

# CINCO SEXENIOS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

## Five presidential periods of social policy in Mexico

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
manuel.martinez@unicach.mx

### *Cómo citar/Citation*

Martínez Espinoza, M.I. (2020).  
Cinco sexenios de política social en México.  
*Revista de Estudios Políticos*, 188, 159-196.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>

### **Resumen**

En la bibliografía especializada se afirma que México cambió de modelo de política social en la década de 1980. Sin embargo, este artículo plantea la tesis de que tal generalización es viable para indicar una modificación de concepciones, prioridades y líneas de acción, pero es insuficiente para afirmar un cambio profundo en la política social mexicana, pues no identifica las tendencias y particularidades de los últimos treinta años, ni tampoco las contrasta con el modelo previo de política social. Para sustentar el argumento, se exponen los precedentes de la política social en México durante el período 1917-1988 y se analizan las perspectivas, normas, instituciones y acciones realizadas durante los últimos cinco períodos presidenciales en el país (1988-2018). Por último, se comparan las concepciones y cifras sobre la pobreza, el gasto social y los organismos públicos existentes en ambos períodos. Se concluye que el origen del viraje en la política social mexicana se halla en la década de 1970 y, si bien hay diferencias de orientaciones, instituciones y acciones durante estos períodos históricos, la política social ha sido ineficiente para reducir de manera contundente la pobreza debido a los condicionamientos estructurales, institucionales y operativos provenientes de su etapa de constitución, los cuales no han sido superados.

### **Palabras clave**

Política social; México; pobreza; programas sociales; desarrollo social.

**Abstract**

Within specialized literature, it is usually affirmed that Mexico transformed its social policy model at the end of the 1980s. In this article, we argue that this sort of generalization is only valid in terms of indicating a modification. Moreover, we find the affirmation insufficient in terms of its characterization of the Mexican social policy as it does not identify tendencies and particularities during the past 30 years, nor does it contrast the differences with the previous social policy model. In order to sustain our arguments, we first bring forth a genealogy of Mexican social policy focused on the time-period of 1917-1988. We then analyze the perspectives, norms, institutions and actions carried out during the past five presidential periods (1988-2018). Finally, we compare the conceptions and poverty rates as well as social expenditure and public organisms during both mentioned periods. We conclude that the genesis of the turn in the Mexican social policy occurred in the 1970s. Although there are differences in orientations, institutions and actions during historical periods, the social policy models have continued to be insufficient in bluntly reducing poverty. According to our analysis this is due to three underlying and unresolved conditions: The disarticulation of social policy with economics; the fragmented and dual structure; and the stratified access of the rightful claimants.

**Keywords**

Social policy; Mexico; poverty; social programs; social development.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. GENEALOGÍA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO. III. TRES DÉCADAS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: 1. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). 2. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). 3. Vicente Fox Quesada (2000-2006). 4. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). 5. Enrique Peña Nieto (2012-2018). IV. ¿TREINTA AÑOS DE UN MODELO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO? BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

En la bibliografía especializada se afirma con frecuencia que en la década de 1980 se inició en México un «nuevo estilo de gestión de la política social» (Moreno *et al.*, 2004: 63), debido a una crisis financiera internacional y a una reestructuración del Estado y del modelo económico en el país, a partir de lo cual disminuyeron los niveles de bienestar y se incrementó el número de pobres. Por ello, se adoptaron programas enfocados a la mitigación de la pobreza, se desatendieron las políticas sociales universales y se abandonó la noción de derechos sociales (Massé, 2002).

Con estos argumentos se define a la política social en México durante los últimos treinta años. ¿Es viable esta tipificación? Nuestros hallazgos revelan que, aunque esa descripción es pertinente para indicar una variación en las directrices de la política social mexicana, carece de una evaluación exhaustiva y precisa para establecer las tendencias y particularidades de lo acontecido en las últimas tres décadas, lo cual adquiere mayor perspectiva si se examina la política social en México a partir de los períodos presidenciales. Es decir, la política social en México ha reorientado sus concepciones e instrumentaciones, pero su estudio es impreciso pues no contextualiza la visión de cada sexenio presidencial a la que responde, de modo tal que resulta insuficiente para su análisis integral. El enfoque anterior se omite comúnmente en el estado del arte sobre la política social en México y, cuando suele aparecer en alguna obra, es incompleto y desactualizado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Franco y Canela (2016) no incluyen el balance final de la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), y omiten describir la política social en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), períodos imprescindibles para un diagnóstico sobre la política social en México.

Para contribuir al estado del arte, en el presente artículo se expone un análisis de las principales concepciones, instituciones, acciones, procesos y resultados de la política social en México en busca de proponer una denominación con mayor coherencia, exhaustividad y validez sobre los últimos treinta años. Por ello, se expone lo que se concibe como el período de constitución de la política social mexicana (1917-1988). En segundo lugar, se presenta una descripción analítica de la política social durante el período denominado «nuevo modelo de política social», es decir, durante los mandatos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Por último, se identifican tendencias y particularidades de la política social en México de los últimos treinta años y se propone una denominación a partir de sus condicionamientos aún no resueltos.

## II. GENEALOGÍA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Si la política social se entiende como el entramado institucional de postulados epistemológicos dirigidos a atender las cuestiones inherentes al bienestar de la población, los cuales se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos varios (financieros, humanos, tecnológicos, de información, etc.)<sup>2</sup>.

A pesar de que existieron instancias mínimas de protección social entre los aztecas (Meyer, 1975), durante el período colonial la ayuda social se limitó a la asistencia brindada por el sector eclesiástico (Huerta, 2006) y aunque las organizaciones de medicina social en el siglo XIX significaron un paso importante para la estructuración del bienestar social (Valverde, 2015), no fue sino hasta el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución política producto de la Revolución mexicana, cuando se institucionalizó un modelo que otorgó a los poderes públicos facultades para intervenir en el país «con el propósito central de reducir las inequidades y favorecer la justicia social» (Ordóñez, 2017: 9). Así, con la Constitución de 1917 —pionera en el mundo— se consagraron

---

<sup>2</sup> Aunque el concepto de política social ha sido amplio y profusamente abordado en la literatura especializada, su definición mínima se constituye por tres fundamentos: a) la política pública centrada en el sistema social que b) es prerrogativa de los gobiernos para c) alcanzar objetivos prioritariamente sociales, pero también económicos y políticos. Para profundizar en el análisis del concepto de política social, véase Herrera y Castón (2003); Molina (2004), y Montagut (2000).

en México los derechos sociales a la salud, la educación y la seguridad social (Moreno *et al.*, 2004: 57), y es «mediante este marco normativo-institucional que se fundan las bases de una estructura formal para impulsar el desarrollo social bajo responsabilidad estatal»<sup>3</sup> (Valverde, 2015: 106).

Tal fundamento propició la creación de entidades para atender los objetivos nacionales, las prerrogativas estatales y los derechos sociales asentados en dicha constitución. De este modo, a la par de organizaciones de carácter económico, financiero y de infraestructura para la puesta en marcha del modelo capitalista sustentado en la industrialización (Valverde, 2015), se crearon en México instancias para asegurar los derechos sociales de la Constitución, tales como la Secretaría de Educación Pública (1921), la Secretaría de Asistencia Social (1938), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1940), el Instituto Mexicano del Seguro Social (1943), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (1946), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1954) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (1959).

Numerosos especialistas han elaborado clasificaciones sobre la estructura institucional de la política social en México, pero coinciden en que fue entre 1917 y 1940 cuando se sientan las bases de la política social de los Gobiernos posrevolucionarios (Moreno *et al.*, 2004), la cual se vinculó al modelo económico agrario-exportador (Torres y Rojas, 2015), y se usó para legitimar el autoritarismo (Barba, 2016).

También coinciden en que la segunda etapa va de 1940 a inicios de la década de 1980, en la cual prevalece el modelo económico de industrialización por sustitución de exportaciones (Torres y Rojas, 2015). Pese a que la política social respalda ese proyecto de industrialización (Barba, 2016), se resquebraja el orden corporativo debido a la irrupción de las clases medias y las demandas de liberalización política y económica (Moreno *et al.*, 2004).

En estos más de sesenta años de constitución y crisis de la estructura de la política social mexicana se instituyeron cuatro rasgos esenciales que determinaron el tipo de sistema de protección social y sus resultados en el país. El primero es que los fundamentos de la política social se sojuzgaron al paradigma económico dominante (Torres y Rojas, 2015), por lo que el modelo de

---

<sup>3</sup> «En el Acta Constitutiva se establecieron una serie de funciones para el Estado, entre las que destacan: promotor de la educación; propietario de tierras, aguas y recursos naturales dentro del territorio nacional con la capacidad de otorgar el derecho de propiedad privada y regular las actividades económicas del país; árbitro social mediante el establecimiento de mínimos económicos para el bienestar social de los trabajadores, y capacidad de definir y legislar, a través del gobierno, en las actividades económicas del país» (Valverde, 2015: 106).

industrialización por sustitución de importaciones y el sector público fueron concebidos como esenciales para alcanzar el bienestar de la población y los únicos medios para multiplicar el empleo, extenderse los servicios sociales y acrecentar los niveles de bienestar (Maldonado, 2013).

La segunda particularidad es que las instituciones y las acciones de desarrollo social se condicionaron a la situación laboral de las personas; es decir, los beneficios sociales únicamente se limitaban a los trabajadores: «Los sujetos de la política social eran eventualmente los trabajadores que sustentaban el crecimiento industrial. Por lo tanto, todos los derechos —excepto la educación— se vincularon al trabajo asalariado» (Gabarrot, 2012: 38). De modo tal que se trató de una estrategia de desarrollo social, centrada en los grupos sociales que apoyaban el proyecto industrial y el régimen político, lo cual implicó la exclusión de los pobres urbanos con trabajos informales, los campesinos y los indígenas (Barba, 2007). Así, la edificación de la protección social en México no se «relacionó con la categoría de ciudadano sino de empleado» (Dautrey, 2013: 31).

La tercera condición de la política social mexicana posrevolucionaria es que también tuvo como objetivo legitimar el régimen político, lo cual significó un control político-social a través de corporaciones (un partido político del régimen, sindicatos y confederaciones oficiales). Por ello, el sistema de protección social de ese período tuvo como base un régimen corporativo que relacionó el derecho al bienestar con la capacidad que tenía el movimiento obrero organizado para desestabilizar el orden político (Brachet-Márquez, 1996). La política social mexicana y el corporativismo se reforzaron mutuamente, y se generó así un «pacto de dominación» (*ibid.*).

El último rasgo distintivo fue que, si bien la creación de instituciones específicas «dio la pauta para elaborar sendas políticas educativas, de salud, asistencia social y de vivienda que trajeron consigo la formación y desarrollo de elencos técnicos y de capacidades institucionales sobresalientes» (Moreno *et al.*, 2004: 57), no hubo una estrategia sobre derechos sociales que se articulara a un sistema de protección social coherente e integrado, lo cual se refleja en que, en algunos casos, «primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos» (Valencia *et al.*, 2012: 12). Ante tal contrariedad, las políticas de desarrollo social en el período posrevolucionario tuvieron un tratamiento prescriptivo; es decir, «sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión» (Moreno *et al.*, 2004: 57).

Así, entre 1917 y 1980 se estableció un régimen de política social en México que se sometió al paradigma económico, asignó beneficios por la condición laboral y se orientó al corporativismo para fines de legitimidad del régimen político. Fue, además, fragmentado, poco coordinado y no enmarcó su funcionamiento en los derechos sociales.

Los estudios especializados han periodizado la política social mexicana. La propuesta apoyada en el estilo de gestión pública y el gasto social, de Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo, ordena la política social posrevolucionaria en tres períodos: el primero comienza con el general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), cuyo Gobierno «intentó iniciar el paradigma del desarrollo social en México» (*ibid.*: 61) y estableció las bases de la política social en los regímenes posrevolucionarios. La inversión de 18,6 % del presupuesto federal fue para gasto social, cuyo estilo centralizado impulsó más la organización de las clases populares que la prestación de bienes y servicios sociales. Esta primera fase culmina con el sexenio de Adolfo López Mateos (1959-1964), con un gasto promedio en desarrollo social de 16,3 % del presupuesto federal.

El segundo período inicia con el agotamiento del modelo económico y, en consecuencia, la fractura en el orden corporativo debido a la irrupción de las clases medias y las demandas de liberalización política y económica. En esta fase se observa también una disminución en el gasto público para el desarrollo social debido a que la participación estatal en la economía comienza a ser meramente de regulación. Los autores establecen la última etapa a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), donde ocurren transformaciones en la gestión pública dirigidas a la descentralización, la privatización de la empresa pública y la reorientación del crecimiento económico. En esta Administración el gasto social alcanza apenas 11,6 % del gasto federal ejercido en el período.

Otro de los autores que también identifica tres períodos del régimen de bienestar en México es Carlos Barba, quien sustenta que se inicia en 1917 hasta la época actual:

[...] el primero corresponde a su constitución y se vincula con el proceso de reconstrucción del Estado nacional, ocurrido después de la revolución de 1910; el segundo incumbe a la consolidación de este régimen y coincide con la fase de modernización, industrialización y urbanización del país durante la etapa ISI, y el tercero se refiere a la reforma del régimen, acontecida a lo largo del proceso de liberalización económica, política y social de México (Barba, 2016: 92-93).

En el período de constitución, que el autor fecha entre 1917 y 1940, la política social fue utilizada para legitimar el autoritarismo mediante intercambios clientelares y corporativos con los sindicatos y organizaciones campesinas. En el período de consolidación, fechado de 1940 a 1982, la política social respaldó el proyecto estatal de industrialización y garantizó protección social para quienes apoyaron el proyecto económico y apuntalaron los intercambios corporativos. Por último, el período de liberalización, de 1982 a la fecha, se caracteriza por un

intento de redefinición de la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica, así como de un cuestionamiento profundo sobre el neoliberalismo (*ibid.*: 93-101).

Una tercera categorización de la política social la aporta Karla Valverde Viesca, quien establece cinco períodos a partir de las concepciones sobre el desarrollo que fundamentaron la gestión pública. El primero es el de *desarrollo como crecimiento económico*, que abarca de 1900 a 1965, y se sustenta en una idea de desarrollo que se entiende como sinónimo de crecimiento económico. La siguiente fase la registra como *desarrollo asociado al bienestar y crecimiento*, de 1965 a 1980, y enmarca el proceso en el que el problema de la pobreza gana terreno en la agenda pública y se promueven las ideas del bienestar social. El tercer período comprende la década de 1980 y lo nombra *desarrollo como superación de la pobreza y propuesta de desarrollo sustentable*. La cuarta etapa comparte periodización con la anterior y se caracteriza por el resurgimiento de la democracia y su vinculación al desarrollo, por lo que es identificada como la *democracia para alcanzar el desarrollo*. La última fase la denomina *impulso al desarrollo humano*, de 1990 a 2005, e incorpora concepciones como desarrollo humano, desarrollo como libertad, desarrollo participativo y desarrollo de capacidades (Valverde, 2015: 103-156).

Por último, una clasificación de la política social centrada en las políticas económicas de cada etapa es propuesta por Felipe Torres y Agustín Rojas, quienes encuentran que ha habido tres períodos y responden a los modelos económicos del país. El primero corresponde al período posrevolucionario; el segundo va desde la década de 1940 hasta la década de 1980, y el tercero se inicia en las últimas dos décadas del siglo pasado, como resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta (Torres y Rojas, 2015: 50).

Como puede observarse, los cuatro estudios coinciden en que a principios de la década de 1980 se inició un período de transición hacia un cambio en la política social de México. Así, las investigaciones suelen identificar un proceso de transformación de la política social mexicana a partir de la década de 1980 donde, como resultado de un cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta (Torres y Rojas, 2015), ocurrieron transformaciones en la gestión pública (Moreno *et al.*, 2004) que obligaron a redefinir la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica (Barba, 2016).

No obstante, como deja entrever Valverde, resulta más apropiado proponer que dicha transición comenzó a gestarse en la década de 1970, cuando debido a una reestructura mundial del sistema económico se inician las políticas de ajuste encaminadas a dismantelar el modelo de sustitución de

Tabla 1. *Caracterizaciones históricas sobre la política social en México*

Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo	Carlos Barba	Kara Valverde Viesca	Felipe Torres y Agustín Rojas
<p><b>1934-1940</b> Se sientan las bases de la política social en los regímenes postrevolucionarios (centralizado; impulso de la organización de las clases populares).</p> <p><b>1940-1982</b> Agotamiento del modelo económico, fractura del orden corporativo y disminución del gasto social.</p> <p><b>1982-1988</b> Transformaciones en la gestión pública (descentralización y privatización), subordinación de la política social a la económica.</p>	<p><b>Constitución (1917-1940)</b> La política social se usó para legitimar el autoritarismo.</p> <p><b>Consolidación (1940-1982)</b> La política social respaldó el proyecto estatal de industrialización.</p> <p><b>Liberalización (1982 a la fecha)</b> Redefinición de la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica, así como el cuestionamiento del neoliberalismo.</p>	<p><b>Desarrollo como crecimiento económico (1900-1965)</b> Desarrollo como sinónimo de crecimiento económico.</p> <p><b>Desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social (1973-1980)</b> Promoción del bienestar social.</p> <p><b>Desarrollo como superación de la pobreza y la democracia para alcanzar el desarrollo (1980-1990)</b> Aparece en la agenda el problema de la pobreza y la democracia se asocia al desarrollo.</p> <p><b>El impulso al desarrollo humano (1990-2005)</b> Se incorporan nuevas concepciones de desarrollo.</p>	<p><b>Modelo económico agrario-exportador (1910/1917-1940)</b> Se buscó el cumplimiento de los derechos sociales emanados de la Constitución.</p> <p><b>Modelo de institucionalización por sustitución de importaciones (1940-1980)</b> Estado de bienestar institucional-redistributivo para coadyuvar al bienestar y reducir las desigualdades.</p> <p><b>Modelo de economía abierta (1980 a la fecha)</b> Estado mínimo para focalizar y racionalizar recursos para luchar contra la pobreza y reducir la marginación.</p>

Fuente: elaboración propia.

importaciones para implantar un modelo de Estado mínimo y de mayor preponderancia del mercado mediante la liberalización comercial y financiera, la privatización de empresas paraestatales y la mayor apertura a la inversión extranjera directa. A mediados de esa misma década el ritmo de crecimiento decayó, las inversiones disminuyeron, ocurrió la primera devaluación de la moneda nacional y comenzó un ciclo de volatilidad, endeudamiento e inflación que derivó en la crisis de 1982.

Como resultado de esos procesos de cambio y crisis económicas se registraron descensos en los niveles de bienestar de la población y aumentos en los números de pobres en el país. Por lo anterior, a mediados de los ochenta el Estado mexicano comenzó a instrumentar una serie de acciones para atender de manera directa y focalizada a la población en condiciones de pobreza, lo cual significó un cambio sustancial, pues «aunque resulte un tanto paradójico, hasta antes de 1982 la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas» (Castillo y Arzate, 2013: 72).

Según los especialistas, a partir de entonces se produce una reordenación económica y un cambio estructural que trastoca la dinámica de la política social para presentarse como «una forma de regular, proveer y promover servicios con calidad, eficiencia y competitividad a partir de una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad» (Valverde, 2015: 148). A ello se debe lo que se inscribe como el inicio de un nuevo modelo de política social en México. ¿Esto ha sido realmente así? Un análisis pormenorizado de las instituciones, estrategias, programas y acciones de los últimos treinta años —dispuesto por sexenios presidenciales iniciando con el que se considera instauró el neoliberalismo en México—, aporta argumentos más sustentados para dilucidar la política social contemporánea en México.

### III. TRES DÉCADAS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

#### 1. CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)

Carlos Salinas de Gortari accedió a la primera magistratura del país en un contexto de triple crisis: política, por resultar electo en unos comicios altamente cuestionados; económica, porque las tribulaciones financieras de 1982 aún mostraban estragos en los indicadores macroeconómicos del país, y social, por los altos niveles de pobreza, desigualdad y pérdida del poder adquisitivo. Para atender la crisis política se impulsó una liberalización política que independizó el proceso electoral del Gobierno a partir de la

creación de un marco normativo y de instituciones autónomas ciudadanizadas (Valverde, 2015: 144).

Para solventar la crisis económica se enfocó en controlar la inflación y sanear las finanzas públicas, lo cual implicó, entre otras acciones, una mayor apertura a la inversión extranjera (que tuvo su momento cumbre con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá), la privatización de bienes públicos, la eliminación de algunos subsidios y la supeditación de las políticas salariales y de empleo a la estabilización macroeconómica.

Para atender la crisis social implementó lo que denominó liberalismo social, esto es, «una estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de “capital social”» (Tetreault, 2012: 51). Similar a los postulados neoliberales, su liberalismo social se oponía a la intervención excesiva del Estado y concebía como necesaria la participación de los sectores privados y sociales, incluyendo programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal (el gasto social está subordinado a las políticas económicas), descentralización (transferencia de responsabilidades administrativas a niveles más bajos de gobierno) y privatización (por ejemplo, de los fondos de pensión) (*ibid.*).

El Plan Nacional de Desarrollo de su sexenio se fundamentó en el objetivo de conseguir la modernización del país en todos sus ámbitos. En dicho plan se concibe el desarrollo en razón del ámbito económico y la política social como un compromiso del Estado para proveer de servicios básicos al pueblo, principalmente en seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana, abasto, alimentación y medio ambiente (Valverde, 2015: 146).

En términos de instrumentación de la política social, dos acciones fueron las más relevantes en el sexenio de Salinas de Gortari: la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El PRONASOL se inició en diciembre de 1988 y tuvo como objetivo «asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda» (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994: 71). Según la documentación oficial, el PRONASOL debía atender a 41 millones de pobres y, especialmente, a 17 millones de pobres extremos. Por su extensión, objetivos y recursos se ha afirmado que, más que un programa, el PRONASOL fue una estrategia de intervención, cuyas iniciativas estaban orientadas a combatir la marginación social y la extrema pobreza (Gómez Bruera, 2015).

El presupuesto del programa subió de 1640 millones de pesos en 1989, a 9233 millones de pesos en 1994, hasta representar el 0,65 % del PIB nacional en su último año (Tetreault, 2012: 51). El PRONASOL ejerció 12 000 millones de dólares durante el período 1989-1993, para atender a 2378 municipios en el país, cifra que representó 95 % del total de los municipios (Cornelius *et al.*, 1994: 8). De entre las numerosas evaluaciones que existen sobre el PRONASOL, se coincide en tres juicios:

- La focalización no fue adecuada; la distribución de los recursos no fue equitativa para todas las regiones con altos índices de pobreza, y la transparencia fue prácticamente nula (Pérez, 2001; Tetreault, 2012; Ordóñez, 2002).
- No hubo coordinación, sino más bien confusión y duplicación en sus acciones y vertientes, que propiciaron desvío de recursos para acciones que no eran prioritarias para los objetivos de desarrollo social (Cornelius *et al.*, 1994; Ordóñez, 2002).
- No funcionó para el combate de la pobreza, pero sí revigorizó el apoyo político-electoral al partido gobernante y al presidente de turno, como una herramienta clientelar y de manipulación política, convirtiéndose así en un instrumento de legitimación (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003; Maldonado, 2013).

Un efecto del PRONASOL que tuvo amplia relevancia para las políticas sociales en el país fue la creación de una secretaría destinada específicamente al combate de la pobreza y a los programas sociales, en mayo de 1992: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la misma que surgió originalmente para dar sustento institucional al PRONASOL (Pérez, 2001: 208). La SEDESOL fue uno de los planteamientos más trascendentales de las últimas tres décadas en materia de política social e implicó la creación de una estructura administrativa y la asignación de presupuesto específico para el sector de desarrollo social, por lo que incluso se le considera «el principal parteaguas de la política social» (Cejudo y Michel, 2015: 38).

Para concluir, en el sexenio de Salinas de Gortari se dieron tres cambios fundamentales en las políticas sociales en México. Primero, la posición de la política social dentro del conjunto de acciones del Gobierno (Pérez, 2001: 207) pasó de marginal a ser el centro y eje de la acción pública (Warman, 1994: 15). El segundo fue que el acceso de la población a un nivel básico de servicios ya no presupuso que estos «se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos» (Pérez, 2001: 207). Esto es, la apertura a los sectores sociales y privados en detrimento de la primacía estatal. Vinculado a lo anterior, la tercera modificación radicó en la

incorporación del principio de corresponsabilidad, donde se planteó que la población no solo recibiría los beneficios de la política social, sino que también sería responsable de su gestión y eficacia.

En cualquier caso, y a pesar de la enorme popularidad que obtuvo, el PRONASOL sería cancelado para dar paso a un nuevo programa social centrado en la pobreza, el cual llegaría de la mano con el nuevo presidente.

## 2. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)

El Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, también emanado del Partido Revolucionario Institucional, se inició con una severa crisis de legitimidad del sistema político, fustigada en gran medida por la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y por los altos niveles de violencia política registrados en 1994. Además, a tres semanas de iniciado su mandato se produjo una devaluación de la moneda, lo cual ocasionó una fuga masiva de capitales, una grave inflación y un exacerbado incremento de las tasas de interés. Se trató, pues, de una profunda crisis económica en México, la más severa registrada en el país desde la década de 1930 y a la que se conoció, en el ámbito internacional, como *el efecto tequila*. Los estragos fueron tan severos que se calcula que la incidencia de la pobreza aumentó en el país hasta 70% en 1996 (Székely, 2003), lo cual hizo todavía más trascendental las acciones de la política social en el país.

Debido a conflictos sobre la asunción de responsabilidades de la crisis económica, el Gobierno se distanció de su antecesor, por lo que canceló el PRONASOL, pero el presidente Zedillo continuó con la estrategia de política social iniciada en el sexenio anterior. Así, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se hacía referencia a la corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanos en el desarrollo social (Pérez, 2001: 209), a profundizar la descentralización hacia estados y municipios (proceso que se nombró nuevo federalismo), y a encauzar la focalización en las familias más pobres (Ceja, 2004), bajo «una concepción centrada en la eficiencia del gasto y el papel del mercado como determinante último del acceso al bienestar mediante el aprovechamiento de activos y oportunidades» (Maldonado, 2013: 28).

Aunque en su plan de desarrollo se incluía el término de desarrollo social, este se asoció también a la estabilidad y el crecimiento económicos. La política de desarrollo social, por su parte, estuvo influida por una idea de equidad social, pues estableció como su objetivo propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria (Valverde, 2015: 146-147).

A pesar de ello, la política social zedillista legó al país y al mundo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el primer

programa de transferencias condicionadas (PTC), que fue el más perdurable en México y se extendió «como la pólvora por toda América Latina y más tarde en el resto del mundo» (Banerjee y Duflo, 2014: 111)<sup>4</sup>.

Iniciado en agosto de 1997, el PROGRESA se focalizó en hogares con pobreza extrema de zonas con altos niveles de marginación. Así, a diferencia del PRONASOL, que tenía como destinatarios a las comunidades, el PROGRESA estableció como su población objetivo a niños y jóvenes, integrantes de esas familias, para «romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional» a partir de la salud, la educación y la alimentación. En este sentido, el programa se diseñó para atender tres esenciales componentes de acción: educación, para asegurar la asistencia de los niños a las escuelas mediante un sistema de becas con el fin de evitar su deserción por falta de recursos; salud, cuya atención médica priorizaba a niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en lactancia, y alimentación, cuya finalidad consistía en transferir monetariamente apoyos a las familias para la compra de alimentos de un valor nutricional adecuado para el desarrollo (Mendoza, 2013: 85).

Bajo una lógica de erradicación a largo plazo, el PROGRESA, en vez de otorgar bienes de consumo o en especie, como los programas precedentes, entregó transferencias monetarias directas a los beneficiarios, sustentado en la idea de que esos ingresos ayudarían a superar la pobreza y constituía una inversión en capital humano —salud y educación— (Banerjee y Duflo, 2014: 110). Dado su enfoque en el desarrollo de capital humano, se afirma que el PROGRESA es parte de los programas y las políticas sociales de nueva generación (Franco y Canela, 2016).

Dos de los planteamientos novedosos del PROGRESA fueron la condicionalidad y la feminización. Las transferencias se entregaban según el número de hijos, el sexo y el grado escolar, pero, sobre todo, se condicionaban a la asistencia de los niños a la escuela y a los centros de salud para revisiones periódicas y capacitaciones. Además, las transferencias se entregaban directamente a las madres de cada hogar, o en su defecto a las personas a cargo del cuidado de los menores. Justificada con la supuesta evidencia empírica de que las mujeres gastan una mayor parte del ingreso en alimentos y salud para los

---

<sup>4</sup> Los programas PTC son intervenciones focalizadas que tienen dos características básicas: a) la entrega periódica de recursos monetarios a los beneficiarios, b) con la condición de que estos cumplan con ciertos condicionamientos para mantener dichos beneficios. Actualmente, los PTC constituyen una pieza importante de los sistemas de protección social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. De hecho, en datos de 2014, se registraron PTC en veinte países de la región, los cuales atendían a 21,5% de la población regional (CEPAL, 2015: 72). Para conocer definiciones, orientaciones y balances sobre los PTC, véase Barba y Valencia (2016).

niños (Maldonado, 2013: 35), esta medida trasladó la corresponsabilidad del cumplimiento del programa a las madres de familia.

Además de las que hemos mencionado, el PROGRESA tuvo tres diferencias respecto de los programas de combate a la pobreza que le precedieron: a) contó con reglas de operación donde se detallaban los procedimientos y responsabilidades de cada instancia responsable del programa; b) estableció criterios relativamente objetivos y transparentes para la selección de localidades y hogares beneficiarios, y c) fue evaluado por una institución internacional (International Food Policy Research Institute), lo cual fue planeado dentro del propio diseño del programa (*ibid.*: 34-35).

A pesar de su enorme relevancia, el PROGRESA no fue la única acción de desarrollo social en este sexenio. La política social zedillista se desarrolló en tres ejes principales: a) la atención focalizada en los grupos en pobreza extrema a través del PROGRESA; b) la reforma a la seguridad social en busca de garantizar el autofinanciamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social y modificar el sistema de pensiones, y c) la descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto sobre desarrollo regional (Pérez, 2001: 209).

Sobre el PROGRESA se expuso un análisis con anterioridad. Para el caso del segundo punto se trató fundamentalmente de una reforma al sistema de pensiones con la intención de pasar de un sistema de aportaciones colectivas a uno de cuentas individuales para que el dinero de la pensión entrase al mercado con la anuencia del trabajador. Es decir, una reforma de privatización e individualización de los sistemas de pensiones. El último punto se refiere a la descentralización de los fondos federales de educación, salud e infraestructura social a estados y municipios.

Al finalizar su período, Zedillo entregó la banda presidencial, por primera vez en la historia, a un presidente que no había surgido de las filas del Partido Revolucionario Institucional. Quedaba por ver si ese hecho significaría también un cambio en la política social del país.

### 3. VICENTE FOX QUESADA (2000-2006)

El 1 de diciembre de 2000, Vicente Fox Quesada tomó posesión como presidente de México. Su asunción generó gran expectativa debido a que fue el primer presidente de la alternancia, pertenecía al conservador Partido Acción Nacional, pero, además, el entonces candidato se dedicó desenfadamente a ofrecer en su campaña una serie de promesas notables, aunque excesivas, tales como un crecimiento anual de 7% del PIB, la creación de un millón de empleos por año y la erradicación total de la inseguridad. Por si fuera poco, a diferencia de sus dos antecesores, Vicente Fox no inició su

período presidencial con una crisis económica ni con una crisis política, todo lo contrario; el crecimiento económico era sostenido y ser el presidente del cambio le otorgaba un bono de legitimidad inicial. Por tanto, las expectativas eran muy altas al inicio de su sexenio.

Aunque la política social no parecía ocupar un lugar preeminente en su agenda (Flamand y Moreno-Jaimes, 2015: 2017), el Gobierno foxista presentó la estrategia de desarrollo social Contigo, cuyos objetivos eran: «Reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario» (SEDESOL, 2001: 19).

Contigo proyectó cuatro líneas de acción: a) ampliación de capacidades: educación, salud y capacitación laboral; b) generación de oportunidades productivas: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo; c) provisión de protección social: salud y protección social, previsión social, y d) formación de patrimonio: vivienda y ahorro. Estas líneas de acción se plantearon para atender cinco etapas del ciclo de vida: prenatal, infancia, adolescencia y juventud, adultos y adultos mayores. Inicialmente, para la estrategia Contigo se consideraron 223 programas federales, distribuidos en las cuatro líneas de acción.

Tal como sucedió en los sexenios previos, durante el mandato de Vicente Fox hubo también programas sociales prioritarios, algunos incluso concentraron las asignaciones presupuestales del rubro de desarrollo social (Tetreault, 2012: 55). Al respecto, dos programas sociales pueden catalogarse como los emblemáticos de la primera Administración federal panista: Oportunidades y el Seguro Popular.

El programa Oportunidades significó la continuidad del PROGRESA y, por ende, el mantenimiento de los PTC. Luego de las evaluaciones positivas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en las que incluso lo consideraron como un modelo de exportación (Banegas y Mora, 2012), el Gobierno de Vicente Fox decidió no solo conservarlo, sino también ampliarlo. De esta forma, en 2002 el otrora PROGRESA cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y fue incorporado a la vertiente de Desarrollo de capacidades en la estrategia Contigo.

Aunque se conservó el esquema original del PROGRESA, el programa Oportunidades expandió su incidencia. Amplió su cobertura, primero a familias de zonas semiurbanas y después a las zonas metropolitanas de las grandes ciudades del país. El apoyo educativo también se innovó, pues las becas para educación básica se ampliaron hasta la educación media superior. Una modificación relevante fue la incorporación de Jóvenes con Oportunidades, el cual otorgó apoyo financiero a estudiantes que terminaban el nivel medio superior

para ayudarlos a sufragar estudios superiores, iniciar un negocio o invertir en algún patrimonio. Otro componente fue el Apoyo a Adultos Mayores, el cual se incorporó en 2006 e instauró transferencias monetarias a adultos de setenta años o más, que fueran además integrantes de familias afiliadas al programa.

Por su parte, el programa Seguro Popular se planteó con el objetivo de alcanzar la cobertura universal. El programa surgió para ofrecer protección financiera y servicios de salud a la población no asegurada y de menos recursos del país. Su diseño se orientó a financiar un paquete de servicios personales de salud de primer y segundo nivel (atención ambulatoria y hospitales generales) y de atención de tercer nivel, los cuales reciben los afiliados sin desembolsos al recibir la atención médica (Bizberg y Flamand, s. f.: 20).

Por último, durante el sexenio de Fox conviene reseñar dos novedades relevantes en materia de política social: la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

El 20 de enero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)<sup>5</sup>, la primera normativa en el país para regular las estrategias, políticas y acciones en dicho ámbito. La LGDS es significativa no solo por su carácter normativo fundacional, sino porque asienta el enfoque de derechos en las políticas sociales<sup>6</sup>, la medición multidimensional de la pobreza, la evaluación constante de los programas, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), y establece que el gasto destinado a los programas sociales tendrá que aumentar cada año —al menos proporcionalmente con la inflación—.

---

<sup>5</sup> LGDS, Ley General de Desarrollo Social. (2018). *Diario Oficial de la Federación*, 20-01-2004. Últimas reformas publicadas en el *DOF* el 26-01-18. Disponible en: <https://bit.ly/2ww6A5m>.

<sup>6</sup> «En el enfoque basado en derechos, como sostiene Abramovich, se considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados sobre derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y ante las obligaciones se requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento» (CEPAL, 2016: 14).

Como se ha señalado, la LGDS determinó la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es, precisamente, evaluar la política de desarrollo social<sup>7</sup>. Se trató de un organismo creado con el propósito de que la política social del Gobierno federal fuese más transparente y efectiva.

En suma, el sexenio de Fox fue de los períodos presidenciales con el mayor número de creaciones institucionales relacionadas con el desarrollo social y donde se planteó, por primera vez con mayor claridad, la intención de articular acciones con miras a la universalización de la seguridad social. No obstante, tampoco se logró un descenso relevante de los niveles de pobreza ni hubo una mejor articulación ni se alcanzó la universalización. A manera de ejemplo, a pesar de que Contigo fue planteada como una estrategia integral de desarrollo social, en la práctica no logró una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector; por ejemplo, Oportunidades no se relacionó con el Seguro Popular, aunque ambos atendían el componente de salud (Franco y Canela, 2016: 165-166). Ante tal panorama concluyó el sexenio de Fox para dar paso a otro sexenio de extracción panista.

#### 4. FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012)

El sexenio del segundo presidente emanado del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, se inició en un entorno político crispado debido a que el proceso en el que fue electo, por un margen muy estrecho, devino en su impugnación y en un conflicto poselectoral. Además, el sexenio estuvo marcado por el enfrentamiento que emprendió contra el narcotráfico, a lo que comúnmente se conoce como *la guerra contra el narco*, proceso que arrojó cifras alarmantes de violencia hacia la población civil. Aun entre conflictos poselectorales y armados, Felipe Calderón realizó cambios e implementó políticas de desarrollo social.

Al igual que en el sexenio anterior, el gobierno de Calderón planteó una estrategia de desarrollo social, cuyo objetivo era coordinar las acciones del Gobierno federal, evitando la dispersión, la subutilización de los recursos públicos y la complementariedad de los tres órdenes de gobierno (Franco y Canela, 2016: 166). Dicha estrategia fue nombrada Vivir Mejor.

Dado que el propósito de la política social era «instrumentar acciones dirigidas a corregir las distorsiones distributivas del mercado, igualar las oportunidades y garantizar una vida digna para los mexicanos», Vivir Mejor se

---

<sup>7</sup> Para conocer una cronología de las instituciones y acciones de la política de evaluación en México, véase CONEVAL (2015: 17-20).

enfocó en tres líneas de acción: desarrollo de capacidades básicas, consolidación de una red de protección social y el establecimiento de «puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable» (Gobierno Federal, s. f.: 26). La estrategia planteó acciones novedosas entre las que destacaron: ampliar la oferta educativa en los niveles de educación media superior y superior; universalizar el acceso a los servicios de salud pública, y vincular la política económica con las políticas sociales para ampliar las oportunidades de trabajo e ingreso en los hogares (Ordóñez, 2012: 235).

Al igual que otros períodos presidenciales, el sexenio calderonista tuvo programas sociales emblemáticos: Oportunidades, Seguro Popular y 70 y Más, que incluso se consideraron prioritarios por contar con proporciones considerables del gasto público social (Bizberg y Flamand, s. f.: 16).

Aunque significó una continuidad en la política social, el programa Oportunidades tuvo modificaciones para atenuar los efectos de la crisis económica mundial de 2008, e incorporó ayudas para la alimentación, para el consumo de fuentes de energía, para hijos con rango de edad entre los cero y los nueve años, y becas para niñas y niños de primero y segundo de primaria (Ordóñez, 2017: 113).

El segundo de los programas emblemáticos significó también la continuidad de uno creado en la Administración anterior: Seguro Popular, el cual tuvo modificaciones como la incorporación del seguro médico para una nueva generación (que implicó la afiliación de los niños que hubiesen nacido a partir del 1 de diciembre de 2006, inicio del sexenio de Calderón). Además, gracias a un cambio en el mecanismo de financiamiento, aumentó el número de familias aseguradas (Flamand y Moreno-Jaimes, 2015: 231), con lo que el programa amplió su cobertura de 5,3 millones de afiliados, en 2004, a 49,1 millones en 2011 (Bizberg y Flamand, s. f.: 21). A pesar de ello, se ha criticado que dicho programa posee una escasa cobertura en el ámbito rural y los servicios que ofrece suelen ser de baja calidad (Ordóñez, 2012: 232).

El tercer programa se inició en 2007: el programa de atención a los adultos mayores de setenta años y más en zonas rurales, que se conoció como 70 y Más. El programa surgió con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores con una pensión económica de tipo no contributivo y con acciones para atender el deterioro de la salud física y mental de dicha población. Al comienzo se benefició a todos los adultos mayores de setenta años en localidades menores de 2500 habitantes, y en 2009 se extendió a zonas de hasta 30 000 habitantes. El apoyo consta de un monto mensual, en entregas bimestrales, y un pago que se otorga por una única vez al representante antes del fallecimiento del beneficiario. Entre 2007 y 2011 la cobertura del programa se incrementó en un 108 % (Bizberg y Flamand, s. f.: 25).

Una acción relevante en este sexenio fue el cambio en la medición de la pobreza. Anteriormente se establecía un modelo unidimensional de estimación basado en el ingreso, y se consideraban tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. No obstante, derivado de la LGDS, el CONEVAL tuvo el mandato de medir la pobreza a través de múltiples dimensiones: ingreso corriente per cápita; rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; grado de cohesión social, y grado de accesibilidad a carretera pavimentada (LGDS, 2018: art. 36). Así, la población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los seis indicadores: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2010: título segundo, octavo).

Luego de un amplio trabajo, que incluyó propuestas de expertos, consultas y una propuesta discutida en seminarios, el CONEVAL propuso una metodología de medición de la pobreza que buscaba cumplir con las disposiciones legales, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 2010<sup>8</sup>.

En ese sexenio el CONEVAL comenzó a publicar anualmente evaluaciones de la política de desarrollo social en México. Sobre la política social calderonista, el CONEVAL concluyó que, aunque se generaron muchos programas de desarrollo social, legó un sistema de protección social<sup>9</sup> sin integración y con problemas de concepción a nivel global en el cual a) las políticas de desarrollo social no se asociaron a los derechos; b) no benefició a todos los mexicanos; c) el nivel de acceso y calidad de los programas es desigual, y d) la coordinación y la complementariedad entre entidades y dependencias fueron débiles para la entrega de beneficios a la población pobre (CONEVAL, 2012: 190). Por último, en un análisis sobre progresividad y regresividad del gasto social durante el sexenio,<sup>10</sup> se

---

<sup>8</sup> Para conocer el análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza, véase Boltvinik (2014).

<sup>9</sup> La protección social entendida «como el conjunto de intervenciones de política pública que trata de incidir en el manejo de riesgos que afectan el nivel de consumo de la población durante su ciclo de vida» (CONEVAL, 2012: 190).

<sup>10</sup> «Cuando las transferencias se concentran en forma desproporcionada sobre la población de bajos ingresos (por ejemplo, si el 10% más pobre de la población recibe más del 10% de una transferencia), denominaremos estas distribuciones como progresivas en términos absolutos, o *propobres*, mientras que cuando, por el contrario, los recursos

arguyó que: «[...] el gasto público en alimentación es altamente progresivo; en educación es moderadamente progresivo; en salud es prácticamente neutral, mientras que en bienestar económico y seguridad social (pensiones) son regresivos en términos absolutos» (*ibid.*: 199).

Calderón Hinojosa cedió la banda presidencial a un integrante del partido que gobernó 71 años el país y con ello llegarían nuevos cambios en la política social.

## 5. ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018)

El 1 de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto tomó posesión como presidente de México, lo cual significó el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la primera magistratura después de doce años de gobierno del Partido Acción Nacional. El Gobierno de Peña Nieto presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual fue novedoso pues por primera vez en la historia del país incorporó indicadores específicos de seguimiento para cada uno de los ejes o metas nacionales.

La política social, ubicada en la meta México Incluyente, propuso «enfocar la acción del Estado mexicano en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social [...]. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva»<sup>11</sup>. Dado que se asienta en los derechos sociales y humanos de la Constitución política, el propio Gobierno federal definió su política social como de nueva generación (SEDESOL, 2013: 10).

En este sexenio también se contó con programas prioritarios: Cruzada Nacional contra el Hambre, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia.

Inicialmente presentada como la principal orientación en materia de política social del sexenio, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) no es un programa, propiamente dicho, sino una estrategia basada en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias y niveles de gobierno para atender las condiciones de pobreza extrema y los problemas alimentarios severos de la población mexicana. Apoyada en una amplia publicidad, la CNCH arrancó el 23 de enero de 2013 con los objetivos de erradicar

---

públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos (por ejemplo el 10% más rico de la población recibe más del 10% de una transferencia) las llamaremos regresivas en términos absolutos. Es importante aclarar que la regresividad absoluta de un programa público no implica que este contribuya a aumentar la desigualdad. Solo implica que su asignación no prioriza a los grupos de menores ingresos» (CONEVAL, 2012: 161).

<sup>11</sup> Véase: <https://bit.ly/35yCvpg>.

el hambre, eliminar la desnutrición infantil, aumentar la producción de alimentos, minimizar las pérdidas de alimentos, y promover la participación comunitaria aunando esfuerzos y recursos de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.

Aunque en su último informe de gobierno Peña Nieto afirmara que la CNCH «ha tenido resultados positivos tanto en la disminución del número de personas que padecían el problema como por significar una experiencia de coordinación interinstitucional y de presencia gubernamental en el territorio»<sup>12</sup>, en términos estrictamente numéricos, el balance del cumplimiento de la CNCH según sus propios indicadores es negativo: solo se emplearon 50 % de los instrumentos de evaluación originalmente planteados (cuatro de ocho indicadores). De este porcentaje, solo 25 % de los indicadores (dos de cuatro) registró cifras positivas, pero en ninguno de estos casos se alcanzó siquiera 25 % de las cifras establecidas como metas. Así que el 75 % de los indicadores no fueron utilizados ni cumplidos por la CNCH y el 25 % restante no alcanzó por lo menos la tercera parte de las metas<sup>13</sup>.

El Prospera representó «la siguiente etapa en el proceso de maduración» del programa, otrora identificado como PROGRESA y después como Oportunidades (SEDESOL, 2015: 16). La transformación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Programa de Inclusión Social (Prospera) tuvo como principal sustento su propio nombre; es decir, propiciar la inclusión; esto es, procurar la vinculación de sus beneficiarios con otros programas sociales, de crédito y laborales. Así, el Prospera contó con cuatro componentes: alimentación, salud, educación e inclusión. El programa también modificó su focalización, pues se añadió el índice de rezago social como criterio de selección de beneficiarios.

El programa Seguro de Vida para Jefas de Familia surge a partir del reconocimiento de que uno de los grupos más vulnerables eran las familias dirigidas por mujeres, debido a la limitada capacidad para reponerse ante eventos que perturban su bienestar social, como lo es el fallecimiento de la madre. El programa se inició en 2013 con el objetivo de asegurar a esas madres de familias monoparentales en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingreso, de modo que, en caso de fallecimiento, sus hijas e hijos reciban un apoyo económico mensual para

---

<sup>12</sup> Presidencia de la República (2018). *6to Informe de Gobierno. 2017-2018* (p. 186). México.

<sup>13</sup> Presidencia de la República (2018). *6to Informe de Gobierno. 2017-2018* (p. 113). Anexo Estadístico. México.

que puedan permanecer en el sistema escolar hasta un día antes de cumplir los veinticuatro años.

En términos de gestión de la política social, en este sexenio se llevaron a cabo un par de acciones relevantes. En primer lugar, la SEDESOL construyó el Sistema de Información Social Integral para fusionar tres subsistemas previos de beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno, lo cual permitió mayor precisión de la focalización de acciones en el ámbito del desarrollo social (CONEVAL, 2018: 213).

Un segundo avance es la tendencia, registrada sobre todo al final del sexenio, para la elaboración del presupuesto basado en resultados. Así lo avala el CONEVAL, el cual indicó en 2018 que 68 de los 88 programas sociales que consideró prioritarios aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual y solo 20 disminuyeron, mientras que de los programas no prioritarios 24 aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual, y 37 disminuyeron (CONEVAL, 2018: 225-226).

En la política social de este período se evidenciaron también dos fallas graves: la manipulación en las mediciones de la pobreza y el abuso en el manejo de los recursos públicos. La primera tuvo el propósito de influir en las mediciones del bienestar social con la modificación en 2016 de las encuestas que el organismo utiliza para registrar los ingresos de la población, lo cual resultó en un incremento de 33,6% del ingreso en los hogares más pobres en un solo año. Especialistas en medición de pobreza señalaron que sin esas correcciones de 2014 a 2016 no hubiese habido una disminución de 2,6%, lo cual representa 1,9 millones de personas en situación de pobreza (como se reportó oficialmente), sino una disminución de 1,1% y prácticamente sin variación en el número de pobres<sup>14</sup>.

La segunda falla fue la práctica constante de desvío de los recursos públicos. En el sector de desarrollo social se documentaron varios casos, pero el más notorio fue el conocido como la *estafa maestra*, esquema que consiste en ejercer presupuestos a partir de convenios con universidades públicas e institutos estatales de radio y televisión, organismos que subcontrataron empresas (muchas inhabilitadas o ficticias) para eludir controles de licitación y transparencia. A partir de la identificación de este esquema de desvíos, en la revisión de las cuentas públicas de 2013, 2014 y 2015, entre octubre de 2015 y septiembre de 2018, la Auditoría Superior de la Federación presentó dieciséis denuncias de hechos por presuntas irregularidades de la SEDESOL, que ascienden a 2800 millones de pesos.

<sup>14</sup> CONEVAL e INEGI manipularon la cifra de pobres (Boltvinik. *Vanguardia Mx*, 13-06-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2JA1zmZ>).

Así, con reclamos sobre sus prácticas de ineficiencia y tergiversación, el sexenio de Peña Nieto concluyó el 1 de julio de 2018, cuando el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador, ganó la presidencia de la República con el 53% del total de los sufragios efectivos, lo cual significó una diferencia de treinta puntos porcentuales, la más grande de los últimos treinta años (Salinas obtuvo 50'7% de los votos, Zedillo el 48'7%, Fox el 42'5%, Calderón el 35'9% y Peña el 38'2%).

De hecho, en gran parte instigado por el propio candidato ganador, tales resultados se han interpretado como una evaluación negativa del modelo de política social implementado en el país en los últimos treinta años. La tabla 2 resume los planteamientos y acciones de política social emprendidas en los últimos cinco sexenios en México.

Una vez revisadas las acciones por cada sexenio, ahora emprendemos un análisis de los últimos treinta años de la política social en México, a manera de reflexiones finales.

#### IV. ¿TREINTA AÑOS DE UN MODELO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO?

Si los modelos son abstracciones teóricas que mediante inferencias permiten establecer las unidades y procesos centrales de un universo temático<sup>15</sup>, entonces un modelo de política social debe incluir sus directrices constitutivas y su correspondencia con los indicadores de su funcionamiento; a saber, la concepción sobre pobreza que conlleva la atención de la misma; los mecanismos básicos que se utilizan para afrontarla, y las cifras sobre pobreza. Estos tres son los elementos mínimos que, analizados comparativamente, nos permitirán establecer si lo realizado en el ámbito del desarrollo social en México durante los últimos treinta años puede concebirse como un único modelo de política social.

Los datos más fiables sobre pobreza provienen de 1950 y se extienden hasta 2018, período en el que se evidencia una drástica disminución, pues de 88,4% de población pobre registrada en 1950 pasó a 41,9% en 2018, lo cual indicaría que en 66 años el porcentaje de población pobre en México se redujo

<sup>15</sup> Como ha analizado Michel Armatte, en las ciencias sociales la noción de modelo ha admitido una pluralidad de significados y usos, siempre en virtud de las necesidades metodológicas de las disciplinas o los estudios particulares (2006). Al decir de David Held: «Los modelos son redes complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales» (2001).

Tabla 2. *Resumen de la política social en los últimos cinco periodos presidenciales*

Ámbito\Presidente	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Enrique Peña Nieto (2012-2018)
Concepciones de desarrollo y política social	Desarrollo social y participativo asociado al ámbito económico. Combate a la pobreza y como provisión de servicios públicos bajo el modelo de corresponsabilidad.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. Combate a la pobreza apoyando las capacidades humanas en busca de la inserción del pobre al mercado. Erradicación de la pobreza a partir de romper su círculo intergeneracional en la salud, la educación y la alimentación mediante transferencias monetarias condicionadas centradas en las jefas de familia. Eficiencia del gasto y el papel del mercado como determinante último del acceso al bienestar. mediante el aprovechamiento de activos y oportunidades.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. Combate a la pobreza apoyando las capacidades humanas en busca de la inserción al mercado. Incorporación de un enfoque de protección social, pero sin universalidad.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. Instrumentar acciones dirigidas a corregir las distorsiones distributivas del mercado e igualar las oportunidades.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. El propósito de la política social, catalogada como de "nueva generación" es garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad.

.../...

.../...	Ámbito/Presidente	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Enrique Peña Nieto (2012-2018)
Principales estrategias y programas	Liberalismo social. PRONASOL.	PROGRESA	Contigo. Oportunidades y Seguro Popular.	Vivir Mejor. Oportunidades, Seguro Popular y Programa de atención a los adultos mayores de 70 y Más.		CNCH, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia.
Líneas de acción de la política social	Estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto público para proveer de servicios de salud y educación y programas contra la pobreza, con mecanismos de participación social.	Corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanos en el desarrollo social. Transferencias monetarias focalizadas a familias pobres. Descentralización hacia estados y municipios.	Contigo proyectó: 1) ampliación de capacidades: educación, salud y capacitación laboral; 2) generación de oportunidades productivas: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo; 3) provisión de protección social: salud y previsión social, y 4) formación de patrimonio: vivienda y ahorro. Estas líneas de acción atendían cinco etapas: prenatal, infancia, adolescencia y juventud, adultos y adultos mayores.	Contigo proyectó: 1) ampliación de capacidades: educación, salud y capacitación laboral; 2) generación de oportunidades productivas: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo; 3) provisión de protección social: salud y previsión social, y 4) formación de patrimonio: vivienda y ahorro. Estas líneas de acción atendían cinco etapas: prenatal, infancia, adolescencia y juventud, adultos y adultos mayores.	Vivir Mejor tenía como objetivo coordinar las acciones del gobierno federal, evitando la dispersión, la subutilización de los recursos públicos y la complementariedad de los tres órdenes de gobierno. Se enfocó en tres líneas de acción: desarrollo de capacidades básicas; consolidación de una red de protección social, y establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable.	La sección México Inuyente, del PND 2013-2018 incluyó varias líneas de acción. Las más relevantes y reiteradas fueron: Fortalecer el desarrollo de capacidades Combatir las carencias alimentarias de la población. Generar esquemas de desarrollo comunitario a partir de procesos de participación social.
.../...						.../...

.../...

Ámbito/Presidente	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Enrique Peña Nieto (2012-2018)
Principales acciones para la institucionalización de la política social	Instauración de la SEDESOL.	Creación de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Incorporación de reglas de operación, lineamientos y evaluación en programas sociales.	Promulgación de la LGDS y creación del CONEVAL.	Medición multidimensional de la pobreza. Informes de evaluación anual de la política de desarrollo social.	Indicadores para el PND Sistema de Información Social Integral. Presupuesto basado en resultados

Fuente: elaboración propia.

46,5%. Como se detalla en el cuadro 1, esa tendencia reductiva encuentra estancamientos (década de 1980) e incluso retrocesos en épocas de crisis económicas (1994-1996 y 2008-2010).

Sin embargo, la reducción en el porcentaje de la población pobre no corresponde al número de personas pobres, pues de los 23,9 millones asentados en 1950 aumentó a 52,4 millones en 2018; es decir, en 66 años el total de personas en situación de pobreza en México se incrementó en 28,5 millones de personas. En cualquier caso, ya sea como porcentaje de la población o número de personas, se puede encontrar tendencias, crecientes o decrecientes, afectadas por las crisis económicas, pero no se identifican correlaciones en períodos previos o posteriores a la década de 1980, por lo que a partir de este indicador es factible afirmar que el modelo en la gestión de la política social ha sido ineficaz para contener la pobreza, ya no digamos erradicarla<sup>16</sup>.

Tabla 3. *Pobreza en México, 1950-2018*

<b>Año</b>	<b>Población en situación de pobreza (millones de personas)</b>	<b>Porcentaje de la población en situación de pobreza</b>
1950	23,9	88,4
1956	26,8	83,5
1958	27,9	81,3
1963	30,5	75,2
1968	33,1	69,4
1977	40	63,8
1984	39,8	53
1989	44,7	53,5
1992	46,1	53,1
1994	47	52,4
1996	64	69

.../...

<sup>16</sup> La política social por sí sola no erradica la pobreza, pues depende de múltiples factores, pero como se señala en la bibliografía especializada (Brady, 2005; Jantti y Danziger, 2000) sí es un componente central para su disminución a partir de la suficiencia y pertinencia de sus recursos e instrumentos.

.../...

<b>Año</b>	<b>Población en situación de pobreza (millones de personas)</b>	<b>Porcentaje de la población en situación de pobreza</b>
1998	60,7	63,7
2000	52,7	53,6
2002	50,4	50
2004	48,6	47,2
2006	46,5	42,9
2008	49,5	44,4
2010	52,8	46,1
2012	53,3	45,4
2014	55,3	46,2
2016	53,4	43,6
2018	52,4	41,9

*Fuente:* Székely (2005), para el período 1950-1989; véase <https://bit.ly/2R77JxB> para el período 1992-2006; CONEVAL (2019), para fechas posteriores. De 1968 a 2006 los datos corresponden a la pobreza de patrimonio (ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso para la adquisición de estos bienes y servicios). De 2008 a 2018, población total considerada como pobre por el CONEVAL.

En las cifras sobre pobreza no es posible distinguir cambios relevantes en la política social mexicana, a diferencia de la creación de estrategias e instituciones para atenderla desde el Estado. Así, con base en una propuesta de tipificación de las orientaciones sobre desarrollo y pobreza de la CEPAL (2003), hallamos que han existido en México, entre 1917 y 2018, dos perspectivas de atención a la pobreza que pueden definirse como sectorial y multisectorial (ASF, 2015: 42).

En la perspectiva sectorial se concebía a la industrialización como el único motor del progreso de la nación, por lo que la pobreza no se consideraba un problema público y, por tanto, no existía definición, sector, estrategias ni programas centrados en su atención. Las instituciones públicas de educación, trabajo, vivienda y seguridad social fueron establecidas para apoyar socialmente el proyecto económico y no como un ámbito específico para el combate a la pobreza o el desarrollo social universal. Esta perspectiva estuvo vigente desde 1917 hasta 1972 (ASF, 2015: 42-43).

Por otro lado, la perspectiva multisectorial se basa en el reconocimiento de que el modelo de industrialización no fue capaz de generar el progreso nacional y, además, incrementó la marginación rural y urbana. Así, desde esta

perspectiva la pobreza se concibe como un problema que requiere atención mediante una estructura y acciones específicas del Estado. Se afirma que este enfoque se inició en 1973 y ha perdurado hasta hoy día (ASF, 2015: 42-43).

Aunque esta visión se define por la atención especializada de la pobreza, dicha atención ha registrado tres esquemas distintos: desarrollo regional, asistencialismo y desarrollo de capital humano (ASF, 2015). El desarrollo regional significó el inicio de los programas enfocados en el combate a la pobreza debido a la caducidad del modelo industrializador y la crisis inflacionaria. Los primeros programas para la atención de la pobreza se focalizaron en zonas rurales bajo la teoría causal de que «si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá». La pobreza se estimaba según los criterios de ingreso y se consideró como consecuencia de los desequilibrios económicos derivados del modelo de industrialización. Este esquema prevaleció entre 1973 y 1982.

El asistencialismo estuvo vigente entre 1983 y 1996, y el ingreso fue también el núcleo de identificación de la pobreza. En este esquema se comenzó a concebirla como un fenómeno rural y urbano con múltiples factores que disminuyen la calidad de vida de las personas. Determinada por una época de reducción y racionalización del aparato público, los programas de combate a la pobreza comenzaron a transferir apoyos económicos y en especie bajo la lógica de que, si «se fomenta el espíritu de solidaridad, la pobreza disminuirá». El PRONASOL fue el prototipo de esa etapa.

Por último, la etapa de desarrollo de capital humano comienza con la puesta en marcha del PROGRESA, un modelo de programa social de ese período. El punto nodal aquí es la articulación de los ámbitos sociales y económicos bajo la concepción de capital humano, que entiende a la educación, salud y alimentación como herramientas e inversiones en las personas para alcanzar objetivos económicos a nivel micro y macro. Desde la perspectiva de que «si se incrementa el capital humano, la economía crecerá y la pobreza disminuirá», se concibe a la pobreza como el conjunto de carencias que se reproducen en forma de ciclo vicioso con efectos perniciosos para el capital humano.

La atención especializada en la pobreza, propio de la perspectiva multi-sectorial, conllevó la disposición de recursos y la creación de instituciones del Estado. Para el primer caso, un primer indicador es el gasto social; es decir, el gasto público que se emplea para reducir las brechas de desigualdad y los niveles de pobreza y se enfoca, principalmente, en mecanismos de protección social y desarrollo de capacidades de las personas (De la Torre *et al.*, 2018).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la clasificación de gasto en desarrollo social incluye: 1) protección social; 2) educación; 3) salud; 4) vivienda y servicios a la comunidad; 5) protección ambiental; 6) recreación, cultura y otras manifestaciones culturales, y 7) otros asuntos sociales.

Al comparar las cifras de gasto público de ocho décadas, como se advierte en el cuadro 2, vemos una diferencia entre los sexenios previos a 1988 y los posteriores a dicho año, pues en el primer período el gasto destinado al desarrollo social nunca superó 19% del gasto público, mientras que para los últimos treinta años no descendió de 48%, e incluso alcanzó cifras cercanas a 60% en dos períodos presidenciales. De hecho, es en el período 1988-1994 cuando se genera una inflexión, pues el porcentaje en gasto social respecto del gasto público aumentó 36,8%; este es el cambio más amplio producido entre un sexenio y otro. A partir de ese incremento, los porcentajes de gasto social ya no regresaron a las cifras previas a 1988, e incluso se mantuvieron en porcentajes mayores a 50%. Entonces, en términos de gasto social, las directrices son claramente diferenciadas y excluyentes entre el período 1935-1988 y el período 1988-2018.

Tabla 4. *Gasto social por sexenios en México, 1935-2018*

<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>% asignado al desarrollo social</b>
1935-1940	Lázaro Cárdenas	18,6
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	16,5
1947-1952	Miguel Alemán	13,3
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14,5
1959-1964	Adolfo López Mateos	18,6
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	16,0
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	18,5
1977-1982	José López Portillo	16,3
1983-1988	Miguel de la Madrid	11,6
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	48,4
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	57,3
2000-2006	Vicente Fox Quesada	59,5
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	56,3
2012-2018	Enrique Peña Nieto	58,5

*Fuente:* elaboración propia. Moreno, Ortiz y Marrufo (2004: 61), para el período 1935-1988; CEFP (2015: 31), para el período 1988-2014; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://bit.ly/2VjzZ1f>, para los cuatro años restantes, y la contrastación del resto de cifras.

Además, la perspectiva de atención de la pobreza implicó que el Estado mexicano creara múltiples instituciones especializadas en dicho ámbito. Entre 1917 e inicios de la década de 1970 se fundaron instituciones públicas y se emprendieron acciones de desarrollo social cuyo modelo concebía al bienestar como resultado de la industrialización; sin embargo, a mediados de la década de 1970 se crearon numerosas y diversas instituciones que apoyaron la concepción de la pobreza como un problema de atención específica.

Gerardo Ordóñez identifica dos etapas en las políticas sociales contra la pobreza en México: el desarrollo rural, desde 1970 hasta inicios de la década de 1980, cuyas acciones buscaban reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes pobres del campo; y la liberalización económica, desde 1980 hasta nuestros días, centrada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar que generó la eliminación de subsidios a la producción y el consumo, así como la focalización de los beneficios (Ordóñez, 2018).

A partir del cambio de perspectiva de atención a la pobreza se establecieron programas sociales, organismos públicos y normas que fundaron un sector especializado en el desarrollo social. Para el caso de los programas sociales, se trata de acciones que focalizan recursos para el combate a la pobreza y se iniciaron en 1973 con la puesta en marcha del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), centrado en los pobres rurales. A partir de entonces, se han implementado decenas de programas sociales en numerosos ámbitos, y los más relevantes son los PTC como PRONASOL y PROGRESA-Oportunidades-Prospera.

Asimismo, se han instituido organismos como la SEDESOL, en 1992, y el Coneval, en 2005; una para encargarse de los programas sociales y el otro para la medición oficial de la pobreza y la evaluación de la política social del Estado mexicano. Por último, también se promulgaron normas como la Ley General de Desarrollo Social, en 2004, la primera en el país para regular las estrategias, políticas y acciones en dicho ámbito, y la «Metodología de la medición multidimensional de la pobreza», en 2010, para instituir la obligación gubernamental de medir la pobreza mediante criterios amplios y objetivos.

Una vez revisados los indicadores de la política social y sus pormenores en los últimos cinco períodos presidenciales, es oportuno formular una respuesta coherente y sustentada para la pregunta central de este artículo: ¿a partir de la década de 1980 inició un nuevo modelo de política social en México, como se suele afirmar en la bibliografía especializada?

En la década de 1970, en medio de una crisis económica aguda, se iniciaron procesos de liberalización económica y política en México. Ello tuvo efectos, entre otros ámbitos, en la política social, pues trastocó el esquema conceptual y la organización institucional donde el desarrollo social se proyectaba como

resultado de la industrialización. El descenso en los niveles de bienestar en el país propició que la pobreza se comenzara a concebir como un problema público de atención imperiosa y especializada, por lo que se crearon programas, organismos públicos y normativas que instituyeron gradualmente un ámbito de desarrollo social en el sector público. A partir de entonces, como bien se afirma en la bibliografía especializada, hubo un cambio en las directrices de la política social mexicana, pero tal variación amerita al menos tres precisiones.

Primero, pese a que en la bibliografía especializada suele aseverarse que el cambio en la política social ocurrió en la década de 1980, en realidad su origen está en la década anterior. Si bien en el sexenio de Carlos Salinas surgió el primer gran programa social (PRONASOL) y ocurrió el primer gran salto cuantitativo del gasto social, fue en 1973, durante el sexenio de Luis Echeverría, cuando se hace evidente el cambio de perspectiva en la política social con la implementación del PIDER, el primer programa creado ex profeso para el combate a la pobreza.

Segundo, algunos especialistas han afirmado que el nuevo modelo de política social en México se orientó a las necesidades de los pobres, con lo cual se abandonó la noción de los derechos sociales. No obstante, según lo analizado en este artículo, el viraje en la política social implicó una mayor focalización de recursos al combate de la pobreza, pero tal dirección no implicó suprimir la noción de derechos sociales, sino todo lo contrario, pues la promulgación de la LGDS, la medición multidimensional de la pobreza y la creación del CONEVAL insertaron, al menos en términos declarativos, la idea de derechos como uno de los fundamentos de la política social mexicana.

Tercero, también se ha aseverado que con el nuevo modelo de política social se desatendieron las políticas sociales universales, lo cual es una tesis cuestionable, pues el paradigma del universalismo tampoco existía antes del cambio de directrices; recuérdese que en el período previo las instituciones de desarrollo social estaban orientadas a legitimar el régimen político y el modelo económico, por lo que no eran para todos los ciudadanos.

En todo caso, y esta es la conclusión del presente estudio, si bien hay diferencias en los planteamientos, estrategias, instituciones, recursos y acciones entre los períodos bifurcados en la década de 1970, la política social en México ha sido incapaz de disminuir drásticamente los niveles de pobreza en el país, y ha servido como un mero mecanismo de contención que pierde su eficacia en etapas de crisis económicas. Podrá haber más o menos gasto social, instituciones o normativas, sin que la política social en México haya reducido de manera contundente las cifras de pobreza, además de que la mitigación que suele provocar en los niveles de pobreza se pierde en momentos de crisis económicas. Pensar en la erradicación de la pobreza es todavía lejano.

Es probable que el efecto nimio se deba a lo que en ciencia política se conoce como *path dependence* (traducido como «trayectorias dependientes») e indica que los esquemas de actuación presentes tienen un estrecho vínculo —si no una dependencia, al menos una continuidad de inercias— con trayectorias pasadas, fundadas o establecidas en momentos cruciales<sup>18</sup>. Es decir, los condicionamientos estructurales, institucionales y operativos provenientes de la etapa de constitución de la política social en México (detallados en el primer apartado del presente texto) se conservan hasta la fecha.

La política social mexicana actual está condicionada en su competencia por una estructura dual, estratificada, segmentada y descoordinada, que profundiza su incapacidad institucional en los gobiernos subnacionales. Dicha estructura ha permitido la proliferación de programas sociales fragmentados, duplicados, de cobertura deficiente, con incumplimiento de sus objetivos, de diseño incorrecto, con poca transparencia y presupuestados sin criterios de eficiencia ni de rendición de cuentas (Martínez, 2019: 130-158).

Dicho de otro modo, desde su constitución y hasta nuestros días la política social en México se concibe, instrumenta y opera como un paliativo de las fallas de la política económica que, por tanto, está desarticulada de las políticas fiscales, financieras y laborales. Por otra parte, no provee un nivel mínimo de protección social universal ni se orienta a la atención de los riesgos principales (salud, trabajo, vejez, discapacidad, orfandad, precariedad o falta de ingresos) durante el ciclo de vida completo (niñez, adolescencia, juventud, adultez temprana y mayor), tampoco opera de manera coordinada intersectorial, intergubernamental e interprogramáticamente.

Aunque hubo cambios en concepciones, prioridades y recursos de diversa índole, es insuficiente para denominarlo como un nuevo modelo de política social, pues permanecen inalterables los vacíos, sesgos y falencias heredados desde su etapa de constitución, y extendidos en la etapa de mitigación de la pobreza.

En los últimos cinco sexenios se han realizado cambios destacados en la política social en México, pero no han conseguido fundar un modelo universal, integral y articulado que funcione como un eficiente instrumento de combate a la pobreza y provisión del bienestar social.

---

<sup>18</sup> La teoría *path dependence* surgió en la economía. En la ciencia política comenzó a utilizarse para el estudio de políticas sociales en los Estados de bienestar. Véase Sánchez de Dios (2004).

## Bibliografía

- Armatte, M. (2006). La noción de modelo en las Ciencias Sociales. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 11, 33-70. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/empiria.11.2006.1108>.
- ASF, Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Evaluación de la política pública de Prospera Programa de Inclusión Social*. Evaluación núm. 1575. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Banegas-González, I. y Mora-Salas, M. (2012). Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 93, 41-60. Disponible en: <https://doi.org/10.18352/erlacs.8363>.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2014). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Buenos Aires: Santillana.
- Barba Solano, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792007000200002>.
- (2016). Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿cambio de rumbo en la política social mexicana? En E. Valencia Lomelí y G. Ordóñez Barba (coords.). *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* (pp. 85-122). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- y Valencia Lomelí, E. (2016). *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bizberg, I. y Flamand, L. (s. f.). Grandes tendencias y pequeños avances en las políticas sociales (2000-2012). Disponible en: <https://bit.ly/34AMMAQ>.
- Boltvinik, J. (2014). América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región? En J. Boltvinik et al. *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe* (pp. 23-74). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Brachet-Márquez, V. (1996). *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México.
- Brady, D. (2005). The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997. *Social Forces*, 83 (4), 1329-1364. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/sof.2005.0056>.
- Castillo Fernández, D. y Arzate Salgado, J. (2013). Crisis económica, pobreza y política social en México. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, 18 (47), 57-82.
- CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2015). *La pobreza y el gasto social en México*. México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/34AMWbq>.
- Ceja Mena, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *GeoCrítica Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 176 (8). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>.

- Cejudo, G. y Michel, C. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, 33-64.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2003). *La pobreza rural en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- (2016). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. *Diario Oficial de la Federación*. 19-5-2010. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5146940](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940).
- (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México: CONEVAL.
- (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL.
- (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: CONEVAL.
- (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social Medición de la pobreza serie 2008-2018*. México: CONEVAL.
- Consejo Consultivo del PRONASOL. (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cornelius, W., Fox, J. y Craig, A. (1994). Mexico's National Solidarity Program: an Overview. En W. Cornelius y A. Craig (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (pp. 3-28). California: University of California. Disponible en: <https://doi.org/10.18352/erlacs.8391>.
- Dautrey, P. (2013). Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: el caso de México. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 94, 25-42.
- Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2003). *The politics of public spending. Part I. The logic of vote buying*. Prepared as a Background Paper for the World Bank World Development Report, 1, 26949.
- Flamand, L. y Moreno-Jaimes, C. (2015). La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del seguro popular (2006-2012). *Foro Internacional*, 55 (1), 217-261. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2266>.
- Franco Parrillat, G. y Canela Gamboa, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Opera*, 18, 159-181. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09>.
- Gabarrot Arenas, M. (2012). Algunas contradicciones en la política social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza. *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, 69, 36-49. Disponible en: <https://doi.org/10.22134/trace.62.2012.457>.
- Gobierno Federal. (s. f.). *Vivir Mejor. Política social del Gobierno Federal*. México: Gobierno Federal.
- Gómez Bruera, H. (2015). *Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México: El programa nacional de Solidaridad y la Cruzada nacional contra el*

- hambre*. México: Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Herrera Gómez, M. y Castón Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Huerta Lara, M. (2006). La asistencia social en México. *Letras Jurídicas*, 14, 1-14.
- Jantti, Marcus y Sheldon Danziger (2000). Income Poverty in Advanced Countries. En A. B. Atkinson y F. Bourguignon. *Handbook of Income Distribution* (pp. 309-378). London: Elsevier. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1574-0056\(00\)80009-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0056(00)80009-3).
- Maldonado Valera, C. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez Espinoza, M. I. (2019). *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Massé Narváez, C. (2002). Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México. *Papeles de Población*, 8 (34), 65-107.
- Mendoza Castillo, V. (2013). *La política social en México y su incidencia en la redistribución del ingreso. Período 2000-2006* [tesis de licenciatura inédita]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, R. M. (1975). *Instituciones de seguridad social*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Molina Cano, J. (2004). *La política social en la historia*. Murcia: Ediciones Isabor.
- Montagut, T. (2000). *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Moreno Salazar, P., Ortiz Guerrero, C. y Marrufo Heredia, E. (2004). Veinticinco años de desarrollo social en México. *Sociológica*, 19 (54), 55-75.
- Ordóñez Barba, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2012). El régimen de bienestar en los gobiernos de alternancia en México. *Revista Polis*, 8 (1), 213-240.
- (2017). *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. Siglo XXI.
- (2018). La lucha contra la pobreza en México en las últimas tres décadas. Alcances y limitaciones. En C. Midaglia, G. Ordóñez y E. Valencia (coords.). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos* (pp. 379-396). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvn96gm.17>.
- Pérez Alvarado, T. (2001). Las estrategias del Gobierno Federal. En C. Arteaga Basurto y S. Solís San Vicente (coords.). *La política social en la transición* (pp. 198-215). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez de Dios, M. (2004). Estudios comparados de *Path Dependence* del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España. *Revista de Estudios Políticos*, 124, 95-128.
- SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. México: SEDESOL. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13832/PNDS\\_2001\\_2006rr.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13832/PNDS_2001_2006rr.pdf).

- (2013). Nota: Ideas Centrales de la Política Social de Nueva Generación, noviembre 2013. Disponible en: <https://bit.ly/39Yeqsp>.
- (2015). *Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social*. México: SEDESOL.
- Székely, M. (2003). *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*. México: SEDESOL.
- (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. Documentos de investigación, 24. México: SEDESOL
- Tetreault Weber, D. (2012). La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿oportunidades para quiénes? *Estudios Críticos del Desarrollo*, 2 (2), 41-74.
- Torre, R. de la, Rodríguez-Oreggia, E. y Soloaga, I. (2018). El marco de la política social en México. En R. de la Torre, E. Rodríguez-Oreggia y I. Soloaga (coords.). *Política social y bienestar: México desde el año 2000* (pp. 11-29). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Torres, F y Rojas, A. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 46 (182), 41-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.06.001>.
- Valencia Lomelí, E., Foust Rodríguez, D. y Tetreault Weber, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Valverde Viesca, K. (2015). *Construcción institucional del desarrollo social en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Warman, A. (comp.) (1994). *La política social en México, 1989-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.