

## ***La política social de la cuarta transformación. ¿Una ruptura populista?***

CARLOS BARBA SOLANO

Las preguntas rectoras de este trabajo son dos: ¿Hasta qué punto la nueva política social (PS), que se ha ido configurando a partir de 2019, implica una ruptura respecto a la PS de los gobiernos neoliberales de las últimas cuatro décadas? ¿Es acertado definir esta nueva PS como populista?

De manera tentativa consideramos que ha habido cambios importantes y algunos fracasos en las reformas sociales que se han impulsado, pero no se ha producido una ruptura tajante con el paradigma de la política social de las últimas décadas. Sostenemos también que en la operación de esta política se pueden observar tendencias populistas, que se expresan entre otras cosas en la ambigüedad de la figura de los “servidores de la nación” y en sus prácticas al interior de los programas sociales de la 4T, así como en la utilización de la noción de “pueblo” como un referente discursivo de la PS, que no ha sido acompañada por una estrategia efectiva de reducción de la pobreza utilizando la política social.

Este trabajo no analiza la PS de la “cuarta transformación” (4T) *per se*, la sitúa en relación con las políticas sociales precedentes y con un futuro que podría corresponder o no a la manera como el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha redefinido la “cuestión social”.

Este trabajo se divide en cinco secciones, la primera presenta brevemente los referentes teóricos utilizados en este trabajo, divididos en tres secciones. La perspectiva historiográfica, que incluye los conceptos de “régimen de historicidad”, “espacio de experiencia” y “horizonte de expectativas”. La perspectiva sociológica, que incluye los conceptos de “*path dependence*”,<sup>1</sup> “coyunturas críticas” y “la cuestión social”. Y la presentación de las características del “populismo”, con el propósito de darle un uso empírico a ese concepto.

La segunda sección aborda el espacio de experiencia, un pasado que durante tres décadas fue fundamental en la construcción del capitalismo mexicano y de sus sistema de protección social, frente al cual se emplaza el gobierno de la 4T. La tercera analiza cómo, a partir de su triunfo electoral en las elecciones presidenciales de 2018, la 4T ha intentado configurar un nuevo régimen de historicidad para romper con el *path dependence* neoliberal.

La cuarta realiza un análisis coyuntural de la respuesta gubernamental a la crisis sanitaria y social generada por la covid-19 y muestra que las evidencias ponen en entredicho el horizonte de expectativas y la cuestión social construidas por la 4T. La quinta sección realiza un breve balance del despliegue del régimen de historicidad de la 4T y argumenta por qué su horizonte de expectativas ha sido contradicho por los hechos, tanto en sus expectativas

1. O la “dependencia de la trayectoria” (traducción del autor).

redistributivas como en su pretensión de situar “primero a los pobres” en el centro de la política social.

Finalmente, el trabajo cierra intentando responder cuál ha sido la orientación real de la política social de la 4T.

## LA MALLA CONCEPTUAL

### Perspectiva historiográfica

Los conceptos de “régimen de historicidad”, “espacio de experiencia” y “horizonte de expectativas” son decisivos para comprender por qué en la intersección entre pasado, presente y futuro, en un proceso de transformación social, algunas historias son posibles y otras no.<sup>2</sup>

El concepto de régimen de historicidad (Hartog, 2007) se emplea como una herramienta heurística para realizar descubrimientos e indagar en el marco de discontinuidades históricas. Este concepto asume la historicidad de los fenómenos sociales y busca evitar una visión del presente sin pasado, para permitir analizar el cambio a partir de distintas temporalidades (Delacroix, 2010, p.33-36).

La noción misma de historicidad se refiere a la relación que las personas, como individuos y como colectivos, mantienen con el pasado y con el futuro, pero también a la posibilidad de construir conocimiento en el cruce de caminos entre la experiencia —el pasado— y las expectativas —el futuro— (Delacroix, 2010, pp. 40-44).

El régimen de historicidad es precisamente una herramienta heurística para dar cuenta de distintas formas posibles de articulación entre pasado, presente y futuro.<sup>3</sup> Hartog (2007, p.29) utiliza dos categorías metahistóricas propuestas por el historiador alemán Reinhart Koselleck (1993; 2001): la “experiencia” y la “espera”, que permiten considerar las tensiones que existen entre el espacio de experiencia y el horizonte de expectativas y prestar atención a la manera como se articulan estos tres tiempos.

Este concepto es fundamental para dar cuenta de la crisis de la manera de mirar la tenosa articulación entre estos tres tiempos (Hartog, 2007, p.38), en lugar de una experiencia contemporánea que tiende a situarse en un presente perpetuo o casi inmóvil.<sup>4</sup> El objeto del régimen de historicidad es la coyuntura en una trayectoria histórica (Hartog, 2007, p.41).

Espacio de experiencia y horizonte de expectativas no son categorías históricas sino formales,<sup>5</sup> utilizadas para perfilar y establecer las condiciones de historias posibles, no son las historias mismas.<sup>6</sup> Para Koselleck (1993) no existe historia que no haya sido construida mediante experiencias y esperanzas de sujetos individuales o colectivos, es por eso por lo que espacio de experiencia y horizonte de expectativas son adecuadas para tematizar el

2. Koselleck considera que sin esas categorías las historias no son posibles ni concebibles. Esas categorías no son de la misma naturaleza, se puede tener una sin lograr la otra, porque siempre puede ocurrir algo distinto de los que se esperaba (Koselleck 1993: 333-340).

3. Hartog (2007: 15) lo define como una manera de engranar pasado, presente y futuro.

4. Hannah Arendt (1972: 13-14) sostenía que es posible detectar una “brecha entre el pasado y el futuro”, una especie de “extraño interregno en el tiempo histórico, en el que se cobra conciencia de un intervalo en el tiempo que está totalmente determinado por cosas que ya no existen y por cosas que todavía no existen”. Para evitar una especie de pasmo Hartog propone el concepto de régimen de historicidad.

5. Equivalentes a las de espacio y tiempo.

6. El concepto de espacio de experiencia se refiere al pasado y el de horizonte de expectativas a lo que se espera en el futuro, utilizados para evitar una visión lineal o circular de la historia. Koselleck (1993: 38) señala que es posible pensar en el “progreso” pero toda la historia descansa sobre estructuras de repetición que no se agotan en la especificidad de los acontecimientos y sus secuelas, las acciones particulares se apoyan en estructuras recurrentes que se modifican lentamente cuando irrumpe algo completamente nuevo (Koselleck, 2001: 36-38).

tiempo histórico, ya que entrecruzan el pasado y el futuro, de ahí su naturaleza heurística (Koselleck 1993, p.335).

Ambas categorías son metafóricas y tienen modos de ser particulares, porque el pasado y el futuro no llegan a coincidir nunca. La experiencia del pasado es espacial, porque esta forma una totalidad en la que están incluidos muchos estratos de tiempos anteriores, se ha completado y está vigente. El espacio de experiencia se refiere a un pasado presente, incorporado —subjetiva e institucionalmente—, que es posible recordar y reproducir. El horizonte de expectativas es una línea después de la cual se vislumbra un nuevo espacio de experiencia, aunque aún no se puede experimentar, es futuro hecho presente, pero apunta al “todavía-no” que abre una infinidad de trayectos diferentes. Un límite evidente para el horizonte de expectativas es que está limitada por lo que ya se ha experimentado en el pasado, este es una condición ineludible para su realización que no puede obviarse (Koselleck 1993, pp. 335-342).

### Perspectiva sociológica

Precisamente esa condición ineludible planteada en la dialéctica existente entre espacio de experiencia y horizonte de expectativas es abordada por el institucionalismo histórico y la teoría de los regímenes de bienestar,<sup>7</sup> utilizando los conceptos “path dependence” (o condicionalidades generadas por las trayectorias históricas) y “coyunturas críticas” para analizar el cambio social en el contexto del bienestar social.

El *path dependence* es definido por Pierson y Skocpol (2008) como una especie de inercia que afecta a las instituciones, las prácticas y las relaciones sociales y de poder, que en el campo del bienestar social<sup>8</sup> cristalizan en diversas maneras de enfrentar una estructura de riesgos sociales.<sup>9</sup> Este concepto se refiere al anclaje histórico de las instituciones y prácticas sociales que genera una inercia poderosa y una intensa dinámica de retroalimentación (Barba, 2021, pp.26-27).

Por su parte, las “coyunturas críticas” en el ámbito del bienestar social son presentadas como situaciones en las cuales el legado histórico de la institucionalización de cada régimen de bienestar es puesto en tela de juicio por diversos actores para promover un cambio de rumbo cuando la articulación de los elementos que integran un régimen de bienestar (estado, mercado, familia, comunidad, organizaciones sociales) se torna ineficaz para hacer frente a una nueva estructura de riesgos sociales emergente<sup>10</sup> (Esping-Andersen, 2002, pp. 2-3; Barba, 2021, pp. 20-22).

7. La teoría sobre los regímenes de bienestar fue desarrollada inicialmente por Esping-Andersen (1990, 1999), quien concibió este concepto como la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen 1999: 34-45), como una articulación de estas tres instancias con una lógica particular de política social (Esping-Andersen 1987: 6-7), que implica un conjunto de instituciones, reglas históricas, intereses desiguales, prácticas sociales, estructurados en cada sociedad alrededor de la producción y distribución del bienestar (Barba y Valencia 2014). A los tres pilares del bienestar ya aludidos trabajos posteriores han sumado al menos otros dos: la comunidad y las organizaciones sociales (nacionales e internacionales) (Barba 2021: 15).
8. El bienestar social es un producto histórico y variable, un conjunto heterogéneo de estrategias sociales para enfrentar la inseguridad social, que puede definirse como la capacidad que una sociedad logra desarrollar, en distintos grados, para hacer frente y gestionar una estructura de riesgos que afecta de manera desigual a distintos grupos sociales (Esping-Andersen: 1999: 148-149; Castel 2004: 42; Barba 2021: 15).
9. La estructura de riesgos sociales articula distintos tipos de riesgos, de clase, del curso de la vida e intergeneracionales. Los riesgos sociales (RS) se transforman históricamente, varían en el contexto de distintos tipos de estructuras sociales y en el de sociedades capitalistas centrales o periféricas y en distintas etapas del capitalismo en cada país y a escala global. Los RS se distribuyen de manera heterogéneas y su impacto en distintos grupos y categorías sociales depende de sus características de clase, sexo, etnia, raza y edad (Esping-Andersen 1999: 32 y 35-36; Barba 2020).
10. Que generan un nuevo conjunto de ganadores y perdedores.

En este marco tiene sentido afirmar que el *path dependence* condiciona las opciones de cambio disponibles para los actores y abre, dificulta o cierra el camino para cierto tipo de reformas (Pierson y Skocpol, 2008).

Las salidas posibles a una coyuntura crítica se dirimen en el campo de la cuestión social que establece horizontes de expectativas contradictorios. Esta cuestión se refiere a un ensamble de conceptualizaciones teóricas o técnicas, de discursos sociopolíticos y socioeconómicos e imaginarios sociales que se articulan alrededor de la definición de los riesgos sociales y son esgrimidos para construir una agenda de PS (Barba, 2010, p.25, Barba, 2020, p.48).

La cuestión social establece un horizonte simbólico para la selección de los problemas o de una estructura de riesgos sociales que la PS considera prioritaria y de las herramientas que se consideran adecuadas para enfrentarla. Este horizonte establece un horizonte de expectativas e influye en las concepciones y prácticas de los actores sociales interesados en el bienestar social y es decisiva en la definición de los objetivos y alcances de esa política (Barba, 2006, 2010, 2020 y 2021).

Las opciones abiertas son limitadas porque cualquier reforma que pueda proponerse está fuertemente condicionada por inercias institucionales históricas. Las posibilidades de cambio dependen además de una intensa competencia ideológica acerca de lo que se considera una “buena sociedad” (Esping-Andersen, 2002, p.2; Barba, 2020 y 2021).

Durante las coyunturas críticas las ideas y los actores que respaldan un mix del bienestar particular solo pueden ser reemplazados si la manera de conceptualizar la cuestión social cambia, lo que justificaría una revisión de aspectos fundamentales en la trayectoria histórica de un régimen de bienestar<sup>11</sup> (Barba, 2006, 2010, 2020, 2021). Por ello, el cambio social en el ámbito del bienestar social exige no solo la participación de actores colectivos que lo promuevan, sino de nuevas ideas que guíen su acción<sup>12</sup> (Bourdieu, 1998).

## Las características del populismo

Algunos autores coinciden en el carácter impreciso y ambivalente del término “populismo”,<sup>13</sup> a pesar de ello ha sido utilizado con mucha frecuencia en la historiografía latinoamericana para calificar fenómenos muy diversos en etapas históricas distintas. Por ello, es necesario definirlo antes de intentar utilizarlo empíricamente.

Olvera (2023) considera que el populismo es una forma de la política democrática contemporánea utilizada por gobiernos que acceden al poder a través de elecciones normales, pero recurren a mecanismos de democracia directa<sup>14</sup> para ratificar constantemente la legitimidad del líder<sup>15</sup> y sus decisiones políticas y estos mecanismos tienden a sustituir al poder legislativo con formas ficticias de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Para utilizar ese concepto Olvera (2023) propone tomar en consideración seis rasgos que caracterizan el ejercicio de la política, 1) la movilización social para obtener o retener el

11. La consolidación de nuevos arreglos institucionales implica hacer frente a poderosas inercias históricas que favorecen los intereses de unos actores sobre los de otros, sustentados en una distribución desigual de poder (Pierson y Skocpol 2008: 14).

12. Bourdieu señala que, en el mundo social, en campos específicos, las distancias entre los grupos sociales son también distancias simbólicas y que para reducirlas es necesario cambiar primero las representaciones que se tienen sobre ellas. Para Bourdieu los sistemas simbólicos son parte de esa realidad, no solo la reflejan, sino que la construyen, reproducen y también pueden contribuir a transformarla (Bourdieu 1998).

13. Entre ellos: Ardití (2005), Laclau (2005) y Frei y Rovira Kaltwasser (2008).

14. A través de consultas y plebiscitos, que son considerados mecanismos de expresión de la soberanía popular.

15. Encarnado en el presidente de un país.

poder; 2) la legitimación política a través de un discurso que emplea la noción de “pueblo” sin un referente preciso, para igualar sujetos sociales que son distintos;<sup>16</sup> 3) la articulación de este discurso con ideologías políticas como el nacionalismo y el socialismo o con alguna religión; 4) la encarnación del pueblo en un líder carismático; 5) la utilización constante la dicotomía amigos-enemigos para promover la polarización social, y 6) la referencia de las prácticas políticas a valores como la soberanía popular o nacional, la pureza étnica, la moral o la virtud y no la búsqueda de soluciones a problemas sociales o públicos.

Müller (2017) sostiene que el núcleo del populismo, sin importar la ideología política con la que se identifica, es un rechazo extremo a la diversidad y la afirmación por parte de los políticos populistas de que únicamente ellos representan al pueblo y son capaces de definir sus genuinos intereses.<sup>17</sup> Este autor concibe al populismo como una “sombra permanente de la democracia representativa actual, y un constante riesgo”<sup>18</sup> (Müller, 2017, p.23).

Müller coincide con la caracterización realizada por Olvera (2023) para definir al populismo, destaca la tendencia a encarnar al pueblo en líderes políticos carismático, el uso de dicotomías,<sup>19</sup> la visión moralista de la política, la idealización del pueblo,<sup>20</sup> que solo tiene un representante verdadero y exclusivo, así como la integración de grupos sociales heterogéneos en la categoría “pueblo” y subraya además el antielitismo y el antipluralismo como dos elementos fundamentales en la práctica política populista (Müller, 2017, p.33–35).

Ese autor considera que el pragmatismo de los gobiernos populistas en la toma de decisiones se funda en la ilusión de que es posible discernir el sentido común popular,<sup>21</sup> lo que les exime de tomar en consideración y analizar evidencias empíricas o participar en un debate sobre alternativas posibles para resolver problemas; este tipo de pragmatismo debilita la necesidad de rendir cuentas sobre cómo se gobierna<sup>22</sup> (Müller, 2017, pp. 39–45). Müller enfatiza tres tendencias de los gobiernos populistas: generar un contexto de polarización política y social, recurrir a la manipulación mediática para deslegitimar a sus opositores y desarrollar un clientelismo de masas caracterizado por un intercambio de favores materiales o inmateriales a cambio de apoyo político<sup>23</sup> (Müller, 2017, pp. 60–63).

## EL ESPACIO DE EXPERIENCIA: LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL PASADO DE LA ETAPA ISI<sup>24</sup> Y DURANTE EL PERIODO NEOLIBERAL

En esta sección abordamos el espacio de experiencia de la política social (PS) en México, el pasado inmediato con el que el nuevo gobierno quiere romper. Ese espacio de experiencia se definió a lo largo de 30 años a partir de una conceptualización de la cuestión social que dio inicio a un *path dependence* neoliberal que marcó la PS al menos desde 1988.<sup>25</sup>

16. Los pobres, los indígenas, la población afrodescendiente, los campesinos, los habitantes de colonias populares en las ciudades, los sectores medios con bajos ingresos...

17. Para Müller (2017: 23) el populismo no es un correctivo útil para élites que ignoran a la “mayoría silenciosa”.

18. No como un correctivo útil para élites que ignoran a la “mayoría silenciosa”.

19. Lo moral opuesto a lo inmoral, lo puro contra lo corrupto, los que importan y los que no significan nada, los fífis y los pobres.

20. Cuya pureza e infalibilidad son asumidas como paradigmáticas.

21. A pesar de que sea imposible discernir cuál es la voluntad popular y de que para Rousseau la noción de “voluntad general” implicaba una participación real de los ciudadanos en la política, lo que no ocurre en el populismo.

22. Porque se asume que, como decía Perón, “el gobierno hace lo que el pueblo quiere” (Citado por Müller 2017: 45).

23. Aunque este tipo de prácticas no es exclusivo de los populistas.

24. Etapa de Industrialización vía sustitución de importaciones (1940–1982).

25. Cuando se estableció el Programa Nacional de Solidaridad —en diciembre de ese año— que marcó un nuevo rumbo en la política social mexicana.

Esto rompió con algunas de las características fundamentales del régimen de bienestar forjado durante la etapa ISI (1940–1982) que se distinguía por un triple proceso: una industrialización periférica y dependiente, el predominio de una sociedad urbana y la definición de la cuestión social en torno del proceso de salarización, que dio pie a la creación de instituciones de seguridad social con claros rasgos corporativos.<sup>26</sup> Este rasgo fue complementado por prácticas clientelistas en la esfera de la asistencia social, particularmente en los ámbitos de la infraestructura social básica<sup>27</sup> y de los programas sociales establecidos durante los años setenta.<sup>28</sup> Esos procesos fueron contrapunteados por la reproducción de dos inercias históricas muy poderosas: una colonial, la exclusión de los indígenas de la protección social; otra patriarcal, un fuerte familiarismo en el campo del cuidado.<sup>29</sup> también por nuevos desafíos como la expansión del empleo informal y el surgimiento de asentamientos urbanos irregulares habitados por quienes migraron del campo a la ciudad (Barba, 2003, 2020 y 2021).

Estas inercias y transformaciones configuraron un régimen de bienestar conservador y excluyente, de carácter dual, caracterizado por una ciudadanía social corporativa acotada que privilegiaba a los sectores de ingresos medios<sup>30</sup> a cambio de lealtad política y desafiaba a campesinos y migrantes de las periferias de las grandes ciudades,<sup>31</sup> sometidos a prácticas clientelistas. Este régimen de bienestar descansó en derechos sociales desiguales e instituciones de salud, educación y seguridad social estratificadas y jerarquizadas corporativamente, concentradas en las grandes áreas metropolitanas, combinado con prácticas clientelistas de manipulación política y social de campesinos en zonas rurales y trabajadores informales y colonos en las periferias de las ciudades<sup>32</sup> (Barba, 2021, pp. 57–58; Barba, 2016, p.89).

## El periodo neoliberal: la inclusión inferiorizante

La liberalización de los regímenes de acumulación y de bienestar se inició en 1982 y culminó en 2018. Las primeras reformas fueron económicas y gradualmente reorientaron el régimen de acumulación hacia una economía industrial, altamente exportadora, pero muy dependiente, combinada con importantes matices agroindustriales y extractivistas (Valencia, 2020; Barba, 2021).

Más tarde se desplegaron reformas sociales para enfrentar dos desafíos heredados de la etapa previa: incluir a los pobres en los sistemas de protección social y garantizar la viabilidad financiera de estos. Esto puso en el centro de la cuestión social dos objetivos, reducir la pobreza y atenuar la vulnerabilidad social, utilizando intervenciones residuales, amigables con el mercado (Barba, 2016, p.100).

26. Que repercutió en la construcción y ampliación de formas desiguales de ciudadanía social, vinculadas a la aparición de sistemas de seguridad social, de salud y educación que privilegiaron a amplios sectores de ingresos medios (Barba 2003, 2016, 2021).

27. En esa etapa el acceso al agua potable, el alcantarillado, la energía eléctrica, la pavimentación de las calles, la construcción de caminos vecinales y carreteras locales estuvo marcado por una lógica de intercambios clientelares a cambio de lealtad política y movilidad social, tanto en el campo como en los asentamientos irregulares en las periferias de las ciudades (Barba 2003: 714–717).

28. La lógica clientelar también primó en programas como el PIDER y Coplamar (véase, Barba 2003, pp. 717–727).

29. En el ámbito del cuidado la reciprocidad familiar continuó siendo decisiva para todos los estratos sociales, por lo que este arreglo de bienestar fue muy negativo para las mujeres (Barba 2016: 89; Barba 2021: 57).

30. En función de sus estatus ocupacionales.

31. Los trabajadores informales se situaron en una vasta zona de vulnerabilidad social, con un acceso reducido a la salud pública y en el caso de sus hijos a la educación pública básica (Barba 2021: 57; Barba 2016: 89).

32. Para un análisis cuidadoso del régimen de bienestar mexicano se sugiere consultar el extenso informe publicado por CEPAL en 2021, elaborado por el autor de este trabajo (Barba 2021), en que se discute de manera extensa la conceptualización de los regímenes de bienestar, el proceso de construcción del régimen de bienestar en México durante la etapa ISI, su liberalización a lo largo de tres décadas, las transformaciones y continuidades que caracterizan al gobierno de la 4T y los desafíos que este régimen enfrenta para desarrollar un estado del bienestar.



Estas transformaciones fueron promovidas por un bloque en el poder en el que participaban grandes empresarios industriales, agroindustriales, mineros y financieros, exportadores e importadores nacionales e internacionales y la banca internacional. Ese bloque incorporó también a sectores medios de altos ingresos y algunos grupos intelectuales, quienes se convirtieron en importantes aliados para legitimarlo<sup>33</sup> (Barba, 2006, 2021).

La reforma neoliberal de la PS buscó desarticular su matriz corporativa, mercantilizar gradualmente los sistemas de pensiones y salud, descentralizar los servicios de salud y educativos y en contrapartida desmercantilizar los servicios sociales básicos para los pobres y vulnerables, transferirles ingresos utilizando pruebas de medios y condicionalidades (Barba, 2006, 2016, 2021).

La reforma social generó una nueva institucionalidad que se superpuso a los sistemas de seguridad y los servicios sociales de educación y salud desarrollados durante la etapa ISI, que también se transformaron en el periodo neoliberal. La nueva constelación institucional incluye sistemas privatizados de pensiones, programas de transferencias monetarias condicionadas, nuevos seguros médicos, pensiones financiadas socialmente y programas de cuidado (véase Barba, 2021, cuadro 7, p.85).

Las figuras emblemáticas de la PS neoliberal fueron los programas “Progresá-Oportunidades-Prospera”, “65 y Más” y el “Seguro Popular”.<sup>34</sup> La PS se acompañó con una política de contención salarial que disparó la informalidad y la precariedad laboral. La nueva institucionalidad permitió la inclusión de amplios segmentos de la población en esquemas de protección social, pero estos institucionalizaron la desigualdad social, pues no garantizaron derechos sociales igualitarios.

Por ello, el resultado neto de esta reforma social fue institucionalizar el dualismo de la PS, incluyendo bajo el paraguas de la protección social a los pobres, los trabajadores informales y los vulnerables, pero ejerciendo un gasto social mínimo y garantizando un acceso a paquetes de beneficios y servicios sociales mínimos, claramente insuficientes para reducir la desigualdad frente a aquellos que cuentan con trabajos formales, mayores niveles de calificación laboral, acceso a los sistemas de seguridad laboral o a sistemas privados de salud y a la educación superior (Barba, 2021).

33. Este giro fue respaldado por actores inéditos y poderosos, entre ellos, tecnocracias ligadas a instituciones financieras internacionales (Banco Mundial [BM] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID]). Sin embargo, la dirección teórica, organizativa y también política de estas reformas correspondió a una tecnocracia nacional ligada a las secretarías de Hacienda, de Desarrollo Social y a la Presidencia de la República, cuyo componente principal fue la alta burocracia financiera del estado mexicano, al tiempo que la gestión política de este proyecto correspondió a una coalición bipartidista entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN).

34. El Seguro Popular, producto de la reforma a la Ley General de Salud de 2003 expresa claramente este paradigma: su creación fue promovida “desde arriba” por una coalición “tecnosalubrista” (integrada por funcionarios de la salud pública, académicos vinculados a centros públicos de investigación y empresarios ligados a la Fundación Mexicana de la Salud). El objetivo de la reforma fue ofrecer un paquete restringido de servicios de salud para quienes no cuentan con acceso a los sistemas de seguridad social. Esta reforma adoptó una visión minimalista de la universalidad: garantizar el acceso de los trabajadores del sector informal a un paquete básico de salud, que incluye servicios esenciales y algunos pocos de alto costo. En la práctica esta reforma institucionalizó el dualismo en la protección a la salud (Barba 2018: 100).

Estas reformas estuvieron marcadas por un enfoque residual, minimalista<sup>35</sup> y focalizado,<sup>36</sup> ajeno a la promoción de derechos y ciudadanía sociales.<sup>37</sup> Por ello, en conjunto pueden ser calificadas como un intenso proceso de “inclusión inferiorizante”, que sintetiza una clara tensión entre una visión residual de la PS y el objetivo de incluir a la mayoría de los excluidos, que desembocó en una ciudadanía social de segunda clase para los más pobres (Barba, 2020 y 2021).

Desde una perspectiva macroeconómica la liberalización económica y social de México fue exitosa en el control macroeconómico, pero fracasó en la generación de altas tasas de crecimiento y de una dinámica de crecimiento a largo plazo. Tampoco logró realizar el propósito central de su PS: reducir la pobreza (Valencia, 2020; Barba, 2021).

A pesar de ello, el modelo fue capaz de reproducirse durante más de tres décadas porque consolidó un régimen de desigualdad que benefició a una pequeña minoría de grandes empresarios nacionales y extranjeros, así como a sectores importantes de las clases medias con altos ingresos, que obtuvieron grandes beneficios económicos porque acapararon las oportunidades generadas y consolidaron un estatus de privilegios. Por ello, el caso mexicano puede ser interpretado como una variante del capitalismo de bajo crecimiento y grandes ganancias definido por Thomas Piketty (Aziz, 2020; Barba, 2021).

## EL RÉGIMEN DE HISTORICIDAD: EL ASCENSO DE LA 4T Y LA COYUNTURA CRÍTICA

Ese espacio de experiencia ha sido desafiado por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien con su triunfo en las elecciones de 2018 puso fin a una larga etapa de estabilidad política neoliberal en la que cuatro presidentes del PRI y dos del PAN<sup>38</sup> impulsaron la agenda neoliberal.

Una hipótesis razonable es que la crisis del modelo neoliberal, que culminó con la llegada de AMLO al poder, se debió al fracaso de la función de integración social del estado, porque los altos niveles de desigualdad, pobreza y precariedad laboral lastimaron profundamente a amplios sectores de la sociedad, generan inconformidad, incrementos en la criminalidad y la violencia doméstica, así como conflictos sociales.

Esta suposición se vio confirmada por la composición de la votación obtenida por AMLO<sup>39</sup> en la que destaca un alto porcentaje de la clase media educada<sup>40</sup> y de jóvenes de clase media

35. La perspectiva residual, formulada por la economía del bienestar, sostiene que si el mercado es competitivo asigna eficientemente recursos, oportunidades y riquezas, de acuerdo con los derechos de propiedad, las aptitudes y las destrezas de quienes participan en él. No obstante, ese enfoque reconoce que esta distribución “primaria” de recursos genera diferencias en el bienestar de individuos y grupos sociales y que en algunos casos el estado puede intervenir para atenuar o corregir estas externalidades negativas, pero siempre de una manera marginal, pues es muy fácil que la equidad y la eficiencia entren en conflicto, en cuyo caso siempre hay que optar por la eficiencia. De ahí que esta escuela prefiera reasignar recursos que redistribuir ingresos o riqueza (Barba 2013: 530).
36. “La focalización” forma parte de un paradigma asistencialista dominante en amplias regiones del mundo al finalizar el siglo XX, que pone límites muy rigurosos a las políticas sociales y considera que su tarea fundamental es ofrecer beneficios básicos y temporales a los más pobres, cuando son incapaces de satisfacer sus necesidades básicas a través de su propia iniciativa. Desde este punto de vista la asistencia a los menesterosos no debe distorsionar o alterar el funcionamiento del mercado ni generar dependencias o derechos (Barba 2013: 528).
37. Por ello se ajustaron a bajos niveles de gasto social como porcentaje del PIB, que en promedio se mantuvo entre 2000 y 2004 en 6.8%, entre 2005 y 2009 subió a 8.3%, entre 2010 y 2014 ascendió a 9.8%, pero se redujo levemente entre 2015 y 2018 a 9.5% (de acuerdo con la CEPAL, en 2018 el gasto social como porcentaje del PIB de Brasil y Argentina era prácticamente el doble que en México) (CEPAL, 2021).
38. Presidentes del PRI: Miguel de la Madrid (1982–1988), Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), Ernesto Zedillo (1994–2000) y más tarde Enrique Peña Nieto (2012–2018). Presidentes del PAN: Vicente Fox Quesada (2000–2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012).
39. Que superó el 53 % de los votos totales (Parametría 2018).
40. El 65% de las personas con universidad o más prefirió a AMLO, seguido de 59% de los electores con preparatoria (Parametría 2018).



entre 26 y 35 años, aunque también fueron importantes los votos de los sectores con menor escolaridad y menores ingresos, pero un porcentaje importante de ellos fue capturado por el PRI<sup>41</sup> (Parametría, 2018).

La ruptura electoral con la coalición neoliberal por parte de los jóvenes educados y las clases medias con mayores ingresos no puede explicarse por su exclusión de los beneficios generados por el régimen de acumulación. Una hipótesis alternativa y plausible es que el factor decisivo que explica este giro político fue la crisis de cohesión social generada por los altos niveles de corrupción gubernamental, pobreza, desigualdad y exclusión social que, por distintas razones, favoreció la proliferación del crimen organizado, de la inseguridad pública, la violencia doméstica, particularmente contra las mujeres y de la discriminación femenina en el mercado laboral, fenómenos que no fueron atendidos por ninguno de los gobiernos neoliberales. Esta crisis afectó particularmente a las clases medias, cuyos integrantes fueron víctimas frecuentes de la violencia, experimentaron un intenso clima de inseguridad pública y el auge del crimen organizado.

Es posible que la votación de estos sectores a favor del cambio político expresara su descontento con las consecuencias sociales del régimen de desigualdad construido por los gobiernos neoliberales y ello explique su apuesta por una alternativa democrática más cercana a una visión de izquierda. Puede afirmarse que la base de apoyo electoral de AMLO fue interclasista y podía considerarse como el germen de una coalición social a favor de una PS de corte universalista, no minimalista, ligada a derechos sociales, capaz de incluir no solo a los más pobres sino a la población vulnerable de los sectores medios, que comparte con los pobres una estructura de riesgos sociales generada por las desigualdades de género y territoriales, sumadas a la informalidad y precariedad laboral, la inestabilidad familiar debida a la incompatibilidad entre las tareas de cuidado y las responsabilidades productivas que crecientemente asumen las mujeres y la prevalencia de una cultura de privilegio que impide una verdadera igualdad de oportunidades.

En este sentido puede afirmarse que la mesa estaba puesta para un giro profundo encaminado a reformar los regímenes de acumulación y bienestar, para hacer frente no solamente a la pobreza sino a la desigualdad y a la crisis de cohesión social generadas a lo largo de siete lustros de neoliberalismo.

### La estrategia social de la 4T: continuidad y ruptura

En el ámbito social la apuesta fundamental de la 4T ha sido reformar la PS y al régimen de bienestar, pero, aunque la nueva PS puede considerarse progresista, al menos en términos discursivos y normativos, no ha implicado una redefinición de la cuestión social.

Ha sido más destacada en el ámbito de la política económica la reforma laboral para poner fin al *outsourcing* y la decisión de incrementar los salarios mínimos, poniendo fin a una inercia de contención salarial prevaleciente durante cinco administraciones federales consecutivas.

El eje principal de la PS de la 4T es “reducir la pobreza”, formulado por AMLO en el lema “Por el bien de todos, primero a los pobres”. La orientación de la reforma social de este go-

41. José Antonio Meade, candidato del PRI, tuvo sus mayores porcentajes de voto entre aquellos electores sin estudios (31%) o con primaria (26%); la mayoría de sus electores contaban con ingresos menores a 785 pesos mensuales (Parametría 2018). Esta tendencia electoral a favor del PRI podría explicarse en términos clientelistas por la operación de los programas de transferencias monetarias como Progres-a-Oportunidades-Prospera (Prop) y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

bierno no ha sido desarrollar una política radical de redistribución del ingreso y la riqueza, sino garantizar protección social a los pobres, que pretende ser no asistencialista.

Entre los programas de transferencias monetarias focalizadas, pero con menores condicionalidades, destacan “Sembrando Vida”,<sup>42</sup> “Jóvenes Construyendo el Futuro”, cuyo propósito es frenar la deserción escolar de jóvenes residentes en zonas de alta y muy alta marginación y evitar su adhesión al crimen organizado,<sup>43</sup> “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, para garantizar la permanencia y conclusión de estudios de educación superior de jóvenes vulnerables,<sup>44</sup> y las becas Benito Juárez para estudiantes pobres de educación básica y preescolar, para garantizar la permanencia y continuidad de sus estudios<sup>45</sup> (Barba, 2021, cuadro 11, pp. 109–112).

El otro eje ha sido el universalismo encarnado en la pretensión de reformar al sistema de salud esgrimiendo un discurso universalista, pero buscando atender a la misma población vulnerable beneficiaria del Seguro Popular y el establecimiento de una pensión básica universal, para todos los adultos mayores, con base en un paradigma de derechos, para compensar los bajos rendimientos de los esquemas de capitalización individual, aunque la intención no ha sido eliminarlos.

El impulso “universalista” llevó a la creación en 2020 del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)<sup>46</sup>, a la instauración de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de 65 años, de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente<sup>47</sup> y de las Becas Universales para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior para jóvenes excluidos de los servicios educativos<sup>48</sup> (Barba, 2021, cuadro 11, pp. 109–112).

En términos porcentuales los dos programas con mayores recursos del presupuesto federal de 2020 fueron la pensión para adultos mayores (43%) y las becas Benito Juárez para educación básica y media superior, así como Jóvenes Escribiendo el Futuro (23%), seguidas de Jóvenes Construyendo el Futuro (9%) y Sembrando Vida (8%)<sup>49</sup> (Jaramillo, 2020, figura 8.1, p. 137).

La nueva pensión se financia con recursos fiscales, es de carácter universal y casi duplica el monto entregado por la pensión focalizada denominada “65 y +” creada por el gobierno de Peña Nieto,<sup>50</sup> hasta alcanzar 82% de la línea de pobreza urbana per cápita. Las becas Benito Juárez se focalizan en hogares en pobreza extrema y en conjunto cuentan con un presupuesto que apenas equivale a poco más de la mitad del presupuesto destinado a la pensión para los adultos mayores (Jaramillo, 2020, pp. 140–141; Barba, 2021: cuadro 11, pp. 109–112).

Esta agenda de reforma puede valorarse como un proceso de claroscuros que mezcla universalismo, focalización y clientelismo. La reforma de la PS ha estado marcada por una serie de dificultades y limitaciones, entre ellas la debilidad de los derechos sociales de los pobres, la poca participación presupuestal de los programas sociales focalizados dirigidos

42. Que se propone incluir a casi tres millones de personas residentes en zonas con potencial agroalimentario que han sufrido deforestación y sobreexplotación de recursos, a través de la autoproducción de alimentos, la comercialización de excedentes y la generación de empleo, pero que en 2020 solo fijó como población objetivo a 430 mil personas residentes en 19 entidades federativas (el 14.6% de la población potencial) (Coneval 2020).

43. Siete millones de jóvenes.

44. Con una meta de 300 mil becas.

45. Casi cuatro millones.

46. Que fue eliminado el 30 de mayo de 2023 y sus funciones transferidas al IMSS-Bienestar (DOF 2023).

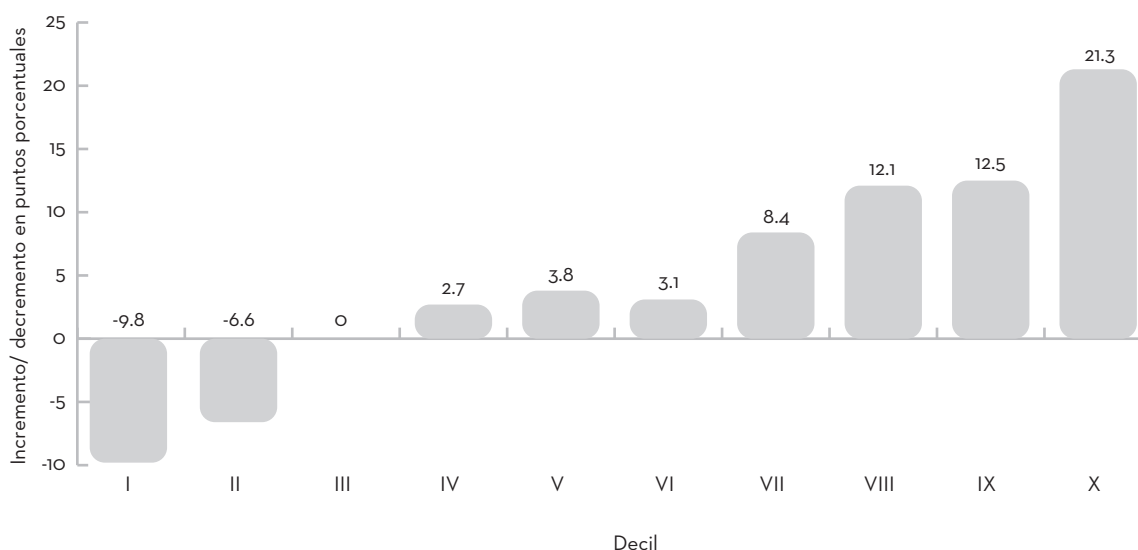
47. Que habitan en zonas pobres, indígenas o de alta o muy alta marginación (en 2021 dos millones de personas de un universo de más de siete millones) (Barba 2021: Cuadro 11).

48. También se ha buscado contribuir a cerrar las grandes brechas estructurales entre las zonas rurales y urbanas y entre los estados más pobres y el resto del país e incidir en el ámbito del cuidado a través de la creación de una pensión para personas con discapacidad permanente.

49. El resto de los programas no rebasaban el 4% del presupuesto federal en 2020 (Jaramillo 2020: Figura 8.1, p.137).

50. Un incremento de 1,160 a 2,550 pesos entregados bimestralmente.

**FIGURA 9.1 MÉXICO, INCREMENTO O DECREMENTO DE LA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS, 2018-2022, POR HOGARES, POR DECILES DE INGRESO (EN PUNTOS PORCENTUALES)**



Fuente: elaboración propia con base en Boltvinik (2023; Gráfico Cobertura por hogares (H) y personas (p) de los PSTM, 2018 y 2022 por deciles.

a ese sector, que contrasta con el impacto positivo de la Pensión para Adultos Mayores en los sectores medios.

Estas tendencias contrastan con las duras críticas dirigidas a los sectores medios en el discurso presidencial, particularmente durante la conferencia matutina del 18 de mayo de 2021, cuando AMLO señaló que las personas que tienen licenciatura y grados académicos más altos, así como las clases media y alta son quienes más apoyan y creen en las campañas en contra de su gobierno<sup>51</sup> (Milenio, 2021).

La figura 9.1 muestra que entre 2018 y 2023, en un contexto de reducción de la pobreza de 41.9% a 36.3% en 2022, el factor fundamental en esa reducción no fueron las transferencias de ingreso a los hogares más pobres, sino los incrementos a los salarios mínimos que en términos nominales crecieron 2.34 veces entre 2018 y 2023.<sup>52</sup>

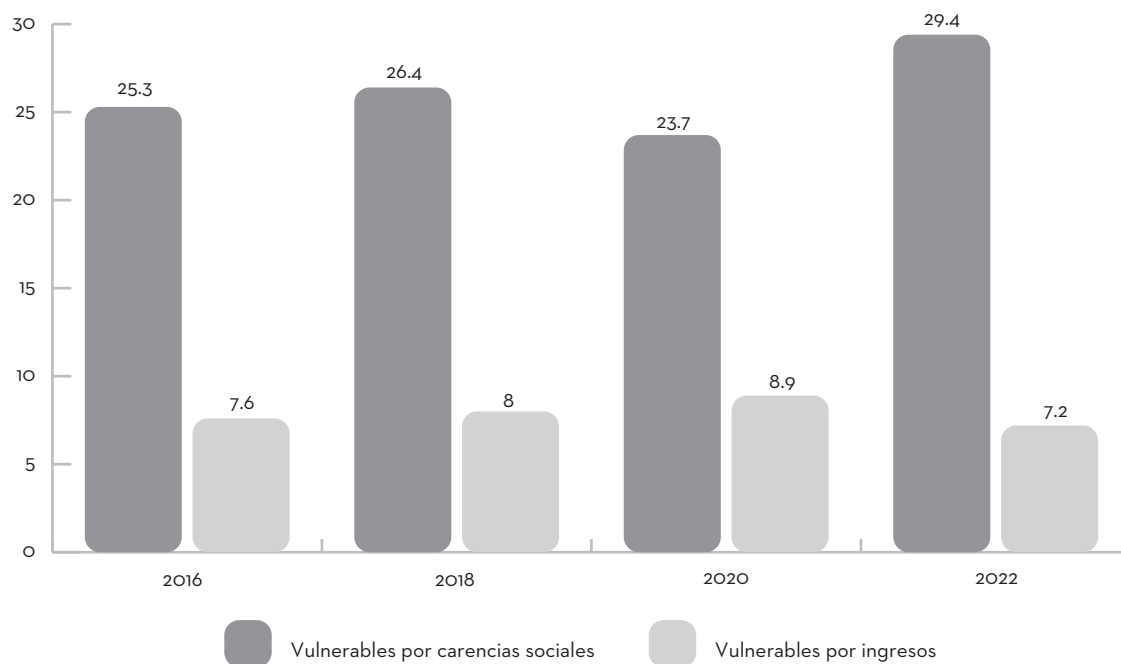
De hecho, los únicos deciles que experimentaron una reducción de sus ingresos por transferencias gubernamentales fueron los dos primeros y el tercero no experimentó ningún incremento. En esos deciles se concentra la pobreza. La figura 9.1 muestra que en los años recientes para la política social de transferencia de ingresos la prioridad ha sido la pensión para adultos mayores que beneficia más a los hogares de ingresos medios, particularmente al decil X, porque hay 4.3 veces más adultos mayores en ese decil que en el decil I.<sup>53</sup>

51. Esto contrasta con el papel decisivo de los sectores medios en la elección de AMLO, probablemente buscando modificar las preferencias electoras de los sectores de bajos ingresos y sacrificando el apoyo de los sectores medios, lo que tiende a afectar a la coalición electoral que lo llevó al poder.

52. De 88.4 pesos en 2018 a 207.44 pesos en 2023.

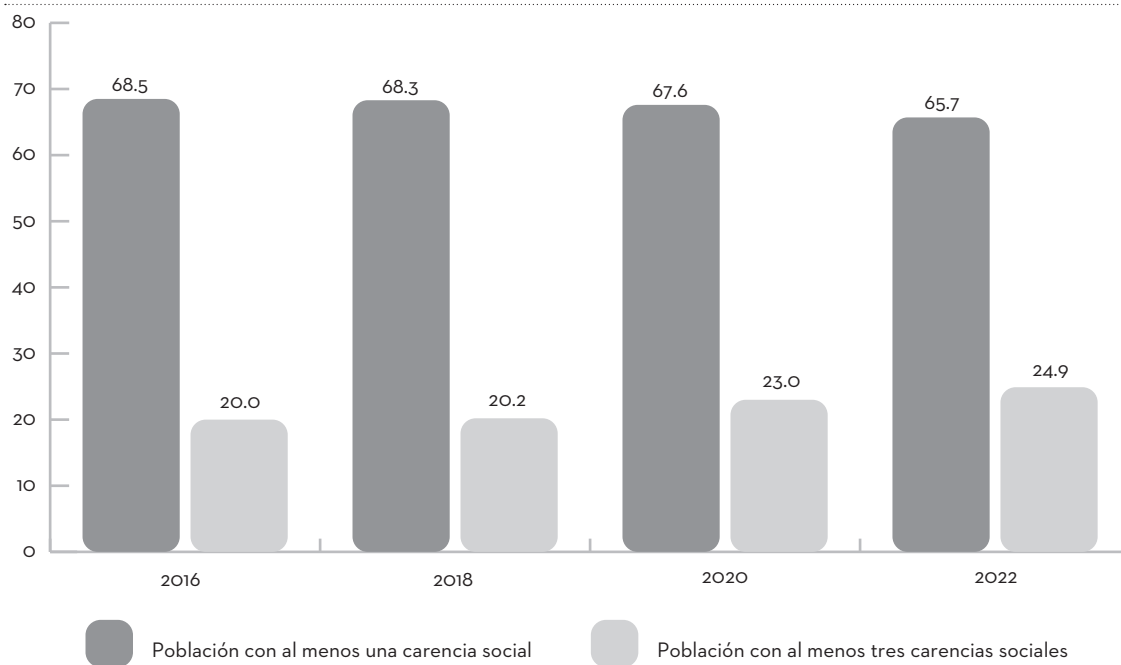
53. 3.1 millones en el decil X, contra 0.7 millones en el decil I, por lo que aunque la cobertura de los adultos mayores del decil I sea casi del 75% y la del decil X solo del 70.4%, se destinan mucho más recursos para los hogares de ingresos medios superiores (Boltvinik, 2023).

**FIGURA 9.2 MÉXICO: POBLACIÓN VULNERABLE POR INGRESO Y CARENCIAS SOCIALES, 2016-2022 (EN PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN TOTAL)**



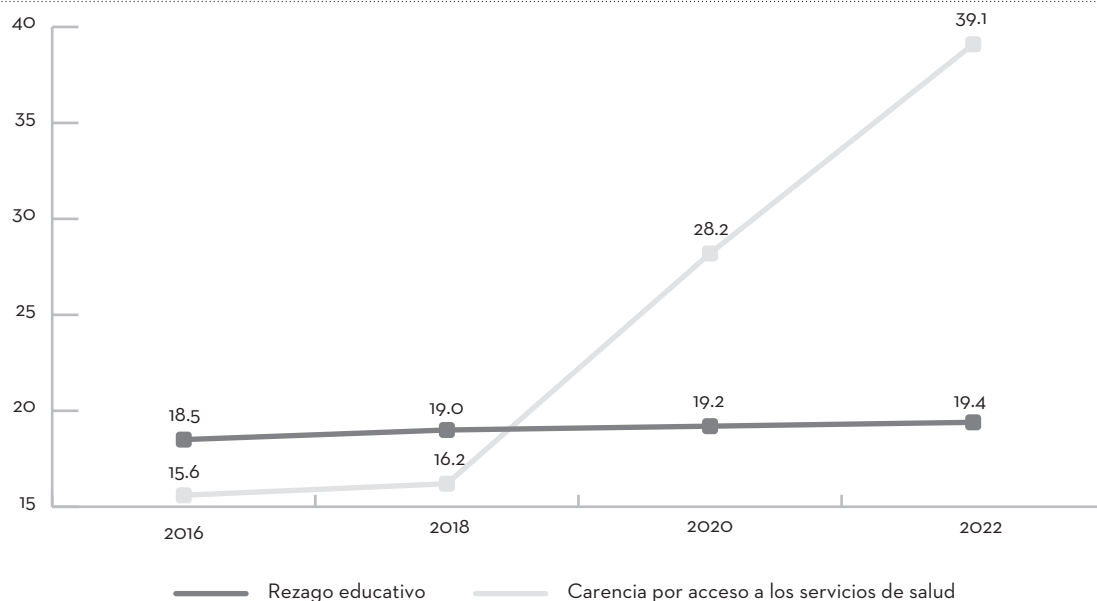
Fuente: elaboración con base en Coneval (2023).

**FIGURA 9.3 MÉXICO: PRIVACIÓN SOCIAL, 2016-2022. EN PORCENTAJES**



Fuente: elaboración con base en Coneval (2023).

**FIGURA 9.4 MÉXICO: INCREMENTOS EN CARENCIAS SOCIALES, 2016-2022 (EN PORCENTAJES)**



Fuente: elaboración con base en Coneval (2022).

Estos resultados hacen evidente que la política social no ha seguido el principio de “primero los pobres” y que los sectores medios no han sido excluidos de esa política a pesar de un discurso muy beligerante en su contra.

La política social tampoco ha sido efectiva para reducir la vulnerabilidad social, de acuerdo con datos de la ENIGH 2020, aunque la vulnerabilidad por ingresos se ha reducido como resultado del incremento de los salarios mínimos, la vulnerabilidad por carencias sociales se ha incrementado entre 2016 y 2022.

De hecho, como puede apreciarse en la figura 9.3, la población con al menos tres carencias sociales se incrementó casi 5 puntos porcentuales entre 2018 y 2020.

En ese sentido, un caso emblemático es el del Insabi, que, a pesar del discurso universalista esgrimido para su creación,<sup>54</sup> al igual que el Seguro Popular, al que reemplazó, fue una institución con un bajo gasto como porcentaje del PIB, de carácter básico, focalizada en la población no derechohabiente de la seguridad social. Por ello su creación reafirmó el carácter dual y estratificado del sistema de salud.

El Insabi fue establecido en 2020 en el contexto de la pandemia de covid-19 y su operación incrementó los problemas de acceso a la salud, como puede apreciarse en la figura 9.4 elaborada a partir de la ENIGH 2022.

Como podemos apreciar, entre 2018 y 2022 se produjo un gran crecimiento de la privación social por acceso a la salud y un estancamiento del rezago educativo (Coneval, 2023). Esas cifras cuestionan radicalmente el éxito de la reforma en salud y encienden focos rojos en el

54. Que propone entre otras cosas garantizar el derecho a la protección de salud, la gratuidad de los servicios, lograr igualdad, efectividad y calidad, así como no discriminación e inclusión universal en intervenciones quirúrgicas, farmacéuticas y hospitalarias.

caso de las becas Benito Juárez. El fracaso de la primera reforma ha llevado a su desaparición en 2023 y aún no hay una estrategia alternativa clara.

De manera adicional, puede afirmarse que la nueva PS está lastrada por problemas de diseño, recursos y montos de los apoyos insuficientes, que generan una cobertura exigua, reglas de operación ambiguas, padrones que no son públicos, improvisación en su ejecución, abandono de esquemas de rendición de cuentas, politización de su operación, como ocurre con la utilización de una costosa estructura paralela a la de los servidores públicos conformada por los denominados “siervos de la nación”,<sup>55</sup> empleados públicos que carecen de fundamento legal pero concentran numerosas funciones y cuya participación es considerada deficitaria por el Coneval.

El Coneval (2020) ha señalado en el *Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020*, en relación con los 19,361 “servidores de la nación”, que existe opacidad sobre sus actividades operativas, y se menciona de manera muy general que una de sus tareas es realizar actividades de difusión, sin especificar responsabilidades o plazos para ejecutar tareas. Hay evidencias de que la información ofrecida por estos servidores puede ser poco precisa y de que su falta de conocimiento de los programas se ha traducido en algunas ocasiones en franca desinformación a la población, que ha contribuido a desincentivar su participación. El Coneval indica que a pesar de que los servidores de la nación participan ampliamente en la operación de los programas sociales no los conocen a cabalidad, y tampoco sus metodologías, también de que actúan sin ser supervisados, generan información poco confiable, distribuyen vales sin control a beneficiarios que no cuentan con el respaldo documental necesario y operan sin coordinarse con otras dependencias (Coneval, 2020, p.79, 86, 87, 95, 106). En ese contexto, estos actores han sido acusados de ser promotores del voto a favor de Morena, así como de la figura presidencial (Hernández, 2019).

Este conjunto de problemas revela una discordancia entre el discurso y la operación de la política social que ha abierto la puerta para la politización de la PS y de los programas sociales de la 4T, esto permite pensar de manera fundada en una matriz populista de la nueva PS que puede ser empleada para promover el presidencialismo, para influir en los procesos electorales y para consolidar estructuras de lealtades políticas a escala, en lugar de cumplir con sus metas sociales.

## ¿PRIMERO LOS POBRES? ¿QUÉ REVELA LA GESTIÓN DEL COVID-19?

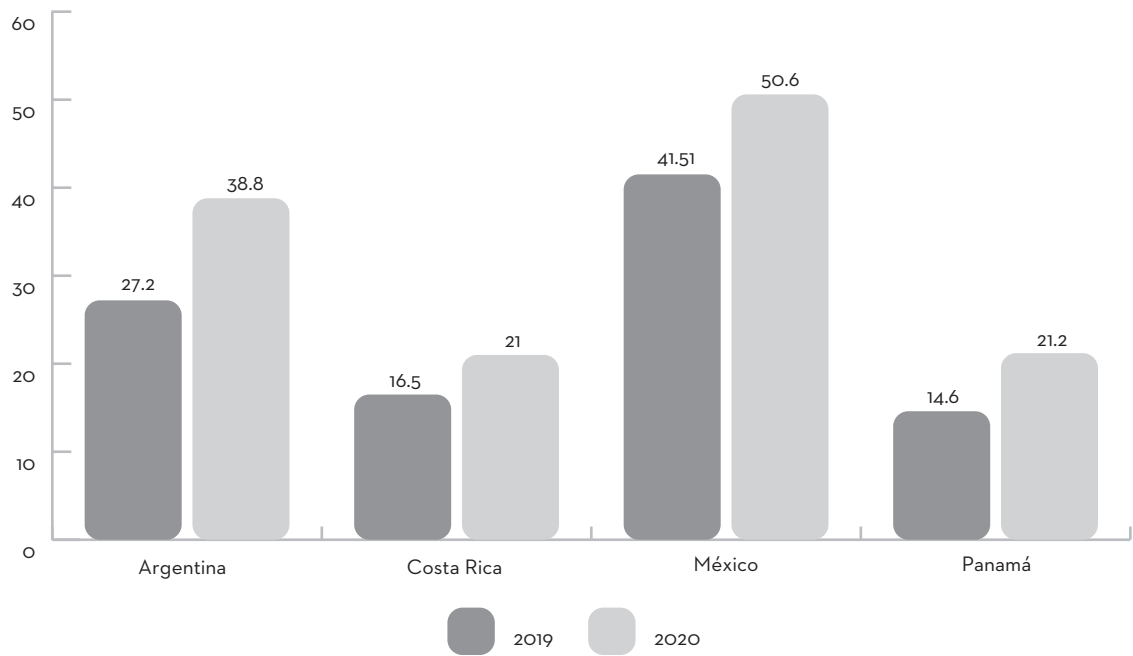
La pandemia de covid-19 que se desató a escala global en 2020 afectó de manera particularmente grave a México, desnudó la debilidad y la fragmentación del sistema de salud, reveló la imposibilidad de garantizar un acceso universal a sus beneficios cuando estos son indispensables, como resultado de una larga inercia de desigualdades en el acceso a la salud y de baja inversión en este campo.

La sobrecarga de la demanda de atención a la salud fue enfrentada por un sistema recién reformado, a través de una integración de facto entre las distintas instituciones

55. Quienes han tenido una participación amplia en la aplicación de la PS de la 4T, levantando un censo con importantes deficiencias metodológicas, en la aplicación de vacunas contra el covid-19 y quienes han estado asociados a irregularidades financieras detectadas por la Auditoría Superior de la Federación en 2019. De acuerdo con José Woldenberg (Hernández 2019: 10), en 2019 se destinaron aproximadamente 3,400 millones de pesos al funcionamiento de la estructura operativa de los “siervos de la nación”.

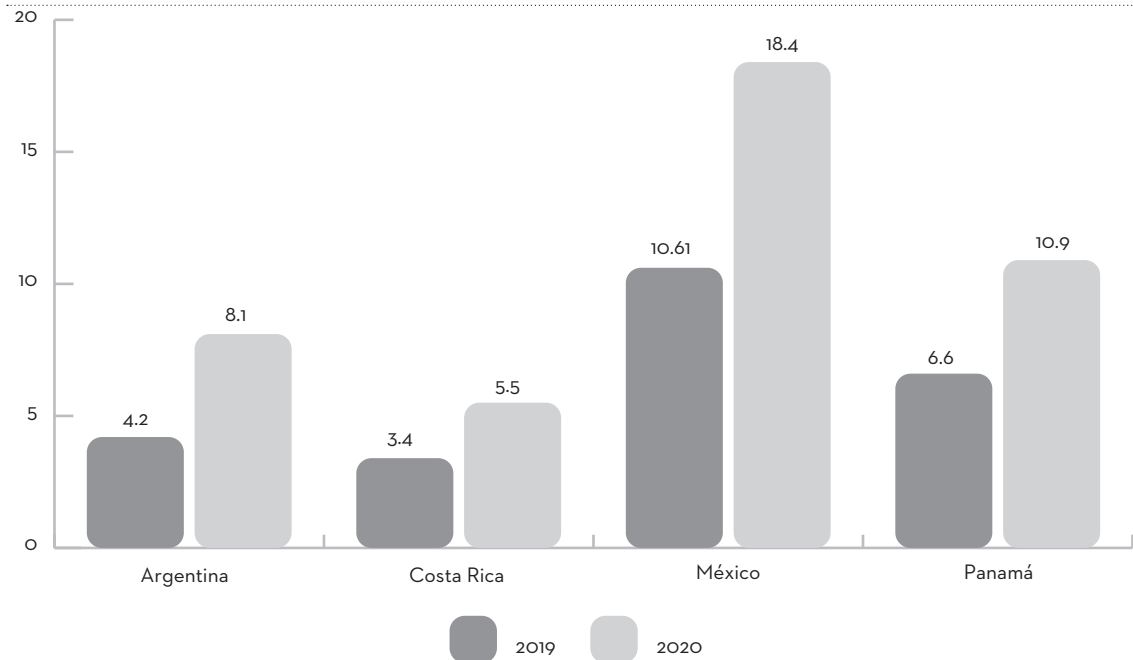


**FIGURA 9.5 ARGENTINA, COSTA RICA, MÉXICO\* Y PANAMÁ. PROYECCIONES DE CEPAL DE TASA DE POBREZA TOTAL, 2019-2020 (EN PORCENTAJES)**



\* Los datos corresponden a 2018.  
Fuente: elaboración con base en CEPAL (2021a: cuadro I.A2.2, p. 85).

**FIGURA 9.6 ARGENTINA, COSTA RICA, MÉXICO (1) Y PANAMÁ PROYECCIONES DE CEPAL DE TASA DE POBREZA EXTREMA, 2019-2020 (EN PORCENTAJES)**



1. Los datos corresponden a 2018.  
Fuente: elaboración con base en CEPAL (2021a: cuadro I.A2.2, p. 85).

que lo conforman. Esto puede haber reducido temporalmente las desigualdades de derechos y beneficios en la atención del covid-19, pero sin duda afectó la atención de otros padecimientos, lo que incrementó la morbilidad y mortalidad asociada a enfermedades crónicas.

En lo social el covid-19 repercutió en un incremento notable de la pobreza y de la precariedad laboral<sup>56</sup> en 2020, que se sumó a los saldos negativos de la etapa neoliberal y demandó una respuesta gubernamental a través de programas sociales dirigidos a los grupos más vulnerables. Sin embargo, hay evidencias sólidas de que esos programas no se utilizaron para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia ni para generar apoyos económicos para atender a la población que enfrentaba problemas de empleo e ingreso.

Esto pone nuevamente en tela de juicio el eje discursivo universalista de la PS de la 4T: “Primero los pobres”.

### La cuestión social de la 4T puesta en tela de juicio

Entre 2018 y 2020, tras la crisis económica generada por el covid-19, la pobreza y la pobreza extrema repuntaron en países con niveles medios de ingreso per cápita en América Latina, como Argentina, Costa Rica y Panamá, pero ese repunte en estos cuatro países fue desigual. La pobreza aumentó 11.6 puntos porcentuales en Argentina, 9.1 en México, 6.6 en Panamá y 4.5 en Costa Rica (véanse las figuras 9.5 y 9.6).

La tasa de pobreza extrema escaló 3.9 puntos porcentuales en Argentina, 7.8 puntos en México, 4.3 en Panamá y 2.1 en Costa Rica.

Con ese telón de fondo es posible adentrarnos en el tema de las medidas empleadas por estos países, similares a México, para hacer frente al crecimiento de la pobreza y encontramos que, con la excepción de México, los otros tres países incrementaron su gasto social y pusieron en marcha acciones de emergencia a través de nuevos programas, como bonos de emergencia, subsidios temporales y otra clase de transferencias monetarias transitorias para atenuar los estragos de la crisis.

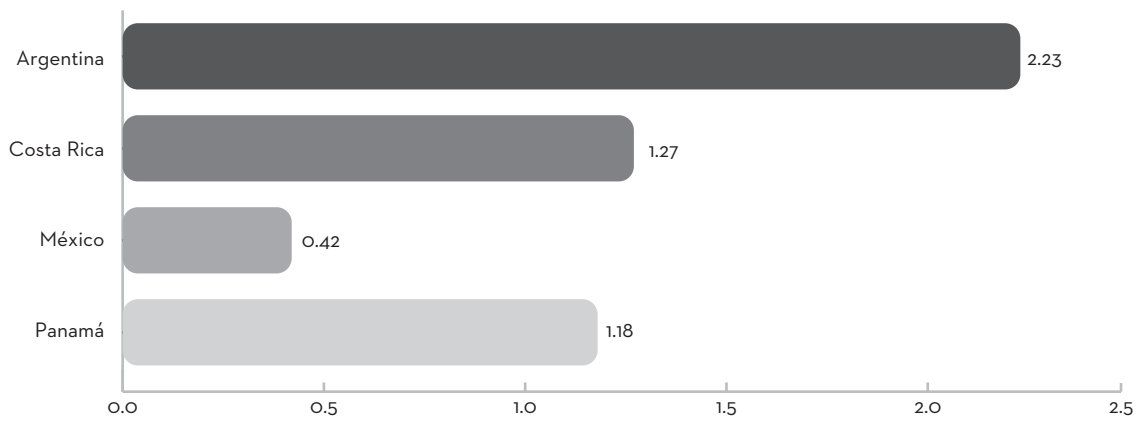
México optó por adelantar las pensiones para adultos mayores —cuyo sesgo distributivo ya hemos abordado— y para las personas con discapacidad e incrementar la cobertura de Sembrando Vida (ambos programas con una baja cobertura). La cobertura total alcanzada fue de un poco más de 9 millones de personas. Sin embargo, esa cifra fue casi 4 millones menor que en la lograda por la estrategia argentina, un país con una menor población y menores niveles de pobreza.

El gasto social como porcentaje del PIB dedicado por México a financiar las transferencias monetarias de emergencia en 2019 y 2020 no fue significativo, apenas 0.42% del PIB. Lo que en términos relativos contrasta de manera muy aguda con los casos de Panamá, que con ese fin gastó 2.8 veces más que México, Costa Rica que gastó tres veces más y Argentina 5.3 veces más (véase la figura 9.7).

De manera obligada estas estrategias y esfuerzos fiscales deben correlacionarse con el comportamiento de la pobreza durante la pandemia. Las figuras 9.8 y 9.9 muestran que en Argentina, Costa Rica y Panamá las transferencias de ingreso realizadas por sus respectivos gobiernos lograron atenuar los incrementos de la pobreza y la pobreza extrema.

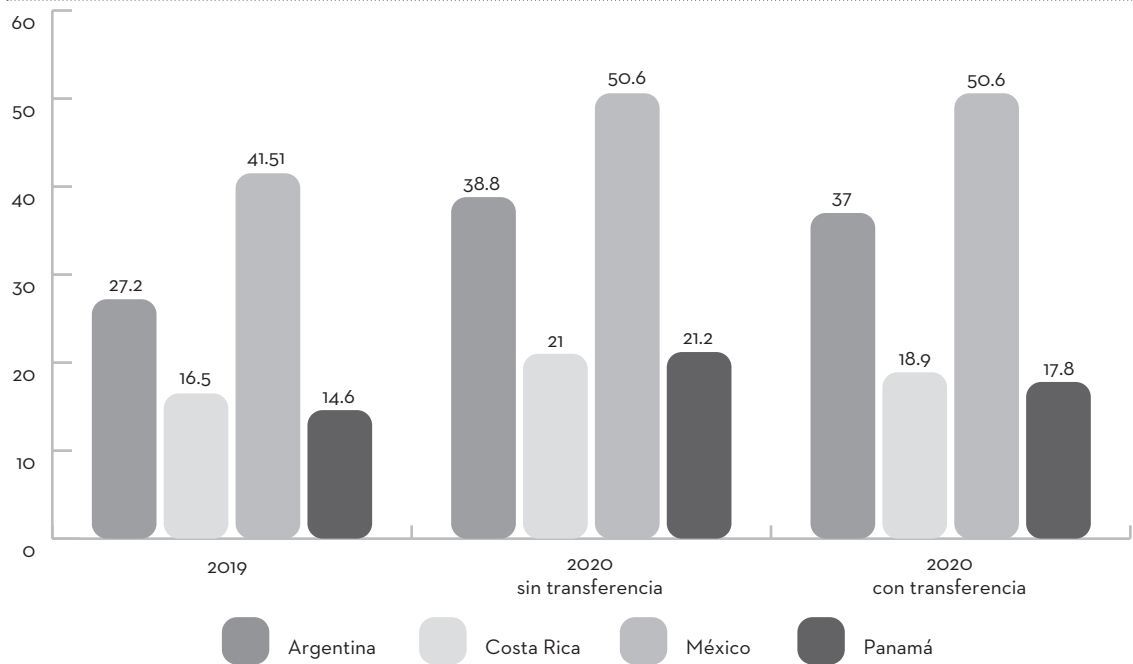
56. Como un incremento muy grande de la población no ocupada, subocupada y desempleada.

**FIGURA 9.7 ARGENTINA, COSTA RICA, MÉXICO Y PANAMÁ: GASTO SOCIAL DEDICADO A FINANCIAR LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE EMERGENCIA, 2019-2020 (COMO % DEL PIB)**



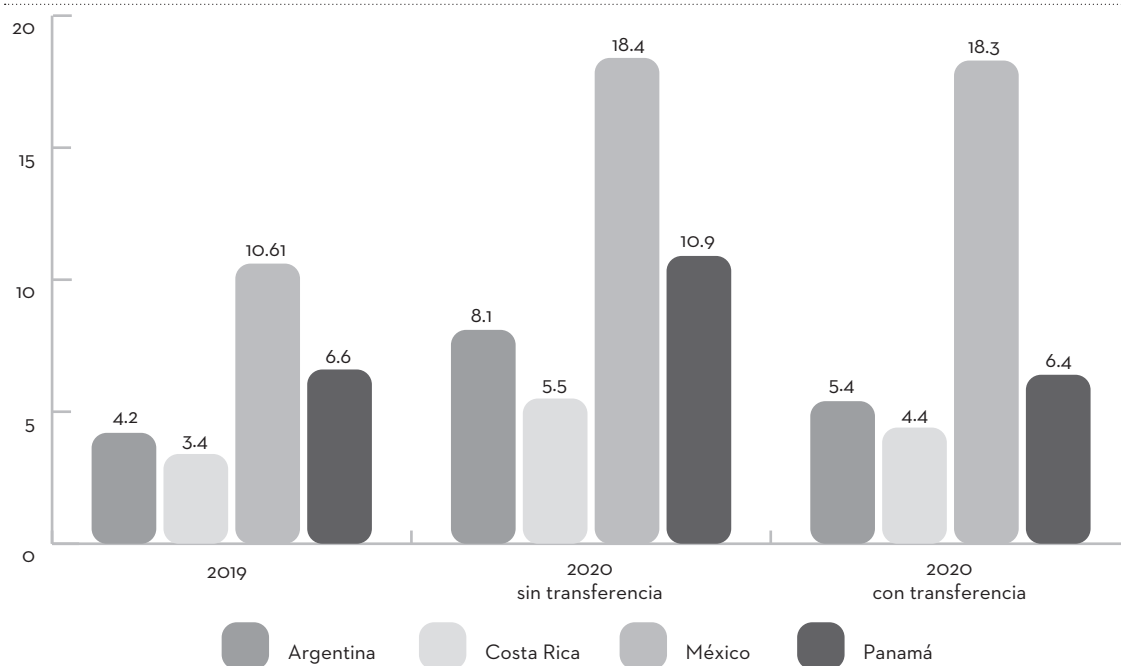
Fuente: elaboración con base en CEPAL (2021<sup>a</sup>, gráfico III.A1.4, pp. 150-153 y cuadro IV. A2.1, pp. 188-192).

**FIGURA 9.8 ARGENTINA, COSTA RICA, MÉXICO Y PANAMÁ: VARIACIÓN DE LA TASA DE POBREZA 2019-2020 (CON Y SIN TRANSFERENCIAS)**



Fuente: elaboración con base en CEPAL (2021<sup>a</sup>, cuadro I.A2.2, p. 85).

**FIGURA 9.9 ARGENTINA, COSTA RICA, MÉXICO Y PANAMÁ: VARIACIÓN DE LA TASA DE POBREZA EXTREMA 2019-2020 (CON Y SIN TRANSFERENCIAS)**



Fuente: elaboración con base en CEPAL (2021<sup>a</sup>, cuadro I.A2.2, p. 85).

Como se puede apreciar, en México la tasa de pobreza no varió con la aplicación de transferencias, mientras en el resto de los países esa estrategia respaldada fiscalmente sí logró reducir esa tasa, 3.6 puntos porcentuales en Panamá, 2.0 puntos en Costa Rica y 1.8 puntos en Argentina (véase la figura 9.5).

La figura 9.9 muestra un patrón semejante en el caso de la pobreza extrema, en que nuevamente se evidencia que la estrategia mexicana prácticamente no tuvo ningún efecto en la reducción de las tasas de la pobreza extrema entre 2019-2020.

A la luz de un caso crítico como el de la crisis económica generada por la pandemia de covid-19 resulta evidente que en el caso de México la ineficacia gubernamental para atenuar el repunte de la pobreza y la pobreza extrema fue resultado de la falta de una estrategia contracíclica para proteger a los pobres extremos, a los pobres y a las personas con bajos ingresos.

Para los objetivos de este trabajo lo fundamental es subrayar la contradicción que existe entre un discurso a favor de los pobres y una práctica de desprotección social a estos en un contexto crítico.

## EL RÉGIMEN DE HISTORICIDAD DE LA 4T Y EL PROYECTO DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Resulta claro que, aunque para la 4T el núcleo de la cuestión social es la reducción de la pobreza y la universalización de la política social, los resultados alcanzados en la parte final del sexenio son contradictorios.

En los ámbitos educativo y sanitario la nueva PS no ha logrado una mayor cobertura que la de los dos programas más importantes de los gobiernos neoliberales: el Prop<sup>57</sup> y el Seguro Popular. Por el contrario, como hemos visto, datos recientes de la ENIGH 2022 indican que la privación de acceso a estos servicios se ha estancado en el caso de rezago educativo y ha aumentado drásticamente en el caso de la carencia por acceso a los servicios de salud.

En ese sentido, lo que empieza a configurarse en el futuro no corresponde cabalmente al horizonte discursivo de expectativas de la 4T, porque no rompe tajantemente con el régimen de desigualdad neoliberal ni realiza una reforma profunda del régimen de bienestar.

En lo social se observan problemas de diseño e improvisación y un dualismo en las políticas de transferencias de ingreso, derivado de la ubicación de algunas transferencias de ingreso bajo un paraguas de derechos sociales, mientras otras continúan teniendo un carácter focalizado y asistencialista.

Además, la ambigüedad de las reglas de operación de los programas y políticas sociales, la ausencia de padrones públicos, la improvisación en la operación de la política social, la falta de esquemas de rendición de cuentas y la utilización de estructuras operativas informales facilitan su politización y lastran la PS con matices populistas. Todo esto ha redundado en una evidente ineficacia de la PS para reducir la pobreza y para asistir a los pobres tanto en un contexto de crisis económica y sanitaria como en una etapa posterior de crecimiento económico moderado.

## UN BALANCE DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL ¿RUPTURA O GIRO POPULISTA?

Comenzamos este trabajo preguntando hasta qué punto la nueva PS de la 4T implica una ruptura respecto a la PS de los gobiernos neoliberales de las últimas cuatro décadas y si es acertado definirla como populista. Estas preguntas se plantearon tomando como punto de partida el concepto de régimen de historicidad que busca indagar en el marco de discontinuidades históricas, asumiendo la historicidad de los fenómenos sociales, en este caso de la PS, para evitar una visión del presente sin pasado y así analizar el cambio a partir de distintas temporalidades.

Intentamos bosquejar el régimen de historicidad de la PS de la 4T utilizando las categorías de espacio de experiencia y horizonte de expectativas.<sup>58</sup> En la PS mexicana el espacio de experiencia implica legados de etapas remotas, intermedias y recientes. Los legados se inician en la etapa colonial, se complejizan durante la etapa ISI y se rearticulan con nuevas figuras durante la etapa neoliberal. Constatamos que la herencia colonial continúa presente en la política social, la herencia familiarista y patriarcal se expresa aún en la asignación de las labores del cuidado a las mujeres<sup>59</sup> y también en la exclusión socioeconómica y sociocultural de los indígenas, aunque esta se ha atenuado en el ámbito de la protección social.

57. Progresar-Oportunidades-Prospera.

58. El espacio de experiencia implica la presencia de muchos estratos de tiempos anteriores, los cuales están aparentemente concluidos, pero continúan vigentes tanto de manera subjetiva como institucional. El horizonte de expectativas abre distintas trayectorias posibles, limitadas por lo experimentado en el pasado, pero impulsado por actores sociales que luchan entre sí para definir el futuro.

59. Por lo contrario, el gobierno de la 4T decidió poner fin al programa de estancias y guarderías —que tenía una baja cobertura— a cambio de un programa de transferencias monetarias, que implicó regresar al ámbito familiar y particularmente a las mujeres las responsabilidades del cuidado.

En el caso de los legados de la etapa ISI encontramos evidencia de que continúa el profundo dualismo que divide distintos espacios sociales, lo urbano y lo rural, lo formal y lo informal, así como la utilización de la política social con fines de legitimación política, particularmente la manipulación política y el clientelismo en el caso de los programas de asistencia social.

Finalmente, observamos que, a pesar de las reformas sociales realizadas por el gobierno de la 4T, en muchos sentidos la nueva PS da parcialmente continuidad al legado neoliberal de focalización de la PS en los pobres, particularmente en el ámbito educativo a través de programas de transferencias de ingreso como Jóvenes Escribiendo el Futuro y Becas Benito Juárez para educación básica y preescolar. Otra continuidad de la etapa neoliberal se observa en el ámbito de los servicios de salud, porque el Insabi reprodujo el dualismo entre quienes cuentan con acceso a la seguridad social y quienes carecen de este.

No obstante, el horizonte de expectativas delineado discursivamente por la 4T plantea algunas rupturas. En primer lugar, con la herencia colonial al crear programas focalizados en la protección de la población indígena como “Sembrando Vida” y en los jóvenes sin acceso a la educación a través de “Jóvenes Construyendo el Futuro”. La política de incremento sostenido de los salarios mínimos ha roto con la contención salarial mantenida durante décadas por los gobiernos neoliberales. También se dan pasos significativos en el establecimiento de nuevos derechos sociales de carácter universal con el establecimiento de la Pensión Universal para el Bienestar para los Adultos Mayores de 65 años, de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y de la Beca Benito Juárez para cursar la educación media para sectores excluidos (Barba, 2021, pp. 105-119).

A pesar de ello, podemos afirmar que este horizonte de expectativas ha sido contradicho por los hechos. Para el gobierno de la 4T en términos discursivos los sectores medios son irrelevantes y son objeto de constantes condenas en las alocuciones matutinas del presidente de la república, lo que se inscribe en una narrativa de amigos-enemigos que polariza a la sociedad. Sin embargo, son estos sectores los que más han incrementado su participación en el ejercicio de los recursos de los programas de transferencias monetarias.

La pretensión de situar “primero a los pobres” en el centro de la política social ha sido eficaz en términos discursivos con fines de legitimación política, y se ha subsumido en la retórica de un gobierno al servicio del “pueblo”, categoría difusa en la que se incluye a los indígenas, los campesinos, los habitantes de colonias populares, la población con bajos ingresos. Sin embargo, este discurso no ha sido acompañado por una búsqueda desde la política social de soluciones para el problema de la pobreza.

La política laboral ha contribuido a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema a través del aumento sostenido de los salarios mínimos, pero los programas de transferencias sociales han beneficiado en mayor medida a los sectores medios que a los de bajos ingresos. De hecho, los deciles que experimentaron una reducción de sus ingresos por transferencias gubernamentales fueron los dos primeros y el tercero no experimentó ningún incremento, mientras los deciles VIII al X incrementaron de manera significativa esos ingresos.

En lo que corresponde al tema central de este trabajo hemos constatado que la nueva PS tiene un marcado matiz populista expresado en la aparición de prácticas clientelistas y populistas de viejo y nuevo cuño. Esto se observa en la opacidad en el diseño de los programas sociales y en la ambigüedad de sus reglas de operación, que abren la puerta a una operación improvisada y arbitraria. De igual forma, esto se manifiesta en padrones de beneficiarios que no son públicos y que no fueron levantados por autoridades oficiales, así como en la falta de rendición de cuentas de los programas sociales.



En términos prácticos, hay evidencias de un manejo clientelar de los beneficios de la PS y de politización en su operación, subordinando sus objetivos formales a otros informales de carácter político, como el reforzamiento del presidencialismo y del presidente,<sup>60</sup> intercambios clientelares para legitimar al gobierno federal y para mantener estructuras de lealtades locales. Esto ha sido facilitado por la operación política y clientelar en ámbitos locales y en el ejercicio cotidiano de la PS de los “servidores de la nación”, una figura informal ligada al partido Morena enclavada en la institucionalidad de la PS.

En este escenario tan complejo sería aventurado hablar de una ruptura populista radical de la PS, pero sí se puede sostener que se está produciendo un giro en ese sentido que dificulta avizorar un futuro universalista o una ruptura profunda con el *path dependence* neoliberal. La moneda aún está en el aire, pero los caminos universalistas se han vuelto más estrechos, mientras los que conducen a prácticas populistas están abiertos.

## REFERENCIAS

- Arditi, B. (2005). Populism as an Internal Periphery of Democratic Politics. En F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy*. Verso.
- Arendt, H. (1972). *La Crise de la Culture*. Gallimard.
- Aziz, A. (2020). Introducción. En A. Aziz, E. Valencia & J. Alonso (Coords.), *Tres miradas al México de hoy* (pp. 11–19). Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Barba, C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar social residual y deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México* [Tesis presentada para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales]. Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Barba, C. (2006). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Universidad de Guadalajara.
- Barba, C. (2010). La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. *Renglones*, (62), 24–44.
- Barba, C. (2013). Universalismo y Focalização. En A. Ivo (Coord.), *Dicionário ‘Desenvolvimento e Questão Social’. 81 Problemáticas Contemporâneas* (pp. 528–533). Anablume/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/Fapesb.
- Barba, C. (2016). Las propuestas de reforma y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Peña Nieto. ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana? En E. Valencia y G. Ordoñez (Coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* (pp. 85–122). El Colegio de la Frontera Norte.
- Barba, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión.: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. En C. Midaglia, G. Ordoñez y E. Valencia (Coords.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos* (pp. 75–108). CLACSO/Colef.
- Barba, C. (2020). La cuestión social en América Latina en los regímenes de bienestar del siglo XXI: reformas universalistas e inercias y contraofensivas neoliberales. En C. Barba, G. Ordoñez e Y. Silva (Coords.), *La cuestión social en el siglo XXI* (pp. 43–90). Siglo XXI/Colef.

60. Quien tiende a ser visto como la encarnación del pueblo.

- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*. Serie Estudios y Perspectivas 191. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46960-regimen-bienestar-mexicano-inercias-transformaciones-desafios>
- Barba, C. & Valencia E. (2014). Brasil y México: regímenes duales en transición divergente. En *XXXII International Congress of the Latin American Studies Association. LASA* (27 a 30 de mayo).
- Boltvinik, J. (2023, 11 de agosto). El lema real de la política social de la 4T no es ‘por el bien de todos, primero los pobres’, sino ‘primero los adultos mayores’. *Economía Moral, La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/08/11/economia/economia-moral-el-lema-real-de-la-politica-social-de-la-4t-no-es-por-el-bien-de-todos-primero-los-pobres-sino-primero-los-adultos-mayores/>
- Bourdieu, P. (1998). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Taurus.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Manantial.
- CEPAL. Comisión Económica Para América Latina. (2021). *CEPALSTAT*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- Coneval. (2023). *Medición multidimensional de la pobreza, México. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2016–2022*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Coneval. (2020). *Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis\\_integralidad\\_pol\\_social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis_integralidad_pol_social.pdf)
- Delacroix, C. (2010). Genealogía de una noción. En Ch. Delacroix, F. Dosse y P. Garcia (Eds.), *Historicidades* (pp. 31–50). Waldhuter Editores.
- DOF. (2023, 1 de junio). Acuerdo por el que se emiten las bases para la transferencia de recursos y desincorporación por extinción del organismo público descentralizado denominado Instituto de Salud para el Bienestar. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5690905&fecha=01/06/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690905&fecha=01/06/2023#gsc.tab=0)
- Domínguez, P. (2021, 18 de mayo). De nivel licenciatura hacia arriba, quienes más apoyan campañas en mi contra. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/amlo-de-licenciatura-hacia-arriba-quienes-apoyan-campanas-en-contra>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? En G. Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State* (pp. 1–25). Oxford University Press.
- Hartog, F. (2007). *Regímenes de historicidad. Presentismo y experiencias del tiempo* (N. Durán y P. Avilés, Trad.). Universidad Iberoamericana.
- Hernández, R. (2019). *Servidores de la Nación. La operación política del gobierno de la 4T*. Partido de la Revolución Democrática.
- Jaramillo, M. (2021, 29 de julio). Los mitos de la política social de la 4T. *Nexos*. <https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>
- Jaramillo, M. (2020). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. En D. Foust et al., *México: transición y vértigo* (pp. 137–154). ITESO.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* (N. Smilg, Trad.). Paidós.

- Koselleck, R. (2001). *Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia*. Paidós.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Müller, J. (2017). *¿Qué es el populismo?* Grano de Sal.
- Olvera, A. (2023). Populismo, sociedad civil y espacio público. En este volumen.
- Parametría. (2018, 20 de julio). *Perfiles de votantes de AMLO: hombres universitarios y con alto ingreso*. <http://www.parametria.com.mx/estudios/perfil-de-votantes-de-amlo-hombres-universitarios-y-con-alto-ingreso/>
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2008000100001](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001)
- Valencia, E. (2020). México: Desafíos del estancamiento (estabilizador) económico y social. En A. Aziz, E. Valencia & J. Alonso (Coords.), *Tres miradas al México de hoy* (pp. 87-189). Universidad de Guadalajara/CIESAS.