

# El Congreso mexiquense frente al reto de la desigualdad social

✕ Jessica Hurtado Garduño<sup>1</sup>

Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México

**Resumen:** Este artículo analiza el papel del Congreso del Estado de México frente a la desigualdad social, revisando la proliferación de programas sociales y el dilema entre enfoques asistenciales y estructurales. Se destaca la importancia de fortalecer la legislación y la evaluación para lograr una política social más efectiva y sostenible en la entidad.

**Palabras clave:** Desigualdad social; política social; justicia social; reformas estructurales; Congreso del Estado de México.

## UNA HERENCIA PERSISTENTE

La desigualdad social representa la división estructural entre quienes tienen acceso a oportunidades y recursos y quienes, de manera sistemática, quedan “atrás”. Según la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la desigualdad social se produce cuando una persona recibe un trato diferente debido a su posición social, situación económica, religión, género, cultura de origen o preferencias sexuales, entre otros factores (ACNUR, 2018).

En el Estado de México esta división adquiere una magnitud crítica: para 2018, el 42.7 % de la población vivía en pobreza, es decir, aproximadamente 7 546 500 personas, cifra que supera en 0.8 puntos porcentuales la media nacional (41.9 %). Además, alrededor de 4.97 millones de personas enfrentaban al menos una carencia social y 1.54 millones se encontraban en situación de vulnerabilidad por ingresos (Coneval, 2020).

Estos datos ilustran que la desigualdad no es solo un problema estadístico, sino una herencia persistente que reproduce la marginalidad y limita el desarrollo. Ante este reto, las instituciones políticas —y en particular el Congreso del Estado de México— se constituyen como actores clave, pues tienen en sus manos la facultad y responsabilidad de concretar reformas con un impacto directo en la calidad de vida de millones de personas.

En las siguientes líneas se reflexiona precisamente sobre esa capacidad: ¿puede el Congreso del Estado de México realmente incidir en la reducción de las brechas sociales en la entidad? La discusión reconoce el papel estructural del Poder Legislativo en la construcción de la política social y analiza los dilemas que enfrenta al equilibrar la atención inmediata de necesidades asistenciales con la promoción de transformaciones estructurales que generen impactos sostenibles en la desigualdad.

<https://inesle.gob.mx/revistaview/26/congreso-mexiquense-desigualdad>



Esta contribución se encuentra publicada bajo una licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Analista de la Secretaría Técnica del INESLE. Correo electrónico: [jessica.hurtado@congresoedomex.gob.mx](mailto:jessica.hurtado@congresoedomex.gob.mx)

EL CONGRESO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

El Congreso del Estado de México ejerce un rol central en la política social, con un alcance que responde a sus atribuciones en el ámbito local. En la entidad la tarea legislativa incluye autorizar el Presupuesto de Egresos, supervisar su ejecución y establecer reglas para programas sociales. Estas decisiones normativas se materializan principalmente a través del presupuesto, que funge como el instrumento vital de la política social.

En este sentido, el Congreso ha mostrado avances recientes: en el Presupuesto de Egresos 2025 se aprobó que casi el 54 % del total de los egresos estatales (388 550.6 millones de pesos) se destine al eje 4 del Plan de Desarrollo Estatal (bienestar social). De manera específica, se etiquetaron 209 444.9 millones de pesos para el combate a la pobreza, atención a grupos vulnerables, salud, educación y servicios públicos dignos, entre otras acciones sociales (Congreso del Estado de México, 2024).

Bajo esta lógica, la política social en el Estado de México se distingue por la amplitud de sus programas, lo que refleja un interés político en cubrir múltiples sectores sociales y responder a la presión de atender a grupos vulnerables con medidas inmediatas. Sin embargo, cuando la estrategia social se basa en la multiplicación de esquemas de apoyo sin un eje articulador claro, existe el riesgo de construir una estructura burocrática costosa y poco eficiente, cuyos resultados sean limitados en términos de reducción de la desigualdad. Además, la proliferación de programas genera una interrogante relevante: ¿esta estrategia fortalece genuinamente el bienestar de la población o responde más bien a una lógica de visibilidad política en el corto plazo?

Figura 1. Programas sociales en el Estado de México de acuerdo con el eje 4 del Plan de Desarrollo.

Nombre del programa	Tipo de apoyo	Total de beneficiarios	Nombre del programa	Tipo de apoyo	Total de beneficiarios
Mujeres con Bienestar	Monetario	650 000	Niñez Indígena con Bienestar	En especie	16 000
Alimentación para el Bienestar	En especie	+578 000	Desarrollo Indígena con Bienestar	En especie	Sin información
Servir para el Bienestar	En especie	Sin información	Bienestar Cultural Indígena	Monetario	805
Alimentación Escolar para el Bienestar	En especie	730 192	Jóvenes con bienestar	Monetario	Casi 6 000
Programa Bienestar y Desarrollo Comunitario	En especie	44 650	Apoyo al Desempleo para el Bienestar	Monetario	7 069
Canasta Alimentaria del Bienestar	En especie	90 855	Autoempleo para el bienestar	En especie	1 600
Vivienda para el Bienestar	En especie	70 900 viviendas (por realizar)	Mi primer hogar	En especie	Sin información

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de México (2025).

De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno de la gobernadora del Estado de México, Delfina Gómez Álvarez, la entidad ha implementado una amplia gama de programas sociales orientados a distintos sectores de la población, con el objetivo de reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables. Entre los principales esquemas destacan apoyos monetarios como Mujeres con

Bienestar y Jóvenes con Bienestar, así como transferencias en especie en rubros como alimentación, vivienda y desarrollo comunitario. Esta diversidad de apoyos refleja la intención de abarcar múltiples dimensiones, lo que da cuenta de la magnitud y el alcance de la política social emprendida durante la administración actual.

Si bien contar con una gama de apoyos permite atender necesidades específicas, la ausencia de mecanismos sólidos de evaluación dificulta determinar si las personas beneficiarias logran superar su condición de vulnerabilidad o si simplemente permanecen bajo esquemas de ayuda temporal.

Así, la política social parece debatirse entre dos caminos: mantener un diseño amplio y fragmentado, de alto impacto mediático, o apostar por una reestructuración que concentre esfuerzos en menos programas, pero con mayor capacidad de transformación estructural.

La cuestión de fondo no radica únicamente en la cantidad de personas atendidas, sino en la calidad, sostenibilidad y pertinencia de los apoyos otorgados. La verdadera discusión debe centrarse en si las políticas están contribuyendo a cerrar brechas sociales y a modificar las condiciones estructurales que generan desigualdad o si, por el contrario, consolidan modelos asistencialistas que perpetúan la dependencia y postergan soluciones de fondo.

#### DE LO ASISTENCIAL A LO ESTRUCTURAL

Desde la perspectiva del alcance y los objetivos, la política social puede diferenciarse entre asistencial y estructural. Las políticas asistenciales son aquellas que buscan atender necesidades inmediatas o emergentes de la población mediante transferencias directas, subsidios o servicios básicos, sin modificar las causas estructurales de los problemas sociales. Como señala Aguilar Villanueva (1992), se trata de acciones de corto plazo orientadas a “aliviar carencias puntuales”, centradas en la atención de síntomas, más que en la solución de fondo, caracterizadas por su inmediatez, focalización y dependencia de recursos gubernamentales.

En el mismo sentido, Brearley (2016) distingue este tipo de políticas como aquellas que buscan redu-

cir la pobreza y atender los problemas de equidad, son semejantes a un “parche temporal”, otorgan un valor monetario menor y solo intentan aliviar las circunstancias de quienes ya se encuentran en una situación complicada.

En el Estado de México, programas como Mujeres con Bienestar y Alimentación para el Bienestar ejemplifican este enfoque. El primero cuenta con una inversión de \$39 981 694 y beneficia a más de 650 000 mujeres en los 125 municipios de la entidad. El segundo está dirigido a mujeres de 50 a 64 años en situación de pobreza o con carencia alimentaria, con una inversión de \$2 166 000 000 y un padrón de más de 578 000 beneficiarias. Ambos programas cumplen la función de mitigar vulnerabilidades inmediatas; sin embargo, su impacto resulta limitado si no se acompaña de políticas estructurales capaces de incidir en las raíces de la desigualdad y ofrecer soluciones duraderas más allá de los ciclos gubernamentales (Secretaría del Bienestar del Gobierno del Estado de México, 2024).

Por su parte, la política estructural, de acuerdo con Aguilar Villanueva (1992), pretende incidir en las causas de los fenómenos sociales, más que en sus manifestaciones inmediatas, actuando sobre las estructuras productivas, institucionales o normativas. Por su parte, Gaudin y Pareyón Noguez (2020) definen las políticas estructurales como intervenciones de mediano y largo plazo que buscan transformar las estructuras productivas, sociales e institucionales que generan desigualdades persistentes.

El megaproyecto anunciado en el Estado de México, que prevé 75 786 millones de pesos hasta 2030 para construir escuelas, hospitales, sistemas de agua, transporte y vivienda, ilustra esa tensión: aunque en el papel se plantea como una apuesta transformadora, la experiencia histórica demuestra que muchas de estas iniciativas quedan inconclusas, recortadas presupuestalmente o se convierten en símbolos propagandísticos más que en motores efectivos de desarrollo.

En este sentido, la distinción entre política asistencial y estructural, lejos de ser un binomio claro, revela la fragilidad del diseño institucional. Mientras el asistencialismo atiende con inmediatez, pero fomenta dependencia, la política estructural pre-

tende atacar las causas de la desigualdad, aunque frecuentemente se diluye en promesas que no logran consolidarse frente a la presión de los tiempos electorales.

Esta visión cortoplacista tiene raíces claras. Primero, los incentivos electorales favorecen los programas asistenciales (transferencias directas y apoyos inmediatos que permiten a legisladores y partidos demostrar sensibilidad social y obtener réditos políticos inmediatos, incluso si estos beneficios no generan cambios duraderos); segundo, la fragmentación legislativa y la competencia partidista complican la construcción de consensos que trasciendan la administración en turno; y tercero, los programas estructurales requieren indicadores complejos y evaluaciones de impacto de largo plazo, lo que limita su visibilidad y dificulta justificar su pertinencia frente al electorado y en el debate parlamentario.

A pesar de estos obstáculos, reducir al Congreso a ser un actor de políticas asistenciales sería injusto. Reformas recientes, como la incorporación constitucional de los programas sociales prioritarios — Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Becas Benito Juárez y Sembrando Vida— como derechos permanentes, así como la creación de la Ley General de Alimentación Adecuada y Sostenible, reflejan la intención de institucionalizar derechos sociales y dotar a la política social de un carácter vinculante más allá de los ciclos electorales.

No obstante, el verdadero desafío radica en operacionalizar estos derechos: garantizar presupuestos estables, diseñar programas con visión de largo plazo y establecer mecanismos de evaluación que no dependan de intereses partidistas.

En última instancia, la trascendencia del Congreso dependerá de su capacidad para reconfigurar incentivos políticos y asumir una visión de Estado, en lugar de limitarse a la lógica de resultados inmediatos. Mientras la efectividad de los programas continúe medida por su rentabilidad electoral y no por su impacto en la reducción de la desigualdad, la política social en el Estado de México seguirá fragmentada, asistencial y vulnerable a la inestabilidad de cada legislatura.

## HACIA UNA LEGISLACIÓN PARA LA JUSTICIA SOCIAL

El diseño de políticas sociales en el Estado de México evidencia la necesidad de propuestas de enfoque claras, que integren participación ciudadana y visión de largo plazo. Las leyes no deben limitarse a responder a contingencias inmediatas; su efectividad depende de que se construyan con la colaboración de la sociedad, se alineen con objetivos de desarrollo humano y contemplen mecanismos de seguimiento y evaluación que garanticen resultados sostenibles.

En este contexto, es fundamental reconocer que el Congreso del Estado de México no es un actor omnipotente, pero sí constituye un elemento clave en la ruta hacia la justicia social. Su papel consiste en definir marcos normativos, asignar recursos, supervisar su ejecución y establecer reglas que permitan transformar la desigualdad estructural, incluso dentro de los límites del ámbito local y las restricciones presupuestales.

Asimismo, queda claro que la desigualdad no se combate con más leyes, sino con leyes efectivas, evaluadas y vinculadas a programas que realmente alcancen a los sectores más vulnerables. La creación normativa debe estar acompañada de instrumentos que permitan medir impactos, corregir desviaciones y asegurar que los objetivos planteados se traduzcan en beneficios tangibles para la población.

Finalmente, existe una necesidad urgente de pasar de la retórica a la acción legislativa transformadora. La verdadera justicia social no se alcanza mediante discursos o promesas, sino a través de un trabajo legislativo constante, basado en evidencia, evaluación y participación ciudadana, que permita construir políticas sociales sólidas, coherentes y capaces de generar cambios duraderos en la vida de los mexicanos.

## Referencias

ACNUR (2018) *Desigualdad: ¿Qué es, qué tipos existen y qué consecuencias tiene?* Disponible en: <https://eacnur.org/es/blog/que-es-desigualdad-que-tipos-existen-y-que-consecuencias-tiene> (Consultado: el 5 de septiembre de 2025).

Aguilar Villanueva, L.F. (ed.) (1992) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Brearley, E.J. (2016) "A History of Social Protection in Latin America: From Conquest to Conditional Cash Transfers", *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy* [Preprint], (56). Disponible en: <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2926>.

Coneval (2020) *Informe de pobreza y evolución 2020. Estado de México*. Ciudad de México, p. 119. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Mexico\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Mexico_2020.pdf) (Consultado: el 10 de septiembre de 2025).

Congreso del Estado de México (2024) *Avala Congreso casi 54% del presupuesto para bienestar social*. Disponible en: <https://congresoedomex.gob.mx/boletin/7c7a7db9-5a11-4069-84c8-702b8a9046a8> (Consultado: el 17 de septiembre de 2025).

Gaudin, Y. y Pareyón Noguez, R. (2020) "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica". CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e6ab3765-bb01-43a7-9279-757e3a3bd747/content>.

Gobierno del Estado de México (2025) *Segundo Informe de Gobierno del Estado de México*. Mtra. Delfina Gómez Álvarez. Estado de México. Disponible en: <https://transparenciafiscaledomex.gob.mx/inf-gob-2023-2029>.

Secretaría del Bienestar del Gobierno del Estado de México (2024) *Servir para el Bienestar*. Disponible en: <https://bienestar.edomex.gob.mx/servir-bienestar> (Consultado: el 4 de noviembre de 2025).