

# Un paradigma emergente

## La política social de la Cuarta Transformación frente al espejo neoliberal

---

---

### An emerging paradigm The Fourth Transformation's social policy in front of the neoliberal mirror

*Benjamín Sandoval Álvarez\**

#### *Resumen*

En este artículo buscamos esclarecer las principales rupturas del paradigma de política social de la llamada Cuarta Transformación con respecto al paradigma neoliberal. A partir del concepto de paradigma de política, y mediante una aproximación cualitativa, se comparan ambos paradigmas en cuatro dimensiones ideacionales con diferente grado de generalidad, que van desde los principios normativos subyacentes a ideas sobre los medios e instrumentos de política más adecuados. El análisis permite afirmar que el paradigma emergente difiere considerablemente del neoliberal, a la vez que contribuye a entender el cambio de paradigma como un proceso continuo que involucra la recomposición de principios, racionalidades y programas.

*Palabras clave:* paradigma de política, política social, Cuarta Transformación, neoliberalismo, enfoque ideacional.

#### *Abstract*

This article seeks to clarify the main ruptures of the so-called Fourth Transformation's social policy paradigm with respect to the neoliberal paradigm. Based on the policy paradigm concept, and through a qualitative approach, both paradigms are compared in four ideational dimensions with different degrees of generality, ranging from underlying normative principles to ideas about the most appropriate policy instruments and means. The analysis allows us to affirm that the emerging paradigm differs considerably from

\* Doctor en ciencias políticas y sociales con orientación en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Línea de investigación: políticas y luchas por la redistribución y el reconocimiento en México y América Latina [https://orcid.org/0000-0001-8628-5585] [sandoval.alvarez@gmail.com].

the neoliberal one, at the same time it contributes to understanding the paradigm shift as a continuous process that involves the recomposition of principles, rationalities and programs.

*Key words:* policy paradigm, social policy, Fourth Transformation, neoliberalism, ideational approach.

Artículo recibido: 15/10/2021

Apertura del proceso de dictaminación: 09/05/2022

Artículo aceptado: 18/05/2022

## INTRODUCCIÓN

Hay cierto consenso en que durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en la Ciudad de México (2000-2005) se pusieron en marcha programas, estrategias y legislaciones de carácter seminal que lograron romper, en mayor o menor medida, con la lógica neoliberal dominante en materia de política social basada en el residualismo, la focalización y distribución de competencias individuales.

Ya como presidente de México, López Obrador declaró el 17 de marzo de 2019 “el fin de la política neoliberal” que predominó durante más de 36 años en el país; señala que el neoliberalismo no sólo se trata de una política económica, sino de una visión del mundo que propugna por un Estado diluido ante el mercado e indiferente ante la desigualdad social. En la visión del primer mandatario, por el contrario, el Estado “tiene como función principal conseguir la felicidad del pueblo, que mejoren las condiciones de vida y de trabajo de todos los mexicanos”.

En la práctica, en materia económica el gobierno de la llamada Cuarta Transformación ha respetado algunos de los principios centrales del neoliberalismo relacionados con la disciplina fiscal, autonomía del banco central, liberalización financiera y paridad monetaria libre.<sup>1</sup> Sin embargo, en materia de política social se ha dado un giro al eliminar el Progres-a-Oportunidades-Prospera, programa insignia de combate a la pobreza de los últimos cuatro gobiernos neoliberales. En su lugar, se establecieron varios programas de transferencia directa que, junto a otras políticas, buscan “alcanzar el ideal de establecer un verdadero Estado de bienestar”.

<sup>1</sup> Luis Román, “¿El fin del neoliberalismo?”, *Análisis Plural*, Departamento de Formación Humana del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2020, pp. 61-80.

Por lo anterior, se puede señalar que existe un paradigma emergente de política social, como ocurrió en la Ciudad de México; sin embargo, ¿hasta qué punto representa una ruptura total con el neoliberalismo? Más específicamente, ¿en qué medida la política social del gobierno federal se deslinda de ideas neoliberales sobre la naturaleza y función del Estado, el mercado, la sociedad y los individuos?, ¿cuáles son los cambios en la forma de concebir los problemas sociales y sujetos que debe atender la política social?, ¿qué diferencias hay en los fines y objetivos que persigue?, ¿hasta qué punto se traducen en nuevas ideas sobre los tipos de instrumentos de política a utilizar?

A pesar de que algunos trabajos preliminares señalan la continuidad<sup>2</sup> de los medios o instrumentos de política social,<sup>3</sup> sus análisis se centran en aspectos operativos o presupuestales concretos que ignoran los aspectos ideacionales<sup>4</sup> que subyacen y distinguen al paradigma emergente del neoliberal, como pueden ser la recuperación del garantismo y la universalidad o pretensión de universalidad de la política social.

Además, otros elementos de la nueva política social también han roto con la racionalidad neoliberal: se persiguen objetivos diversos (garantizar derechos, bienestar, etcétera), más allá del combate a la pobreza extrema; se constituyen nuevos sujetos sociales (estudiantes, hijos de madres y padres solos, adultos mayores, personas con discapacidad, etcétera), más allá de los pobres extremos; se da prioridad a consideraciones sociológicas, antropológicas y territoriales frente a las socioeconómicas (focalización territorial frente a focalización por ingreso), y se rompe con la visión instrumental y productivista de la política social en favor de su carácter constituyente del bienestar (la noción de capital humano virtualmente desaparece del discurso gubernamental).

El presente análisis se basa en el concepto de paradigma de política, entendido como un “marco de ideas y estándares que especifica no sólo los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que se pueden utilizar,

<sup>2</sup> Máximo Ernesto Jaramillo, “¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T”, *Análisis Plural*, Departamento de Formación Humana del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2020, pp. 137-154.

<sup>3</sup> Katya Rodríguez, “Políticas sociales y cambio hacia la izquierda en México (2018)”, *RevIISE-Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, núm. 14, vol. 15, 2020, pp. 169-185.

<sup>4</sup> La excepción es quizá el trabajo de Manuel Martínez Espinoza, quien si bien realiza una evaluación programática de la política social del primer año de gobierno de López Obrador, intercala en su estudio el análisis de la estrategia discursiva y las concepciones que le subyacen. “La política social de la Cuarta Transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 55, 2021, pp. 121-142.

sino también la naturaleza misma de los problemas que debe abordar”.<sup>5</sup> Al dar prioridad a las ideas subyacentes, y no sólo a aspectos operativos o presupuestales concretos, se evita el riesgo de que el análisis quede desfasado a corto plazo por una realidad empírica en ajuste, que está lejos aún de otorgar una respuesta inequívoca sobre los alcances de la actual política social. Esto es así porque los cambios de paradigma no necesariamente se desarrollan de manera acelerada, de hecho, suelen ser graduales y acumulativos, principalmente a nivel programático.

Con el fin de responder las preguntas planteadas se privilegió una aproximación cualitativa, comparando ideas y creencias de los actores políticos implicados directa o indirectamente en el diseño de la política social en cuatro dimensiones ideacionales que conforman todo paradigma de política. La identificación de los elementos de cada dimensión se realizó a partir del análisis de gabinete de evidencias directas de las ideas y creencias que se expresan en comparecencias, discursos, ruedas de prensa, artículos de opinión, libros, etcétera. Además, el análisis se complementó con pruebas indirectas, como reglas de operación, lineamientos, presupuestos, documentos rectores, evaluaciones, etcétera.

El texto se estructura en siete apartados, que incluyen esta introducción. A continuación se presenta el enfoque ideacional y el concepto de paradigma de política y se proponen cuatro dimensiones de análisis. En los siguientes cuatro apartados se indaga de forma comparada entre el paradigma emergente y neoliberal de política social: la forma en que se concibe al Estado, su rol en la economía y la provisión de bienestar; las concepciones de los problemas sobre los que debe intervenir y la constitución de los sujetos que debe atender; sus fines, objetivos y alcances e ideas sobre los medios e instrumentos de política adecuados para lograr esos fines. Por último, se presentan unas breves y tentativas reflexiones finales dada la naturaleza del proceso en curso.

#### ENFOQUE IDEACIONAL Y PARADIGMAS DE POLÍTICA

El enfoque ideacional en el análisis de políticas se centra en examinar los significados, creencias, valores, ideas y representaciones implícitas en los procesos de hechura y práctica de las políticas públicas. En este enfoque las políticas no son meramente “materiales” e institucionales, hechas de recursos, actividades,

<sup>5</sup> Peter A. Hall, “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, núm. 3, vol. 25, 1993, pp. 279.

leyes, reglas y regulaciones, sino también ideacionales, en el sentido que encarnan mínimamente una concepción del problema a resolver y las metas a perseguir.<sup>6</sup> Aunque desde el inicio de los estudios de políticas públicas se ha reconocido que en el proceso de crearlas siempre existen elementos ideacionales,<sup>7</sup> en los hechos esta dimensión quedaba relegada o subsumida por otros factores como los intereses personales y materiales.<sup>8</sup>

El enfoque ideacional, además, ofrece marcos teóricos que proveen de conceptos y herramientas que permiten problematizar, orientar, delimitar y ordenar el análisis de la dimensión ideacional, pues se reconoce que su objeto de estudio no es “fácilmente identificable empírica y teóricamente”.<sup>9</sup> Así, desde este enfoque son adoptados conceptos y herramientas como marcos de referencias, discursos o paradigmas de política pública, además de otros como construcción de problemas sociales o construcción de población objetivo.<sup>10</sup>

Para los fines de este trabajo se retoma el concepto de paradigma de política, entendido como un conjunto relativamente coherente de supuestos científicos, técnicos y normativos que definen tanto la naturaleza de los problemas sociales como los objetivos e instrumentos de política para atenderlos.<sup>11</sup> En general, los paradigmas de política se identifican con un sector determinado, por ejemplo, política social o económica, o problemas amplios, como la pobreza o el cambio climático.

Puede decirse que la cualidad básica que diferencia a los paradigmas de política en competencia es su forma fundamentalmente diferente y relativamente inconmensurable de ver el mundo y de identificar y ordenar los principios sobre los cuales se formula y decide la política pública. Debido a esta divergente forma de concebir la naturaleza de la sociedad, los paradigmas

<sup>6</sup> Pierre-Marc Daigneault, “Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies”, *Journal of European Public Policy*, núm. 3, vol. 21, 2014, pp. 453-469.

<sup>7</sup> John L. Campbell, “Ideas, politics, and public policy”, *Annual Review of Sociology*, núm. 1, vol. 28, 2002, pp. 21-38.

<sup>8</sup> Marcus Carson y Tom R. Burns, *Public Policy Paradigms: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the European Union*, Frankfurt/Nueva York/Oxford, Peter Lang Publishing Group, 2009.

<sup>9</sup> Bruno Palier e Yves Surel, “Les ‘trois I’ et l’analyse de l’État en action”, *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, vol. 55, 2005, p. 16.

<sup>10</sup> Anahely Medrano y Pilar Berrios, *Política social en ámbito subnacional en México: análisis del diseño de programas de apoyo económico para mujeres en tres entidades federativas*, Buenos Aires, Clacso, 2013 [<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131226023828/final.pdf>].

<sup>11</sup> Alex Nicholls y Simon Teasdale, “Neoliberalism by Stealth? Exploring Continuity and Change within the UK Social Enterprise Policy Paradigm”, *Policy & Politics*, núm. 3, vol. 45, 2017, pp. 323-341.

son entendidos y evaluados en términos que no son siempre “traducibles”, sin que pierdan elementos esenciales en el proceso.

Se debe enfatizar que la *naturaleza ontológica* de los paradigmas de política se circunscribe al *nivel ideacional*, lo cual no implica que no puedan ser “medidos” o que carezcan de relevancia, por el contrario, tienen grandes consecuencias tangibles en todos los aspectos de la acción pública.<sup>12</sup> Es un error común, por ejemplo, asumir un cambio de paradigma sólo al observar un cambio en los programas o instrumentos de una política o, por el contrario, descartar un cambio de paradigma al observar cierta continuidad en dichos instrumentos.<sup>13</sup> Esta estrategia de análisis es común probablemente en la medida en que las políticas concretas son más fáciles de “medir” que las ideas abstractas, pues mientras los instrumentos de política se encuentran en primer plano y suelen ser discutidos y debatidos de manera regular, no ocurre lo mismo con los supuestos básicos o principios normativos que se ubican en segundo plano como supuestos subyacentes.<sup>14</sup>

Frente a la naturaleza intangible de los paradigmas de política, distintos autores sugieren que los elementos ideacionales que los conforman pueden ser agrupados y ordenados lógicamente<sup>15</sup> en cuatro categorías o dimensiones de acuerdo con su nivel de generalidad, siendo éstas las siguientes: 1) valores, supuestos y principios sobre la naturaleza de la realidad, la justicia social y el rol apropiado del Estado; 2) la concepción del problema y los sujetos que requieren intervención pública; 3) ideas sobre qué fines y objetivos de política deben perseguirse; 4) ideas sobre los medios de política adecuados para lograr esos fines (es decir, principios y decisiones concretas de implementación).

La distinción anterior es meramente analítica, pues en el funcionamiento real del campo estudiado dichos componentes se confunden, interactúan y confrontan.<sup>16</sup> Debe notarse, además, que en general los niveles más abstractos de ideas que conforman los paradigmas fluyen hacia abajo y guían las ideas más concretas que se relacionan con la implementación de las políticas.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Mark M. Blyth, “‘Any More Bright Ideas?’. The Ideational Turn of Comparative Political Economy”, *Comparative Politics*, vol. 29, 1997, pp. 229-250.

<sup>13</sup> Pierre-Marc Daigneault, “Reassessing the concept of policy paradigm...”, *op. cit.*

<sup>14</sup> Vivien A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, núm. 1, vol. 11, 2008, pp. 303-326.

<sup>15</sup> Yves Surel, “The role of cognitive and normative frames in policy-making”, *Journal of European Public Policy*, núm. 4, vol. 7, 2000, pp. 495-512.

<sup>16</sup> Yves Surel, “Las políticas públicas como paradigmas”, *Estudios Políticos*, núm. 33, 2008 [<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1942>].

<sup>17</sup> Alex Nicholls y Simon Teasdale, “Neoliberalism by Stealth?...”, *op. cit.*

Esto no impide, sin embargo, que existan lagunas o contradicciones dentro del paradigma de política.

Para efectos del presente trabajo se retoman las dimensiones y el orden lógico sugeridos como una forma de operacionalizar el concepto de paradigma de política e identificar cambios o continuidades en el paradigma de política social en México. Se considera que en los cuatro niveles o dimensiones existen ciertas continuidades e inercias, pero principalmente rupturas y ampliación de lo imaginable.

#### PRINCIPIOS BÁSICOS SUBYACENTES: ESTADO, MERCADO Y JUSTICIA SOCIAL

El neoliberalismo inicia en México con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) como un proceso de cambio que se limitó principalmente al ámbito económico. En el ámbito social los cambios se intensificaron durante el gobierno del presidente Carlos Salinas (1988-1994), quien retomó el “liberalismo social” como definición de su estrategia modernizadora<sup>18</sup> para atender tanto los aspectos relacionados con la eficiencia de la economía como la equidad en el ámbito social.<sup>19</sup> Si bien durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se estableció el enfoque de política social centrado en la pobreza extrema que dominó durante más de 27 años, fue durante el gobierno de Salinas cuando más creció la desigualdad económica y social entre ricos y pobres. No es casual que López Obrador llame a Carlos Salinas el “padre de la desigualdad moderna”, pues en su visión éste encarna los valores y principios asociados con el paradigma neoliberal al cual *ideacionalmente* su proyecto se opone.

Hablar de neoliberalismo en México implica hacer referencia al desmantelamiento del aún limitado Estado de bienestar y su reforma hacia una organización funcional a la economía de mercado, lo que se plasmó en la desregulación, liberalización y “redimensionamiento” del Estado, entendido esto último como privatización y reducción del gasto público. Se señaló que la participación del Estado en la estructuración nacional había cumplido, en lo fundamental, su cometido y que había dejado de ser útil y se había “tornado en un obstáculo”.<sup>20</sup> En cambio, eran la economía de mercado y la

<sup>18</sup> René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Nacional Financiera, 1993.

<sup>19</sup> Jaime Bautista, “México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?”, *Problemas del Desarrollo*, núm. 26, vol. 26, 1995.

<sup>20</sup> Carlos Salinas, “Reformando al Estado”, *Nexos*, 1 de abril de 1990 [<https://www.nexos.com.mx/?p=5788>].

libertad económica los medios más poderosos “para acrecentar los empleos, los ingresos, el bienestar [y] la riqueza de los pueblos”.<sup>21</sup>

En lo social, el paradigma neoliberal no sólo cuestionó la capacidad del Estado en la provisión de bienestar, sino también si debía asumir tal responsabilidad. Al considerar “las necesidades y demandas sociales crecientes” y “las condiciones objetivas de la economía nacional y las finanzas del Estado”, era obligado “pensar en serias modificaciones a los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar de la población”.<sup>22</sup> Para el presidente Salinas, “el Estado, aunque quisiera permanecer proveedor, paternalista, absorbente, lo haría cada vez más ineficiente y se debilitaría”. En cambio, su función debía ser asegurar las condiciones políticas y económicas para que sea la propia sociedad “la que acometa crecientemente sus desafíos”, pues ésta ya no aceptaba el “paternalismo del gobierno” y tampoco esperaba “pasivamente a que el Estado le resolviera sus problemas”.<sup>23</sup>

Frente a la idea “populista” del desarrollo compartido, el paradigma neoliberal propuso la “responsabilidad compartida”<sup>24</sup> como una forma de entender la relación Estado-sociedad y definir el carácter de la intervención pública. Prueba de ello fue la naturaleza clientelar-participativa del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con el que se buscaba que, en el tratamiento de los problemas sociales, existiera un balance entre la responsabilidad estatal y la comunitaria. Más adelante, la idea de “corresponsabilidad” permitió entender la relación Estado-familia-individuo<sup>25</sup> y dar forma al núcleo conceptual del Progreso, reforzando la responsabilidad de las familias en pobreza en la superación de su situación.

Dado lo anterior, es entendible que algunas de las críticas al periodo neoliberal, por parte del presidente López Obrador, sean precisamente al abandono del papel del Estado en el desarrollo económico y al incumplimiento de su responsabilidad social. Si para el paradigma neoliberal el motor del crecimiento económico reside en “la inversión privada, nacional y extranjera, y en las exportaciones”,<sup>26</sup> para López Obrador la idea de que el Estado

<sup>21</sup> Cámara de Diputados, *Informes presidenciales. Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006, p. 276 [http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-18.pdf].

<sup>22</sup> Carlos Salinas, “Reformando al Estado”, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Carlos Salinas, *Discurso de toma de posesión ante el Honorable Congreso de la Unión*, 1988 [https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1988TDP.html].

<sup>25</sup> Santiago Levy, *Progress Against Poverty*, Washington, Brookings Institution Press, 2006.

<sup>26</sup> Cámara de Diputados, *Informes presidenciales. Ernesto Zedillo...*, *op. cit.*, p. 75.



debe diluirse en beneficio de las fuerzas del mercado es “un engaño”. Por el contrario, el Estado “tiene la responsabilidad de promover y encauzar el desarrollo económico nacional”, el crecimiento económico y la creación de empleos, pues cuenta “con instrumentos y es capaz de posibilitar la convergencia de los sectores públicos, privado y social”<sup>27</sup> para tal fin.

En el proyecto del presidente López Obrador la responsabilidad del Estado va más allá del desarrollo económico nacional, pues el crecimiento y la creación de empleos son sólo algunos de los medios que tiene para cumplir con su responsabilidad social de garantizar el bienestar de la población. En sus palabras, el Estado debe dejar de ser un “gestor de oportunidades” y convertirse, en cambio, en garante de derechos, pues su razón de ser es “garantizar a todos los ciudadanos una vida digna y justa, con seguridad y bienestar”.<sup>28</sup> En este sentido, mientras el paradigma neoliberal promovía, a partir de las ideas de responsabilidad compartida o corresponsabilidad, que las personas se vieran a sí mismas como sujetos activos y responsables de su propio bienestar, el paradigma emergente hace hincapié en que el Estado es el sujeto obligado de los derechos sociales.

Asimismo, en la visión neoliberal la acción estatal estaba guiada por el principio de subsidiariedad al señalar que el Estado sólo debía actuar donde el mercado fallara y ayudar sólo a los más pobres, por lo que se negaba la posibilidad de que la política social fuera para todos y se reafirmaba su carácter focalizado.<sup>29</sup> En el paradigma emergente, por el contrario, se retoma el principio de universalidad y progresividad al señalar que el Estado debe garantizar “de manera progresiva el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población”<sup>30</sup> y establecer mecanismos que contribuyan a que sean ejecutables y exigibles. Si bien la pretensión de universalidad del paradigma emergente no se deslinda de la focalización (como se verá adelante), ésta no se concibe como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de política para atender preferentemente a grupos vulnerables.

En efecto, bajo el paradigma neoliberal la focalización como principio normativo de orientación de la acción pública llevó a focalizar incluso

<sup>27</sup> Andrés Manuel López, *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, México, Planeta México, 2017, p. 133 (versión digital) [<https://archive.org/details/lopez-obrador-la-salida>].

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>29</sup> Julio Boltvinik y Araceli Damián, “Derechos humanos y política social en México. El caso del Oportunidades”, *Informe anual sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, 2003.

<sup>30</sup> Secretaría de Bienestar, *Programa sectorial de bienestar*, 2020 [<https://archive.org/details/programa-sectorial-de-bienestar-2020-2024>].

programas cuyo propósito no era combatir la pobreza extrema.<sup>31</sup> En realidad, se buscaba evitar a toda costa otorgar apoyo a quien no lo necesitaba y, por lo tanto, generar estímulos perversos.<sup>32</sup> Si bien el paradigma emergente restablece el principio de universalidad de la política social, se busca dar prioridad o preferencia estratégica a grupos vulnerables, por lo que en inicio la universalidad sólo aplicaría al interior de estos grupos o de localidades prioritarias. Esto permitió que entre las políticas de bienestar coexistan políticas universales, como las pensiones para adultos mayores y las becas para estudiantes de educación media superior, y otras que se quedan en la simple pretensión, como las pensiones para personas con discapacidad.

Finalmente, lo anterior se desprende de un cambio en la idea de justicia social —en particular de las reglas distributivas— que podría parecer contra-intuitiva si consideramos la frase que define el discurso de López Obrador: “Primero los pobres”. A diferencia del paradigma neoliberal, que concedía la justicia social sólo para aquellos en pobreza, y en particular en pobreza extrema, el paradigma emergente reivindica una justicia social en nombre de los pobres, pero a favor de grupos en situación de vulnerabilidad. Como veremos más adelante, no es un cambio menor, pues la concepción neoliberal de la justicia social, instrumentalizada en la focalización, llevó a considerar como *regresiva* toda acción de política social que no llegara *exclusivamente* a los *pobres extremos*, lo cual inhibió perseguir objetivos más amplios o diferentes, como la distribución de bienestar o la ciudadanía social.

#### CONCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS Y CONSTITUCIÓN DE LOS SUJETOS DE LA POLÍTICA

##### *De la pobreza y falta de capital humano a la vulnerabilidad y ausencia del Estado*

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) durante el gobierno del presidente Salinas no sólo estableció los instrumentos que podían ser usados para encarar la pobreza, también definió la naturaleza misma del problema. Tal creación supuso una concepción de la pobreza como un problema de

<sup>31</sup> José Antonio Ocampo, “Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización”, *Nueva Sociedad*, vol. 215, 2008, p. 36.

<sup>32</sup> Julio Boltvinik, “Para reformar la reforma social neoliberal (que ha fracasado) y fundar el auténtico Estado de bienestar en México”, *Estado & Comunes*, núm. 1, vol. 1, 2013.

corte sectorial, que podía ser abordado en sí mismo por una secretaría que concentrara todas las facultades de perseguir objetivos de bienestar, en detrimento de todas aquellas cuya materia fuera económica, general o de otra temática sectorial.<sup>33</sup> Esta concepción se desprendía, entre otras, de la idea de que el Estado, mediante sus ministerios económicos, sólo debía garantizar el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, mientras dejaba a los ministerios de lo social la tarea de subsidiar a los pobres extremos.

En la concepción que dominó desde 1997, la pobreza era una situación atribuible a factores individuales (como baja escolaridad, mala alimentación y pobre atención a la salud) que podía ser encarada en sí misma mediante una sofisticada gestión técnico-administrativa e inversión en capital humano. Por ello, la política social neoliberal focalizó sus acciones a nivel individual y en las familias pobres, pues era ahí donde se encontraban las fallas y eran éstas las únicas que podían aprovechar las “oportunidades” en educación, salud y alimentación para incorporarse al mercado de trabajo y superar su situación. Esto posicionó la inversión en capital humano como elemento central para generar mayor productividad, reducir la desigualdad y superar la pobreza, a la vez que se respetaba la orientación general de la política económica.<sup>34</sup>

Además, el paradigma neoliberal evitó atribuir a la política económica alguna contribución en el agravamiento de las condiciones de pobreza, por el contrario, éstas eran “el resultado de la lentitud y de las resistencias por avanzar a una auténtica economía de mercado”.<sup>35</sup> Por esta razón, el Estado debía distribuir las capacidades necesarias a los individuos para que éstos se insertaran en el esquema económico de libre mercado, pues, se suponía, que a medida que se abriera la economía sería necesaria una mano de obra calificada para un modelo orientado al mercado externo. Tarde o temprano esto redundaría en un mayor bienestar de la población a partir de mayores oportunidades.<sup>36</sup>

En oposición a esa visión, el paradigma emergente pone en el centro al modelo económico, la retracción del Estado y la corrupción como causas de

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Julio Boltvinik, Araceli Damián y Máximo E. Jaramillo, “Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progreso-Oportunidades-Prospera (POP)”, en Gonzalo Hernández et al. (ed.), *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*, México, Coneval, 2019.

<sup>35</sup> Ernesto Zedillo en Mario Monroy, “La política social de Zedillo en la prensa mexicana”, en Enrique Valencia (ed.), *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, México, Red Observatorio Social, 1995, p. 192.

<sup>36</sup> Andrea Revueltas, “Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal”, *Política y Cultura*, núm. 3, 1993, pp. 215-229.

la pobreza y desigualdad. Para López Obrador el periodo neoliberal fue una “fábrica de pobres” y la pobreza se reprodujo y agravó “ante la ausencia de un Estado con sentido y visión social”, por lo que “es ilógico suponer que los mexicanos podrán superar la decadencia con la misma política económica”.<sup>37</sup> Y si bien reconoce que en México la desigualdad ha sido un “mal endémico”, que se agravó por el modelo económico neoliberal, para el presidente la principal causa de la desigualdad social y económica moderna ha sido la corrupción pública y privada durante el neoliberalismo.<sup>38</sup> Así, para López Obrador la desigualdad no surge de la transferencia de recursos de los pobres a los ricos, o de la explotación de la clase trabajadora por los empresarios, sino de un antagonismo entre el pueblo y una minoría corrupta que capturó al Estado para su propio beneficio.

En el paradigma emergente, además, la vulnerabilidad, y no la pobreza extrema, es el principal problema sobre el cual gravita y se estructura la política social. Es por ello que se recupera la pretensión de universalidad y el enfoque de ciclo de vida, pues si bien algunos grupos más que otros están expuestos a la vulnerabilidad, al final todos pueden ser susceptibles a ésta, dependiendo del contexto, la situación y la etapa de vida en la que se encuentren. Así, circunstancias o condiciones como discapacidad, vejez, monoparentalidad e incluso adolescencia, potencian el riesgo de sufrir ciertas contingencias como pobreza, pero también otras como marginación, exclusión o desamparo. Por esta razón, y la expuesta en el párrafo anterior, nociones como capital humano y competencias individuales desaparecen de la narrativa de las causas de la pobreza y dan paso a procesos y problemáticas estructurales, como la histórica y sistemática discriminación y la omisión del Estado.

Asimismo, a diferencia del paradigma neoliberal que suponía que la pobreza extrema se reducía a una fracción de la población y que era predominantemente rural,<sup>39</sup> en la visión de la Cuarta Transformación algunas condiciones de riesgo se agravan en el ámbito urbano.<sup>40</sup> Por esta razón,

<sup>37</sup> Andrés Manuel López, *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>38</sup> Andrés Manuel López, *Un proyecto alternativo de nación. Hacia un cambio verdadero*, México, Grijalbo, 2004, p. 139.

<sup>39</sup> Julio Boltvinik, Araceli Damián y Máximo E. Jaramillo, “Crónica de un fracaso...”, *op. cit.*

<sup>40</sup> Si bien a partir del gobierno de Vicente Fox se comienza a incluir a la población urbana, históricamente los esfuerzos gubernamentales han sido menores en este ámbito. Por ejemplo, en 2017, del total de beneficiarios del Programa Prospera, 52% radicaban en localidades rurales, 20% en semiurbanas y 27% en urbanas. Véase Iliana Yaschine, “Progresas-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”, en Gonzalo Hernández *et al.* (coord.), *El Progresas-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Coneval, 2019, p. 42.

la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior admite un claro sesgo urbano, no sólo porque la mayoría de estudiantes de este nivel se encuentran en áreas urbanas, sino porque en lugar de atender *la pobreza extrema* se atiende *la vulnerabilidad* de los jóvenes ante el riesgo predominantemente urbano<sup>41</sup> de verse implicados en la comisión de hechos delictivos (“Becarios, no sicarios”). Así, las observaciones sobre la regresividad que podría reproducir este programa al favorecer áreas urbanas sólo tendrían sentido si se aplican los criterios centrados en el combate a la pobreza extrema que no son propios del paradigma emergente, lo que ilustraría la relativa inconmensurabilidad de los paradigmas.

Finalmente, la propuesta emergente muestra un distanciamiento de la concepción de la pobreza y otros problemas sociales como problemas “técnicos” que sólo pueden ser definidos, identificados y evaluados mediante métodos rigurosos y teorías refinadas. Ello se ha manifestado en la confrontación que ha tenido el propio López Obrador y distintas secretarías de Estado con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Por ejemplo, en la respuesta institucional a la evaluación sobre el Programa Universidades para el Bienestar se rechazó la pretensión de continuar “con la práctica de imposición de diseños, mediciones de desempeño y evaluación de resultados llevada a cabo por organismos internacionales en gobiernos anteriores”.<sup>42</sup> En general, la discrepancia radica en el carácter cuantitativo del enfoque sobre la pobreza y la política social del Coneval y el carácter cualitativo, e incluso subjetivo, en el acceso a derechos del paradigma emergente.

### *De los pobres extremos a los grupos vulnerables*

Como se señaló, el paradigma neoliberal en México hizo de los pobres, y en particular de la población en pobreza extrema, el sujeto central sobre el cual gravitaba la política social, y la familia la unidad básica de su intervención.

<sup>41</sup> La violencia y la inseguridad tienen un claro sesgo urbano, de ahí que en 2017 en promedio la tasa de homicidios dolosos en los municipios urbanos (22.2 homicidios por 100 mil habitantes) fuese mayor a la que registraron los municipios rurales (16.9 homicidios), afectando principalmente a hombres de entre 15 y 29 años. Francisco Robles, *¿Qué pasa en el campo mexicano?: la violencia en los municipios rurales, una aproximación a su estudio*, núm. 251, Rimisp-México y Centroamérica, 2019.

<sup>42</sup> Coneval, *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020*, Ciudad de México, 2020, p. 103 [https://archive.org/details/evaluacion-de-diseno-ubbjg].

Siguiendo la visión tecnocrática sobre la pobreza, se consideró desde 1997 que los pobres extremos podían ser identificados empíricamente por medio de métodos estadísticos rigurosos que partieran de una definición y metodología única que compartieran todas las agencias de gobierno.<sup>43</sup> Así, sólo las personas que estuvieran por debajo de cierto nivel de ingreso podrían ser elegibles como beneficiarias de la política social. Esta visión quedó sancionada en los artículos 15 y 37 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (RLGDS), en los que se estableció que la política social atendería a grupos y personas en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad que sean identificados como tales según los criterios del Coneval, que no son más que los criterios de la pobreza extrema.

Por consiguiente, bajo el paradigma neoliberal los sujetos de la política social eran principalmente familias con niños y jóvenes, preferentemente rurales, definidos sólo en función de su condición de pobreza extrema, sin consideración de criterios sociales, espaciales o culturales. Esto llevó a que incluso en comunidades priorizadas por sus altos índices de marginación o comunidades indígenas se buscara distinguir entre hogares elegibles y no elegibles según criterios socioeconómicos.<sup>44</sup> Además, en esta visión la familia era la unidad básica para considerar el uso del ingreso, lo que suponía que el bienestar de los individuos se definía ahí y dependía de cómo el ingreso familiar fuera utilizado para promover el capital humano de sus diferentes miembros.

La anterior visión sigue presente en el Coneval y es motivo de conflicto con la Cuarta Transformación debido a que el primero identifica como una deficiencia la focalización por localidades (y no por familias), ya que, al interior de éstas, señala, “podrían existir diferentes prioridades de atención”.<sup>45</sup> En otras palabras, se insiste en que “no toda la población pobre es igualmente pobre”,<sup>46</sup> aun en localidades de alta marginación. Esto llevó a que el ahora exsecretario ejecutivo del Coneval acusara al presidente de abandonar su compromiso con los pobres (extremos).<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Santiago Levy, *Progress Against Poverty*, *op. cit.*

<sup>44</sup> Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, *Sin herencia de pobreza: el programa Progresar-Oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

<sup>45</sup> Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*, Ciudad de México, 2021, p. 30 [<https://archive.org/details/iepd-2020>].

<sup>46</sup> Santiago Levy y Evelyne Rodríguez, *Sin herencia de pobreza...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>47</sup> AMLO, “Versión estenográfica. Diálogo con la comunidad del Hospital Rural de Zongolica, Veracruz”, [lopezobrador.org](https://lopezobrador.org), 28 de julio 2019 [<https://lopezobrador.org.mx/2019/07/28/version-estenografica-dialogo-con-la-comunidad-del-hospital-rural-zongolica-en-veracruz/>].

La discrepancia entre el Coneval y la Cuarta Transformación se entiende porque mientras el paradigma neoliberal concibió a “los pobres” como un sujeto identificable empíricamente, en el paradigma emergente “los pobres” son un sujeto genérico sólo identificable discursivamente y que alude a grupos sociales históricamente “desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados”.<sup>48</sup> Por ello, cuando el presidente López Obrador señala “primero los pobres”, no habla de los pobres extremos del neoliberalismo, sino de categorías sociales diferenciadas en función de criterios sociodemográficos, étnicos y de ciclo de vida, y no (sólo) de criterios socioeconómicos.

En efecto, mientras los pobres del neoliberalismo eran principalmente familias pobres identificadas a partir de un criterio de ingreso, “los pobres” del paradigma emergente son categorías sociales con características y necesidades diversas a las que se les delimita por alguna vulnerabilidad específica. Esto ha sido una ruptura importante debido a que el discurso en torno a los sujetos de la política social dejó de estar dominado por los pobres como grupo socioeconómico y es ocupado por categorías sociales como adultos mayores, jóvenes estudiantes y aprendices, hijos de madres y padres solos, campesinos, personas con discapacidad, etcétera. Así, de los siete principales programas de la política social<sup>49</sup> –tanto por presupuesto como por número de beneficiarios– sólo el programa Becas de Educación Básica identifica como población objetivo a “familias en condición de pobreza” según la Línea de Pobreza por Ingresos del Coneval.<sup>50</sup>

Vale la pena agregar que en la actual política social la categoría étnica es transversal a todas las demás categorías, incluso tiene un peso relativo mayor que la categoría de género. Por ello los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas tienen preferencia en el proceso de cobertura progresiva de la mayoría de los programas de bienestar. Incluso algunos programas, como

<sup>48</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Gobierno de México, p. 42.

<sup>49</sup> Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (7 702 889 beneficiarios), Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (3 746 778), Becas para el Bienestar Benito Juárez Educación Básica (3 293 317), Producción para el Bienestar - Pequeños y Medianos Productores (1 346 795), Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (1 159 307), Jóvenes Construyendo el Futuro (430 681) y Sembrando Vida (418 232). Secretaría de Bienestar, *Programas para el Desarrollo*, 2020 [https://pub.bienestar.gob.mx/pub/programasIntegrales].

<sup>50</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo número 31/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021”, Gobierno de México, 2020.

Jóvenes Construyendo el Futuro, declaran que pueden autorizar excepciones que favorezcan la atención de esta población.

En general, si bien el paradigma emergente proclama una política social para toda la población, en los hechos el discurso dominante es el de los pobres como grupos vulnerables. Podría señalarse, como fue para el caso de la Ciudad de México,<sup>51</sup> que la forma en que se constituye a los sujetos de la política social comparte ciertos rasgos con la concepción de los vulnerables como aquellos incapaces de subvenir sus necesidades por medio del trabajo y, por lo tanto, dignos o merecedores de la ayuda estatal. No obstante, esta aparente asociación con la asistencia se descarta al considerar que jóvenes estudiantes, adultos mayores, personas con discapacidad y personas sin seguridad social dejaron de ser beneficiarios y se constituyeron en sujetos de derechos a partir de que se han privilegiado los instrumentos legales sobre los programas públicos, como se verá más adelante.

#### FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL: MÁS ALLÁ DEL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA

Puede decirse que la creación de la Sedesol en 1992 también significó la reducción de la tarea de la política social al combate de la pobreza (extrema). Objetivos como la redistribución del ingreso o la integración de amplias capas de la población mediante políticas de vocación universalista fueron juzgados inalcanzables y costosos,<sup>52</sup> por lo que debían ser sustituidos por una política social viable y responsable cuyo objetivo esencial y estratégico fuese el combate a la pobreza. En esta visión, el desarrollo económico, que garantizarían las reformas estructurales, haría el resto de una tarea que ya no debía ser competencia del Estado y de la política social. Además, la igualdad social no sólo se juzgó incompatible con el desarrollo económico, sino también con las libertades. Por ello, la política social centrada en el combate a la pobreza fue entendida como una forma de eficientar el gasto público, pero también de evitar que las libertades y derechos fueran violentados en nombre de una igualdad que nunca sería alcanzada.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Julio Boltvinik, "Para reformar la reforma social...", *op. cit.*

<sup>52</sup> Carlos Salinas, "Reformando al Estado", *op. cit.*

<sup>53</sup> Cámara de Diputados, *Informes presidenciales. Carlos Salinas de Gortari*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006, p. 254 [<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>].



Por lo anterior, no cualquier tipo de combate a la pobreza era válido y compatible con el modelo de desarrollo centrado en el libre mercado, sino sólo aquel que no generara distorsiones en los incentivos. Una vez que se asoció la pobreza extrema con la falta de capital humano, la mejor forma de combatirla era mediante la distribución de recursos, capacidades, competencias y oportunidades. Toda acción de la política social fue entendida a partir de una visión utilitarista y productivista, la de ser un medio para alcanzar objetivos ulteriores y superiores: una mayor productividad, la integración de los individuos al mercado y la no dependencia de la ayuda estatal.<sup>54</sup> En este sentido, el alivio de los estados de privación de las familias pobres sólo era un objetivo intermedio para lograr el objetivo de largo plazo de mejorar las capacidades y los ingresos potenciales de los pobres por medio del mercado y las actividades productivas.

Consistente con esa visión, en cada Plan Nacional de Desarrollo de los últimos gobiernos se establecieron como objetivos generales de la política social: “propiciar y extender las oportunidades de superación individual” (Ernesto Zedillo); “romper el círculo vicioso de la pobreza” (Vicente Fox); “asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades” (Felipe Calderón), y “conectar el capital humano con las oportunidades que genera la economía” (Enrique Peña). En general, estos gobiernos coincidían en el diagnóstico de la pobreza como círculo vicioso, así como en el objetivo de la política social: reducir, combatir o aliviar la pobreza a partir de transferencia de recursos, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades.<sup>55</sup> Precisamente en este punto se encuentra otra ruptura entre el paradigma neoliberal con el emergente, que equipara la lógica detrás de las competencias y oportunidades con el “sofisma” de “enseñar a pescar” a los pobres.<sup>56</sup>

En efecto, el paradigma emergente se adscribe a un enfoque de derechos, pues aspira a “lograr que la política de bienestar pase de ofrecer bienes y servicios que permitan acceder a oportunidades, a un enfoque garantista de derechos humanos”.<sup>57</sup> Las oportunidades, se señala, “son circunstancias azarosas y temporales que se le presentan a un afortunado entre muchos”;

<sup>54</sup> Santiago Levy, *Progress Against Poverty...*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>55</sup> Oscar Martínez, Yasmin Salgado y Monika Meireles, “Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana”, *Economía UNAM*, núm. 47, vol. 16, 2019.

<sup>56</sup> AMLO, “Versión estenográfica. Evaluación de Programas Integrales de Bienestar, en Córdoba, Veracruz”, [lopezobrador.org](https://lopezobrador.org.mx/2020/09/27/version-estenografica-evaluacion-de-programas-integrales-de-bienestar-en-cordoba-veracruz/), 27 de septiembre de 2020 [https://lopezobrador.org.mx/2020/09/27/version-estenografica-evaluacion-de-programas-integrales-de-bienestar-en-cordoba-veracruz/].

<sup>57</sup> Secretaría de Bienestar, *Programa sectorial de bienestar*, *op. cit.* falta página

mientras los derechos, en cambio, “son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio”,<sup>58</sup>

Por lo anterior, el objetivo declarado de la política social de la Cuarta Transformación no se orienta al combate a la pobreza –en su forma de desarrollo de capital humano o generación de oportunidades– y, de hecho, no es un objetivo propio, sino compartido: “contribuir al bienestar general de la población”.<sup>59</sup> No se trata de un cambio menor, pues implica la ampliación de la cuestión social más allá del combate a la pobreza y el reconocimiento de que la generación y distribución del bienestar no es tarea de una sola dependencia; lo contrario de lo que representó la aprobación del RLGDS y la creación de la Sedesol, ahora nombrada Secretaría de Bienestar.

Si las críticas del paradigma neoliberal hacia el Estado “proveedor, paternalista y absorbente” implicaron la reducción de la cuestión social al combate a la pobreza extrema, la ampliación de dicha cuestión a la generación y distribución de bienestar está vinculada con el “propósito general de establecer un auténtico Estado de bienestar”. En esta visión, el Estado debe garantizar que el bienestar y la seguridad social se conviertan en características generales que abarquen a toda la población, empezando por “los pobres, los débiles y los olvidados”, en todas las esferas y etapas de la vida (“desde la cuna hasta la tumba”), siendo la única condición la ciudadanía. En este sentido, el reconocimiento del derecho a la seguridad social a lo largo de la vida descarta una preocupación excesiva por la dependencia de largo plazo de la ayuda estatal, mientras la demanda de la presencia del Estado en todas las esferas rechaza el dilema libertad-igualdad.

Por otra parte, a diferencia de la visión instrumental y productivista neoliberal, en el paradigma emergente la política social y sus acciones son importantes por sí mismas y no necesitan justificarse indirectamente, más allá de lo que exige la Ley General de Desarrollo Social o el RLGDS, por su influencia en el desarrollo económico. Al contrario, se concibe que “el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos sino como medios para lograr [el] objetivo superior”<sup>60</sup> del bienestar general de la población. Este cambio es especialmente evidente en los ahora derechos a una pensión para personas adultas mayores y personas con discapacidad, los cuales no imponen

<sup>58</sup> Andrés Manuel López, *Hacia una economía moral*, México, Planeta México, 2019, p. 141.

<sup>59</sup> Secretaría de Bienestar, *Programa sectorial de bienestar*, op. cit., p. 8.

<sup>60</sup> Andrés Manuel López, *Hacia una economía moral...*, op. cit., p. 103.

condiciones adicionales a las de ciudadanía ni esperan un rendimiento de los recursos invertidos, pues, de alguna forma, la persona y sus derechos son vistos como fines en sí mismos.<sup>61</sup>

Lo anterior llevó a concebir a la educación y al trabajo no sólo como medios que tienen las personas para lograr mayor bienestar, sino como constitutivos del bienestar mismo. El presidente López Obrador señala que las personas “necesitan bienestar”; nadie puede ser “feliz” “sin educación, trabajo, alimentación, salud o cualquier otro satisfactor básico”.<sup>62</sup> Así, el trabajo es un medio que asegura el sustento, pero también una realización del ser humano, un derecho y deber universal.<sup>63</sup> Esta concepción se expresa en el programa Sembrando Vida, que, si bien se concibe como un programa de reforestación y restauración productiva del campo, no necesariamente espera un rendimiento inmediato del trabajo de los campesinos beneficiarios, porque “el plan [...] es darle trabajo a más de 400 mil sembradores”.<sup>64</sup> En el fondo, tanto este programa como Jóvenes Construyendo el Futuro tienen una orientación a buscar garantizar el pleno empleo y el derecho al trabajo.<sup>65</sup>

Puede decirse, finalmente, que los fines y objetivos de la política social del gobierno de la Cuarta Transformación son más amplios que aquellos establecidos bajo el paradigma neoliberal. Sin embargo, al proponerse “contribuir” al bienestar se reconocen los límites de la política social en la distribución y generación del mismo. Más bien, su orientación es hacia el garantismo en el ejercicio de los derechos sociales, principalmente aquellos relacionados con la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social. Así,

<sup>61</sup> Alicia Bárcena, “Mesa de alto nivel. La política de bienestar: acceso efectivo a derechos”, *Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe*, 1 de octubre de 2019.

<sup>62</sup> Andrés Manuel López, *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, *op. cit.*, p. 196.

<sup>63</sup> Gobierno de México, *Guía ética para la transformación de México*, 2020 [[https://archive.org/details/guia\\_etica\\_4t](https://archive.org/details/guia_etica_4t)].

<sup>64</sup> Andrés Manuel López, *Hacia una economía moral...*, *op. cit.*, p. 113.

<sup>65</sup> Estos objetivos y propósitos son similares a los que tuvieron las políticas masivas de empleo del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt durante la Gran Depresión y, en general, la política social de la posguerra. El programa Sembrando Vida podría ser una versión adaptada a la realidad mexicana del Civilian Conservation Corps (Cuerpo Civil de Conservación) (1933) que proporcionaba trabajos manuales relacionados con la conservación y el desarrollo de los recursos naturales. Como señala López Obrador, se trata de “hacer algo parecido a lo que hizo el presidente [...] Roosevelt, quien durante la Gran Depresión creó las condiciones para hacer realidad el derecho de todos al empleo”. *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, *op. cit.*, p. 174.

la contribución de la política social al bienestar es la de brindar tranquilidad o seguridad ante los “temores” y “angustias” económicos ligados a la enfermedad, la discapacidad, el desempleo y la vejez. El bienestar, se concibe en última instancia, es un objetivo al cual contribuyen “la lucha contra la corrupción y la frivolidad, la construcción de la paz y la seguridad, los proyectos regionales y los programas sectoriales”.<sup>66</sup>

#### IDEAS SOBRE LOS MEDIOS:

#### DE UN PROGRAMA A UNA DIVERSIDAD DE DERECHOS

Desde su primer informe de gobierno, el presidente Salinas señalaba que el medio más adecuado para combatir la pobreza era el Pronasol, pues “sólo un programa de gran envergadura social permitirá moderar opulencia e indigencia en nuestro país”.<sup>67</sup> Esta visión, en la que la pobreza podía ser encarada en sí misma por medio de una secretaría y, más aún, por *un* programa, continuó durante los siguientes cuatro sexenios, en los cuales el Progres-Oportunidades-Prospera (POP) fue reconocido por políticos, académicos y evaluadores como el medio más adecuado para enfrentar la pobreza. El peso relativo que se le asignó a este programa dentro de la política social –por padrón, presupuesto y reconocimiento–, llevó a que fuera identificado como el principal, si no es que el único,<sup>68</sup> programa de combate a la pobreza. Además, fue sobrecargado con más elementos y responsabilidades, lo que restó peso a otras políticas y estrategias, como el salario mínimo, los subsidios generales y las políticas universales.<sup>69</sup>

El POP se concibió como un programa para brindar beneficios monetarios a familias en pobreza extrema con la condición de cumplir y demostrar la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela y a los centros de salud. Y si bien tenía el objetivo de aliviar la pobreza en el corto plazo, lo que esencialmente buscaba era evitar su “reproducción intergeneracional”. Por ello, instrumentos

<sup>66</sup> Secretaría de Bienestar, *Programa sectorial de bienestar*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>67</sup> Cámara de Diputados, *Informes presidenciales. Carlos Salinas...*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>68</sup> Felipe Hevia, “Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progres/Oportunidades de México”, *Reflexión Política*, núm. 35, vol. 18, 2016.

<sup>69</sup> Gabriela Barajas, “Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México?”, *Gestión Estratégica*, núm. 50, 2016, pp. 103-119.

de política como la focalización y la condicionalidad cobraron gran relevancia. La primera consistía en un conjunto de herramientas estadísticas y de información para identificar a los hogares y personas en pobreza extrema que serían beneficiarios. Mientras, la segunda implicaba condicionar la transferencia monetaria otorgada a las familias pobres a conductas favorables a la acumulación de capital humano y monitorear el cumplimiento de las mismas.

Dichos instrumentos de política se hicieron extensivos a otros programas, de tal forma que incluso aquellos cuyo propósito no era combatir la pobreza extrema, como el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), aplicaron focalización individual según criterios de ingreso. Mientras otros, cuyo propósito no era la acumulación de capital humano, como el Programa Pensión para Adultos Mayores, condicionaron la transferencia a la asistencia periódica a los centros de salud. Esto fue así porque la focalización y la condicionalidad no fueron entendidos como meros instrumentos de política, sino como principios de tratamiento de los pobres y sus derechos sociales. La idea detrás era desincentivar que los no pobres recibieran ayuda estatal y remarcar que la responsabilidad del Estado para garantizar derechos no era independiente de la responsabilidad individual.

El paradigma emergente se deslinda de dichos elementos. La eliminación del POP y la puesta en marcha de una serie de programas diferenciados implicaron el reconocimiento de la diversidad de situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan distintos grupos sociales y que hacen imposible su tratamiento estandarizado mediante una sola dependencia y, mucho menos, un solo programa. Así, una característica de la política social del gobierno actual es que sobrepasa la Secretaría de Bienestar y recurre a una sectorización que va más allá de “lo social” propiamente y reclama su injerencia en lo económico, lo laboral y lo educativo. Por esta razón los principales programas de bienestar no están exclusivamente dentro de la órbita de la Secretaría de Bienestar, sino también de las secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, de Economía y de Trabajo y Previsión Social.

Frente a la subsidiariedad neoliberal, la propuesta emergente restablece la pretensión de universalidad de la política social, empezando por “los que por décadas han sido marginados y olvidados”. Si bien tal pretensión no rompe con la focalización, sí deja de privilegiar la focalización individuo-familia y favorece una aproximación territorial, por lo que la universalidad en la mayoría de los programas sociales aplica al interior de las localidades con alto grado de marginación, indígenas o afro-mexicanas o con altos índices de violencia.<sup>70</sup> Además, en el caso de las becas para estudiantes de educación

media superior, se privilegia una focalización en función de la oferta de servicios<sup>71</sup> al identificar los establecimientos más vulnerables o necesitados (escuelas públicas). Estos tipos de focalización implican una renuncia menor a la idea de derechos universales,<sup>72</sup> pues no inhiben que un ciudadano de ingresos medios acceda, si quiere, a dicha prestación, ya sea residiendo en esas localidades o inscribiéndose en escuelas públicas.

Asimismo, el paradigma emergente se deslinda de la idea de que la política social consiste sólo en diseñar e implementar programas sujetos a la transitoriedad sexenal. En su lugar se han elevado a rango constitucional las pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad, las becas para estudiantes de todos los niveles y los servicios de salud para personas sin seguridad social. En este sentido, y como señala López Obrador, ya no son programas, sino derechos adquiridos que no se pueden negar “esté quien esté en el gobierno”.<sup>73</sup> Sin embargo, si bien las pensiones para personas con discapacidad y las becas para estudiantes se establecen como derechos universales, no se deslindan de la focalización al dar prioridad estratégica, en la misma Constitución, a menores de edad, indígenas y personas en condición de pobreza (como ocurre con el Programa de Becas de Educación Básica y Jóvenes Escribiendo el Futuro).

Al reconocer que la pobreza, la marginación y exclusión no dependen de las malas decisiones de los afectados, sino de situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, origen étnico, edad, etcétera, los programas de bienestar han dejado de imponer condicionalidades, más allá de la naturaleza misma de las becas escolares. En este último caso, por ejemplo, se reconoce que la deserción escolar es un fenómeno inducido “por

<sup>70</sup> Por ejemplo, el Programa Prospera (2012-2018) señalaba que una vez priorizadas las localidades se procedería a levantar la información socioeconómica de los hogares para identificar a los elegibles. En el Programa de Becas de Educación Básica, el más cercano al componente educativo del programa previo, son elegibles todas las familias que habitan en una localidad prioritaria o todos los niños que asisten a una escuela ubicada en este tipo de localidad.

<sup>71</sup> Dagmar Raczynski, “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena”, en Crisóstomo Pizarro *et al.* (ed.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Santiago, Cieplan/Unicef, 1995.

<sup>72</sup> Fernando Filgueira, “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”, *Serie Políticas Sociales*, marzo, 2014, p. 17.

<sup>73</sup> De forma heterodoxa en cuanto a práctica parlamentaria, se estableció un blindaje presupuestal en la Constitución (artículo 4, 3º transitorio), de tal forma que el presupuesto “no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto [al] ejercicio fiscal inmediato anterior”.

la pobreza y el hambre”,<sup>74</sup> por lo que las becas de educación básica y media superior no buscan “incentivar” a las familias a priorizar ciertas conductas favorables a la acumulación de capital humano,<sup>75</sup> sino cubrir los costos en transporte, uniformes y alimentos asociados con la asistencia escolar.

En suma, si el POP fue el programa insignia del paradigma neoliberal de política social, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es el referente que sintetiza algunas de las ideas que definen al paradigma emergente. Si bien ambos consisten en transferencias monetarias, el primero era focalizado, mientras la segunda es universal; el primero reproducía la lógica de la corresponsabilidad, la segunda restablece la responsabilidad social del Estado; el primero se orientó a combatir la pobreza extrema, la segunda asegura frente a la vulnerabilidad asociada con una etapa etaria de la vida; el POP concebía a las personas como un capital al cual se invierte y se esperan rendimientos, la Pensión se dirige a las personas como un fin en sí mismo; el primero otorgaba un apoyo temporal, la Pensión garantiza un precepto hasta el fin del ciclo de vida de las personas; el primero era un programa, la segunda es un derecho constitucional.

#### REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se identificaron diferencias importantes entre los paradigmas neoliberal y emergente de política social en México (Cuadro 1). Esto debido a que, lejos de una concepción de paradigma de política más cercana a lo que es un “régimen de política”, lo que ya opera en la realidad, se propuso centrarse en cuatro dimensiones ideacionales que componen todo paradigma de política. Al dar prioridad a las ideas, y no sólo a programas o instrumentos concretos, se pudieron superar las limitaciones que impone una realidad en ajuste y el hecho de que los cambios de paradigma no necesariamente se desarrollan rápidamente a nivel programático, más aún si un paradigma ha dominado por un largo periodo, como fue el caso del paradigma neoliberal en México.

Por más de 36 años la lógica del mercado y del Estado mínimo que impuso el neoliberalismo proveyó un marco lógico con el cual construir, social

<sup>74</sup> Andrés Manuel López, *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, op. cit., p. 183.

<sup>75</sup> El POP no sólo condicionaba los apoyos escolares de educación media a la asistencia escolar, sino también a la asistencia de los jóvenes a talleres de salud, nutrición y salud sexual y reproductiva.

*Paradigmas de política social en México en perspectiva comparada*

	Paradigma neoliberal	Paradigma emergente
Ideario social	Individualismo, responsabilidad compartida Estado-individuo, justicia social para los más pobres.	Fraternidad (deber colectivo), responsabilidad social del Estado, justicia distributiva empezando por los más vulnerables.
Rol del Estado y del mercado	Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado. Mercado como criterio principal para la igualdad de oportunidades.	El Estado como promotor del desarrollo económico y social. Su función es atemperar las desigualdades y hacer posible la justicia social.
Principio de intervención del Estado	Subsidiaridad. Ayuda a los más pobres.	Garantismo y universalidad. Garantizar derechos a toda la población.
Criterios de racionalidad	Disciplina fiscal, rendimiento, eficiencia. Criterios técnicos y objetivos.	Austeridad y reorientación del gasto público. Criterios cualitativos y subjetivos.
Concepción del problema	La pobreza persiste por la limitada liberalización económica o demasiada presencia del Estado. La pobreza como un problema de carácter individual vinculado con la falta de capital humano.	La pobreza y desigualdad son producto de las reformas estructurales, la retracción del Estado y la corrupción. La vulnerabilidad como susceptibilidad a riesgos asociados con las etapas etarias de la vida.
Sujetos de la política social	Población en pobreza extrema. Principalmente familias rurales con niños en edad escolar.	Grupos vulnerables. Jóvenes estudiantes, hijos de padres solos, adultos mayores, sujetos agrarios-campesinos, personas con discapacidad, etcétera.
Objetivos de la política social	Combatir la pobreza extrema a través de la distribución de competencias y oportunidades.	Contribuir al bienestar de la población garantizando un piso mínimo de derechos sociales.
Justificación de la política social	Es concebida como medio para alcanzar fines superiores y ulteriores.	Es entendida como un fin en sí mismo.
Noción que guía la intervención	Capital humano.	Bienestar.
Temporalidad de la intervención	Transitoria. Se busca no generar dependencia.	Permanente. Hasta el fin del ciclo de vida.
Complejidad de la política social	Unisectorial. Un solo programa para hacer frente a la pobreza.	Multisectorial. Programas diferenciados en función de riesgos y grupos vulnerables.
Medios o instrumentos privilegiados	Programas.	Programas e instrumentos legales.
Cobertura	Focalizada.	De pretensión universal.
Nivel de focalización	Focalización en individuos/familias.	Focalización territorial o por oferta de servicios.
Criterio de focalización	Ingreso. Familias en pobreza extrema.	Categorial. Grupos definidos como vulnerables.
Condicionalidad	Sí.	No.

Fuente: elaboración propia.



y políticamente, la naturaleza de los problemas sociales y sus soluciones. La acción estatal centrada en el combate a la pobreza y en los pobres extremos, la responsabilidad compartida entre Estado e individuos, la racionalidad técnica y la eficiencia financiera fueron algunas de las características que definieron al paradigma neoliberal de política social. Con el triunfo de López Obrador en 2018 se abrió una vía para reconfigurar esos imaginarios y *proponer* otros centrados en el garantismo y la pretensión de universalidad de los derechos sociales, la responsabilidad social del Estado, la priorización de los grupos vulnerables y la búsqueda del bienestar general de la población. Y si bien la naturaleza del paradigma emergente de política social es distinta a la del neoliberalismo, sus alcances últimos aún son inciertos.

Tal incertidumbre se debe a que la emergencia de un nuevo proyecto político, en general, y un paradigma de política, en particular, nunca es una ruptura completa con lo que se intenta dejar atrás. Por el contrario, es parte de un proceso continuo que involucra la recomposición de principios, racionalidades, programas e, incluso, identidades. Además, los alcances de los proyectos políticos, como de los paradigmas de políticas, no dependen sólo de la voluntad o falta de voluntad de quienes pretenden llevarlos adelante o limitarlos, sino también de la multiplicidad de fuerzas políticas y sociales en competencia que producen resultados no intencionados y alineaciones inesperadas.

La contribución de este artículo consistió en el análisis de variaciones ideacionales en el paradigma de política social en México que, desde posturas preconcebidas, como aquellas centradas en los Estados de bienestar nórdicos o europeos, podrían parecer irrelevantes, pero que desde el punto de vista de las inercias de inclusión podrían tener implicaciones significativas. Si las ideas importan y tienen consecuencias reales, la emergencia de un nuevo paradigma de política social puede sentar las bases –normativas como de apropiación de derechos– para justificar nuevas políticas y reconocer otros derechos. Eso se evidencia en el caso de la Ciudad de México, en el que ocurre una progresiva ampliación de derechos y beneficios sociales universales que permitió debatir nuevos derechos, como el “derecho a la existencia”, garantizado por un ingreso básico universal. Sólo el tiempo otorgará una respuesta más clara sobre los alcances de la política social de la llamada Cuarta Transformación.