



septiembre - diciembre 16

# COYUNTURA ECONÓMICA

Limitaciones de la política social para el  
desarrollo y la distribución del ingreso en México

COYUNTURA ECONÓMICA, año 6, núm. 16, septiembre - diciembre de 2024 es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx), [camp@iiec.unam.mx](mailto:camp@iiec.unam.mx). Editor responsable: Eufemia Basilio Morales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título 04-2022-10141222500-102, ISSN 2954-4580. Responsable de la última actualización de este número: Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo del IIEC-UNAM, Eufemia Basilio Morales. Comité Editorial: Abraham Granados Martínez, Eric Hernández Ramírez, Eufemia Basilio Morales, Isalia Nava Bolaños, Jessica Mariela Tolentino Martínez, José Manuel Márquez Estrada, Mildred Yólatl Espíndola Torres y Uberto Salgado Nieto. Fecha de última modificación: diciembre de 2024. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa.

# Introducción

*Eufemia Basilio Morales*<sup>1</sup>

---

En las últimas décadas se ha vivido en México un bajo crecimiento económico y por lo tanto un desarrollo económico desigual, lo que en conjunto implica también bajos salarios; todo esto trae consigo que los niveles de pobreza no disminuyan lo que deberían. Es importante adentrarnos en el estudio de la política social y su implementación en años recientes para contextualizar el problema.

El papel de Estado como maximizador del bienestar social es determinante para incidir positivamente en el desarrollo, siempre y cuando actúe de modo eficiente y sin corrupción, dado que si no hubiera política social, el principal mecanismo de distribución social de recursos sería el mercado, el cual, por su naturaleza neoliberal, resulta inequitativo al generar desigualdad en la sociedad porque su principal objetivo es maximizar sus ganancias propias.

La importancia de la política social radica en que tiene como finalidad dotar de bienes y servicios a la población que no puede acceder a ellos para lograr los niveles mínimos de bienestar en salud, educación y vivienda, así como reducir la desigualdad y la pobreza. Parte esencial de la política social son los programas que la conforman y que se vuelven sus instrumentos fundamentales enfocados en atender a la población más vulnerable. Lo cierto es que desde sexenios atrás dichos programas no han alcanzado los resultados esperados ni han logrado sacar a la población de las condiciones de pobreza en las que vive: sólo han sido paliativos de corto plazo, sin abatir el problema de fondo, a pesar de que desde el año 2000 México incrementó sustancialmente la cantidad de programas y la cobertura de la política social.

---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, titular de la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo. Correo electrónico: [ebasilio@iiec.unam.mx](mailto:ebasilio@iiec.unam.mx).

En el sexenio pasado la política social del gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador realizó una reorganización de los programas sociales que fungieron como el instrumento principal de su política de bienestar social bajo la premisa de velar primero por la población más vulnerable.<sup>2</sup>

Pero al concluir su mandato vemos que la política que implementó no tuvo resultados contundentes debido a la inexistencia de un programa social focalizado en la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, el gasto social regresivo y los escasos apoyos durante los momentos más fuertes de la pandemia.<sup>3</sup>

Por todo lo anterior es importante adentrarnos en el estudio y la revisión de la política social ya que nos permitirá diagnosticar las carencias sociales de la población, generar estrategias para promover el acceso a los derechos sociales y disminuir la desigualdad y la pobreza. En el presente boletín, expertos en el tema abordarán las principales aristas de este tema tan importante en nuestro país.

En el primer artículo, titulado “¿Qué es el neoliberalismo? Ordenando y definiendo la complejidad del concepto”, el licenciado Haziel Ángeles realiza una revisión del concepto “neoliberalismo” hablándonos de su origen y de algunas definiciones en torno a él.

En el segundo artículo, “El planteamiento teórico de la política social neoliberal y el diseño del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)”, el doctor Arturo Valencia expone cuáles fueron los principios que sustentaron el diseño de Progresá y plantea los principales criterios que delinearon el funcionamiento del mismo y el sustento teórico ideológico que lo justificaba.

Por su parte, la doctora Hilda Caballero, en su escrito “Límites de la política social neoliberal de atención a la pobreza como mecanismo de redistribución de la riqueza”, identifica las relaciones de poder a partir de entender la aplicación de la política social como una disputa en términos económicos, políticos e ideológicos, y presenta algunos aspectos de la política social de atención a la pobreza aplicada en el sexenio de Peña Nieto, específicamente del programa Prospera.

La maestra Susana Merino hace un puntual análisis, en “La política social y los programas de combate a la pobreza en México, un desafío permanente”, de la relación entre política social, las características de los programas de combate a la pobreza y la política fiscal. Destaca la importancia de las políticas públicas como

<sup>2</sup> M. I. Martínez Espinoza [2023], “Política social y pobreza en la 4T”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 85, núm. 1: 41-69.

<sup>3</sup> *Idem*.

uno de los instrumentos clave con que cuenta el Estado para establecer el orden jurídico y social.

Finalmente, la doctora Jéssica Gámez Arroyo, en el trabajo “Mercado laboral mexicano: panorama de los asalariados”, analiza las características generales del mercado laboral mexicano, de manera particular las existentes en el caso de los trabajadores subordinados y remunerados.

# ¿Qué es el neoliberalismo? Ordenando y definiendo la complejidad del concepto

*Alexis Haziél Ángeles Juárez<sup>1</sup>*

---

## Introducción

La pandemia de covid-19 no sólo hizo que muchas naciones se dieran cuenta de lo perjudicial que había sido dejar que la economía estuviese a merced de las fuerzas del mercado, sino que obligó a muchos países a replantearse la necesidad de volver a hacer uso de la rectoría estatal en la economía y a marcarse horizontes diferentes. Crisis como la de 2008 y la del covid-19 reavivan los debates teóricos y políticos en torno a cuál es el papel del Estado en la economía y regresar a esas discusiones es reexaminar, invariablemente, el neoliberalismo.

Quizá uno de los términos más recurridos en los debates políticos y económicos es el de neoliberalismo. La forma en la que se ha utilizado, lejos de ser un concepto académico bien definido que ofrezca claridad y precisión, se ha convertido en un adjetivo peyorativo que suele emplear la esfera política, mediática, social y –en algunos casos– académica. El concepto neoliberalismo, por su uso constante, terminó siendo un concepto deformado, cuyo significado se ha desdibujado, impidiendo conocer con exactitud a qué se refiere una persona cuando utiliza esta palabra, ya sea como sustantivo o adjetivo.

## Algunas definiciones de neoliberalismo

Ya desde la introducción, Fernando Escalante, en su *Historia mínima del neoliberalismo* de 2015, lo deja claro: hablar de neoliberalismo es evocar algo indeterminado, impreciso, una vaguedad; ¿el resultado?, la conversión de dicho término en apenas un insulto, una vulgar descalificación. Tal hecho pudiera ser

<sup>1</sup> Economista con especialidad en Historia del Pensamiento Económico, de la Facultad de Economía de la UNAM. Correo electrónico: haziel80@hotmail.com.

una trivialidad, algo sin importancia, pero no es así, o no debería serlo. El propio devenir histórico del siglo xx –y lo que le espera al XXI– exige una clarificación y una mejor revisión, aún más cuando neoliberalismo se posiciona como una de las palabras más apeladas en el discurso y debate político mexicano contemporáneo, que de igual forma nunca falta en las discusiones propias de la esfera mediática, social y, por supuesto, académica.

Entre aquellos que han emprendido la tarea de definir el neoliberalismo se encuentra Escalante,<sup>2</sup> quien, como ya se adelantó, propone una definición un tanto fragmentada: “El neoliberalismo es en primer lugar, y sobre todo, un programa intelectual, es decir, un conjunto de ideas cuya trama básica es compartida por economistas, filósofos, sociólogos, juristas, a los que no es difícil identificar”. Y complementa:

Pero el neoliberalismo es también un programa político: una serie de leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica, fiscal, derivados de aquellas ideas, y que tienen el propósito de frenar, y contrarrestar, el colectivismo en aspectos muy concretos. En eso, como programa político, ha sido sumamente ambicioso.

De manera análoga, el prestigioso historiador marxista David Harvey<sup>3</sup> parece concordar con dicha definición (curiosamente esa coincidencia es, en su comienzo, casi textual):

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio.

Y por último tenemos a Dean Mitchell,<sup>4</sup> quien en un intento por redefinir el concepto termina reduciéndolo a su componente puramente intelectual bajo el

---

<sup>2</sup> F. Escalante [2015], *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, p. 18.

<sup>3</sup> D. Harvey [2007], *Breve historia del neoliberalismo*, Oxford University Press, p. 6.

<sup>4</sup> M. Dean [2014], Rethinking neoliberalism, *Journal of Sociology*, vol. 50, núm. 2: 151.

<<https://goo.su/Tr1ypC>>.

marco de *thought collective*, el cual es definido como “un grupo organizado de individuos que intercambian ideas dentro de un marco intelectual común. En el presente caso, esta comunidad fue provista por el deseo de renovar el liberalismo de libre mercado”. Como se observa, las tres aproximaciones referenciadas parecen cimentar su definición –no única, pero sí preponderantemente– en la dimensión teórico-intelectual. Incluso, los dos primeros autores no parecen reparar demasiado en tratar de proponer una definición que cristalice las tesis de lo que es neoliberalismo, sino que toman un camino más bien histórico-descriptivo con el que se repasa la pluralidad de rasgos que caracterizan al neoliberalismo.

## El neoliberalismo como patrón de acumulación

Definir el neoliberalismo por su dimensión teórico-intelectual no es incorrecto, pero sí insuficiente. Hacerlo es ignorar o subestimar la multiplicidad de elementos que lo conforman para enfocarse en uno solo. La definición del neoliberalismo es posible sólo si se entiende ordenadamente como un concepto multidimensional; haciendo énfasis en el adverbio “ordenadamente”, uno de los objetivos de este ensayo es dar orden y consistencia al concepto de neoliberalismo. No obstante, reconocemos que tratar de englobar y condensar la complejidad del fenómeno neoliberal también se muestra como algo muy difícil, incluso presuntuoso, porque es intentar decirlo todo, o mucho, con un solo concepto. Con plena conciencia de lo anterior, consideramos que existe una categoría capaz de dar concreción a todo aquello que engloba el fenómeno neoliberal. Tal categoría es la de *patrón de acumulación (PA)*.

Un patrón de acumulación, según Valenzuela Feijóo,<sup>5</sup> es “una modalidad de la acumulación capitalista históricamente determinada”. En otras palabras, es una manera específica de configurar u organizar el capitalismo, una forma diferenciada en la que se acumula capital.<sup>6</sup> La categoría anterior nos permite entender que:

<sup>5</sup> J. Valenzuela Feijóo [1990], *¿Qué es un patrón de acumulación?*, México, Facultad de Economía-UNAM, p. 61.

<sup>6</sup> No es sorpresa que el término sea de tradición marxista; en ese sentido, Valenzuela convoca a recordar que a) acumulación alude la capacidad del capital de generar más valor (valor que se valoriza) y b) la acumulación de transformación de plusvalía en capital. Por lo tanto, se tiene “un movimiento cíclico en espiral por medio del cual el valor-capital, que es una relación social, se metamorfosea y expande” (Valenzuela, *op. cit.*, p. 61). Por otra parte, en 1997 Valenzuela publica “Cinco dimensiones del modelo neoliberal”, cuyo propósito es realizar una radiografía del neoliberalismo. En dicho artículo, propone el *patrón de acumulación* como la cuarta dimensión del neoliberalismo: “Para nosotros, éste es el elemento clave y apunta al modo de funcionamiento que asume el capitalismo en condiciones históricas dadas” (p. 10). En tal sentido, es evidente que concibe el patrón de acumulación como una manera determinada

1. Al ser una modalidad del modo de producción, es impensable la idea del neoliberalismo sin la existencia de relaciones sociales de producción capitalistas; es vincular el neoliberalismo con su matriz sistémica, con la totalidad social preponderante: el capitalismo. Sin embargo, el capitalismo sí puede desarrollarse bajo condiciones totalmente distintas, de tal forma que procesos históricos como el mercantilismo, el liberalismo y el keynesianismo constituyen otro PA.
2. A su vez, también posibilita la distinción entre modo de producción, política económica y, por supuesto, patrón de acumulación. La diferenciación no es menor, pues ello nos permite romper con la confusión que la economía ortodoxa, la academia y el discurso político han mantenido al momento de referirse a estas tres categorías, confusión que por lo general se manifiesta bajo la categoría de “modelo económico”.
3. Por último y más importante: hablar de patrón de acumulación le da un sentido más crítico a la definición de neoliberalismo. No sólo nos remite al ámbito de la economía política, con la cual podemos establecer una discusión en términos de acumulación, sino que permite dilucidar los fines y propósitos del neoliberalismo. Dicho de otra manera: hablar de PA es hablar de un *telos*, a saber, que la nueva (re)configuración del capitalismo tuvo un propósito: relanzar, justamente, los procesos bajo los cuales se acumula capital. Sobre esto último, es importante tener en cuenta los motivos por los que el capitalismo se vio en la necesidad de transitar a un nuevo patrón de acumulación.

Según Harvey,<sup>7</sup> a finales de la década de 1960 el capitalismo entró en una etapa de decadencia,

en todas partes se hacían evidentes los signos de una grave crisis de acumulación de capital. El crecimiento tanto del desempleo como de la inflación se disparó por doquier anunciando la entrada en una fase de “estanflación” global que se prolongó durante la mayor parte de la década de 1970. La caída de los ingresos tributarios y el aumento de

---

mediante la cual se extrae plusvalor y, en consecuencia, como una especificidad (dentro de otras tantas) del neoliberalismo. La aclaración es fundamental, pues con ello se hace manifiesto que si bien usamos el término PA, no consideramos que éste constituya una parte, sino el todo. Los motivos para dar tal giro epistémico se encuentran primordialmente en la consideración de que no puede haber una forma específica de extracción de plusvalor si no es por medio de la maquinaria compleja que representa el propio capitalismo, esto es, su superestructura político-ideológica.

<sup>7</sup> D. Harvey, *op. cit.*, p.18.

los gastos sociales provocaron crisis fiscales en varios estados (Gran Bretaña, por ejemplo, tuvo que ser rescatada por el FMI en la crisis de 1975-1976). Las políticas keynesianas habían dejado de funcionar.

Para el caso de México y Latinoamérica, la crisis estuvo determinada por los altos niveles de endeudamiento que la región enfrentó luego de que se contrajeran tales obligaciones con el objetivo de catapultar sus economías. Lamentablemente, gracias a los altos niveles inflacionarios experimentados en los países centrales en dicha época, se vieron en la necesidad de incrementar sus tasas de interés para contener la subida de precios, lo que provocó que los montos a deber por parte de los países periféricos se dispararan:

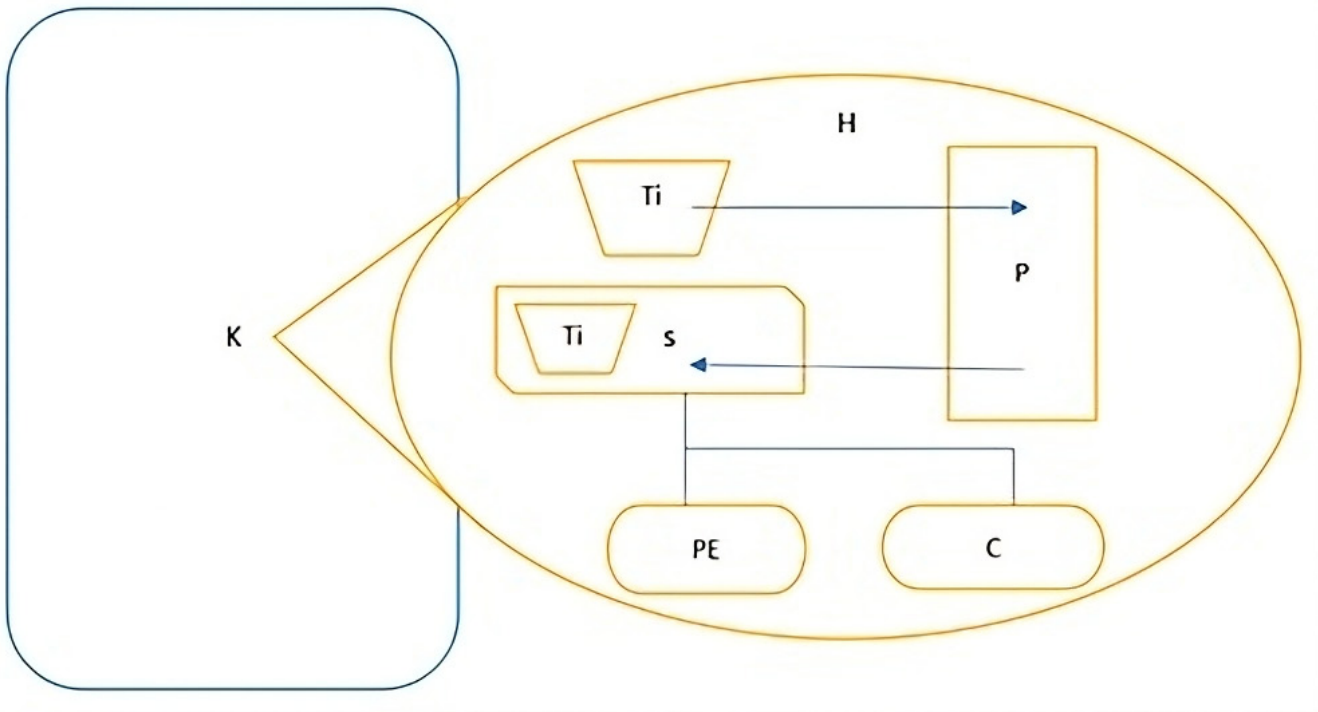
En ese año, México declara que se encuentra en la imposibilidad de asegurar el servicio de su deuda. Pronto otros países hacen lo mismo y los bancos pierden la confianza, suspenden sus préstamos e intentan liberarse de sus compromisos en los países latinoamericanos endeudados. Al hacer esto agravan o provocan la crisis de pagos en diversos países.<sup>8</sup>

Si el neoliberalismo es un patrón de acumulación, es decir, una actualización del modo de producción capitalista cuyo propósito es revitalizar la acumulación de capital, ¿cuáles son los elementos que se están reconfigurando y cómo se vinculan entre sí? Gracias al marco anterior, podemos entonces presentar una propuesta. Ya hemos visto que la intelectualidad es el componente más destacado cuando de definir el neoliberalismo se trata; otros ámbitos no han sido ignorados por los autores citados, pero ciertamente no se ha reparado en definir el neoliberalismo de manera integral. El concepto de PA ya nos otorgó la posibilidad de entender el neoliberalismo como parte de una totalidad sistémica; aunque no sólo es menester asimilar el neoliberalismo como una totalidad con múltiples esferas que se reorganizan dentro del capitalismo, sino proporcionar orden y articulación a dichas esferas. Por tal motivo, hemos de sugerir el siguiente diagrama (figura 1), con el que esquematizaremos el patrón de acumulación neoliberal, construido a partir del reconocimiento de seis dimensiones primordiales que inciden en la operatividad del modo de producción capitalista. En otras palabras, este esquema pretende representar el todo neoliberal.

---

<sup>8</sup> H. Romo [2005], *México frente a la mundialización neoliberal*, México, Era, p. 157.

Figura 1. El patrón de acumulación neoliberal



Fuente: elaboración propia.

Cada flecha representa la relación entre cada una de las especificidades: *K* representa el modo de producción vigente (el capitalismo) y dentro del cual opera el nuevo patrón de acumulación (neoliberalismo). *Ti* responde a la epistemología en ascenso (que habrá de impulsar el nuevo patrón de acumulación), la cual, para llegar a *S* tiene que actuar y pasar por un proceso político (*P*); *S*, a su vez, simboliza las institucionalidad pública y privada, cuya concreción y materialización sólo pueden haber emanado de *P* y cuyo núcleo ideológico es *Ti*, pues *S*, y sólo *S*, puede otorgar a la nueva episteme la fortaleza necesaria para volverse hegemónica. *S*—ya habiendo sido “reprogramada” por *Ti*—, operará bajo la nueva lógica de tal manera que sus productos serán: a) una política económica (*PE*) que determine la nueva marcha en el funcionamiento de todos los sectores de la economía tanto productivos como financieros y b) un nuevo *ethos* y/o cultura (*C*) cuyo objetivo sea influir en la transformación de las subjetividades sociales para hacerlas afines a *Ti*. Todo lo anterior sucede dentro un marco histórico-temporal (*H*).

Desdoblando lo anterior de manera más sintética, podemos ver que el PA neoliberal adopta la forma de diferentes especificidades entrelazadas entre sí. Primero tenemos un movimiento intelectual conformado por una amalgama teórica de diversas escuelas de pensamiento económico, que gracias al empuje de la actividad política logrará afianzarse en el terreno de la diversidad institucional –ya sea pública o privada–. Después, dicha institucionalidad diseminará por medio de sus operaciones no sólo una nueva política económica provista de un nuevo mandato, un nuevo fin, sino que también habrá de expandir por todos los medios comunicativos posibles el más reciente programa normativo-cultural para la transformación subjetiva del sujeto social, todo lo anterior, delimitado por un momento histórico.

Cada uno de estos seis elementos que hemos establecido como los principales articuladores del patrón de acumulación neoliberal pueden desagregarse para hacer de cada uno de ellos una descripción específica. No será objetivo de este ensayo realizar una revisión profunda de las particularidades de cada una, pero sí podemos dar unas pequeñas pinceladas de dichas singularidades. Por ejemplo, que el ámbito de la intelectualidad (*Ti*) corresponde a los planteamientos de economistas e ideólogos como Walter Lippmann, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Lionel Robbins, Milton Friedman y Murray Rothbard, entre muchos otros; y que el proceso político (*P*) estuvo marcado por la tenaz militancia que mantuvo la escuela austriaca en contra de las otras dos propuestas intelectuales más formidables del siglo xx: el keynesianismo y el marxismo, así como la búsqueda por crear vínculos fraternales con las élites políticas y económicas, y de esta manera obtener tanto el financiamiento económico como las plataformas políticas para esparcir sus dogmas. Tampoco hay que olvidar que estos procesos políticos han tomado la forma de intervenciones –en algunos casos por medios coactivos– de los procesos democráticos en diversos puntos geográficos, en especial latinoamericanos.

S estaría bien representada no sólo por los organismos supranacionales que fomentaron la aplicación de doctrinas neoliberales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Consenso de Washington, etc., sino también por la extensa red de *think tanks* y centros de investigación fundados por todo el mundo<sup>9</sup> y cuyo cuartel general es la enigmática Sociedad Mont Péle-

<sup>9</sup> “En 1981, el infatigable Antony Fisher creó la Atlas Economic Research Foundation para apoyar a grupos afines a la Mont Pélérin Society que quisieran crear centros de estudio en sus países. Actualmente cuenta con más de 300 organizaciones asociadas en Europa y Estados Unidos, alrededor de 80 en América Latina, 50 en Asia, más de 20 en África: el Centro de Estudios Públicos de Chile, el Centro de Inves-

rin. Pero acaso el lugar donde más se manifiesta S es en los aparatos legislativos y judiciales del Estado, que, una vez contagiados por la ideología neoliberal, le abren paso a la política económica (PE) de vanguardia: desregulatoria, no intervencionista, fanática de los equilibrios fiscales y monetarios, pero sobre todo, lo más importante, privatizadora. Estas medidas son seguramente las particularidades más famosas del neoliberalismo y cuya expresión máxima es el Consenso de Washington.

La esfera cultural (C) es en definitiva el aspecto más furtivo, oculto, de todo el neoliberalismo; pero algo resulta claro, el núcleo de su programa cultural está sostenido por cuatro pilares: individualismo, “libertad”, propiedad privada y mercado. Podemos reconocer esa retórica en algunos casos, verbigracia, en los célebres discursos de Margaret Thatcher o Donald Reagan en los que se enarbolaba al individuo sobre lo colectivo, y en las disertaciones conferidas por Milton Friedman sobre economía y Estado televisadas en los Estados Unidos de 1980, las cuales pretendían educar sobre la presunta superioridad organizativa del mercado en la sociedad y cómo el mercado proporcionaba las herramientas necesarias para alcanzar la libertad (previsiblemente, tal programa televisivo tenía por nombre *Free to Choose*).<sup>10</sup>

Y no olvidar las más de 7 millones<sup>11</sup> de copias vendidas de *La rebelión del Atlas*, libro en el que Ayn Rand pone al empresariado como la clase sojuzgada, oprimida, y a la que convoca a revelarse. Vale decir que, según una encuesta en 1990, *La rebelión del Atlas* fue el libro más influyente de Estados Unidos sólo después de *La Biblia*.<sup>12</sup> De manera paralela, el neoliberalismo encontró las mejores cajas de resonancia en los centros educativos o universidades del mundo por medio de reformas educativas que reorientaron por completo el propósito de la educación,<sup>13</sup>

---

tigación para el Desarrollo A. C. de México, la Fundación Hayek Colombia, la Fundación Federalismo y Libertad de Argentina, y así hasta los casi 500 centros y fundaciones que son en la actualidad” (Escalante, *op. cit.*, p. 41).

<sup>10</sup> Free To Choose Network [2002], *Free To Choose*. <[https://www.freetochoosenetwork.org/programs/free\\_to\\_choose/](https://www.freetochoosenetwork.org/programs/free_to_choose/)>. Recuperado el 21 de abril de 2022.

<sup>11</sup> Ayn Rand Institute [2010], “Atlas Shrugged” Sets a New Record!”. <<https://lc.cx/7kimkP>>. Recuperado el 21 de abril de 2022.

<sup>12</sup> T. Geoghegan [2012], *Ayn Rand: Why is she so popular?* BBC. <<https://lc.cx/20LYh9>>. Recuperado el 21 de abril de 2022.

<sup>13</sup> Para el caso mexicano, véase C. Carpio, M. P. Pérez y M. R. San Martín [2021], “Política educativa en México: El neoliberalismo como eje rector del diseño”, en S. de la Vega y M. O. Moras [2021], *Estudios sobre cultura y desigualdad en las regiones*, vol. IV, México, UNAM.

así como por la fundación de universidades o instituciones cuyo objetivo era formar, promover y defender los ideales e intereses de los postulados neoliberales.<sup>14</sup>

Por último, el marco histórico (*H*). Es insoslayable no concebir el neoliberalismo como un proceso histórico, como una fase o etapa del capitalismo históricamente delimitada y en la cual confluyen de manera absoluta no sólo los acontecimientos aludidos, sino todos los referentes a la totalidad neoliberal, aunque según Escalante,<sup>15</sup> “Es posible poner una fecha concreta en el acta de nacimiento [del neoliberalismo]. Entre el 26 y el 30 de agosto de 1938” pues en estas fechas se agruparon en París (a esta reunión se le denominaría Coloquio Lippmann) los principales ideólogos que catalizaron el nuevo patrón de acumulación. No obstante, la consolidación y formalización del neoliberalismo se daría durante las décadas de 1970 y 1980, años en los que se oficializaría en muchas partes del planeta:

Desde la década de 1970 por todas partes hemos asistido a un drástico giro hacia el neoliberalismo [...]. Prácticamente todos los Estados, desde los recientes creados tras el derrumbe de la Unión Soviética hasta las socialdemocracias y los Estados del bienestar tradicionales, como Nueva Zelanda y Suecia, han abrazado en ocasiones de manera voluntaria y en otras obedeciendo a poderosas presiones alguna versión de la teoría neoliberal [...]. Sudáfrica se adscribió al neoliberalismo rápidamente después del fin del Apartheid, e incluso China contemporánea [...] parece que se está encaminando en esta dirección.<sup>16</sup>

Sobre su finalización, hasta el día de hoy no es posible dictaminar que este momento histórico haya concluido.

## Conclusión

Siempre me ha parecido que algunas palabras encierran complejidades monstruosas, que su uso debería ser más cuidadoso y que no merecen ser trivializadas. Éste es el caso precisamente de la palabra neoliberalismo, que muchas veces ha sido reducida a un adjetivo descalificativo que apenas y nos dice algo. En

<sup>14</sup> Para el caso mexicano, véase M. E. Romero [2016], *Los orígenes del neoliberalismo en México*. La Escuela Austriaca, México, FCE.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 28.

<sup>16</sup> D. Harvey, *op. cit.*, p. 7.

una coyuntura tan caótica como lo fue la pandemia de covid-19, la cual reanimó los debates académicos, políticos y mediáticos sobre el nuevo curso que debería tomar la economía, conceptos como el neoliberalismo inevitablemente se hicieron presentes.

Hemos visto que aun cuando el uso de este término era recurrente, no parece haber existido un ejercicio cuyo propósito haya sido condensar en una sola definición lo que neoliberalismo significa. Al respecto, las otras propuestas que mostramos, como vimos, realizaban esta tarea remitiéndose principalmente al plano de lo intelectual: como un grupo de personajes históricos que pensaron en colectivo una nueva forma de ver el mundo. Ya hemos admitido que la dimensión intelectual es crucial, pero nos encontrábamos insatisfechos con esa concepción, sobre todo cuando en la obra de aquellos que han definido el neoliberalismo aparecen numerosos rasgos que conforman este fenómeno. No por ello sus trabajos dejan de ser importantes, constituyen verdaderamente una tarea harto invaluable, de tal forma que este trabajo no hubiera sido posible sin la completa descripción que hicieron; sin embargo, reiteramos: describieron, mas no definieron.

Si el neoliberalismo constaba de una multiplicidad de partes, ¿cómo habría de definirse? Valenzuela Feijóo nos otorgó la pauta para hacerlo. Con su categoría de patrón de acumulación pudimos establecer la base teórica para presentar nuestra propuesta, pues ligada a un marco teórico sólido como lo es el marxismo tuvimos la facilidad para construir a partir de algo y no desde la nada. Así, establecemos que el neoliberalismo es un patrón de acumulación (esto es, una reconfiguración del modo de producción capitalista), el cual tiene por objeto volver a dinamizar la acumulación de capital, mediante la reestructuración de seis dimensiones que se encuentran vinculadas entre sí: epistemología, política, institucionalidad, política económica, cultura e historia. La forma en que se vinculan todos estos ámbitos se esquematizó en la figura 1. En ese tenor, podemos entender el neoliberalismo como algo que trastoca todo ámbito de la vida social, como algo que penetró con tal fuerza que cambió desde las medidas de política económica implementadas en los países hasta la educación escolar; desde las artes hasta las ciencias. Desde los Estados Unidos de América hasta la extinta Unión Soviética, el neoliberalismo cambió la forma en la que concebimos, y nos desenvolvemos en, la cotidianidad.

# El planteamiento teórico de la política social neoliberal y el diseño del programa Progresas

*Arturo Valencia Islas*<sup>1</sup>

---

El objetivo del presente artículo es exponer cuáles fueron los principios que sustentaron el diseño del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas), el cual inició una nueva generación de programas sociales que se conocen como de transferencias monetarias condicionadas (TMC). A este programa pionero le siguieron Oportunidades y Prospera, los cuales dieron continuidad a los principios establecidos en Progresas, aunque con algunas ampliaciones y adecuaciones. En este breve artículo me centraré en plantear los principales criterios que delinearon el funcionamiento de Progresas, así como el sustento teórico-ideológico que los justificaba. Parto de la hipótesis de que la política social mexicana tuvo un cambio radical en la década de los noventa al responder al nuevo paradigma teórico que planteaba la austeridad y la reducción del tamaño del Estado como medio para alcanzar el crecimiento y el desarrollo económicos. En este sentido, se introdujeron nuevos criterios de asignación del gasto público que, pese a su pretendida científicidad, han tenido resultados muy limitados.

Desde 1995, un grupo interdisciplinario de funcionarios del gobierno federal comenzó a trabajar en un diagnóstico de la situación de la pobreza en el país bajo la perspectiva de conformar un programa que estuviera enfocado en atender la población en condiciones de pobreza extrema. Como resultado de estos estudios, se identificaron tres obstáculos que impedían la superación de la pobreza y condicionaban su reproducción intergeneracional:

deficiencias nutricionales (bajo peso al nacer y desnutrición), problemas de salud (mortalidad materna e infantil, bajo desarrollo cognitivo, enfermedades prevenibles, embarazo temprano) y limitada

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. Correo electrónico: .....  
arturovalencia75@gmail.com.

inversión en educación (baja escolaridad, reprobación y deserción escolar temprana desde tercero de primaria, pero más pronunciada a partir de secundaria sobre todo en el caso de las niñas).<sup>2</sup>

Para tratar de atender esta problemática, el 8 de agosto de 1997 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el que se creó la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, que sería mejor conocido como Progresá. El programa tendría como principal objetivo promover “acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo”.<sup>3</sup> Para cumplir con su objetivo, la coordinación del programa debía definir y aplicar los criterios para identificar a las regiones y familias beneficiarias, establecer los mecanismos para hacerles llegar el apoyo alimentario y el estímulo a la educación básica y vigilar el cumplimiento de los compromisos que adquirieran las familias beneficiadas por el programa. En 1999 se formularon las reglas de operación del programa, pero fue hasta el 15 de marzo de 2000 que se publicaron en el DOF.

Desde la etapa de diseño de Progresá se expresaron fuertes críticas al Programa Nacional de Solidaridad y en general a todos los programas que otorgaban subsidios generalizados, pues se consideró que tenían efectos distributivos muy limitados. Cabe señalar que si bien Ernesto Zedillo decidió cancelar el Pronasol, continuó con el tipo de política social diseñado durante el salinismo basado en el “liberalismo social”, “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’”.<sup>4</sup>

Por ello, los principales encargados del programa, entre los que se encontraba Santiago Levy, optaron por que Progresá fuera rigurosamente focalizado tomando como base de intervención a las familias y no la comunidad, a diferencia del

---

<sup>2</sup> Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) [1997], *Progresá: Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Poder Ejecutivo Federal.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 08 de agosto de 1997.

<sup>4</sup> D. V. Tetreault [2012], “La política social y los programas para combatir la pobreza en México. ¿Oportunidades para quiénes?”, *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, núm. 2: 51.

Pronasol y de otros programas de abasto rural. El proceso de focalización se daba en dos fases: primero se determinaba cuál sería la localidad beneficiada a partir de información censal y después se enviaba a entrevistadores que censaban los hogares, asignando puntajes a las familias, con lo que se determinaba el padrón único de beneficiarios. Otra innovación del programa fue que se determinó que los apoyos se otorgarían en dinero en efectivo en lugar de subsidios o canastas de productos, los cuales habían sido comunes en los programas previos.

El argumento que se utilizó para justificar esta decisión era que no se contaba con un instrumento suficientemente sólido que garantizara una operación sin riesgos de corrupción pues era común que el distribuidor revendiera los productos –generando mercados negros– o que disminuyera la calidad de los mismos vendiendo los de calidad y comprando inferiores, que luego repartía; además, se decía, la población tendía a cansarse de recibir el mismo tipo de géneros de manera sistemática. Detrás de esta decisión, supuestamente basada en criterios técnicos, se encontraban principios teórico-ideológicos que asumían que los beneficiarios podrían elegir de la forma más eficiente entre los bienes disponibles en el mercado, de modo que maximizarían el bienestar de la unidad familiar al adquirir sólo aquellos bienes que les generaban una mayor utilidad. A esto le llamaban reconocer “la dignidad de las personas en condición de pobreza al considerarlos ciudadanos responsables y capaces de buscar la mejor aplicación del apoyo que recibieran”.<sup>5</sup> Desde este planteamiento neoclásico, que asumía la racionalidad en el comportamiento económico de los beneficiarios, así como la información completa dentro de los mercados, los responsables del programa delegaban la responsabilidad de la toma de decisiones en los beneficiarios, quienes a través del mercado seleccionarían la canasta de bienes más apropiada para sus necesidades. Así, basada en principios del comportamiento del consumidor, la solución al problema de la pobreza se convertía en un problema de mercado.

La distribución de los recursos entre los beneficiarios también implicó un cambio respecto a los programas previos. A diferencia del Pronasol, que asignaba buena parte de sus recursos a las comunidades para que fueran éstas las que determinarían y ejecutarían el presupuesto en obras de beneficio colectivo, Progresá planteó un enfoque centrado en las unidades familiares, quienes recibirían los recursos a través de diversas instituciones financieras. Además de todos estos cambios, la innovación principal de Progresá fue que la entrega de los apoyos

---

<sup>5</sup> D. Hernández Franco [2008], *Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa*, México, FCE, pp. 43-44.

económicos a los beneficiarios estaba condicionada al cumplimiento de una serie de compromisos de carácter educativo, de salud y alimentario. Esta característica central de Progresá, y luego de Oportunidades-Prospera, definió una nueva generación de programas sociales a los que se conoce como programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Según Carlos Barba y Enrique Valencia, las TMC son:

intervenciones programáticas gubernamentales focalizadas que pretenden impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en capital humano de los hogares pobres; sus componentes básicos son las entregas periódicas de dinero a los hogares y los condicionamientos puestos a ellos por los gobiernos para mantenerlas.<sup>6</sup>

El condicionamiento de los recursos y el que sean precisamente la educación, la salud y la alimentación las áreas atendidas tenían que ver con otro planteamiento teórico-ideológico de los programas de transferencias monetarias condicionadas como Progresá-Oportunidades-Prospera, esto es, el principio de que las transferencias permitirán a los beneficiarios y a sus descendientes, acumular “capital humano” que les facilitará su incorporación al mercado laboral en mejores condiciones de competencia, de modo que éstos puedan romper de manera autónoma con el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza.

La base teórica que sustentaba este supuesto provenía de la teoría del capital humano, la cual fue formulada, entre otros autores, por el economista estadounidense Gary Becker en la década de los sesenta. Según esta corriente, más allá de su función formativa, la educación cumple con un papel económico al desarrollar capacidades y destrezas que aumentan la productividad laboral. La teoría del capital humano asume que el sujeto y su entorno familiar se comportan racionalmente de modo que maximizan su bienestar futuro invirtiendo en su formación en el presente, de manera que el estudiante y la unidad familiar en su conjunto operan como una empresa que utiliza los recursos disponibles de la forma más eficiente posible.

---

<sup>6</sup> C. Barba Solano y E. Valencia [2016], “Introducción. La ola creciente de transferencias monetarias condicionadas ¿acerca o aleja de la protección social universal?”, en C. Barba y E. Valencia (coords.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Buenos Aires, Clacso/Universidad de Guadalajara, p. 11.

Thomas Piketty ha señalado que el uso del término “capital humano” es inadecuado para referirse a los trabajadores como factor de producción porque supone que los individuos pueden ser poseídos y, por tanto, intercambiados –comprados y vendidos– permanentemente. Más allá del régimen esclavista, los trabajadores no pueden ser considerados capital pues no forman parte del acervo patrimonial de la empresa o de algún individuo privado. Además, Piketty refiere que la idea de que el crecimiento económico depende cada vez más del capital humano haría suponer que la participación del trabajo en el ingreso nacional tendería a incrementarse si los individuos se prepararan adecuadamente para enfrentar los retos del mercado de trabajo. Como demostró en su libro *El capital en el siglo XXI*, para Piketty ésta es una fantasía pues la participación de los trabajadores en el ingreso nacional ha venido reduciéndose de modo constante en el último medio siglo, periodo caracterizado por incrementos significativos en la capacitación y la productividad laboral.<sup>7</sup>

En este sentido, si bien un mayor nivel educativo y mejoras en la salud pueden incrementar la capacidad productiva individual, esto no garantiza que todos los individuos podrán capitalizar esta ventaja. Precisamente, la teoría del capital humano parte del supuesto de que todos los individuos podrán beneficiarse de dichos incrementos porque todos tendrán las mismas posibilidades de acceso al mercado de trabajo siguiendo principios meritocráticos. Bajo esta perspectiva, el mérito consistiría en tener la inteligencia y la voluntad de aplicar el esfuerzo necesario para acceder a los mejores puestos de trabajo, los cuales estarían reservados a un pequeño grupo que no sólo cuenta con las capacidades, sino que puede explotarlas dentro del mercado. Siguiendo esta lógica, aquellos que no tengan la inteligencia o la voluntad necesarias se verían excluidos del mercado o estarían condenados a desempeñar trabajos mal pagados. La “meritocracia” –que podríamos denominar el “gobierno de los capaces”– termina siendo un mecanismo que promueve la desigualdad social al fortalecer privilegios que garantizan la permanencia del *statu quo*. Como complemento de la perspectiva del capital humano, el economista indio Amartya Sen señaló desde 1985 que “el proceso de desarrollo económico puede verse como un proceso de expansión de las capacidades de la gente”, de modo que “la mejora de las capacidades humanas también tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos”.<sup>8</sup> Este planteamiento, conocido como enfoque de

---

<sup>7</sup> T. Piketty [2014], *El capital en el siglo XXI*, México, FCE, 679 pp.

<sup>8</sup> A. Sen [2000], *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, pp. 119-120 y 144.

capacidades, fue también muy influyente en el diseño de Progres-Oportunidades-Prospera, así como en otros programas de la política social mexicana.

En suma, los programas de transferencias monetarias condicionadas como Progres-Oportunidades-Prospera han tenido escasos resultados en la reducción de la pobreza extrema en México y otros países, entre otras razones porque parten de una serie de supuestos conductuales y de formas de organización del mercado –en particular, del mercado de trabajo– que no siempre se corresponden con la realidad, por lo que su idoneidad como mecanismos de asignación de los programas sociales debería reevaluarse.

# Límites de la política social neoliberal de atención a la pobreza como mecanismo de redistribución de la riqueza

*Hilda Caballero*<sup>1</sup>

---

La política social neoliberal aplicada en México por tres décadas para atender a las personas en situación de pobreza ha evidenciado su incapacidad, puesto que no ha sido un mecanismo que incida en la redistribución de la riqueza y que permita mejorar las condiciones de vida de la población en esa situación.

Dicha política no repercute en las causas estructurales que generan y reproducen la desigualdad y la pobreza porque no modifica las relaciones de poder que controlan la generación y los flujos de riqueza, y que propician su creciente concentración en reducidos sectores económicos y políticos.

A pesar de las limitaciones de esta política, por tres décadas se difundió y se le dio continuidad, no por los resultados, que desde los primeros años de aplicación registró ínfimos avances (53.1 % en pobreza de patrimonio en 1992, 52.3 % en 2012),<sup>2</sup> sino porque es redituable en términos políticos: como retórica y como programa de acción permite justificar y legitimar muchas de las decisiones y acciones de los gobiernos en turno.

Para analizar dichas limitaciones se propone reflexionar de manera crítica desde la perspectiva de la colonialidad del poder, identificando las relaciones de poder a partir de entender la aplicación de la política social como una disputa no sólo en términos económicos, sino políticos e ideológicos que influyen en la limita-

---

<sup>1</sup> Técnica Académica en el Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. Correo electrónico: hildac@unam.mx.

<sup>2</sup> Coneval [2012], Porcentaje de personas en pobreza.

da o nula redistribución de la riqueza. Para ello se presentan algunos aspectos de la política social de atención a la pobreza aplicada en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), específicamente del programa emblemático Prospera, que implicó la transición de los programas anteriores (Progres-a-Oportunidades) a éste.

## La disputa política capital-trabajo

Después de la gran crisis financiera de 2008-2009 se evidencia que la fase neoliberal del capitalismo global está signada por la intensificación de la disputa capital-trabajo, en la que el trabajo fue perdiendo espacios de decisión y acción para mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población. En términos económicos se registra una tendencia descendente de la participación del trabajo en el ingreso global, que pasa del 54.5 % en 1990 al 39.5 % en 2014.<sup>3</sup> En contraste, el incremento de las percepciones de los sectores dominantes de la economía global registra que la porción del ingreso mundial que recibe el 1 % más rico creció del 18 % en 1990 al 22 % en 2016,<sup>4</sup> derivado de un proceso de reconcentración del control del poder, el trabajo, los recursos de producción y la producción-distribución de los bienes e ingresos.<sup>5</sup> En este contexto, hubo un proceso de desvalorización del trabajo, primero, por la sustitución de fuerza de trabajo viva por fuerza acumulada (tecnología) que generó, desde la década de 1960, marginalidad social y amplios sectores de la sociedad excluidos del mercado asalariado y, posteriormente, por el dominio del capital financiero que no requiere fuerza de trabajo viva para generar riqueza, sino que se valoriza con la especulación y el endeudamiento de individuos y países.

En México, con el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se cerró un tercer ciclo de reformas estructurales en México, el cual consolidó el modelo de desarrollo neoliberal, a partir del llamado “Pacto por México”, que representó la aprobación vertical, cupular entre partidos políticos y gremios empresariales, sin la participación del sector laboral, de grupos de la sociedad y de sectores marginados. Esto evidenció que la democracia representativa se ha vaciado de contenido, puesto que en la fase neoliberal del capitalismo global el Estado abandonó los objetivos de integración social para responder a los intereses de élites políti-

---

<sup>3</sup> M. Dao [2017], “Why is labor receiving a smaller share of global income”, *IMF Working Paper* 17/169.

<sup>4</sup> ONU [2020], *Desigualdad, cómo subsanar las diferencias*.

<sup>5</sup> A. Quijano [2001], *Colonialidad del poder, globalización y democracia*, Lima.

cas y económicas, articuladas principalmente al capital trasnacional, asumiendo que el mercado se encargaría de la distribución de la riqueza. El resultado de dichos pactos permitió que, en 2002, la riqueza de cuatro mexicanos representara el 2 % del PIB, mientras que entre 2003 y 2014 ese porcentaje subió al 9 %.<sup>6</sup>

## La disputa ideológica: concepciones neoliberales sobre la desigualdad, la pobreza y el papel del Estado

En la fase neoliberal del capitalismo global, la narrativa de diversos organismos internacionales y de los gobiernos, así como sus políticas y programas, refuerzan la concepción hegemónica sobre la pobreza vinculada al concepto de “capital humano”, que responsabiliza a los individuos de su situación atribuida a su incapacidad para insertarse en el mercado laboral y generar ingresos. Esto naturaliza la desigualdad y legitima la pobreza, sin cuestionar las relaciones de poder (acuerdos, alianzas y traiciones entre las élites políticas y económicas), que actúan en favor del capital.

Esta narrativa se articula a la reconfiguración del Estado que refuncionaliza la separación entre la esfera de la producción económica y la de la reproducción social, sustituyendo los propósitos de integración social por los de “compensación” y orientando sus acciones a generar las condiciones para asegurar la inversión privada y la ganancia.

Se impulsan políticas de atención para quienes no logran insertarse en el mercado laboral, población en situación de pobreza y específicamente en extrema pobreza. Se aplican programas de transferencias monetarias condicionadas, que se caracterizan por ser focalizados, fragmentados y clientelares, lo que conlleva una aplicación discrecional de los apoyos. Esto fortalece la posición asistencialista del Estado y transforma a los sujetos de derechos en beneficiarios. Además, existe una subordinación de la política social a la política económica que condiciona el bienestar de amplios sectores de la población al crecimiento económico.

## La disputa económica: compensación *versus* integración

En México, el gobierno de Peña Nieto propuso “consolidar una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la

---

<sup>6</sup> G. Esquivel [2015], *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam.

participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza”.<sup>7</sup> No obstante, los acuerdos en materia de empleo (Ley de Pensión Universal para Adultos Mayores y Seguro de Desempleo) se descartaron con el recorte presupuestal de 2015 derivado de la caída de los precios internacionales del petróleo.

El programa Prospera de atención a la pobreza planteó acciones a partir de tres componentes y cuatro líneas de acción. Los componentes a) alimentación, b) salud y c) educación dan continuidad a lo que los programas anteriores (Progres-Oportunidades) planteaban. Las líneas de acción que se presentaron como novedosas se inscribieron en una retórica de inclusión: a) productiva, b) laboral, d) financiera y d) social,<sup>8</sup> delimitada por una mirada empresarial capitalista, individualista, y una lógica de rentabilidad mercantil, reforzando la mirada colonial que deslegitima diversas formas de organización del trabajo, de saberes y prácticas populares que no cumplen con los parámetros de eficiencia, productividad y trabajo creador de valor de cambio (mercancías), y que no se insertan en las cadenas globales de valor porque buscan sobre todo resolver necesidades locales.

Esto limitó el reconocimiento y el apoyo a diversas formas de organización del trabajo (popular, recíproco, cooperativo, comunitario, campesino, etc.) que no buscan el lucro ni la reproducción del capital sino de la vida a partir de la autogestión, la autonomía y la participación en la toma de decisiones en sus proyectos de trabajo y vitales. Como no son funcionales para los propósitos de las élites políticas y económicas, se les relega y retira el apoyo. Esto se evidencia en el cuadro 1 sobre la inversión y el apoyo a los proyectos productivos de la economía social, que al final de la gestión de Peña son mucho menores que al inicio de la misma.

Los programas de atención a la pobreza priorizan acciones necesarias de apoyo monetario a quienes se encuentran en esa condición, pero erráticas y ajenas al objetivo de reducirla, por lo que reproducen el asistencialismo del Estado y la dependencia de estos programas por el uso político que reditúan. En este contexto, la política social ha servido como instrumento de dominación al generar desmovilización y atomización social, lo que repercute en su incremento o estabilización.

---

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación* [2014] “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Prospera”, 30 de diciembre de 2014.

<sup>8</sup> *Ibid.*

### Cuadro 1. Programa de Fomento a la Economía Social

| Concepto                                 | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Inversión canalizada (millones de pesos) | 381.9 | 379.2 | 420.6 | 578.1 | 425.9 | 422.9 | 275.2 |
| Proyectos productivos apoyados           | 2 411 | 2 659 | 3 442 | 4 122 | 2 740 | 2 403 | 1 805 |
| Personas beneficiadas (miles)            | 33.1  | 12.7  | 22.8  | 21.5  | 12.4  | 9.8   | 6.3   |

Fuente: Informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

Al inicio del gobierno de Peña (2012), el 45.5 % de la población se encontraba en situación de pobreza (53.3 millones de personas). En 2017, el programa Prospera atendió a 6 869 053 familias, que representaban el 59.4 % de la población potencial.<sup>9</sup>

Con el programa, el monto entregado aumentó de 830 a 876 pesos (46 pesos en seis años) y atendió a 6.9 millones de familias. El costo promedio de la canasta familiar en 2012 era de 1 953.50 pesos y para 2018 ascendía a 2 549.00. El cuadro 2 muestra un deterioro en el apoyo que recibían las familias para satisfacer sus necesidades mínimas: en 2012 se podía cubrir el 42.5 % del costo de la canasta, mientras que para 2018 las transferencias sólo alcanzaban a cubrir el 34.4 por ciento.

### Cuadro 2. Comparación de los montos de las transferencias con el salario mínimo y el porcentaje de la canasta básica que las transferencias cubren (pesos corrientes)

| Año  | Salario mínimo mensual (pesos) | Costo promedio mensual de la canasta alimentaria y no alimentaria | Monto mensual de las transferencias | Porcentaje de la canasta que se cubre con el salario mínimo | Porcentaje de la canasta básica que se cubre con las transferencias |
|------|--------------------------------|---|-------------------------------------|---|---|
| 2012 | 1 821.15                       | 1 953.57  | 830.2                               | 93.2  | 42.5  |
| 2013 | 1 892.10                       | 2 059.27  | 864.8                               | 91.9  | 42  |
| 2014 | 1 965.90                       | 2 156.65  | 886.8                               | 91.2  | 41.1  |
| 2015 | 2 103.00                       | 2 200.71  | 898.2                               | 95.6  | 40.8  |
| 2016 | 2 191.20                       | 2 271.79  | 905.8                               | 96.5  | 39.9  |
| 2017 | 2 401.20                       | 2 452.80  | 882.6                               | 97.9  | 36  |
| 2018 | 2 650.80                       | 2 549.04  | 875.9                               | 104   | 34.4  |

Fuente: elaboración propia con datos de Coneval [2023], Evolución de las líneas de pobreza por ingresos y Conasami [2024], Evolución del salario mínimo real.

De igual manera disminuyó mucho la inversión en educación pública, que pasó de 27 314.7 millones de pesos a 19 048.8, y en salud, que pasó de 4 999.9 millo-

<sup>9</sup> Coneval [2017], *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas*; y Sedesol [2018], *Apoyos y beneficiarios de Prospera*.

nes de pesos a 3 547.3,<sup>10</sup> lo que obliga a las familias a endeudarse para satisfacer estas necesidades básicas.

En la disputa capital-trabajo, históricamente ha ganado el capital, incrementando y reconcentrando la riqueza en los sectores dominantes del sistema; esto se expresa también en la pobreza laboral. El índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP) calcula “la tendencia de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo”. A inicios de 2017, cuando ya estaba operando Prospera, el porcentaje de población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria era del 40 %, para finales de ese año la cifra aumentó al 42.5 % y al término del gobierno de Peña Nieto, aunque bajó al 40.5 %, <sup>11</sup> se evidenció la nula incidencia del programa en las condiciones laborales y de vida de la población trabajadora.

En conclusión, la pobreza es resultado de un proceso histórico-estructural de relaciones de poder (dominación, explotación y conflicto) que mantienen a amplios sectores de la población sin posibilidad de resolver sus necesidades (materiales y subjetivas) más apremiantes, no sólo de ingresos. Para superarla es necesario impulsar procesos, políticas y programas que revaloren, fomenten y apoyen diversas formas de organización del trabajo y de la vida, en las que no prima la lógica de la rentabilidad (tasa de ganancia y tasa de interés), reconociendo diversas valoraciones (económica, social, política, simbólica) y eliminando las distintas formas de opresión que generan y reproducen la desigualdad y la pobreza.

---

<sup>10</sup> Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

<sup>11</sup> Coneval [2022], Indicadores de pobreza laboral.

# La política social y los programas de combate a la pobreza en México, un desafío permanente

*Susana Merino Martínez<sup>1</sup>*

---

La política social y su materialización en los programas denominados de combate a la pobreza han enfrentado un desafío permanente por la naturaleza de los problemas que han tenido que atender históricamente. Para brindar esta atención es fundamental la política fiscal mediante la cual se recaudan los recursos fiscales como impuestos y derechos, fundamentalmente, que después se distribuyen a través del presupuesto de egresos. Este trabajo pone énfasis en esta relación entre política social, las características de los programas de combate a la pobreza y la política fiscal. Para ello destaco, en primer lugar, la importancia de las políticas públicas como uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Estado para establecer el orden jurídico y social en la sociedad, que dan la pauta para la toma de decisiones racionales y con respaldo político, supuestos necesarios para alcanzar el consenso y la legitimidad de un gobierno. Bajo este razonamiento, la política económica –y la política fiscal como parte de ella–, que tienen como objetivo la administración y la gestión de los recursos que el Estado recauda, y la política social –que en esencia es de carácter redistributivo– son fundamentales para cumplir con las obligaciones que en teoría le corresponden en materia de desarrollo social. Los términos en que se articulan ambas políticas definen el alcance de la política social en general y de los instrumentos que utiliza para sus diferentes intervenciones.

## Importancia de la política fiscal

La política fiscal es uno de los instrumentos más importantes de la política económica; permite recaudar para financiar, en teoría, el desarrollo económico y social de un país, siempre y cuando el Estado no renuncie “al uso de la política de

<sup>1</sup> Técnica académica del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. Correo electrónico: su562164@unam.mx.

gasto público”.<sup>2</sup> La política fiscal ha hecho la diferencia entre los países desarrollados y *los países en desarrollo y emergentes*, corrigiendo la desigualdad del ingreso por medio de la redistribución fiscal a través de tres estrategias: “impuestos progresivos sobre la renta; ingreso básico universal, estrategia que a pesar de ser costosa, tiene un impacto positivo en la disminución de la desigualdad y la pobreza, ya que puede ser una opción para sustituir el gasto social ineficiente y no equitativo; y, el gasto en educación y salud”.<sup>3</sup>

Otra estrategia para lograr el objetivo de desarrollo y bienestar es la aplicación de una política fiscal contracíclica, la cual es recomendable para incentivar el crecimiento económico en épocas de crisis, utilizando el dinero ahorrado para el gasto público y reduciendo las tasas de interés y los impuestos. Sin embargo, en la región latinoamericana la mayoría de los países ha optado por una política fiscal procíclica desde finales de los años setenta del siglo xx, ya que las crisis recurrentes que han caracterizado la región las han manejado con una política fiscal restrictiva, reduciendo el gasto público y aumentando impuestos y las tasas de interés.<sup>4,5</sup>

En el caso de México, al inicio de la década de los años ochenta, en el marco del ajuste ortodoxo emprendido por el gobierno mexicano, el Estado se retrajo de la actividad económica en los términos que venía haciéndolo en el modelo económico del desarrollo estabilizador; ello significó un cambio importante en el manejo de las finanzas públicas de la cual forma parte la política fiscal. Esto se tradujo en la “reducción del gasto público, aumento de impuestos, reducción de la inversión pública, reducción de la inversión en bienestar social [...], eliminación de subsidios, aumento de precios en los bienes y servicios públicos”.

Entre las razones de este cambio figura el pago de los intereses de la deuda externa, cuya crisis había estallado en 1982. A partir de esta coyuntura de crisis económica, la política fiscal adquirió un carácter procíclico,<sup>6</sup> cuyos propósitos han sido la estabilidad monetaria y el control de la inflación y de la profundización de la

---

<sup>2</sup> C. Tello [2015], *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM-Facultad de Economía, pp. 100 y 110

<sup>3</sup> V. Gaspar y M. García-Escribano [2017], “Desigualdad: la política fiscal puede corregir la situación”, *Monitor Fiscal del Fondo Monetario Internacional*. <<https://goo.su/shHNDjd>>.

<sup>4</sup> E. Basilio Morales (coord.), [2022], *Políticas macroeconómicas y estancamiento económico en México y América Latina: implicaciones ante la Covid-19*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, pp. 9-10.

<sup>5</sup> V. Gaspar y M. García-Escribano, *op. cit.*

<sup>6</sup> C. Tello, *op. cit.*, pp. 27-28 y 38.

crisis. Entre los efectos de esta política está el abandono de los términos en que el Estado se relaciona a través del gasto público con las clases sociales, en particular con las más necesitadas.<sup>7,8</sup> Esto evidencia la subordinación de la política social a la política económica, hecho que se refleja en la racionalización del gasto público, en el gasto social como porcentaje del gasto neto ejercido,<sup>9</sup> en el manejo de las instituciones sociales con criterios de mercado<sup>10</sup> y en las características de los programas denominados de combate a la pobreza extrema: individualizados, focalizados, residuales y compensatorios.

## La política social

La política social, por su parte, es imprescindible por sus objetivos, como la protección social mediante los programas diseñados por el Estado y el bienestar social con la observancia de los derechos sociales. La concepción que de ella se tenga deriva del modelo vigente: la define, lo mismo que sus objetivos. Las definiciones incluyen: para Adelantado,<sup>11</sup> es “el mecanismo a través del cual se corrigen los efectos del sistema económico, entre ellos la desigualdad, a la cual controla con el propósito de naturalizarla e institucionalizarla, incidiendo en el proceso de estructuración social, en la distribución de los beneficios entre los diversos grupos”; para Moyado,<sup>12</sup> “La política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública”.

Además de los objetivos derivados de las definiciones, la política social también contribuye al proceso de *acumulación*, la reproducción social, la legitimidad del Estado, al bienestar social de forma institucionalizada y a la cohesión social.<sup>13</sup> También se ha utilizado en los últimos 40 años como un dispositivo de protección

---

<sup>7</sup> E. Basilio Morales, *op. cit.*, pp. 10-14.

<sup>8</sup> C. Tello, *op. cit.*, p. 38.

<sup>9</sup> Inegi, El ingreso y el gasto público en México. Serie de Estadísticas Sectoriales, 1994-2013, SHCP, Gasto Programable del Sector Público Presupuestario. Clasificación Funcional, 2014-2023.

<sup>10</sup> E. Valencia Lomelí [2003], “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión”, *Estudios Sociológicos*, vol. 21, núm. 61: 105-133.

<sup>11</sup> J. Adelantado, J. A. Noguera, X. Rambla y L. Sáez [1998], “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 3: 140-142.

<sup>12</sup> S. Moyado Flores [1996], *El derecho a la alimentación, pobreza y hambre en México*, México, CRIM-UNAM.

<sup>13</sup> E. Valencia Lomelí, *op. cit.*, pp. 106-111.

individual provisto por el Estado cuando el mercado falla; de ahí las características que adquirió al igual que los programas de atención a la pobreza, cuya forma de intervención se ha concretado principalmente en promover la creación de capital humano por medio de la educación, la salud, la alimentación y la capacitación, para que el individuo desarrolle habilidades y capacidades para insertarse en el mercado laboral, además de contener el malestar social. Progresión-Oportunidades-Prospera es un ejemplo claro “de esta política de autoprotección del individuo, como expresión de una política social mínima y complementaria”.<sup>14</sup>

Y así como en la política fiscal se utilizan estrategias contracíclicas y procíclicas, también se usan en materia de combate a la pobreza. En el periodo denominado neoliberal han predominado las segundas, estrategia que será difícil remontar mientras el país mantenga “un modelo económico de competitividad” basado en bajos salarios y baja protección social; eso explica en parte la profundización de la pobreza y la presencia de un considerable número de pobres en el periodo de 1992-2022<sup>15</sup> que fluctúa en función de la situación económica. De ahí la importancia de una política fiscal que asigne un porcentaje razonable del PIB para el gasto social, ya que el promedio en México siempre ha sido bajo en relación con la región latinoamericana y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>16</sup>

De acuerdo con Lustig y Scott,<sup>17</sup> en 1990 el gasto social representó el 5.5 % del PIB y el 12 % en 2015, año de “su máximo histórico”. Pero para 2018 se redujo al 10.3 %, <sup>18</sup> lo cual se reflejó negativamente en las transferencias a la población sujeta a sus beneficios. No obstante los avances, en 2016 alrededor de 70 millones de personas no contaban con seguridad social y 24.6 se encontraban en situación de pobreza alimentaria, que se refiere a la población cuyos ingresos no alcanzan para adquirir la canasta básica.

Este hecho no ha mejorado al día de hoy a pesar de que en 2019 “las transferencias directas en efectivo” aumentaron de manera considerable, en parte porque

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>15</sup> Coneval [2020], Evolución de la pobreza en materia de ingresos. <<https://goo.su/1NWj2M>>; y Coneval [2024], “Medición de la pobreza. Pobreza en México. <<https://goo.su/gC3T>>.

<sup>16</sup> E. Valencia Lomelí, *op. cit.*, pp. 123-124.

<sup>17</sup> Nora Lustig y John Scott [2019], “Política fiscal para un Estado de bienestar”, *Nexos*, julio.

<sup>18</sup> La OCDE no ha recomendado un porcentaje del PIB para el desarrollo social, pero en 2022, la media del gasto público social en los países de dicha organización era del 21.1 % del PIB. México es el país de la OCDE con el menor gasto público social en relación con su PIB. De acuerdo con Statista México, con datos de 2019, destinaba sólo el 7.4 por ciento. <<https://goo.su/vVIXgzz>>.

sólo significaron el 1.44 % del ingreso de los hogares y porque los impuestos y aumentos diversos disminuyen sus efectos positivos.<sup>19</sup>

## Reflexiones finales

Puede observarse que la política social en general y los programas específicos para combatir la pobreza implementados a lo largo de este periodo han tenido diversos significados y propósitos, determinados por el contexto internacional y nacional, y por la importancia que el Estado y los diferentes gobiernos les han dado.

De acuerdo con Martínez, Salgado y Meireles,<sup>20</sup> el gasto social como proporción del gasto neto total alcanzó en promedio 44 % en el periodo 2000-2018, lo que denota la importancia que se daba a dicho rubro. Queda para el análisis la efectividad del mismo: ¿con qué indicadores determinar si ha sido efectivo o no? No obstante, México es de los países de la región latinoamericana con menor gasto social respecto al gasto neto total y también en relación con el PIB, ya que se ha mantenido por debajo del 11 por ciento.

En relación con el impacto del gasto para la superación de la pobreza, por lógica se piensa que un mayor porcentaje del gasto público social destinado a la atención de la pobreza resultará en una mayor disminución de la misma. Aquí cabe señalar que la efectividad de una política pública o un programa social no sólo depende del presupuesto asignado y el gasto ejercido, también de factores de carácter técnico y político relacionados con las formas de intervención que se utilicen, el nivel de eficiencia de los aparatos burocráticos y el conocimiento de la realidad sobre la que se implementa determinada política pública o determinado programa. Es importante añadir que la baja capacidad tributaria de sus instituciones fiscales y la austeridad fiscal han contribuido a que la política social y los programas sociales sean focalizados y compensatorios.

Por lo tanto, tanto la política social como los programas de atención a los pobres continúan siendo paliativos para un problema ancestral y estructural derivado de un pasado colonial dependiente, condición que no se revierte sólo con una política social y programas de carácter residual, focalizados, sin modificar la estructura económica y el patrón de acumulación. Esta situación se profundizó cuando las

---

<sup>19</sup> Nora Lustig y John Scott, *op. cit.*

<sup>20</sup> Oscar Martínez, Mónica Salgado, y Monika Meireles [2019], "Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana", *Economía UNAM*, núm. 47, mayo-agosto, pp. 66-91.

economías latinoamericanas emprendieron su incorporación al modelo neoliberal, con lo que la dependencia se recrudeció de forma paralela a un proceso de empobrecimiento.

# Mercado laboral mexicano: panorama de los asalariados

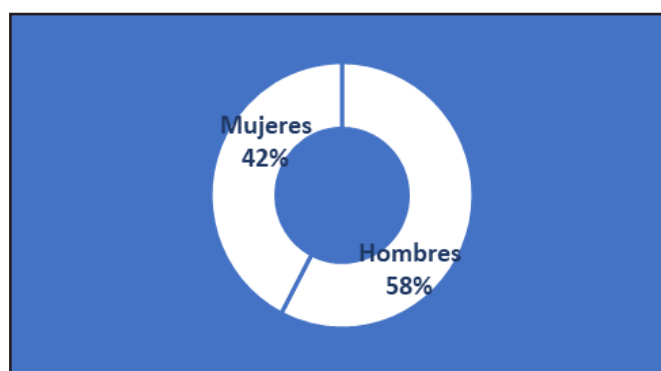
Jéssica Gámez Arroyo<sup>1</sup>

El presente documento pretende evidenciar las características generales del mercado laboral mexicano, de manera particular las existentes en el caso de los trabajadores subordinados y remunerados, clasificación determinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Para la obtención de la información se ocupan los microdatos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Inegi, considerando los resultados del primer trimestre de 2024. Se filtró la información con la variable “Posición de la ocupación”, seleccionando sólo a los trabajadores subordinados y remunerados, y descartando el resto de categorías, como los empleadores.

La muestra comprende a 139 336 personas cuyo hogar resultó seleccionado. Al aplicar el factor de expansión resulta en una representación de 41 280 049 trabajadores, en su mayoría hombres (gráfica 1).

*Gráfica 1. Participación de mujeres y hombres*

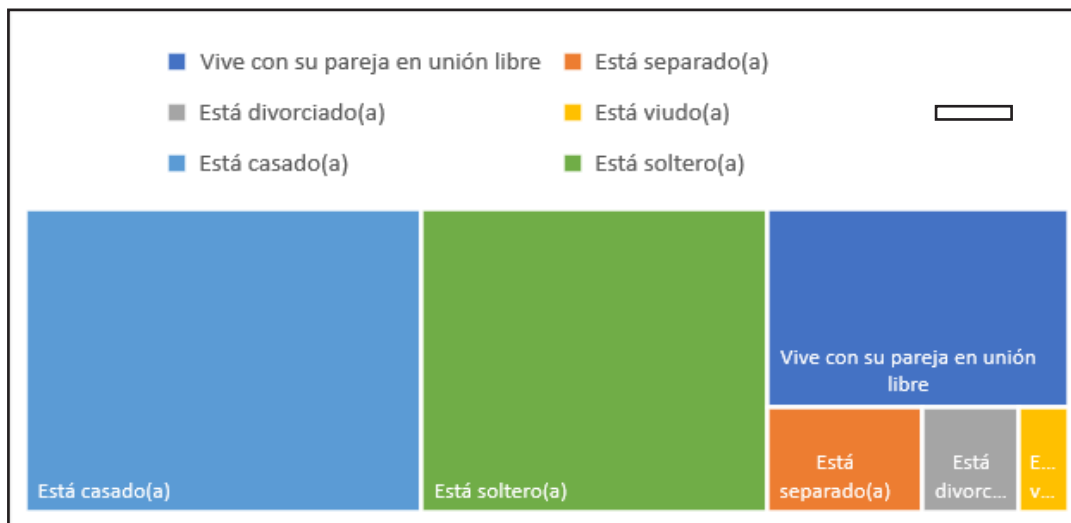


*Fuente: elaboración propia con información de la ENOE (2024).*

<sup>1</sup> Profesora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Valle de México. Correo electrónico: [jgameza@uaemex.mx](mailto:jgameza@uaemex.mx).

Los estados conyugales de los trabajadores son principalmente “Casado” y “Soltero”, con una tasa de participación del 38 % y el 33 %, respectivamente (gráfica 2).

*Gráfica 2. Distribución por estado conyugal*



*Fuente: elaboración propia con información de la ENOE (2024).*

Existen diversos enfoques teóricos que abordan el tema de la determinación de los salarios en el mercado laboral; una de ellas es la teoría del capital humano,<sup>2</sup> la cual acepta que existen diferencias salariales que son explicadas por el nivel de inversión que cada individuo realiza. Gámez y Rosas<sup>3</sup> señalan que los orígenes del actual concepto de capital humano pueden remontarse hasta las obras de los autores clásicos, quienes pusieron de manifiesto que cualidades humanas como los conocimientos o habilidades adquiridas por los trabajadores, su salud, virtudes, etc. influyen en la actividad económica.

La formación de capital humano es relevante para todas las economías; se ha puesto especial énfasis en las ciudades con mayor crecimiento económico. La teoría del capital humano incorpora la idea de considerar al trabajador como capital y asume que puede existir heterogeneidad en el factor trabajo.

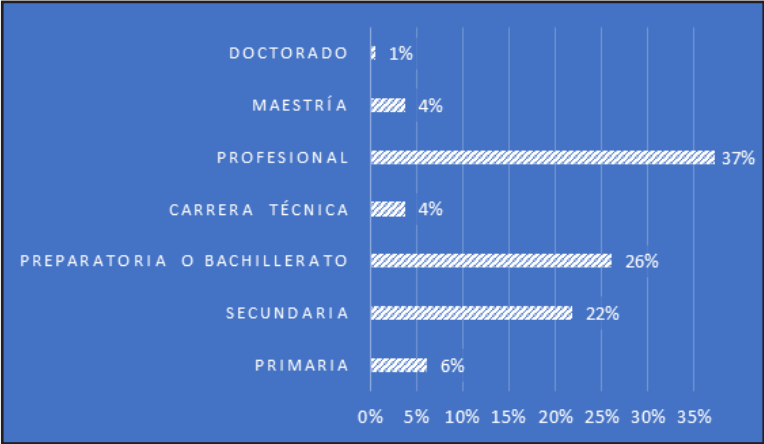
En el caso de la economía mexicana, se aprecia que la población se ha educado más con respecto a los años pasados. El 30 % de los de asalariados cuenta con

<sup>2</sup> G. Becker [1993 (1964)], *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, USA, The University of Chicago Press.

<sup>3</sup> J. Gámez. y E. Rosas [2015], “Determinantes de la diferenciación salarial en México”, *Revista Multi-disciplina*, núm. 201, enero-abril.

bachillerato o carrera técnica, mientras que más de la tercera parte ha estudiado una carrera profesional. Los niveles de posgrado aún son bajos: sólo el 5 % se ha educado con maestría y/o doctorado (gráfica 3).

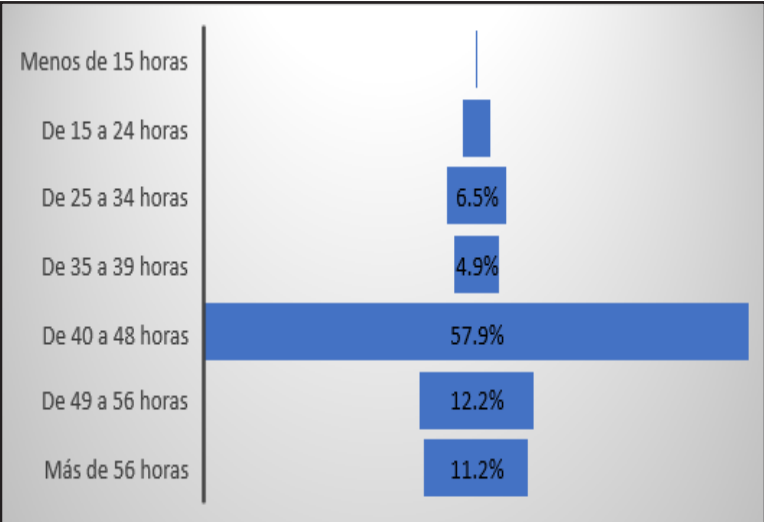
*Gráfica 3. Niveles educativos de los trabajadores*



*Fuente: elaboración propia con información de la ENOE (2024).*

¿Cuántas horas labora un asalariado a la semana? De acuerdo con la gráfica 4, más de la mitad cumple un jornal de 40 a 48 horas, que es lo establecido en el artículo 58, capítulo II, de la Ley Federal del Trabajo . Destaca que un 11 % realiza jornadas extendidas de más de 56 horas a la semana.

*Gráfica 4. Horas trabajadas a la semana*

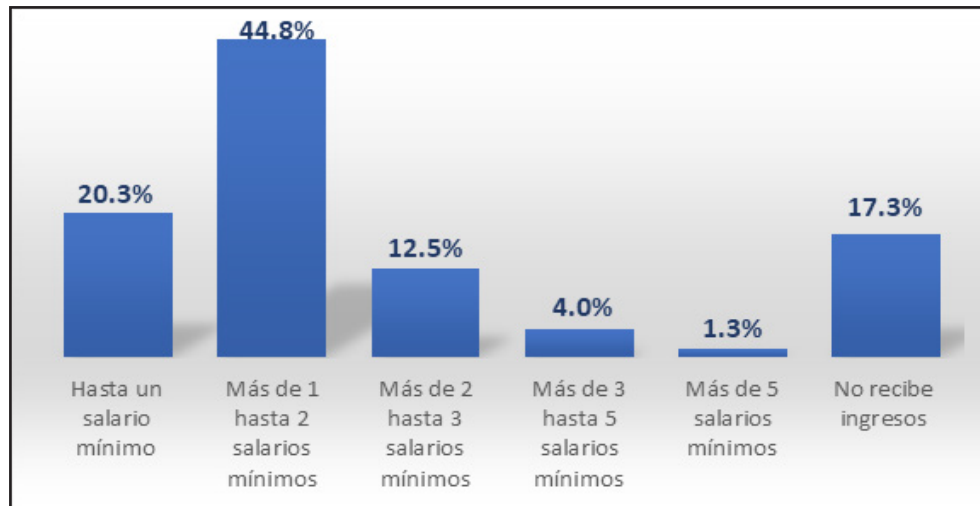


*Fuente: elaboración propia con información de la ENOE (2024).*

Sin duda, una de las variables que más explican la estructura del mercado laboral es el ingreso que los asalariados perciben por su trabajo. Casi la mitad recibe entre uno y dos salarios mínimos, lo que equivale a tener un ingreso diario de

250 a 500 pesos aproximadamente. La quinta parte de quienes respondieron la encuesta señala que sus ingresos no superan un salario mínimo al día, es decir, ni siquiera reciben lo mínimo establecido por la ley. Sólo el 1.3 % gana más de 5 salarios mínimos.

*Gráfica 5. Percepción de ingresos*



*Fuente: elaboración propia con información de la ENOE (2024).*

¿Qué esperamos del mercado laboral mexicano? Existe mucho por hacer para beneficiar y mejorar las condiciones de los asalariados. Gámez<sup>4</sup> señala:

1. Aumentar el salario mínimo; si bien éste se incrementa cada año, existe la necesidad de continuar evaluando.
2. Determinar salarios con base en los verdaderos niveles de productividad y educativos, ya que muchos de los trabajadores no perciben ingresos de acuerdo con estas variables.
3. Para evitar que no se contrate a mujeres por discriminación de género, establecer una política en la que los currículos puedan entregarse sin informar el género.
4. Revisar las políticas que se establecen cuando las madres trabajadoras piden permisos por maternidad u horarios especiales para lactancia, ya que debido a esta situación no son consideradas para ascensos.

<sup>4</sup> J. Gámez [2019], Impactos de la estructura y localización empresarial en la diferenciación salarial en México, (tesis doctoral), UNAM, Naucalpan, <<http://oreon.dgbiblio.unam.mx/>>

5. Establecer programas de capacitación continua en las empresas para que los trabajadores sigan adquiriendo las habilidades y los conocimientos necesarios para lograr ascender de categoría.
6. Analizar los horarios laborales ya que en muchas ocasiones los oficinistas deben cubrir horarios excesivos, tiempo que bien podrían aprovechar para su capacitación.
7. Implementar programas de apoyo a las microempresas, que son las que generan mayor empleo a los asalariados; sin embargo, son las que pagan en promedio salarios más bajos debido a su baja productividad, ya que en muchas ocasiones el tipo de bienes que producen es de baja calidad.

# Créditos

## **Directorio**

### Director

Armando Sánchez Vargas

### Secretario Académico

José Manuel Márquez Estrada

### Secretaria Técnica

Nayeli Pérez Juárez

## **Cuerpo editorial**

### Edición académica

Eufemia Basilio Morales

### Diseño editorial

Ma. Victoria Jiménez Sánchez

### Cuidado editorial

Graciela Reynoso Rivas

