

La planeación de la política social en México, 2019-2024

*Adrián Galindo Castro**

Recepción: 18 de mayo de 2021 / Aceptación: 23 de agosto de 2021

Resumen Este artículo revisa la planeación de la política social en México desde finales del siglo xx hasta el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El presidente de México ha llamado a su proyecto la Cuarta Transformación (4T). En el desarrollo del trabajo se realiza una reconstrucción histórica de los partidos políticos de izquierda en su aspiración por alcanzar el poder presidencial y las circunstancias que lo hicieron posible. También se hace el itinerario de la política social de los gobiernos neoliberales en México. El propósito de la revisión es aclarar si el antagonismo manifiesto de López Obrador y su gobierno de la 4T frente al neoliberalismo lo definen como un gobierno de izquierda y si este proyecto tiene posibilidades de alcanzar las metas señaladas en su plan de desarrollo.

PALABRAS CLAVE: política social, cuarta transformación, programas sociales.

The planning of social policy in Mexico, 2019-2024

Abstract This paper reviews the planning of social policy in Mexico from the end of the twentieth century to Andrés Manuel López Obrador government. The president of México has named his project the Fourth Transformation (4T). Through the work develop-

.....
* Doctor en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana y profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. Correo: adrian_galindo@uaeh.edu.mx
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2558-4308>.

doi: doi.org/10.32870/cer.v0i129.7823 / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

ment a historical reconstruction of the left political party's interest to reach presidential power and the circumstances that made it possible are discussed. In the same way to chart the route of social policy in Mexican neoliberal governments. The main purpose of the review is to clarify if the manifested antagonism of López Obrador and his 4T faces neoliberalism as a leftist government and if his project has chances of reaching the established social policy goals.

KEYWORDS: social politics, Fourth Transformation, social programs.

Introducción

El predominio del enfoque de políticas públicas en la academia, con su énfasis en la democracia, ha relegado el análisis de la política social como campo constituido por proyectos reformistas orientados a transformar la estructura social para que sea más igualitaria. De igual forma, el sentido técnico y especializado que busca alcanzar el análisis de la política económica contrasta con el enfoque crítico que prevalece en las investigaciones acerca de los programas tendientes a mejorar la vida de los sectores menos favorecidos de la población. La política social se institucionalizó en las sociedades industriales como un proyecto reformista con un claro perfil político: el que le dieron los gobiernos socialdemócratas y laboristas. Su mayor logro histórico fue la construcción del Estado de bienestar. Esta tendencia de la izquierda moderada ha perdido su poder de convocatoria y ha sido sustituida por políticas conservadoras. En el caso de México es distinto, la política social fue obra primero de los gobiernos nacionalistas desarrolladores y posteriormente de los neoliberales. Empero, por primera vez, después de superar muchos obstáculos, gobierna el país un presidente identificado con la izquierda.

El objetivo de este trabajo es analizar la política social de la Cuarta Transformación (4T) para determinar qué tan distinta puede ser la política social de un gobierno de izquierda. Los métodos para abordar el trabajo son el histórico-estructural, para trazar el camino de la izquierda en México, y el análisis de marcos, para estudiar el discurso de la 4T. El material de trabajo lo constituye el principal instrumento del gobierno para hacer política en México: el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El análisis de los programas de desarrollo social arroja resultados ambivalentes; por un lado, destacan programas con una orientación a convertir en derechos sociales los que eran programas focalizados; por otro, hay programas que reproducen el modelo focalizado de los gobiernos neoliberales.

El Estado y la política social

Históricamente, la política social ha sido un rasgo de los Estados de bienestar. Sin embargo, la gestación de la intervención del Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras apareció a finales del siglo XIX en la Alemania de Bismarck,¹ y se consolidó en Europa al término de la Segunda Guerra Mundial. Como estrategia, el Estado de bienestar (*welfare state*) (Picó, 1999) y la política social² son intentos de imponer un capitalismo administrado que promueva el desarrollo industrial y al mismo tiempo organice la reproducción de la clase proletaria (Offe, 1990). Los beneficios materiales y de reconocimiento de estatus para la clase trabajadora que trajo consigo el modelo de política social laborista o socialdemócrata en Europa Occidental y el *New Deal* en Estados Unidos permitieron la colaboración entre el Estado y las organizaciones obreras para impulsar el desarrollo económico capitalista (Birnbaum, 2003), cancelando con ello cualquier proyecto de construcción de una sociedad socialista en los países occidentales industrializados (Silva-Triste, 2005). En este tipo de sociedades se presentaron variantes del capitalismo de bienestar (Esping-Andersen, 2011) encaminadas a establecer un equilibrio entre las responsabilidades de las familias, el Estado y el mercado (Esping-Andersen y Palier, 2010).

El exitoso proceso de reconstrucción del capitalismo industrial basado en el modelo de regulación fordista entró en crisis en la década de 1980 (Jessop, 1999), con lo cual comenzó una crisis de la ciudadanía laboral (Alonso, 2007). En esta nueva etapa del capitalismo industrial los intereses de las clases trabajadoras se fragmentaron entre quienes siguieron gozando de la protección suministrada por la seguridad social universal y las nuevas generaciones de trabajadores, que pasaron a integrar un *welfare mix* (Herrera-Gómez y Castón-Boyer, 2003) que convirtió los problemas sociales en preocupaciones privadas (Beck, 2007). Al revertirse las conquistas de las organizaciones obreras, la desprotección dejó de ser un fenómeno marginal (Castel, 2003) y la inseguridad laboral se

.....

¹ Bismarck logró arrebatarles a los socialistas sus principales consignas al iniciar un programa de pensiones para los adultos mayores, además de un seguro contra accidentes y un seguro médico pagado por el Estado (Romero-Tellaache y Berasaluce, 2019: 61).

² Por política social se entiende: «La intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general» (Montagut, 2014: 21).

instauró en amplios sectores de la economía, con lo que irrumpió en el escenario social un nuevo actor: el precariado (Castel, 2010). No existe en la actualidad un cuestionamiento amplio a las reglas de flexibilización laboral del capitalismo global (Dubet, 2011). La pérdida de soberanía de los Estados nacionales frente al mercado mundial (Sassen, 2007) ha representado una crisis de confianza en que el Estado resuelva los principales problemas de sus ciudadanos (Bauman y Bordoni, 2016). Las nuevas luchas sociales se han caracterizado por apostar más a las políticas de vida (por la equidad de género, los derechos de las minorías sexuales, temas ambientalistas) que a una resistencia articulada frente a las imposiciones del capital. En tanto, el Estado en las sociedades industrializadas ha reformulado sus prioridades de intervención social al reasignar más recursos al problema de la seguridad pública que al de la seguridad social (Wacquant, 2009).

El Estado y la política social en México

En relación con la trayectoria histórica de la política social, algo distinto ha ocurrido en México. Los derechos sociales fueron suscritos incluso antes del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La Constitución Política de 1917 reconoció los derechos de los trabajadores y estableció la obligatoriedad de la educación pública ante una incipiente clase obrera como resultado de las luchas campesinas que desencadenaron la primera revolución social del siglo xx. Al triunfo de esta, el grupo victorioso estableció un pacto de dominación (Brachet-Márquez, 2001) por el cual se fueron llevando a cabo reformas que mejoraban el nivel de vida de los agremiados en las grandes centrales obreras a cambio de supeditar estas organizaciones al control del Estado por medio del partido político. A partir del corporativismo se fueron implementando las políticas de seguridad social en México. Los pilares de la política social en la etapa nacionalista-desarrollista del Estado mexicano fueron la edificación del sistema de educación pública y el sistema nacional de salud (Frenk y Gómez-Dantés, 2008); este último, sin bien en la práctica dejó fuera a gran parte de la población, técnicamente era de carácter universal. El régimen de bienestar mexicano fue caracterizado en esta etapa como dual o de universalismo estratificado, ya que ofrecía cobertura a los asalariados de los sectores público y privado de la economía formal sin brindar atención a los trabajadores del sector informal de la economía (Bizberg, 2012).

Las severas crisis financieras que experimentó el Estado mexicano en 1976 y en 1982 como consecuencia del endeudamiento externo y del auge y la caída de los precios del petróleo, provocaron fuertes devaluaciones del peso que obligaron a los gobiernos mexi-

canos a firmar con el Fondo Monetario Internacional cartas de intención en las que los mandatarios se comprometieron a reducir el gasto público, lo que afectó directamente las partidas destinadas al gasto social. En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se llevaron a cabo drásticos ajustes y cambios radicales en materia de política económica, con el propósito de instaurar un modelo neoliberal. La siguiente administración, a cargo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), además de adoptar una política de privatización del sector público y de apertura comercial a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, implementó un ambicioso programa de política social de carácter asistencialista.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue el primero en su género por estar focalizado expresamente en el combate a la pobreza (Yaschine, 2015). En el mismo sentido, Carlos Salinas transformó en 1992 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social. En sentido contrario, él mismo sustituyó el sistema de pensiones y creó en su lugar fondos individuales a través de administradoras de fondos para el retiro (afores). Desde entonces, y hasta 2018, la Secretaría de Desarrollo Social tuvo a su cargo el Pronasol, que con diversos nombres (Progresá, Oportunidades) y ligeras variaciones constituyó la columna vertebral de la política social de los gobiernos neoliberales en el país.

En el caso de México, la discusión central de la política social gira en torno a su carácter universalista o, por el contrario, trabajar con programas focalizados como han recomendado algunos expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Cohen y Franco, 2005, 2006). En ninguno de los dos casos la seguridad social implica construir un régimen laboral que garantice la protección por medio del trabajo. El compromiso del Estado ante el predominio de una economía informal de grandes proporciones que no brinda seguridad a amplios sectores de la población obliga a los gobiernos, sean del signo que sean, a implementar programas paliativos que eviten una catástrofe social (Ordóñez-Barba, 2017). Con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones de 2018 y su propuesta de la Cuarta Transformación la pregunta que sale a relucir es ¿cuáles son las diferencias sustantivas entre el manejo de la política social de los cinco gobiernos neoliberales anteriores y un gobierno identificado como de izquierda?

La propuesta de la izquierda y la oposición a la política social neoliberal

En México el cambio político ha sido estudiado profusamente en términos de transición del autoritarismo a la democracia (Merino, 2003; Attili, 2006; Woldenberg, 2006, 2012)

y poco en términos del cambio en las políticas gubernamentales que han seguido los diferentes gobiernos. Cuando ha sido este el caso, el énfasis se ha puesto en los aspectos técnicos de cobertura y calidad y no en el efecto de legitimación que brindan los programas a los partidos y sus aspiraciones de gobernar en un contexto de pluralismo político. En materia de política social, ha existido más secuencia que discontinuidad en las políticas seguidas por los gobiernos mexicanos a partir de la década de 1990. Desde la óptica del modelo económico neoliberal que los inspiró, puede considerarse a los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) como de derecha, independientemente de que provinieran del Partido Revolucionario Institucional (PRI) o del Partido Acción Nacional (PAN). Aun así, los gobiernos señalados desplegaron una activa política social (Muños-Patraca, 2016) e intervinieron en un campo tradicionalmente de gobiernos de izquierda. Durante treinta años (1988-2018), la izquierda partidista intentó infructuosamente llegar al poder para desarrollar un programa distinto al de sus oponentes. La coyuntura que le permitió al actual mandatario obtener un triunfo electoral aplastante constituye el eje para analizar su perspectiva de política social. En tal sentido, se expone la concatenación de los siguientes enunciados a manera de hipótesis:

- La honestidad, principal fortaleza del movimiento encabezado por Andrés Manuel López Obrador para acceder al poder presidencial, constituyó el punto de partida para lanzar su plan de gobierno.
- La 4T es incierta en tanto proyecto político a mediano plazo una vez que el líder concluya su mandato, debido al enérgico sello personal del proyecto.
- En el proyecto de la Cuarta Transformación, la propuesta de política social se plantea como una confrontación en contra de los programas llevados a cabo por los gobiernos neoliberales. El debate se centra en el contraste focalización-universalismo.
- La parte medular de la política social de la 4T consiste en transformar las políticas focalizadas en derechos sociales.

La lucha anticorrupción como bandera de izquierda

El proyecto del presidente Andrés Manuel López Obrador, definido por él mismo como la Cuarta Transformación, es un programa de izquierda. Sin embargo, aunque sus detractores le recuerdan que primeramente militó en el PRI y años después se sumó al llamado de Cuauhtémoc Cárdenas para fundar el Partido de la Revolución Democrática (PRD),

lo cierto es que la corriente política construida por estos dos líderes recupera mucho del nacionalismo revolucionario del PRI anterior al neoliberalismo y retoma poco de las organizaciones de izquierda que se aliaron con el neocardenismo para formar el PRD. En tanto, los adversarios de López Obrador lo identifican como un político radical e inclusive antisistema; dicen que en la práctica ha sido un político apegado a la lógica de las contiendas electorales y como gobierno, su mandato se caracteriza por sus políticas gradualistas y un uso mesurado del presupuesto.

Cuando Andrés Manuel López Obrador fue jefe de gobierno de la Ciudad de México, su administración no estuvo exenta de acusaciones de corrupción y malversación de recursos públicos. El 2 de marzo de 2004, el secretario de Finanzas del gobierno capitalino, Gustavo Ponce Meléndez, fue filmado en un casino de Las Vegas, Nevada, apostando grandes sumas de dinero. Un día después, el coordinador de la fracción parlamentaria del PRD en el entonces Distrito Federal —hoy Ciudad de México—, René Bejarano, un político muy cercano al gobierno de López Obrador, en un noticiero al que fue invitado, fue exhibido en un video recibiendo grandes cantidades de dinero. A la postre, a los dos políticos mencionados se les detuvo, procesó y encarceló, pero no se probó que estos hechos hubieran contado con la complicidad del jefe de gobierno capitalino. Asimismo, durante su gobierno se intentó descarrilar la candidatura de López Obrador a la presidencia de la república mediante un proceso de desafuero porque supuestamente no acató una orden judicial; había desestimado un amparo para suspender una obra pública. Pero ante la presión popular, el exjefe de gobierno pudo competir en las elecciones de 2006, en las que no triunfó.

El plan de la Cuarta Transformación

Para los comicios presidenciales de 2018, López Obrador preparó una plataforma programática que tenía como eje central la lucha contra la corrupción de los llamados gobiernos neoliberales. En tres documentos principales,³ el líder político definió a grandes rasgos los mayores problemas del país, los responsables del desastre y la alternativa para enfrentar estos grandes males.⁴ En el PND puede leerse:

.....

³ El primero de ellos fue su libro *La salida* (López Obrador, 2017); el segundo, *Proyecto de nación 2018-2024*, documento plataforma de Morena en los comicios de 2018, y el tercero, el propio PND 2019-2024.

⁴ Metodológicamente, el análisis del discurso de la Cuarta Transformación se apoya en el *frame ana-*

El neoliberalismo se significó por el desmantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios generales y su remplazo por sistemas clientelares focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades gubernamentales en comisiones y organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción del país en la economía global... Lejos de superar o atenuar los aspectos políticos y sociales más inaceptables del desarrollo estabilizador, el neoliberalismo los acentuó y los llevó a niveles generalizados: la corrupción, el carácter antidemocrático de las instituciones y la desigualdad, entendida ésta no sólo como una diferenciación creciente entre segmentos de la población sino también entre regiones del país y entre el campo y la ciudad (PND 2019-2024: 5-6).

En su diagnóstico, López Obrador no concede ningún mérito a los programas de desarrollo social de los gobiernos anteriores. Por el contrario, indica que el desmantelamiento del régimen de bienestar anterior al giro neoliberal solo pudo llevarse a cabo por medio del fraude electoral. Al respecto, el documento señala:

México fue uno de los países en los que este modelo fue aplicado de manera más encarnizada, brutal y destructiva, y uno en los que duró más tiempo. Ello fue así porque la pequeña élite político-empresarial que lo impuso se adueñó de las instituciones y se perpetuó en ellas mediante sucesivos fraudes electorales. Pero ese largo y oscuro periodo terminó. En la elección del 1 de julio de 2018 el pueblo de México determinó un cambio de rumbo en la vida pública y en las instituciones (PND 2019-2024: 8).

.....

lisis, enfoque teórico original de Erving Goffman. En particular, se recupera la modalidad trabajada en México por Aquiles Chiu Amparán acerca del proceso de enmarcado (*framing process*); este autor señala al respecto, retomando a Snow y Benford, que los procesos de enmarcado cumplen tres tareas centrales: 1) el diagnóstico de algún evento o acontecimiento de la vida social como problemático que necesita una modificación; 2) la presentación de una solución para el problema diagnosticado que especifique lo que hay que hacer, y 3) un llamado a las armas, es decir, una motivación para proponer un remedio y comprometerse en la acción correctiva. Los marcos de diagnóstico y de pronóstico tienen como fin producir la movilización del consenso (Chiu-Amparán, 2008: 6).

En la propuesta de solución resalta el carácter histórico del proyecto lopezobradorista, su compromiso con el pueblo de México y su legado permanente en el derrotero de la sociedad mexicana:

Tenemos ante el mundo la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales. Debemos demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional [...] Hemos llamado a este mandato popular y social la Cuarta Transformación, porque así como a nuestros antepasados les correspondió construir modelos de sociedad para remplazar el orden colonial, el conservadurismo aliado a la intervención extranjera y el Porfiriato, a nosotros nos toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal, que no es exclusiva de México, aunque en nuestro país sea más rotunda y evidente (PND 2019-2024: 8).

La política social en el Plan Nacional de Desarrollo

El PND es el documento rector de los tres órdenes de gobierno en México. Por mandato constitucional, todo gobierno tiene la obligación de presentar su plan de desarrollo, que debe servir de guía para el ejercicio del presupuesto federal.

El objetivo principal de la política social en el gobierno de López Obrador está contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024:

El objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar. En última instancia, la lucha contra la corrupción y la frivolidad, la construcción de la paz y la seguridad, los proyectos regionales y los programas sectoriales que opera el Ejecutivo Federal están orientados a ese propósito sexenal (PND 2019-2024: 34).

La divergencia esencial frente a anteriores gobiernos consiste en pretender edificar un sistema de protección que supere los programas contingentes inspirados en el modelo de gestión social ya que: «Esas estrategias atenuaron, pero no erradicaron la pobreza y la miseria y fueron obra de un régimen claramente antidemocrático» (PND 2019-2024: 35).

La nueva propuesta se deslinda tanto del nacionalismo desarrollista como de la etapa neoliberal precedente. Después de hacer un diagnóstico de lo que han sido las políticas sociales en México y en las sociedades industrializadas, y de evaluar el momento histórico

en el que se encuentra el país, se vuelve imposible regresar a la etapa del desarrollo estabilizador; sin embargo, se apuesta por retornar a un régimen de derechos sociales.

En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son immanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio (PND 2019-2024: 37).

Los programas de política social en la 4T

La sección II del PND corresponde a la política social, y está dividida en dos partes: nueve programas dirigidos a sectores sociales particulares y dos derechos sociales contemplados en la Constitución. La estrategia para hacer realidad el lema «primero los pobres», sostenido por López Obrador desde tiempo atrás, está diseñada como una progresión que va de programas que en anteriores gobiernos se trabajaron como programas focalizados a convertir algunos de ellos en derechos constitucionales. En el mismo sentido, los derechos a la educación y a la salud, que recibieron en los gobiernos liberales un enfoque privatizador, recobran su carácter público. El contenido de los programas es el siguiente:

Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

El objetivo de este programa es contribuir al bienestar de las personas adultas mayores a través de la entrega de una pensión no contributiva que ayude a mejorar las condiciones de vida y a la vez permita el acceso a la protección social. El programa atiende a todos los adultos mayores de 68 años de todo el país y a los mayores de 65 años que viven en municipios de pueblos indígenas. La pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores consiste en un apoyo económico de 2 550 pesos cada dos meses.

Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad

Este programa apoya a todas las personas con discapacidad que pertenezcan a grupos indígenas del país de 0 a 64 años de edad, así como a niñas, niños y jóvenes con discapacidad permanente de 0 a 29 años que vivan en municipios y zonas urbanas de alta y muy alta marginación. El monto de apoyo es de 2 550 pesos, que serán entregados bimestralmente. La meta de población por atender es de un millón de personas con discapacidad.

El apoyo económico se entrega de manera directa —sin intermediarios— mediante el uso de una tarjeta bancaria.

Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez

Su principal objetivo es disminuir el nivel de deserción escolar mediante el otorgamiento de becas educativas a niños, jóvenes y adultos que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en situación de vulnerabilidad. El apoyo económico es de 800 pesos mensuales y se entrega bimestralmente por familia (1 600 pesos bimestrales).

Jóvenes Construyendo el Futuro

Este programa tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. Su alcance es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 600 pesos para que se preparen durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde reciben capacitación para desarrollar habilidades que les permiten insertarse con éxito en el ámbito laboral. La capacitación tiene una duración máxima de doce meses. La relación entre becarios y tutores no se considera de carácter laboral. El apoyo mensual de 3 600 pesos se entrega directamente y de manera igualitaria entre mujeres y hombres. Los becarios reciben, además, por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. Los becarios no deben realizar labores como asistentes personales, de seguridad privada, veladores, promotores de partidos políticos ni trabajo doméstico.

Pueden participar como tutores empresas de todos los tamaños y sectores; personas físicas como plomeros, electricistas, artesanos y profesionistas; instituciones públicas tales como secretarías, municipios, gobiernos locales, poderes legislativo y judicial, órganos autónomos o desconcentrados y organismos internacionales; organizaciones de la sociedad civil; universidades, sindicatos, escuelas, hospitales y museos, entre otros.

Jóvenes Escribiendo el Futuro

Es un programa nacional dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional

Agraria, Universidad Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se da prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, hombres indígenas y afrodescendientes, personas que vivan en una zona de atención prioritaria y personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se le da un apoyo de 4 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tiene como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que este tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios pueden inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen.

Sembrando Vida

Este programa busca atender dos problemáticas: la pobreza rural y la degradación ambiental. Sus objetivos son rescatar el campo, reactivar la economía local y la regeneración del tejido social en las comunidades. Cubre los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Se otorga apoyo económico a mayores de edad que viven en localidades rurales, tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los beneficiarios reciben un apoyo mensual de 5 000 pesos, apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales.

Programa Nacional de Reconstrucción

Este programa está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque en derechos humanos, y se aplica en los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes viven en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, y se consideran las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas. Este programa es operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción, creada mediante decreto presidencial y encabezada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

participan en ella las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud, de Cultura y de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. En todos los casos se busca contribuir al fortalecimiento de la economía local. El programa tiene un presupuesto de 8 000 millones de pesos, que son ejercidos por las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (5 600 millones), de Educación Pública, de Salud y de Cultura (800 millones cada una).

Desarrollo Urbano y Vivienda

El Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda está dirigido a 14 municipios del país, para aminorar el contraste de zonas con hoteles de gran lujo y desarrollos urbanos exclusivos con respecto a colonias marginadas. Con él se realizan obras de rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos. Incluye ciudades fronterizas como Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, así como colonias marginadas de cuatro centros turísticos: Los Cabos, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad. La vivienda social es una prioridad y se realizan acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda.

Tandas para el Bienestar

Este programa tiene como propósito que un millón de pequeños negocios reciban un crédito a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas. El objetivo es mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas, con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social. Los créditos iniciales serán de 6 000 pesos y al término de un año, si el crédito se ha pagado, el beneficiario podrá acceder a otro préstamo por 10 000; en el siguiente ciclo la cantidad que se financiará será de 15 000 y el tope máximo será de 20 000. El gobierno federal dispone de 6 000 millones de pesos para financiar este programa.

En el tema de la educación el diagnóstico que hace el gobierno de la 4T es el siguiente:

Durante el periodo neoliberal el sistema de educación pública fue devastado por los gobiernos oligárquicos; se pretendió acabar con la gratuidad de la educación superior, se sometió a las universidades públicas a un acoso presupuestal sin precedentes, los ciclos básico, medio y medio superior fueron vistos como oportunidades de negocio para venderle al gobierno insumos educativos inservibles y a precios inflados, se emprendió una ofensiva brutal en contra de las escuelas normales rurales y en el sexenio pasado se operó una mal llamada reforma educativa que era en realidad una

contrarreforma laboral, contraria a los derechos laborales del magisterio y orientada a crear las condiciones para la privatización generalizada de la enseñanza (PND 2019-2024: 42-43).

El gobierno federal se compromete a mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y revertir la reforma educativa, tal como lo manifiesta en el PND.

En el rubro de salud, el gobierno de la 4T impugna frontalmente el tipo de políticas implementadas por los tres gobiernos anteriores y cuestiona los méritos del programa estrella de las administraciones anteriores: el Seguro Popular. Al respecto, el documento que se comenta dice: «La administración que inició el 1 de diciembre de 2018 encontró un sistema de salud pública insuficiente, ineficiente, depauperado y corroído por la corrupción... El desastre del sistema de salud pública es resultado de los afanes privatizadores y de los lineamientos emitidos por organismos internacionales copados por la ideología neoliberal» (PND 2019-2024: 44).

El gobierno de López Obrador tiene como prioridad promover el derecho a la salud a rango constitucional. Busca lograrlo por medio de la cobertura a todas las personas que no reciben el servicio de atención médica por la vía del trabajo formal. El compromiso del gobierno de la 4T de garantizar los servicios médicos llevó a la cancelación del Seguro Popular, vigente durante tres administraciones, y la instauración del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi).

El gobierno federal realizará las acciones necesarias para garantizar que hacia 2024 todas y todos los habitantes de México puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita, incluidos el suministro de medicamentos y materiales de curación y los exámenes clínicos. Este objetivo se logrará mediante la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, que dará servicio en todo el territorio nacional a todas las personas no afiliadas (PND 2019-2024: 45).

La política social y el gasto público

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), el gasto público social (GPS) es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente a atender el desarrollo y el bienestar de su población (CEFP, 2019). Retomando la declaración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el objetivo del GPS es proveer servicios y bienes públicos a los ciudadanos y los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y lo-

CUADRO 1. Proporción que representa el gasto público social en el producto interno bruto (porcentajes)

Año	PIB destinado a gasto social	Año	PIB destinado a gasto social
1990	5.00	2004	9.02
1991	5.74	2005	9.39
1992	6.37	2006	9.52
1993	6.98	2007	10.03
1994	7.59	2008	10.89
1995	7.21	2009	11.17
1996	7.21	2010	11.28
1997	7.41	2011	11.41
1998	7.80	2012	11.27
1999	8.00	2013	11.71
2000	8.17	2014	11.94
2001	8.75	2015	11.19
2002	9.43	2016	12.08
2003	9.21	2017	10.13

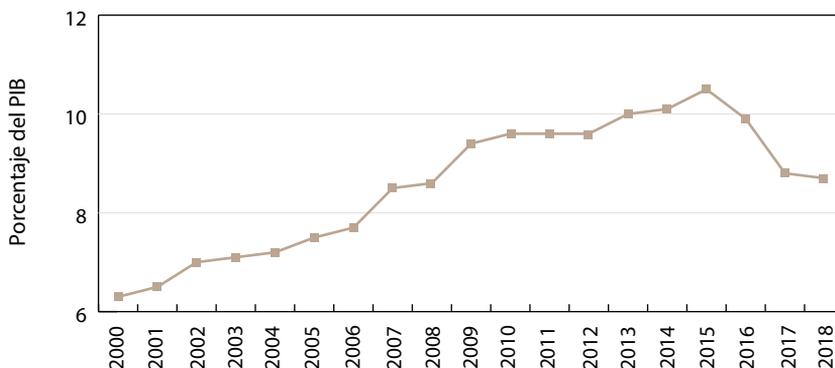
Fuente: Evolución del gasto público en el periodo 2006-2020. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

grar la equidad (PNUD, 2019). En México, el gasto social forma parte de la clasificación funcional del gasto programable de la hacienda pública, y tiene como objetivo general cumplir con los derechos de educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos que establece la Constitución (Alvarado-Baena y Campos-Villaseñor, 2008). El cálculo de GPS se realiza tomando en cuenta el porcentaje de este con respecto al producto interno bruto (PIB).

En el cuadro 1 se muestra la proporción del PIB destinada al gasto público. En él se puede observar un primer periodo en la última década del siglo XX en que el GPS no rebasa el 8 % del PIB. A partir del año 2000, el GPS se eleva por arriba del 8 %, y continúa en ascenso hasta 2016, que registra un máximo histórico por arriba de 12 %.

En términos positivos, de acuerdo con el estimado para México de la Cepal, el GPS fue aumentando en forma consistente durante el siglo XXI, pero disminuyó ligeramente en los últimos años, como se aprecia en la gráfica 1. No obstante, el panorama para los próximos años es menos optimista. Desde 2020 se han tenido que enfrentar dos grandes retos: la crisis sanitaria causada por la pandemia de covid-19 y una crisis económica

GRÁFICA 1. Gasto público social en México

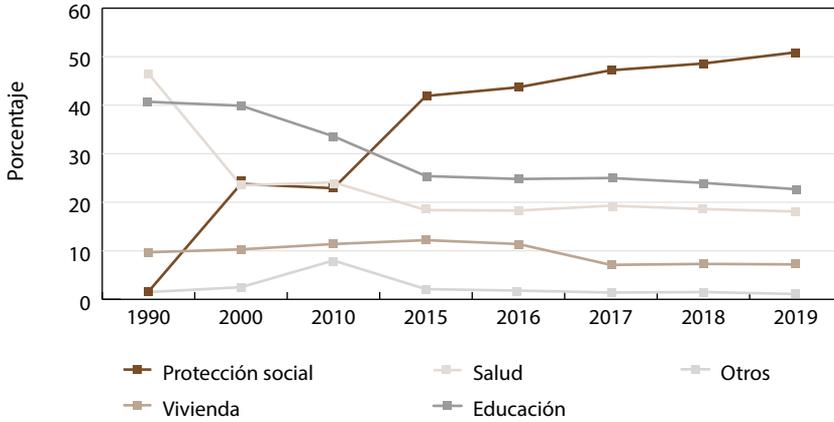


Fuente: Cepal, Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe, 2000-2015.

derivada de la limitación de la movilidad de las personas. La consecuencia han sido las afectaciones a la producción, que han provocado dificultades en la cadena de suministros y en los mercados, lo cual ha tenido un impacto financiero en empresas y familias que ha afectado severamente su nivel de ingresos (Reyes-Hernández y Rojas-Rendón, 2021), y esto a su vez ha incidido, por supuesto, en las finanzas de los tres niveles de gobierno, pero especialmente en el federal. Como señala el CEFPP, para el ejercicio fiscal 2021 se previó que los ingresos presupuestarios federales fueran menores en 3 % en términos reales que los estimados en la Ley de Ingresos Federal del año anterior como resultado de la caída de los ingresos petroleros en 8.3 % también en términos reales, además de una disminución de los ingresos tributarios de 2.6 % (CEFPP, 2020).

Por su gasto social como proporción del PIB, México ocupó en 2016 el lugar 39 entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016). En 2014 el gasto público de México fue de solo 27.9 % de su PIB, por debajo de los promedios de América Latina y el Caribe (33 %) y de los países miembros de la OCDE (41.5 %). En el mismo año, México gastó 9.3 % de su presupuesto gubernamental en beneficios sociales, el segundo más bajo en la región latinoamericana, donde el promedio alcanzó 24.6 %. En México las transferencias del régimen fiscal al GPS tienen un potencial distributivo limitado, lo que reduce el coeficiente de Gini del país (0.51) en solo 2 %. El índice de desarrollo humano (IDH) de México en 2017 fue 0.774, ubicán-

GRÁFICA 2. Distribución del gasto social en México

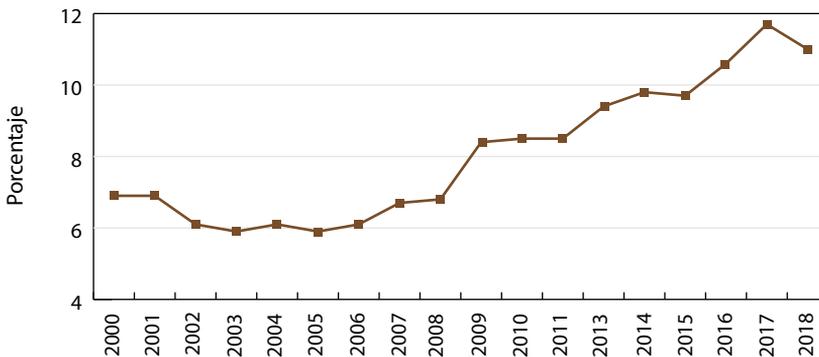


Fuente: DEFP (2020).

dolo en la posición 74 de 189 países, tres lugares por debajo del registro de 2014, cuando ocupó el lugar 71 (CEFP, 2019).

Otro aspecto que se debe considerar es la forma como se distribuye el gasto público desde el año 2000. Al mismo tiempo que hubo un aumento porcentual del G P S respecto

GRÁFICA 3. Proporción del PIB de México destinada a la protección social



Fuente: Cepal, Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe, 2000-2015.

al PIB, se dio una redistribución del monto en los rubros a los cuales fue destinado. La proporción del gasto orientado a salud y educación cayó durante los primeros doce años, y se estabilizó en los últimos cinco. El rubro dedicado a vivienda se ha mantenido con altas y bajas alrededor de 10 %, y otros, como la cultura o el medio ambiente, reciben un porcentaje mínimo del gasto social.

El gran aumento se ha dado en la categoría de protección social, que pasó de menos de 5 % en la última década del siglo XX a más de 50 % en la segunda del siglo XXI, como se aprecia en la gráfica 2. En síntesis, la cobertura de protección social dentro del GPS ha mantenido una tendencia ascendente en los últimos veinte años, como se observa en la gráfica 3 (BID, 2017).

Conclusiones

El elemento antineoliberal del discurso de la 4T no necesariamente conforma un programa de izquierda. A contracorriente de la tendencia que se observa en las naciones industrializadas, la política social de México ha adquirido un carácter central en el manejo de los programas de gobierno considerados en los planes nacionales de desarrollo. El derrotero de los dos partidos de izquierda para acceder a la presidencia de la república se vio obstaculizado por los partidos neoliberales y las autoridades electorales; no obstante, los gobiernos neoliberales mantuvieron una activa política social focalizada orientada al combate a la pobreza vía transferencias monetarias condicionadas. El manejo fraudulento de los recursos del Estado por los gobiernos neoliberales convirtió la lucha contra la corrupción en la consigna de Andrés Manuel López Obrador. La Cuarta Transformación, su plan de gobierno, apuesta por una combinación de combate a la corrupción y políticas sociales de nuevo tipo como condición para cancelar el régimen neoliberal.

Una revisión de los programas contenidos en el apartado de política social del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 muestra una tendencia a convertir programas focalizados en universalistas solo en dos programas: las pensiones de adultos mayores y el derecho a la salud con el Insabi. Otros programas otorgan ayudas condicionadas a los jóvenes, el sector que tiene mayores dificultades para ingresar al mercado laboral formal; pero estos apoyos no pasan de ser paliativos, pues no resuelven el problema de la creación de empleos bien pagados. Otros programas repiten el carácter focalizado e inmediateista de las políticas neoliberales; dos ejemplos de ello son el programa Sembrando Vida y el Programa Nacional de Reconstrucción, que con otros nombres ya habían ensayado los gobiernos neoliberales.

No se vislumbra cómo la política social, en su conjunto, pueda modificar las relaciones estructurales de desigualdad que provocaron la crisis del Estado desarrollista y treinta años de gobiernos neoliberales. Tampoco queda claro si los montos de los apoyos serán suficientes para alcanzar medianamente las metas establecidas en los programas. Un aspecto más que considerar es ver si los costos de la pandemia repercuten directamente en las partidas destinadas al gasto social. En todo caso, las expectativas de fincar en la política social la clave para construir una sociedad más equitativa parecen poco realistas ◇

Referencias

- Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Alvarado-Baena, L. y Campos-Villaseñor, M. (2008). *Las dimensiones del gasto social*. México: Fundación Ethos, Fundación Idea.
- Animal Político (2017). Confirman dos muertos en Ixmiquilpan, Hidalgo, tras protesta violenta contra el gasolinazo. Animal Político, 17 de enero. animalpolitico.com
- Attili, A. (2006). *Treinta años de cambios políticos en México*. México: Porrúa.
- Bauman, Z. y Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2007). *Un nuevo mundo feliz*. Barcelona: Paidós.
- Birnbaum, N. (2003). *Después del progreso. Reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo xx*. Barcelona: Tusquets.
- Bizberg, I. (2012). El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo. En Bizberg, I. y Scott, M., *El Estado de bienestar ante la globalización: el caso de Norteamérica* (pp. 147-177). México: El Colegio de México.
- Brachet-Márquez, V. (2001). *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México.
- Castel, R. (2003). *La inseguridad social*. México: Manantial.
- (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2019). *La pobreza y el gasto social en México, 2016*. México: Cámara de Diputados .
- (2020). *Evolución del gasto público*. México: Cámara de Diputados.
- Chiu-Amparán, A. (2008). *El framing de los debates presidenciales en México (1994-2006)*. México: Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana.

- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Siglo XXI.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. México: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (2011). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Frenk, J. y Gómez-Dantés, O. (2008). *El sistema de salud de México*. México: Nostra Ediciones.
- Herrera-Gómez, M. y Castón-Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- López Obrador, A. M. (2017). *La salida. Decadencia y renacimiento de México*. México: Planeta.
- Merino, M. (2003). *La transición votada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montagut, T. (2014). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Muñoz-Patracca, V. M. (2016). *Políticas sociales de la derecha en México: 2000-2012*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- Ordóñez-Barba, G. (2017). *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar incluyente*. México: Siglo XXI.
- Organización para la Cooperación y el Intercambio Económicos (OCDE) (2016). Gasto público social. oecd.org
- y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe. oecd.org
- Picó, J. (1999). *Teorías sobre el Estado de bienestar*. España: Siglo XXI.
- Presidencia de la República (2014). ¿Cuáles son las reformas impulsadas por el presidente Enrique Peña Nieto. Gobierno de México, 21 de junio. gob.mx
- (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. lopezobrador.org.mx
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019). *Informe de desarrollo humano*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Redacción de *La Jornada* (2017). El aumento a los combustibles no tiene vuelta atrás, advierte Meade. 7 de enero.

- Reyes-Hernández, M. y Rojas-Rendón, L. (2021). Austeridad o reasignación del gasto público en México durante los tres primeros años de AMLO. *Economía Actual*, 2, 21-25.
- Romero-Tellaache, J. A. y Berasaluce-Iza, J. (2019). *Estado desarrollador. Casos exitosos y lecciones para México*. México: El Colegio de México.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Silva-Triste, F. (2005). *Breve historia de la socialdemocracia*. México: Porrúa.
- Wacquant, L. (2009). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.
- Woldenberg, J. (2006). *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. México: Cal y Arena.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.
- Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México: El Colegio de México.

