)



■ Protección social ■ Educación ■ Recreación, cultura y religión ■ Salud ■ Vivienda y servicios comunitarios

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.



# Evolución del régimen de bienestar mexicano

## ISI (1940-1982)

- Modelo de sustitución de importaciones
- Bienestar ligado al empleo formal
- Exclusión de sectores informales

## Neoliberalismo (1982-2000)

- Modelo de desarrollo neoliberal
- Mayor énfasis en programas focalizados y transferencias monetarias (Progresa)
- Profundización de la segmentación y estratificación.

## Reformas sociales (2000-2018)

- Expansión de la protección social
- POP, Seguro Popular...
- Intenciones de coordinación (Contigo, Vivir Mejor, CNDH).
- Persistencia de desigualdades

## Cuarta Transformación (desde 2018)

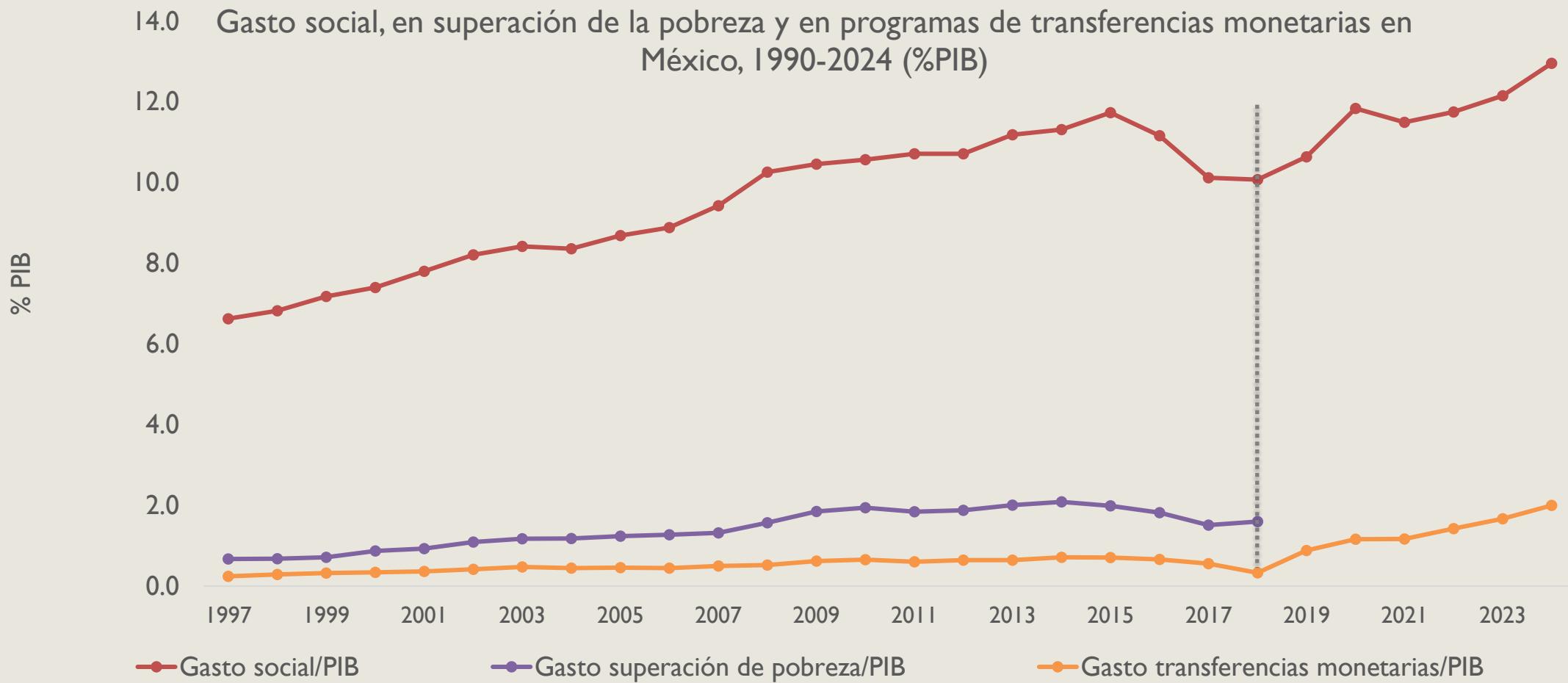
- Nuevos programas sociales AMLO y Sheinbaum, INSABI, IMSS-B
- Transferencias, menor progresividad
- ¿Universalidad vs focalización?
- ¿Ruptura o continuidad del modelo neoliberal?

## Pandemia COVID-19 (2020-2021)

- Visibilización de desigualdades estructurales
- Limitadas acciones de emergencia
- Discusión sobre avanzar hacia un estado de bienestar universal



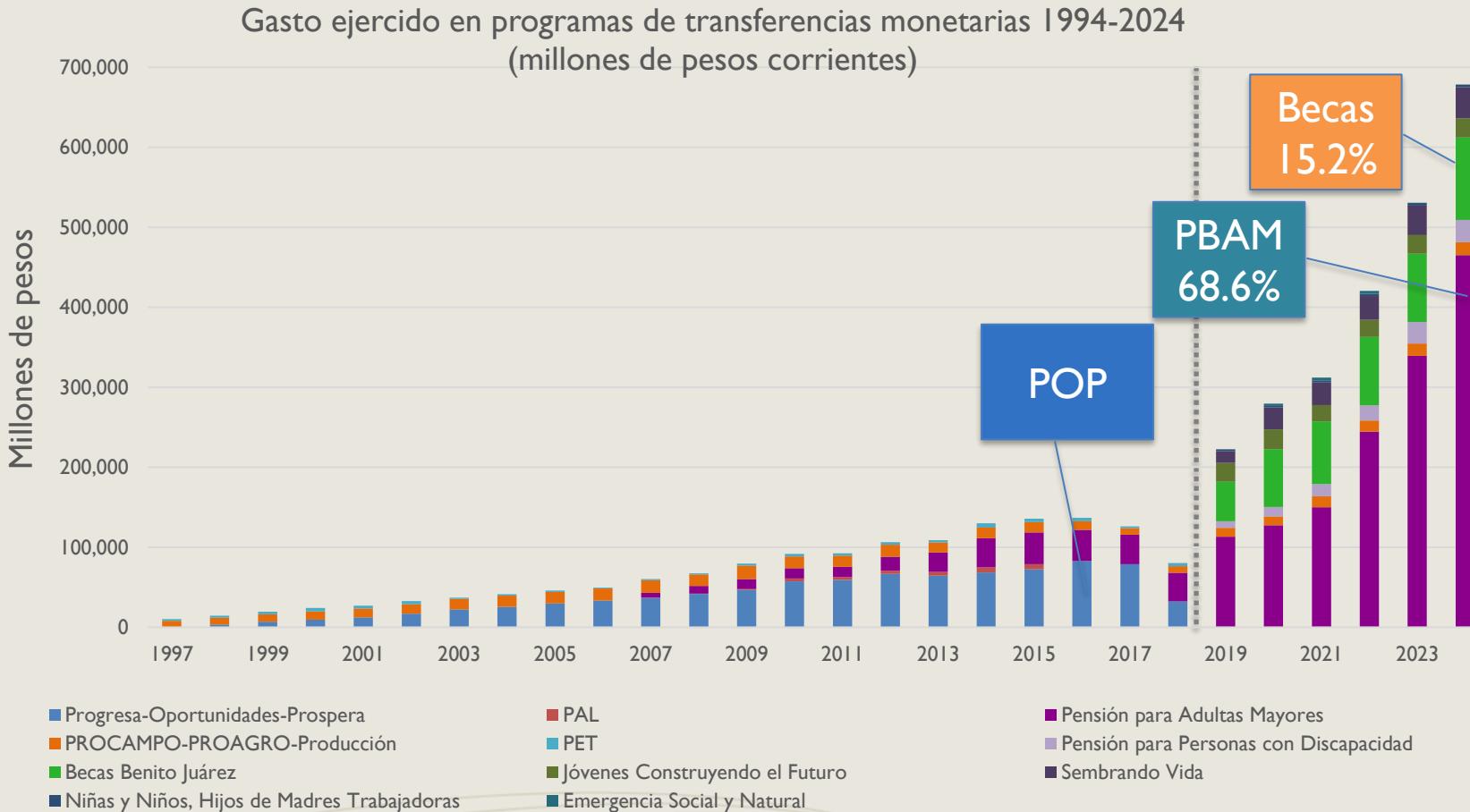
# Gasto social: focalización y transferencias en México



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2022), Presidencia de la República (2000, 2024), SHCP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2024) y Coneval (2024).

Nota: Datos hasta 2023 es presupuesto ejercido, datos de 2024 son presupuesto aprobados y pre-criterios del PEF.

# Gasto en programas sociales en México

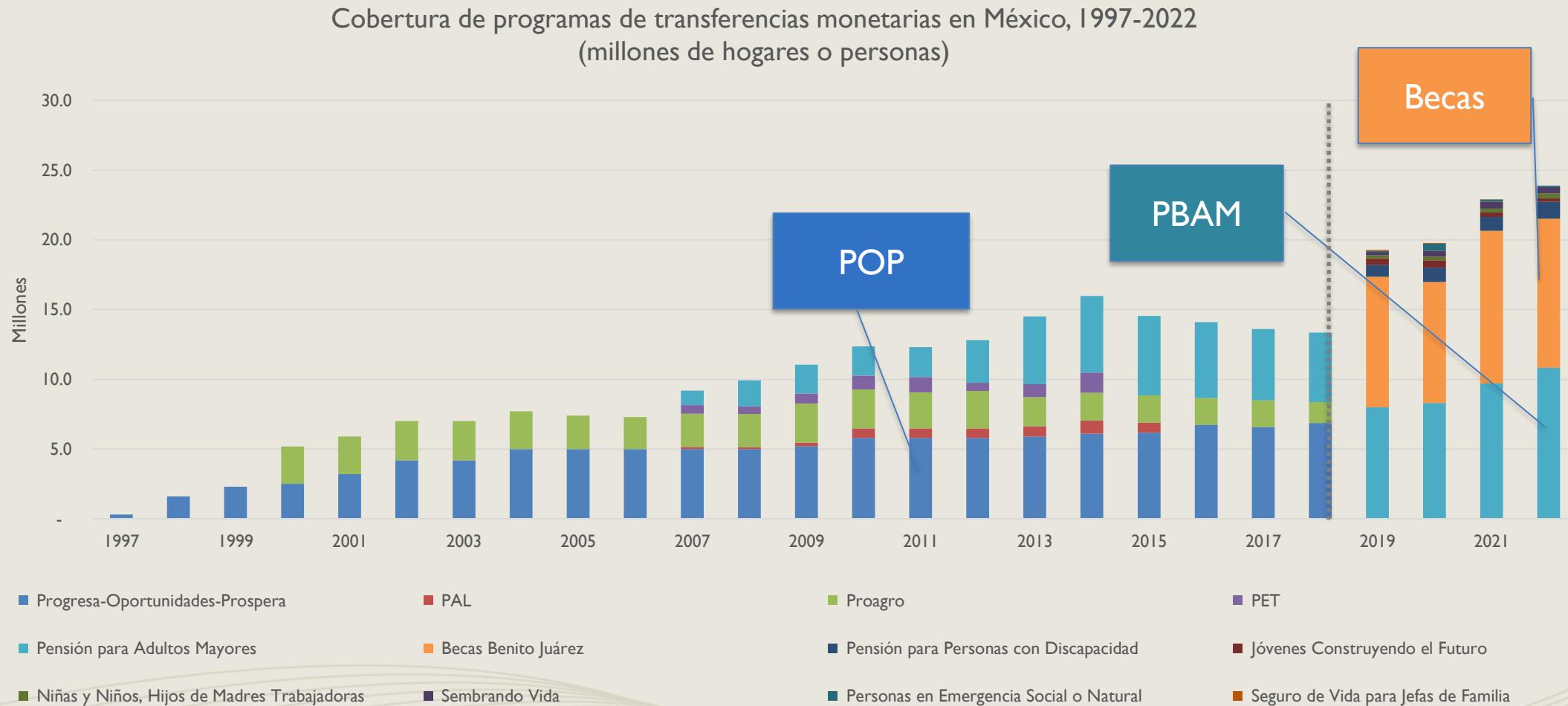


- En ambos **predominaron algunos programas sociales** de transferencias monetarias que tuvieron mayor peso presupuestario, cobertura y centralidad en la propuesta de política (POP/PBAM).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Gobierno (2000, 2008, 2012, 2018 y 2022), Cuenta Pública (2012-2019) y Coneval (2024).

\*Nota: 2023 y 2024 son presupuesto aprobado.

# Cobertura de programas sociales en México

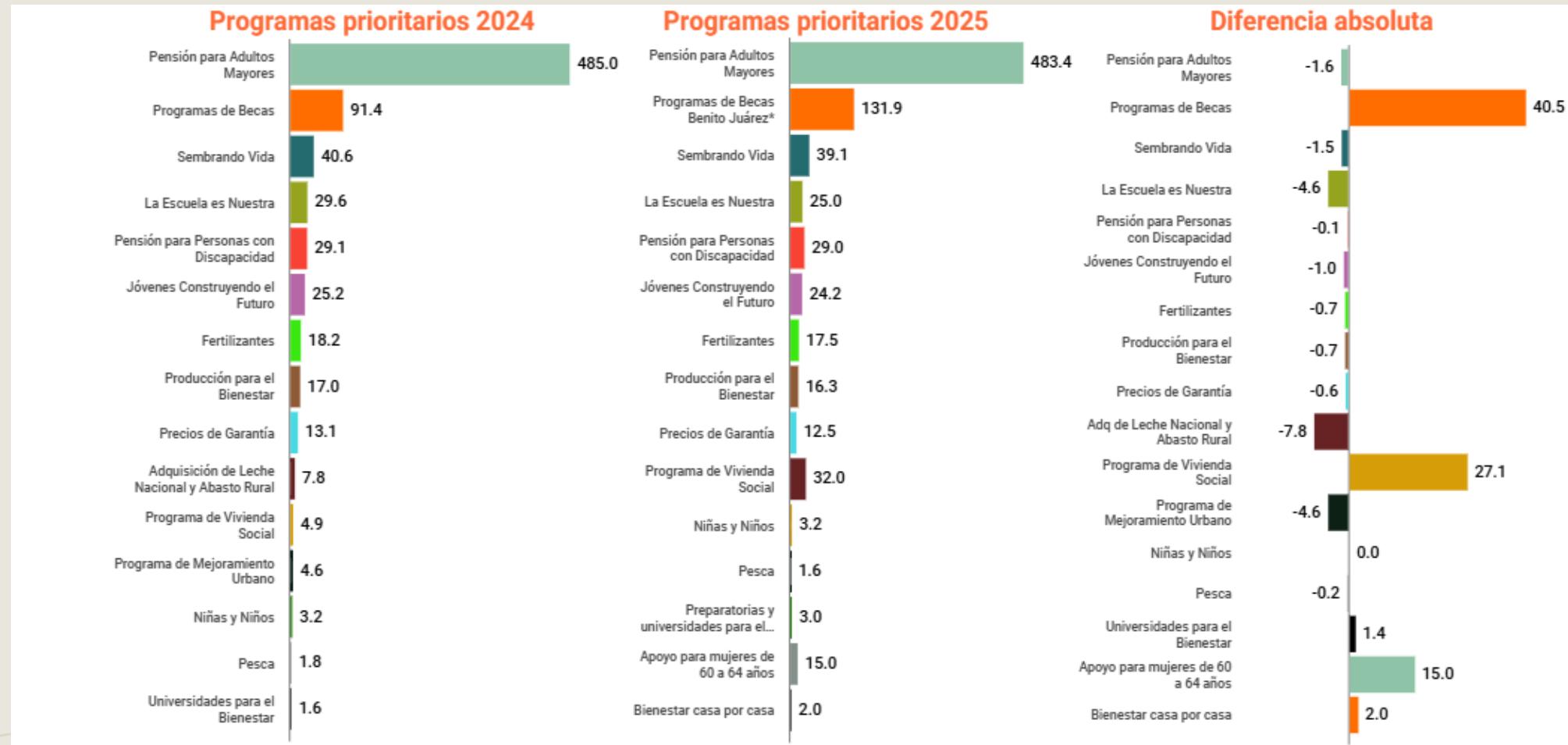


Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2012, 2013, 2018, 2022) y CONEVAL (2020, 2021, 2022).

Nota: POP y PAL en millones de hogares y el resto de los programas en millones de personas.



# Gasto en programas sociales en México, 2024-2025



Fuente: Elaborado por México Evalúa con datos de los CGPE 2024 y 2025. \* Contiene Beca Universal de Educación Rita Cetina, Jóvenes Escribiendo el Futuro y Beca Universal de Educación Media Superior Benito Juárez



# Referencias

- Barba, C. (2021) *El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*, Serie Estudios y Perspectivas, 191, CEPAL.
- Filgueira, C. y F. Filgueira (2002), “Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability”, en E. Huber (ed.), *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania (capítulo 5).
- Arza, Camila y Juliana Martínez Franzoni. (2024) “Latin American social policy from the 2000s to the COVID-19 pandemic: a tale of successes and shortcomings”. En Bent Greve, Minna van Gerven and Amílcar Moreira (Eds), *Handbook on the political economy of social policy*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 253-264.
- Yaschine, I. (2023) “Política Social en México en el siglo XXI. Cambios, continuidades y retos”, en E. Provencio y R. Cordera (coords.) *Los derroteros del Desarrollo*, México: PUED-UNAM, pp. 148-162. ISBN: 978-607-30-7833-7, <https://doi.org/10.22201/pued.9786073078337e.2023.c10>