

NEOLIBERALISMO Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO EN EL PERIODO 2000-2018: CONTINUIDAD SIN RESULTADOS EN EL COMBATE A LA POBREZA*

Yissel Santos González **

Francisco Reveles Vázquez ***

RESUMEN. La presente investigación tiene por objetivo analizar la continuidad de las políticas económicas y sociales en el periodo de 2000-2018, que expresa la coincidencia ideológica de los gobiernos del PRI y el PAN en la consolidación del neoliberalismo en México. Se puede demostrar la continuidad ideológica del neoliberalismo en un sistema de partidos que, pese a los programas sociales, no erradicó ni disminuyó la pobreza y la desigualdad social. En cambio, priorizó los intereses económicos de las élites gobernantes en detrimento de la condición de vida de amplios sectores sociales. La pertinencia de este artículo reside en la necesidad de documentar y analizar el modelo económico (todavía vigente en sus fundamentos); su proceso de conformación y consolidación por parte de los principales integrantes del sistema de partidos en México.

PALABRAS CLAVE. Neoliberalismo; política social; partidos políticos; hegemonía.

* Estancia posdoctoral realizada gracias al Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM (POSDOC); Adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

** Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana de México. ORCID: 0000-0001-6612-5621 Correo electrónico: yisselsantos87@gmail.com

*** Profesor de tiempo completo Titular C, definitivo, adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México. ORCID: 0000-0003-0412-6738 Correo electrónico: francisco.reveles.vazquez@politicas.unam.mx

NEOLIBERALISM AND SOCIAL POLICIES IN MEXICO IN THE PERIOD 2000-2018: CONTINUITY WITHOUT RESULTS IN THE FIGHT AGAINST POVERTY

ABSTRACT. The aim of this research is to analyze the continuity of economic and social policies during the period 2000–2018, which reflects the ideological convergence of PRI and PAN governments in the consolidation of neoliberalism in Mexico. It demonstrates the ideological continuity of neoliberalism within a party system that, despite the implementation of social programs, neither eradicated nor significantly reduced poverty and social inequality. Instead, it prioritized the economic interests of ruling elites at the expense of the living conditions of broad social sectors. The relevance of this article lies in the need to document and analyze the economic model—whose fundamental principles remain in place—as well as its process of formation and consolidation by the main actors in the Mexican party system.

KEY WORDS. Neo-Liberalism; social policy; political parties; hegemony.

INTRODUCCIÓN

En el pasado, los partidos eran vistos como organizaciones canalizadoras de la participación electoral. Con el transcurso del tiempo, se convirtieron en entes indispensables para el ejercicio de gobierno en democracia. Su influencia es notable tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. La ampliación de la democracia facilitó su participación como gobernantes en el ámbito local, con toma de decisiones que afectan la vida de las personas de manera cotidiana. Una de ellas es la definición del modelo económico a seguir, cuyas consecuencias impactan positiva o negativamente a la sociedad.

Nuestro interés se centra en el análisis de las políticas neoliberales que fueron aplicadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Par-

tido Acción Nacional (PAN) desde los años ochenta en México. Como el periodo es prolongado, se delimitó el objeto de estudio al periodo 2000-2018 y a los principales programas de política social que realizaron los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón y el gobierno priísta de Enrique Peña Nieto. El objetivo es analizar la continuidad de las políticas económicas y sociales de estos gobiernos y cómo se expresa la coincidencia ideológica de ambos partidos en la consolidación del neoliberalismo en México.

El neoliberalismo prevaleció a lo largo del periodo, con un impacto negativo en las condiciones de vida de la mayoría de las personas, que se revela en los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad social. Pese a que los programas sociales son de larga data en México, sus resultados no fueron favorables, o al menos no cumplieron las expectativas propuestas; como veremos más adelante. Esto se debe a la persistencia del neoliberalismo desde los gobiernos priístas de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), periodo del que recuperamos algunos antecedentes de las políticas que se instrumentaron del año 2000 en adelante.

Partimos de una concepción amplia del neoliberalismo, como modelo económico y como proyecto político que se convierten en hegemónicos a partir de un conjunto de factores entre los que sobresalen el papel de los partidos gobernantes. Estos partidos son los que adoptan sus principios y los reproducen desde el poder, buscando la aceptación tácita de un orden económico desigual donde hay más beneficios para sectores sociales minoritarios, en detrimento de la condición de vida de la mayor parte de la sociedad.

La democratización del régimen dejó de lado esta desigualdad, por lo que se ensalzó la participación electoral, el pluralismo y la alternancia en los cargos, sin considerar los raquíticos niveles de bienestar que lograron gobernantes autoritarios o democráticos. Si bien es cierto que los cambios políticos fueron de gran magnitud, ello no dio como resultado una mejora del bienestar. Es ahí donde se inscribe nuestro trabajo, en dar la relevancia debida a la cuestión social en el cambio político en México. No la vemos como separada de la democratización, como un proceso de políticas públicas, como una preocupación propia de economistas o tecnócratas, o como una parte técnica del ejercicio de gobierno. Para nosotros, se trata de una faceta esencial de un gobierno que busca (de alguna manera) la igualdad social; en otras palabras, como una política sustancial propia de un gobierno democrático.

El estudio de la política social en México tiene una relativamente abundante literatura, pero por lo general se estudia por sí sola y no como parte del proyecto político de un gobierno de partido; es difícil encontrar referencias a los contenidos ideológicos que están detrás de presupuestos y gastos en la materia. Un ente especializado como el consejo nacional de evaluación de la política social ha facilitado contar con datos sobre la evolución de la economía mexicana y de la creciente pauperización de la sociedad en el periodo analizado. Pero, con frecuencia, las explicaciones sobre este fenómeno y las soluciones para enfrentarlo no hacen referencia a que los partidos políticos responsables del ejercicio del poder no se hicieron cargo de los graves problemas sociales del país y optaron por considerarlos naturales o estructurales, producto de factores que estaban lejos de las capacidades estatales. En vez de asumir su responsabilidad, se la confirieron a políticas sociales selectivas y a la iniciativa de cada sujeto, lo que les concedería la posibilidad de alcanzar el bienestar. Tales posturas son parte de los rasgos de la hegemonía neoliberal, como trataremos de demostrar en las siguientes páginas.

Con base en la pregunta de si las políticas sociales se inscribieron en un enfoque neoliberal tanto en los gobiernos del PAN como en la última gestión presidencial del PRI, revisamos tales políticas entre el 2000-2018. Primeramente, se define el neoliberalismo y la hegemonía desde una concepción multidimensional, porque consideramos que sólo desde esa perspectiva se puede entender cabalmente la orientación de las políticas sociales y su falta de resultados a favor de la mayoría de las personas. Estudiamos tales políticas con base en fuentes oficiales de gobierno, considerando su concepción, sus elementos fundamentales y sus resultados. El objetivo de evaluar la gestión de los dos partidos responsables de la presidencia de la República en tres sexenios es analizar la coincidencia en principios y políticas, la continuidad en las mismas, y sobre todo estudiar su impacto negativo en las condiciones de vida de la mayoría de la sociedad. Si tenemos en cuenta la necesidad de estudios que evalúen las políticas económicas llevadas a cabo por los gobiernos de los principales partidos políticos en México, así como las consecuencias sociales, comprenderemos la pertinencia de esta investigación en tiempos donde es primordial cuestionarse el trasfondo ideológico de estas políticas sociales.

PREMISAS CONCEPTUALES: NEOLIBERALISMO, HEGEMONÍA Y PARTIDOS GOBERNANTES

Varios son los autores que han estudiado al neoliberalismo desde distintos enfoques y posturas ideológicas. En esta investigación interesan aquellos que lo han concebido más allá de las políticas económicas, como proyecto hegemónico de amplias connotaciones. No se pretende un rastreo cronológico del tratamiento teórico de esta categoría, en cambio, sí se hace necesaria la comprensión dialéctica y crítica de este proyecto social y político que ha sido ideología política predominante desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad.

Desde un enfoque multidimensional sobre el neoliberalismo, Cárdenas explica que puede ser comprendido como ideología, como forma de gobierno y como paquete de medidas económicas (Cárdenas, 2015). Tres dimensiones que no pueden desligarse para una comprensión holística del neoliberalismo y que articulan los principios básicos de esta forma de organización social capitalista.

Su comprensión como ideología no desvirtúa la relación concreta de este cuerpo de ideas con el funcionamiento social estructural del sistema capitalista, al contrario, es resultado del paquete de medidas económicas implementadas que se caracterizaron por desregular la economía, liberalizar el comercio, la industria y privatizar las empresas estatales. Pero, contrario a la máxima neoliberal de la absoluta independencia del funcionamiento económico respecto al Estado y las políticas de gobierno, el neoliberalismo se erige a su vez como forma de gobierno. De acuerdo con Cárdenas:

Se basa en valores empresariales, como la competencia, el interés, la descentralización, la deslocalización, el fortalecimiento del poder individual y las limitaciones a los poderes centrales. Se estima que las instituciones estatales deben funcionar bajo los parámetros de competencia, eficiencia y eficacia de las empresas privadas y que en lugar de promover el bien común o el desarrollo de la sociedad civil y de la justicia social, el gobierno debe impulsar la transformación de la mentalidad burocrática y sustituirla por visiones empresariales para garantizar el libre mercado. Los empleados del gobierno no se

deben ver a sí mismos como garantes del bien público, sino como participantes responsables del funcionamiento del mercado. (Cárdenas, 2015, p. 6-7)

Con base en los postulados anteriores, asumimos el neoliberalismo desde ese enfoque multidimensional, y no solo como el modelo económico o plan de políticas económicas que adoptan los estados nacionales como vía de “desarrollo” ante la situación de crisis en la que cae el sistema luego de los años sesenta del siglo XX. La ideología neoliberal es un proyecto político de clase que “busca penetrar más allá del sistema de producción; que se ha venido expresando a través de una estrategia de acumulación (llamada común y colonialmente de “Desarrollo”)” (Puello-Socarrás, 2014, p. 6). El neoliberalismo se convirtió en la estrategia de desarrollo capitalista universal, al constituirse en una ideología que corresponde a un tipo de capitalismo, bajo una nueva ola de mercantilización (Encina, 2019).

Solo a través de un discurso aparentemente democrático y apelando a valores universales como la libertad, puede un proyecto de clase lograr el consentimiento social que necesita para su instauración como sistema dominante. Y el neoliberalismo no estuvo exento de ello, al contrario, principalmente fue a través de medios “democráticos” que alcanza su condición de la ideología más exitosa de la segunda mitad del siglo XX y de los años que van del siglo XXI (Escalante, 2015). Pero “para que se produjera un giro de tal magnitud y arribaran gobiernos neoliberales al poder, fue necesaria la previa construcción del consentimiento político a lo largo de un espectro lo bastante amplio de la población como para ganar las elecciones. Lo que Gramsci llama “sentido común”, aquel que cimienta el consentimiento” (Harvey, 2007, p. 45). Y es en este punto donde los partidos políticos desempeñan una función primordial, desde su posición institucional.

Los orígenes del neoliberalismo se sitúan a mediados del siglo XX, con base en las principales escuelas de pensamiento y teorías liberales de su época. Se instaura como modelo económico y político, no sólo en Alemania y Estados Unidos luego de la década del setenta de ese mismo siglo, sino que también se presentará como proyecto de desarrollo y modernización para los países latinoamericanos, y México no fue la excepción.

En términos generales, en esta investigación el neoliberalismo se concibe como un proyecto político de clase que se sustenta en un modelo económi-

co y una ideología donde predomina el libre mercado, a partir del cual se prioriza la desregulación financiera, la privatización, la desnacionalización y la liberalización de todos los sectores económicos.

La hegemonía del neoliberalismo ocurre cuando se asume como válido para la sociedad. El concepto de hegemonía es mucho más amplio que el de ideología, poder político o dominación cultural. Williams insiste en que la hegemonía es un proceso constante que se va reconfigurando y perpetuándose en el imaginario popular, como génesis de su propia cultura.

Constituye un sentido de la realidad, al ser un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida, (...) siendo un vívido sistema de significados y valores -fundamentales y constitutivos- que en la medida en que son experimentados como prácticas parecen confirmarse recíprocamente (...) es una «cultura», pero una cultura que debe ser considerada asimismo como la vívida dominación y subordinación de clases particulares. (Williams, 2004, p. 195)

La hegemonía no se construye espontáneamente, ni por simple capricho del grupo dominante. Para constituirse, necesita de diversos factores tanto económicos, políticos y culturales. Para Javier Balsa, existen tres lógicas diferentes que intervienen en la construcción de la hegemonía.

Primeramente, la hegemonía que se construye por una alianza de clases, como acuerdo político entre sujetos sociales. En segundo lugar, habría una hegemonía organizada a partir del reconocimiento de la “dirección intelectual y moral” de una clase o sector social dominante. Por último, existiría una hegemonía estructurada a partir de la difusión de un “modo de vida” que favorecería la aceptación de la situación de dominación (Balsa, 2006, p. 6).

El neoliberalismo logró configurarse desde estas tres formas, y penetrar todo el sistema de normas, valores y actividad social en los países en los que se asentó. Estas tres lógicas solo pueden tomarse como esquema lógico conceptual y metodológico a la hora de comprender un proceso histórico complejo como la conformación de la hegemonía neoliberal en México.

La alianza y acuerdos entre la clase empresarial y las élites políticas en el poder en México (de tendencia neoliberal), fue una de las estrategias que posibilitó la entronización de este modelo, pero no fue la única: se necesitó

de un aparato ideológico que calara en el imaginario colectivo, a través de su sistema educativo y de enseñanza, mediante los medios de comunicación con su función homogeneizadora con base en la lógica del mercado y el consumo, despolitizando y desarticulando toda acción política que pudiera resultar contrahegemónica. Y se amparó en partidos que a su vez dieron prioridad a los intereses de clase, o grupos económicamente dominantes, por encima del interés colectivo.

Desde esta visión, la hegemonía establece pautas morales, sociales e intelectuales en la sociedad para imponer una concepción del mundo que responda a intereses particulares y no los de la sociedad en general. Su mérito reside en hacer pasar estos intereses como comunes al resto de grupos sociales y organizaciones que integran la sociedad civil. Para lograrlo, el consenso debe situarse en el centro de las estrategias políticas, independientemente de la forma de poder político que impere en el escenario social.

La hegemonía ideológica solo se logra a través de la articulación de procesos políticos que operan en las dos esferas de la sociedad: la sociedad política y la sociedad civil, concebidas por separado por el liberalismo. El individuo es situado en el centro del entramado social y su éxito o triunfo como sujeto se establece desde lo individual, lo que Garretón (2012) llama individualismo extremo. Otros autores (Ortiz, 2014) y (Gómez, 2010) lo han denominado como la hiper individualización de la cultura neoliberal.

Desde el discurso neoliberal se promueve:

- La defensa de la libertad, pero en esencia la libertad de mercado. Razón por la cual la libertad económica es un requisito indispensable para la libertad política, pues la relación entre individuos sin el control estatal, reduce el ejercicio del poder político (Milton & Rose Friedman, 1983).
- El individualismo y la propiedad privada (Ortiz, 2014), que permiten la normalización y aceptación de la desigualdad social.
- El criterio de que el estado no debe asumir las responsabilidades sociales, lo que significa la ruptura con el estado intervencionista porque las responsabilidades sólo recaen en el individuo. Contradictoriamente, no se busca eliminar al Estado como institución de poder político, sino que se defiende la idea de un estado mínimo.

Todo lo anterior hace evidente la subordinación del régimen político a la dinámica económica. El neoliberalismo llegó a constituirse como un tipo de sociedad capitalista que determinó las relaciones no solo de los grupos políticos, élites económicas y grupos de poder, sino que se impuso en toda la sociedad. “Produciendo de esa manera una cultura, una economía, una política, una ciudadanía y un estilo de vida, profundamente, neoliberal” (Gómez, 2010, p. 353).

Al tratarse de un triunfo cultural del sistema capitalista que adoptó la forma neoliberal, se concibió al desarrollo económico evaluado en términos del PIB per cápita como fuente de progreso y modernización, sin considerar la persistencia o incremento de la desigualdad, pues no se transformó la estructura de la distribución de ingresos. La pobreza extrema, el desempleo, la violencia, la corrupción y demás lastres del sistema fueron considerados como naturales y al final se encontraron las fórmulas para hacerlas funcionales al mercado y al grupo dominante.

Los partidos en el gobierno definen e instrumentan políticas para el desarrollo económico, con las restricciones que le imponen los mercados nacionales y supranacionales. En el caso mexicano, el PRI fue eje de un sistema de partido hegemónico (Sartori, 1980) lo que le permitió modificar su modelo de desarrollo en distintos momentos entre 1929 y 2000. Desde 1982 y sobre todo 1988, el neoliberalismo fue la pauta, sin que hubiera impedimento alguno para realizarlo. Su predominio y la división de la oposición entre Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática facilitó su propia transformación como partido. Pasó de enarbolar el nacionalismo revolucionario, una suerte de modelo basado en un estado fuerte, defensor de derechos sociales constitucionales y un proteccionismo económico a ultranza, a abrazar el liberalismo social, un neoliberalismo que en el discurso no descartó la dimensión social del ejercicio de gobierno, como heredero que era de la Revolución mexicana. De suyo conservador, Acción Nacional coincidió con las nuevas políticas, por lo que sus gobiernos se destacaron por darles continuidad.

En este estudio tratamos de demostrar que las acciones del PRI o del PAN no avanzaron en el combate a la pobreza, la desigualdad o la marginación. Es decir, aunque hubo algunas mejoras en los últimos años del periodo señalado, sus políticas favorecieron a un sector minoritario, por lo que no proporcionaron la universalización de sus beneficios.

GOBIERNOS NEOLIBERALES Y POLÍTICA SOCIAL: ANTECEDENTES

Las primeras bases del modelo neoliberal en México fueron sentadas en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Este gobierno debió enfrentar uno de los periodos más críticos de la economía mexicana, que dio como resultado un crecimiento cero a lo largo de todo el sexenio (en 1983 el decrecimiento fue de -4.6% del PIB y en 1986 de -3.9%) (BM, 2024). La complejidad de la situación de cierre del periodo anterior trajo como resultado el ascenso de profesionales expertos en economía, con lo que se fue conformando una tecnocracia con cuadros especializados pero distantes de las bases militantes y del programa nacionalista. Los políticos tradicionales del PRI eran partidarios de un estado rector de la economía, con confianza en la explotación de la riqueza petrolera como base del desarrollo y la defensa acendrada de la nación y de la soberanía. La tecnocracia del partido, por su lado, impulsó las políticas del credo neoliberal e instauró un nuevo modelo que se erigió como corriente dominante en la estructura de poder público y en el partido. Tres presidentes representantes de esta corriente (Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo) se encargaron de darle cuerpo al neoliberalismo en el plano económico.

En cuanto al régimen político, México se distinguía en América Latina por la perdurabilidad del autoritarismo basado en el hiper presidencialismo, el corporativismo estatal y el sistema de partido hegemónico. Vigente prácticamente desde la fundación del PRI, el régimen experimentó un cambio en los conflictivos comicios presidenciales de 1988. Además de que su triunfo fue cuestionado, el presidente Salinas de Gortari debió buscar la alianza legislativa con el PAN, de ideología de derecha moderada; en tanto que la izquierda y el resto de la oposición fueron descartados en el trabajo parlamentario.

Desde 1989, el panismo tuvo la capacidad política y la fuerza electoral para ganar importantes cargos públicos en sucesivas elecciones locales, de donde surgió el liderazgo de Vicente Fox, gobernador de Guanajuato, que ganaría la elección presidencial del año 2000.

Salinas de Gortari fue el excelso representante de la tecnocracia priísta, y quien profundizó el modelo neoliberal con políticas estrictas para el buen funcionamiento del libre mercado. Esto derivó en un conjunto de medidas que incluyeron el control de cambios, el pago de la deuda pública, el

saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de planta laboral en el sector público, el control de la inflación, la imposición de topes salariales (que redundaron en la reducción del poder adquisitivo de los trabajadores en general), la venta de numerosas empresas estatales y paraestatales, la flexibilización de las relaciones laborales a favor del sector patronal, la modificación de las formas de propiedad en el campo para promover su mayor explotación, medidas de liberalización del comercio con el exterior y diversas modificaciones legales que en 1994 quedaron plasmadas en el Tratado de Libre Comercio, firmado con Estados Unidos y Canadá.

La redefinición de la política social en el sexenio salinista implicó, en los hechos, la supresión de la influencia de las organizaciones tradicionales de trabajadores, afiliadas al partido. Los recursos de política social se pensaron dirigidos a las personas y no a las organizaciones. En el campo, la conversión de una forma de propiedad colectiva como era el ejido en propiedades individuales de tierras tendió a romper con el control corporativo de las organizaciones y líderes priistas. Por otro lado, la flexibilización laboral debilitó la de suyo endeble función de representación de los sindicatos tradicionales, afines al partido gobernante. Todo esto fue formulado ideológicamente por el presidente como liberalismo social, en sustitución del nacionalismo revolucionario.

Pese a su esencia neoliberal, el liberalismo social se dijo comprometido a resolver los problemas de indigencia y desigualdad. Su principal acción en materia social fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que quedó bajo responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social. Al frente de ella fue designado Luis Donaldo Colosio Murrieta, un cuadro tecnócrata que sería a la postre candidato presidencial víctima de un magnicidio. El sustituto y finalmente ganador de la presidencia fue Ernesto Zedillo, otro representante de la tecnocracia.

En las cámaras legislativas, el priísmo perdió su predominio, pero siguió siendo la fuerza mayoritaria, sobre todo en el Senado. El presidente buscó alianzas legislativas con el PAN, pero ello no dio lugar a un gobierno de coalición; con el PRD no hubo ningún acuerdo legislativo o de gobierno.

ALTERNANCIAS Y CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Es necesario empezar este apartado señalando que, en materia de política social, el presidente Zedillo estableció el Programa de Alimentación, Salud y Educación (conocido como Progresá) en 1997, específicamente dirigido al combate a la pobreza, con políticas focalizadas ya no sólo para zonas rurales (como en su momento lo hizo el PRONASOL) sino también urbanas. En los siguientes años, la estructura original de este programa continuó hasta 2018, con adecuaciones de parte de los gobiernos del PAN, cuando se le denominó Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y ligeros cambios en el gobierno de Peña Nieto, cuando se le conoció como Programa de Inclusión Social Prospera (Cordera y Ziccardi, 2022).

El Progresá se caracterizó por:

Entregar dinero en efectivo en vez de productos en especie o subsidios para mejorar el consumo alimentario, el uso de transferencias monetarias como incentivo para la demanda de capital humano, la integralidad de las acciones en los tres ejes de capital humano (alimentación, salud y educación), la focalización acotada a hogares, la sustitución del enfoque de participación comunitaria por uno de corresponsabilidad, así como la centralidad del monitoreo y la evaluación. Algunos elementos del diseño buscaron evitar su uso clientelar y político-electoral y, con ello, fomentar la transparencia. (Yaschine, 2024, p. 494)

Estos elementos, presentes en los programas Oportunidades y Prospera, fueron insuficientes para enfrentar la pobreza y la desigualdad, como veremos más adelante.

Hacia el año 2000, las diferencias entre los principales partidos contendientes se ubicaban más en materia política que económica, particularmente entre el PRI y el PAN. La bandera del cambio democrático con la salida del PRI del poder fue sostenida por los candidatos de oposición, Cárdenas por el partido de la Revolución Democrática (PRD) y Fox por el PAN, quien finalmente ganaría la elección.

Los gobiernos panistas no dejaron de aplicar políticas económicas de libre mercado, incluyendo en materia social. Fox era un empresario que pretendió que su gobierno fuera el de la transición democrática, no el primer gobierno panista. Pero el congreso quedó en manos de los grupos parlamentarios del PRI (mayoritarios en ambas cámaras). Asimismo, debe considerarse que los principales sindicatos y organizaciones campesinas y populares del país se mantuvieron afines al PRI, por lo que su papel en la negociación de algunas de las políticas más relevantes era prominente.

La postura ideológica del presidente prestaba atención a los intereses de la iniciativa privada. Al mismo tiempo, coincidía con los principios demócrata cristianos de Acción Nacional, lo que posibilitaba la defensa de la “economía humana” y, por lo tanto, la apertura a programas sociales que elevaran los niveles socioeconómicos de los mexicanos. En el fondo, la propuesta programática ensalzaba al individuo por encima de lo social y colectivo.

En el propio Programa Nacional de Desarrollo (PND) de Vicente Fox se señaló:

La sociedad estará integrada en su mayor parte por individuos con sólidas capacidades para construir su propio bienestar; contarán con el apoyo de políticas públicas eficaces para complementar sus esfuerzos individuales, y estarán protegidos de riesgos que atenten contra sus posibilidades de progreso. En virtud de su eficacia, su calidad y su transparencia en el uso de los recursos públicos, las políticas públicas tendrán un alto grado de aceptación y confianza entre la población. (Presidencia de la República, 2001, p.18)

Desde el discurso político hay alusiones recurrentes al progreso, al éxito, al desarrollo (entendido desde una visión economicista y tecnicista), desde los sujetos individuales, a los cuales el estado “favorece” desde una postura paternalista o en calidad de favor y no como resultado del reconocimiento de derechos de todos los ciudadanos. El progreso depende del individuo, en tanto se apela a su esfuerzo como forma de progresar. En esta línea, Fox se refiere a la necesidad de expandir los mecanismos que permitan ampliar las capacidades de todos los mexicanos: “especialmente los más desfavorecidos, al tiempo que se incrementan las oportunidades y se garantiza que

cada persona tenga acceso a ellas, lo que le permitirá ser sujeto de su propio desarrollo, al poseer los medios para progresar por su propio esfuerzo” (Presidencia de la República, 2001, p. 22).

Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo hizo referencia a que:

La emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y seguridad en la nación y en los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, reciedumbre y capacidad de sus integrantes. (Presidencia de la República, 2001, p. 27)

La autosuficiencia individual es ponderada como principio, al mismo tiempo que el Estado se libera de su responsabilidad para con el bienestar y su función reguladora en la economía, a pesar de que, desde el discurso oficial no se manifieste directamente. Esta postura la encontraremos también en los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo de Calderón y Peña Nieto, aunque en ellos se apele a la defensa de los derechos políticos y las libertades civiles en el proceso de construcción de la democracia en el desarrollo del país.

Del sexenio foxista contamos con algunas cifras que ofrecen un panorama de lo sucedido en materia social en dicha administración. Las mediciones de esa época daban tres indicadores de pobreza: la primera de patrimonio, que en el año 2000 afectaba al 53.6 millones de personas y en 2006 se redujo a 47.2 millones. La pobreza de capacidades fue padecida por 41.7 millones en el año 2000 y por 24.7 millones seis años más tarde. Y la pobreza alimentaria afectaba a 24.1 millones a principios del siglo y después a 18.2 en 2006. El índice de Gini, que mide la desigualdad social, pasó de 53.5 a 49.6 en este sexenio. Pero mientras que los ingresos del 10% de las personas con mejores condiciones socioeconómicas se ubicó entre 42.5% y 39.2%, el 20% de las personas con menores ingresos solamente recibieron entre 3.4% y 4.2% en el mismo periodo (CONEVAL, 2008, p. 17).

En materia de política social, Fox mantuvo las mismas políticas, con mejoras que desde su punto de vista eran necesarias. El principal en materia social pasó a llamarse Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a cargo de la secretaría de Desarrollos Social.

Oportunidades tuvo cambios importantes respecto de Progresá, como la ampliación de la cobertura de las becas educativas en el nivel medio superior (no sólo el básico) y apoyos para jóvenes y la pensión para adultos mayores (Valencia y Barba, 2024). Asimismo, aumentó su cobertura de manera considerable con la creación del Seguro Popular, una dependencia que buscó dar el servicio a quienes no estaban asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El nombre del programa aludía a que el estado debía resarcir la falta de oportunidades para que las personas pudieran salir de condiciones precarias de vida. Asimismo, debía asegurar que las personas fortalecieran sus capacidades para aprovechar las “oportunidades” de mejorar su patrimonio, de tal manera que se lograra una sociedad armoniosa, con seguridad y equidad. De acuerdo con Gutiérrez y Llamas:

El programa consiste en transferencias monetarias a los hogares en peor situación económica y de marginación social, que es canalizado a través de las madres de familia, con el propósito de mantener a los hijos en las escuelas, llevarlos a visitas médicas regulares, vacunarlos y acudir a charlas de salud o nutrición. Para la operación del programa en el año de inicio, 2002, se asignaron 20 mil millones de pesos, que se incrementaron a 33 mil millones en 2006 y para 2010 ascendieron a cerca de 60 mil millones, recursos que permitieron apoyar a 3.2 millones de hogares en 2002, casi 5 millones en 2006 y alrededor de 6 millones de familias en 2010. (Gutiérrez y Llamas, 2016, p. 100)

Las cifras no expresan que las mejoras en la condición social de los mexicanos fueron insignificantes frente al sostenimiento de los topes salariales, la poca atención a los problemas de las organizaciones campesinas y de los pequeños propietarios en el campo, la falta de empleo y, en general, la ausencia de crecimiento que compensara las perjudiciales consecuencias del modelo

económico neoliberal. En los dos primeros años hubo decrecimiento y en el tercero apenas rebasó el 1%. Después, el crecimiento fue discontinuo (3.6 en 2003, 2.1 en 2005 y 4.8 en 2006) y no superó los niveles del sexenio anterior (BM, 2024).

El panismo en el poder tomó acciones en materia social proclives al bienestar debido, en parte, al ejemplo de las medidas del entonces Jefe de Gobierno de la CDMX, el perredista Andrés Manuel López Obrador (2000-2006). Ante acciones como la pensión para adultos mayores, becas educativas, útiles escolares y medicinas gratuitas, el foxismo en principio esgrimió las críticas que en su momento los neoliberales hicieron a los defensores del estado de bienestar: un gasto social elevado implicaba un déficit en las finanzas públicas; el uso eficiente de los recursos públicos era indispensable para mantener el crecimiento; la universalidad de las políticas era innecesaria e imposible de cumplir; este tipo de políticas fomentaban prácticas clientelares, que debían ser desterradas en el marco de una democracia; y calificaban como demagogia al discurso que justificaba el programa social ciudadano. La animadversión del presidente Fox (un empresario de rango medio radicado en el bajo mexicano), hacia el liderazgo populista del jefe político capitalino (un político tabasqueño, expriísta y ex dirigente nacional del PRD), se convirtió en una bola de nieve que alcanzó su máxima dimensión en el dudoso resultado de los comicios presidenciales de 2006.

El acelerado crecimiento de la popularidad de López Obrador y naturalmente la enorme desigualdad social orillaron al gobierno foxista a emular algunas de sus políticas sociales. De ese modo, al final de su sexenio se estableció la pensión para adultos mayores, se dio más presupuesto a las becas educativas y se amplificaron los apoyos hacia pequeños y medianos propietarios de tierras (esto último derivado de los compromisos establecidos con las agrupaciones que realizaron una impresionante movilización en contra del gobierno que se denominó como “El campo no aguanta más”). Con el propósito de obtener rendimientos electorales, más que por convicción ideológica, el presidente Fox presumió estas políticas e incluso pudo vanagloriarse de lograr una ligera disminución de la pobreza en 2004, en la recta final de su gobierno; no obstante, esta tendencia se revirtió en los siguientes años.

Cabe señalar que las negociaciones en el congreso fueron complicadas para el presidente del PAN por el protagonismo del PRI, que jugó su pro-

pio juego en pos de regresar a la presidencia de la república. Pero el pan volvió a ganar en los cuestionados comicios de 2006. De nuevo, no hubo gobierno de coalición entre el PAN y el PRI, pero sí acuerdos en políticas y leyes esenciales para el mantenimiento del modelo económico.

A diferencia de varios países de América Latina que disminuyeron la pobreza y la desigualdad de manera pronunciada en la primera década del siglo (con gobiernos progresistas o no), México tuvo una tendencia al estancamiento de sus preocupantes cifras de pobreza y desigualdad (Reveles, 2020). La precariedad de las condiciones de vida de la mayoría de la población persistió, particularmente cuando se desató la crisis económica internacional de 2008. El presidente Calderón enfrentó varios problemas: desde la impronta de su cuestionada victoria electoral, hasta la falta de crecimiento y de empleo, la carencia de recursos suficientes para el gasto social que necesitaba la población y la crítica situación de inseguridad prevaleciente.

Si bien en el PND 2006-2012 se proyecta una visión transformadora y democrática en pro de políticas sociales que elevaran la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos, la práctica distó de serlo. Aunque la inflación se mantuvo en la tasa más baja hasta entonces, el promedio del PIB fue de 1.9%, que distó del 3.2 % pronosticado.

La política social trató de resarcir varios de los problemas que se detectaron gracias a las evaluaciones de un ente autónomo creado para tal efecto desde el sexenio anterior. Los datos y las evaluaciones del Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dan evidencia de que la nueva estrategia no varió de manera notable con la aplicada anteriormente. El programa Oportunidades fue concebido como parte de las políticas para erradicar la pobreza y la desigualdad, y se mantuvo como la principal de todas ellas. Tuvo importantes modificaciones, puesto que se consideró la vivienda como otro eje primordial, se adicionó un apoyo para gastos de energía eléctrica y gas en los hogares y se agregaron dos transferencias monetarias para alimentación. También se comenzó a manejar la idea de la vinculación de las políticas, en particular la económica y la social, de tal manera que algunas acciones fueron encaminadas a que las personas pudieran obtener un empleo para asegurar su movilidad social (Valencia y Barba, 2024).

Las dificultades para contrarrestar las inadecuadas condiciones sociales se presentaron a lo largo de todo el sexenio. La falta de crecimiento sostenido

de la economía no contribuyó a lograrlo: si en 2007 hubo un crecimiento modesto de 2.7%, al año siguiente cayó a -6.3%; en 2010 alcanzó su máximo de 5%, para luego disminuir a 3.4. y 3.6 en los años finales (BM, 2024). El gasto social se incrementó sin desbalancear al resto del presupuesto, por lo que las variaciones fueron insignificantes. Calderón no pudo cumplir con su compromiso de ser el presidente del empleo y mucho menos revirtió la tendencia de la marginación social.

Para Ortega y Somuano, el limitado crecimiento se reflejó en: “precarias oportunidades de empleo formal” [y agravó la informalidad], “lo que implicó bajos ingresos, reducida productividad y carencia de seguridad social y servicios de salud” (Ortega y Somuano, 2015, p. 6). Así, de las personas ocupadas, el 73.1% (35.9 millones) percibió ingresos de entre uno y cinco salarios mínimos generales; y la población desocupada pasó de 1.6 a 2.5 millones de 2007 a 2012.

La Medición de la Pobreza Municipal 2010 elaborada por el CONEVAL, donde se estudió a los 2,445 municipios del país, dio pie para que la Federación Nacional de Municipios de México afirmara lo siguiente: “no se ha implementado una política eficaz para resolver la situación crítica en la que se encuentran más de 1,000 localidades que cuentan con el 75% de su población sumergida en la pobreza, así como las 190 Ciudades que actualmente concentran el 50% del total de los pobres del país” (FENAMM, 2012). La situación se agravó durante los 12 años de Gobiernos panistas “en la que se ha incrementado el número de mexicanos que ha caído en dicha situación (46% del total), debido a que los programas sociales se han distribuido con una visión centralista y bajo criterios político – partidistas” (FENAMM, 2012).

Uno de los rasgos del gobierno de Calderón es que continuó con la política económica de apertura comercial y de buenas relaciones con las élites económica y financiera del país y de los Estados Unidos. Además, se caracterizó por la utilización de la fuerza estatal, no solo en la llamada guerra contra el narcotráfico sino a la vez en la represión de sindicatos como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) que se oponía a la privatización de este sector (Bojorquez, 2023).¹

¹ Algunos autores caracterizaron su gobierno como de neoliberalismo autoritario, por mantener una política de privatización a expensas de generar desempleo y precariedad laboral.

El PRI regresó a la presidencia en 2012. Esto representó una consolidación de las políticas neoliberales iniciadas por este partido en la década del ochenta con Salinas de Gortari y la corriente tecnócrata. En su Programa Nacional de Desarrollo, Peña Nieto se refiere a la necesidad de “potenciar las oportunidades de los mexicanos para ser productivos” (Presidencia de la República, 2013, p. 20). Esta concepción muestra una noción pragmática y utilitarista de la ciudadanía, *el homo economicus* de la teoría liberal clásica. Las ideas de prosperidad, modernidad y desarrollo son los ejes centrales de este documento, donde encontramos como una de las estrategias para llevar a México su máximo potencial la de “democratizar la productividad” (p. 21). Ese fue el espíritu de varias de las políticas que potenció el Pacto por México.

Peña Nieto obtuvo un triunfo holgado en 2012 frente al por segunda vez candidato presidencial perredista, López Obrador. A diferencia de sus antecesores, el nuevo presidente utilizó una estrategia de negociación abierta con el PAN y el PRD que dio lugar al mencionado pacto, que implicó el intercambio de políticas o leyes entre los participantes, casi siempre a partir de las directrices del gobierno, al cual le hubiera resultado casi imposible establecer estas reformas sin la aprobación de los demás partidos.

Derivado del acuerdo legislativo, Peña Nieto logró la aprobación de las anheladas reformas energética, laboral y educativa (que se habían buscado desde el periodo foxista). De acuerdo con el enfoque de panistas y priístas, las reformas buscaban eliminar los lastres del nacionalismo, el proteccionismo y el estatismo que permeaban las normativas de cada materia, para supuestamente detonar el desarrollo económico. Hay que puntualizar, que no todos los partidos participaron por igual en las negociaciones, como en el caso del PRD que, si bien suscribió el pacto al principio, después, ya en la discusión en el congreso, votó en contra o dividido en la mayoría de las reformas (Báez, 2016).

En materia de política social, las materias que contenía el pacto eran las siguientes: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo

Así ocurrió en el caso de las reformas al sector eléctrico, en las que se ignoraron las demandas y se descartó la negociación con el SME (Bojorquez, 2023) (Medina, 2009). Otro ejemplo fue el de las pensiones, al hacerse ajustes a la regulación de las administradoras privadas de los fondos de pensiones para reducir comisiones e impulsar la competencia entre ellas. Además, se modificó la Ley del ISSSTE sobre las pensiones para dar paso a la individualización y privatización de los fondos de retiro de los trabajadores al servicio del Estado (Naufal, 2022).

y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y gobernabilidad democrática (Pacto por México, 2012). Estos fueron los ejes que guiaron la política social del sexenio. Una de las principales propuestas fue la de crear un Sistema de Seguridad Social Universal que debía incorporar el acceso universal a los servicios de salud. Se dispuso que la pensión para los adultos mayores fuera desde los 65 años, para personas que no contaran con un sistema de ahorro para el retiro o pensión del IMSS o ISSSTE, un seguro de desempleo y un seguro de vida para jefas de familia. Con el objetivo de terminar con la pobreza extrema, se propuso crear un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza que eliminara el asistencialismo. En materia educativa, se puso el acento en la calidad y la equidad, lo que significó la ampliación de becas nacionales, la autonomía de escuelas, consolidar el sistema nacional de evaluación educativa, incrementar la cobertura escolar y mejorar la preparación de maestros (Pacto por México, 2012). Algunos elementos de estas propuestas, si bien estaban orientados a eliminar la desigualdad y los sesgos educativos, no cumplieron con las expectativas iniciales, y la educación en el país continuó con rezagos importantes y con la brecha de desigualdad entre lo público y lo privado.

Otro de los aspectos que incluyó el pacto fueron las políticas para erradicar el desempleo. En su Sexto Informe de Gobierno, Peña Nieto afirmó:

En el marco del Pacto por México, y con el respaldo de las principales fuerzas políticas del país, impulsamos cambios estructurales que habían sido pospuestos por décadas. Cada una de las reformas económicas fue diseñada para incrementar la productividad y competitividad. En conjunto, han generado un entorno favorable para el desarrollo de negocios, la atracción de inversiones y la creación de prácticamente 4 millones de empleos. En suma, con las reformas en materia económica logramos encender los motores del crecimiento y el desarrollo de México. (Presidencia de la República, 2018, p.119)

El análisis era triunfalista pues no reflejaba la compleja realidad social mexicana, donde el crecimiento de empleos seguía siendo insuficiente y cuyo salario mínimo no permitía la satisfacción de necesidades básicas en los núcleos familiares (como veremos más adelante).

Para uno de los firmantes del pacto, el ex presidente del PAN, Gustavo Madero, las negociaciones lograron la conciliación de acuerdos que permitieran contrarrestar un absoluto poder del PRI como partido gobernante, aprovechando que era ese mismo partido el que estaba proponiendo los acuerdos.

El PRI cedió a aquellas propuestas del PAN, como por ejemplo la apertura de PEMEX y el sector eléctrico, por lo cual tuvo que modificar sus estatutos para poder firmar e impulsar las reformas del Pacto por México, porque esas reformas eran más inspiradas en la propuesta y las doctrinas del Partido Acción Nacional que en la historia y la ideología del Partido Revolucionario Institucional, que se inspiraba más en este nacionalismo revolucionario y estatista. (Madero, 2023)

A su entender, el Pacto buscaba fortalecer el estado mexicano, no al gobierno ni al presidente, frente a los poderes fácticos como monopolios y oligopolios, al ser grupos que tenía “secuestrado” al poder, como el sindicalismo corrupto o el narcotráfico. La esencia del pacto, según el dirigente panista, no era neoliberal, sino que su objetivo era combatir los privilegios, aunque luego se vio ensuciado por el escándalo por corrupción en la presidencia y el caso de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos de Ayotzinapa. En su momento, el acuerdo permitió “por encima de las visiones de partidos y los intereses de partido, ver lo que le hacía falta al país para insertarse de la mejor manera en la modernización y en la apertura y democratización de la economía” (Madero, 2023).

La visión tecnocrática en la administración de Peña Nieto se mantuvo. Oportunidades pasó a llamarse Prospera, con objetivos más explícitos en contra de la marginación y con las transferencias económicas directas como su componente principal. Para 2013, este tipo de políticas eran practicadas por muchos países, despojados de muchos de los prejuicios neoliberales del pasado. En México, el programa del último gobierno priísta modificó su enfoque para supuestamente dar respuesta inmediata e integral a la problemática social; una de sus principales acciones fue la fusión de Prospera con el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que buscaba erradicar el hambre. Otra estrategia positiva que se consolidó con Prospera fue la vinculación de distintas políticas para enfrentar la pobreza, de tal manera que se fomentara

la productividad para generar ingresos y empleos, lo que tendría como consecuencia la inclusión social. Hubo también un intento de promover la “inclusión financiera” de las personas, de suerte que aprovecharan el sistema financiero para obtener créditos para actividades productivas, vivienda, seguros de vida y gastos funerarios. Pero esta acción fue la de menor avance (Yaschine, 2024, p. 503).

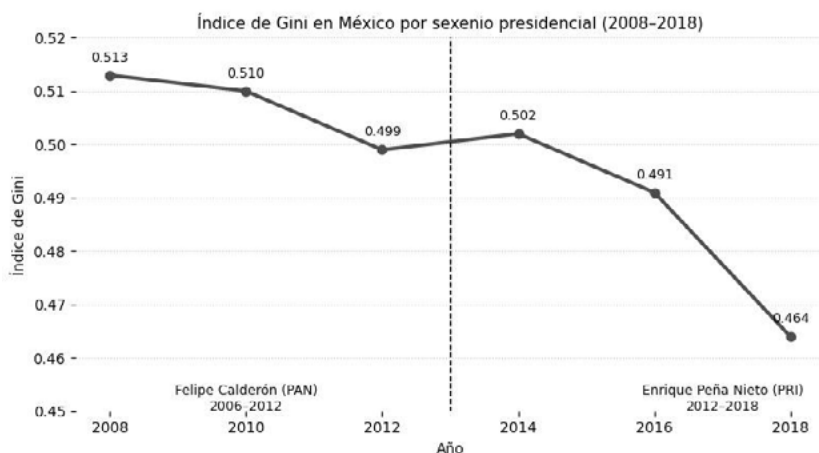
En los años del sexenio peñista, las políticas sociales con tendencia universal ya no eran satanizadas ni aplicadas solamente por gobiernos de izquierda en América Latina, de modo que habrían podido ampliarse en México; pero eso no ocurrió. El crecimiento económico, afectado por la crisis económica internacional a partir de 2013, fue modesto pues se ubicó entre 2 y 3 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el gasto social alcanzó niveles similares a los de anteriores gobiernos, lo que se vio reflejado en un tímido impacto de las políticas en el bienestar social. Y como señalan De la Torre y Moreno, las acciones beneficiaron a segmentos de la población que no lo requerían (2018, p. 34-35).² Los datos disponibles aportados por el CONEVAL en su medición multidimensional de la pobreza abarcan de 2008 a 2018 (cuatro años del sexenio de Calderón y todo el periodo de Peña Nieto); permiten la comparación de ambos sexenios en cuanto a la eficiencia de sus programas sociales.

Otro indicador para medir la desigualdad social en el período estudiado fue el índice de Gini. Este pasó de 0.513 en 2008 a 0.464 en 2018. En la siguiente gráfica se presenta la evolución del índice de Gini en México entre 2008 y 2018, diferenciando los periodos correspondientes a los sexenios de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Durante el primer sexenio se observa una reducción gradual de la desigualdad, con el coeficiente pasando de 0.513 en 2008 a 0.499 en 2012. No obstante, el inicio del segundo periodo presidencial muestra un estancamiento relativo, e

² “En 28 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde se puede medir la regresividad en la distribución del gasto público en pensiones, México ocupa la última posición, con la distribución más sesgada, en detrimento de los más pobres. En América Latina, de once países analizados, México ocupa el quinto lugar en regresividad del gasto social, al asignar a 20 por ciento de la población con mayor ingreso un gasto social más de tres veces superior al correspondiente en Chile, que ejerce su gasto social con la mayor progresividad de la región (CEPAL, 2005). Al hacer una comparación con el gasto en salud, México ocupa el último lugar”(De la Torre y Moreno, 2018, p. 34-35).

incluso una ligera reversión en 2014 (0.502). A partir de 2016, la trayectoria del índice evidencia una disminución, alcanzando 0.464 en 2018.

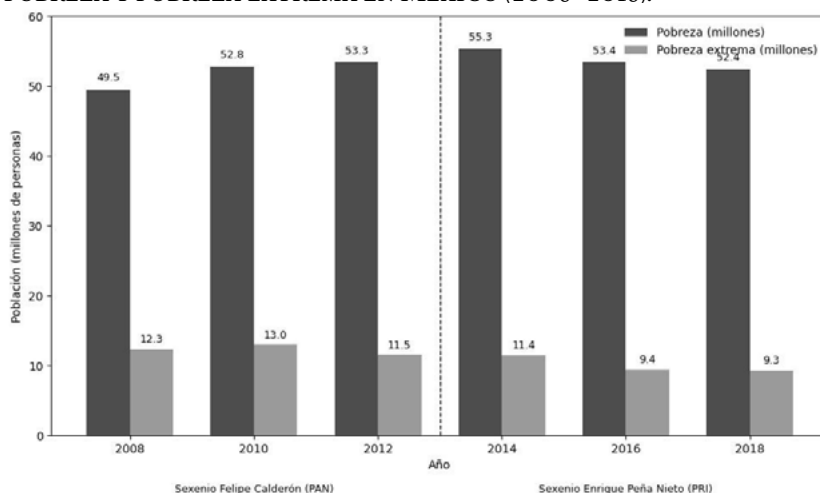
FIGURA I. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DEL INGRESO (COEFICIENTE DE GINI) EN MÉXICO POR SEXENIO PRESIDENCIAL, 2008–2018.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT / BADEHOG. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], s. f.).

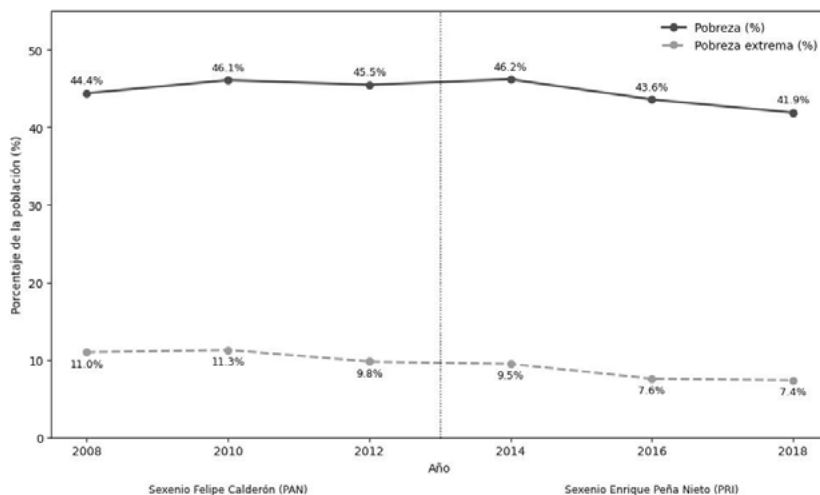
En ese lapso, la pobreza se redujo 2.5% pues pasó de 44.4% a 41.9%, pero el número de personas aumentó de 49.5 millones a 52.4 millones. La pobreza extrema disminuyó 3.6 puntos porcentuales, pues pasó del 11% al 7.4%, con una población afectada que pasó de 12.3 millones a 9.3 millones como se muestran en las siguientes gráficas.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN MÉXICO (2008–2018).



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2019).

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN MÉXICO (2008–2018).



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2019).

Al mismo tiempo, los ingresos del 10% de las personas con mejores condiciones socioeconómicas se ubicó entre 42.5% y 39.2%, el 20% de las personas con menores ingresos solamente recibieron entre 3.4% y 4.2% en el mismo periodo (CONEVAL, 2008, p. 17).

Sin embargo, la vulnerabilidad por ingresos se elevó de 4.7% a 6.9%, afectando de 5.2 millones de personas a 8.6 millones. La reducción de los indicadores generales es importante (-1.3% en carencias por acceso a alimentación, -3.1% en servicios básicos en vivienda, -5.1% en rezago educativo, -6.6% en calidad y espacios de vivienda, -7-7% en acceso a seguridad social y -22.2% en acceso a servicios de salud) (CONEVAL, 2020), pero no comparable con el éxito que lograron otros países latinoamericanos en el mismo periodo de tiempo (Calva y otros, 2018; Reveles, 2020; Pautassi, 2024, p. 51).

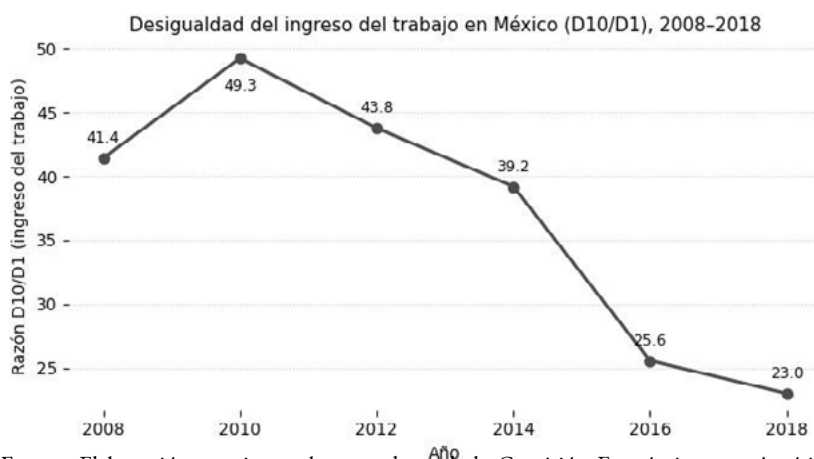
Si revisamos los indicadores por carencia social, las cifras de personas afectadas son preocupantes: para empezar, la falta de acceso a la seguridad social fue padecida por alrededor de 72 millones de personas; en segundo lugar, aproximadamente 25 millones de personas no pudo cubrir sus necesidades de una buena alimentación y una cantidad similar tampoco contó con servicios básicos en sus viviendas; el rezago educativo no varió demasiado, y siguió afectando a más de 21 millones de mexicanos y mexicanas; la única reducción sensible fue en relación con el acceso a los servicios de salud, que se redujo pasando de 42.8 millones a 20.2 millones en el periodo señalado (básicamente por la expansión del Seguro Popular). Las dificultades para enfrentar la pandemia del Covid revelaría que estas cifras no reflejaban la realidad de la precaria situación del sistema de salud.

Un dato que expresa la ineficacia de las políticas sociales de los gobiernos de Calderón y Peña Nieto es el de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, que se mantuvo prácticamente en el mismo porcentaje, pero afectando a más personas: 54.7 millones de personas, lo que representaba al 49% en 2008, mientras que en 2018 la cifra se elevó a 61.1 millones. Algo parecido sucedió con la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, que de 2008 a 2018 se mantuvo en 16.8%, pero en número absolutos se elevó de 18.7 millones a 21 millones de mexicanas y mexicanos (CONEVAL, 2018).

Los datos brindados por la CEPAL para evaluar la desigualdad en cuanto al poder adquisitivo, que se expresa en el ingreso por el trabajo en México

entre 2008 y 2018 (Gráfica 4), muestran que los valores observados al inicio del período –superiores a 40– evidencian una brecha particularmente pronunciada entre los ingresos laborales del decil superior (aquellos con mayor ingreso) y del inferior (los que percibieron menos ingreso), con un pico en 2010 que coincide con los efectos de la crisis económica internacional de 2008. A partir de 2012 se observa una reducción sostenida de esta brecha, más acentuada desde 2014, lo que sugiere una moderación relativa de la desigualdad salarial. Sin embargo, esta reducción ocurre en un contexto marcado por bajos niveles salariales y alta precarización laboral, por lo que no necesariamente implica una mejora sustantiva de las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos. En este sentido, la trayectoria del ingreso del trabajo refuerza la interpretación de una política social con capacidad compensatoria sobre carencias, pero con limitaciones estructurales para transformar la dinámica distributiva del mercado laboral. En este sentido, la moderación de las brechas observada en los indicadores agregados de desigualdad responde principalmente a una pérdida relativa en la cúspide de la distribución, más que a un fortalecimiento efectivo de los ingresos laborales de los sectores más desfavorecidos.

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DEL TRABAJO POR DECILES EN MÉXICO, 2008–2018.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lo anterior lleva a señalar que la falta de crecimiento constante y elevado preservó la desigualdad, por lo que las clases altas incrementaron sus ingresos y riqueza, y los pobres padecieron el empeoramiento de sus condiciones de vida en diferentes dimensiones, principalmente en cuanto a acceso a servicios de salud, como lo demuestran las cifras del CONEVAL y la CEPAL.

CONCLUSIONES

El neoliberalismo como proyecto político fue hegemónico en México a lo largo de varios periodos presidenciales. Pese a la alternancia en el año 2000, los gobiernos panistas y priístas dieron continuidad al modelo económico de libre mercado iniciado desde la década de los ochenta del siglo XX. Sus políticas sociales fueron insuficientes para erradicar la pobreza y la desigualdad social. Apenas sirvieron para que no se produjeran conflictos sociales que trastocaran la estabilidad política. Una estabilidad que facilitó la democratización del régimen, pero que no mejoró las condiciones de vida de millones de personas.

Como modelo hegemónico, el neoliberalismo potenció en todas las esferas sociales el individualismo, la defensa de lo privado frente a lo público, el progreso como forma de desarrollo y éxito, esencialmente desde el esfuerzo como valor personal. La libertad desde una concepción mercantilista, la noción de ciudadano como *homo economicus*, despojándolo de una participación política real.

En México, las condiciones de vida de la mayoría de la población empeoraron con el abandono del estado de bienestar desde los años setenta. En los ochenta, la tecnocracia priísta fue la que encabezó la instauración de políticas sociales focalizadas, la mayoría de las cuales se convirtieron en transferencias económicas directas. El descontento social por los magros resultados de los últimos tres gobiernos del siglo XX provocó el debilitamiento del PRI y su salida de la presidencia en el año 2000. El panismo en el poder no dio un giro a la política económica para beneficiar a la mayoría de la sociedad y dio continuidad a las políticas sociales preestablecidas. Los principales programas de la materia, Progresá, Oportunidades y Prospera, fueron insuficientes para resarcir los efectos de un modelo económico de suyo excluyente. Su apuesta se fundó en que no era necesario reconstruir

un estado de bienestar sino en conservar e incrementar las transferencias económicas directas. Como se señaló anteriormente, incluso la ampliación de estas acciones en cuanto a presupuesto y beneficiarios se experimentó en México hasta el sexenio 2006-2012, después de que gobiernos de otros países las llevaran a cabo y de que el PRD las promoviera en la CDMX.

Los objetivos y acciones de los programas sociales comentados se inscribieron en la perspectiva neoliberal. Sus resultados reflejan que sus beneficios no fueron generalizados ni redujeron la pobreza y la desigualdad. Las evidencias de su ineficacia e insuficiencia fueron ignoradas por los gobernantes. Desde su perspectiva, estaban haciendo lo necesario para que las personas tuvieran oportunidades de mejorar su condición por su propio esfuerzo. De cualquier manera, la falta de una política de crecimiento eficaz y las consecuencias de la crisis económica internacional de 2008 no fueron propicias para el cambio en las políticas sociales. Durante la mayor parte del periodo analizado, persistió la focalización de las transferencias monetarias, cuyo impacto fue limitado.

Aunque es cierto que tales transferencias no fueron la única estrategia gubernamental en materia social, es claro que fue insuficiente. Los rezagos en alimentación, educación y salud fueron enormes Y persisten hasta nuestros días, pese a la relativamente importante disminución de la pobreza y la desigualdad en los gobiernos de 2018 a la fecha. Pero para los gobiernos anteriores la desigualdad no fue motivo de preocupación y estuvieron más interesados en el buen funcionamiento de la economía para el beneficio de unos cuantos.

FUENTES CONSULTADAS

- BÁEZ, A. (2016). El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano. En H. Zamitiz (2016). *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*. pp. 23-56. México: UNAM, La Biblioteca.
- BALSA, J. (2006). Las tres lógicas de la construcción de la hegemonía. En *Theomai*. pp. 16-36.
- BANCO MUNDIAL (2024). *Datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE*. Disponible

- en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MX&start=1982>
- BOJORQUEZ, J. (2023-12). *ResearchGate*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/377591047_Neoliberalismo_autoritario_y_politicas_laborales_en_Mexico_en_el_gobierno_de_Felipe_Calderon_Hinojosa_Extincion_de_Luz_y_Fuerza_del_Centro
- CÁRDENAS, J. (2015). Las características jurídicas del neoliberalismo. En *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. pp. 3-44.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (s. f.). CEPALSTAT: *DataBank-Indicador 3289*. Recuperado el 7 de febrero de 2026, de: https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicador_id=3289&members=327,239
- CONEVAL (2024). *Medición de la pobreza, 2008-2018*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2018/Serie_2008-2018.jpg
- CONEVAL (2020). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020. La pobreza en México 2008-2020*. Disponible CONEVAL (2008). *Informe de Evaluación de la política social en México 2008*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Paginas/IEPDS_2020.aspx
- CONEVAL. (2019). *Medición de la pobreza 2018*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/medicion/mp/documents/pobreza_18/pobreza_2018_coneval.pdf en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Documents/LA_POBREZA_EN_MEXICO_2008_2018.pdf
- CONEVAL (2008). *Informe de Evaluación de la política social en México 2008*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Paginas/IEPDS_2020.aspx
- DE LA TORRE, R., RODRÍGUEZ, E. y SOLOAGA, I. (Coords.). (2018). El marco de la política social en México. En *Política social y bienestar, México desde el año 2000*. pp. 11-29.
- ENCINA, C. (2019). *La política en el neoliberalismo. Experiencias latinoamericanas*. LOM.
- ESCALANTE, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. El colegio de México.
- FENAMM. (2012-06-18). *FENAMM Federación Nacional de Municipios de México*. FENAMM Federación Nacional de Municipios de

- México. Disponible en: https://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1138:coneval-reve-la-fracaso-de-politica-social-de-felipe-calderon-en-municipios-190-ciudades-concentran-el-50-de-los-pobres-de-mexico&catid=242:e-ventos-y-actividades-2012&Itemid=1
- GARRETÓN, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. ARCIS/CLACSO.
- GÓMEZ, J. (2010). *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal*. ARCIS/PROSPAL/CLACSO.
- HARVEY, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Akal.
- LÓPEZ-CALVA, L., LUSTIG, N., SCOTT, J. y CASTAÑEDA, A. (2018). Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay. En R. De la Torre, E. Rodríguez e I. Soloaga (Coords.). *Política social y bienestar, México desde el año 2000*. pp. 127-160.
- MADERO, G. (2023-10-16). *El sistema de partidos mexicano y su papel en la conformación de un modelo de libre mercado en México a partir de la década del ochenta del siglo XX*. (Y. Santos, Entrevistador)
- MEDINA, I. (2009). El Sindicato Mexicano de Electricistas y la liquidación de “Luz y fuerza del Centro”. En *Análisis Plural*. 2 Semestre. pp. 94-108.
- FRIEDMAN, M. (1983). *La libertad de elegir*. Ediciones Orbis.
- NAUFAL, G. (2022-06-07). CLACSO. CLACSO. Disponible en: https://www.conferenciadclacso.org/programa/resumen_ponencia.php?&ponencia=Conf-1-3650-46215&eje=3
- ORTEGA, R. y SOMUANO, M. (2015-06-20). El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. En *Foro Internacional*. pp. 5-15.
- ORTIZ, M. (2014). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. En *Sociológica*. pp. 165-200.
- PACTO POR MÉXICO (2012-12-02). *Secretaría de Relaciones Exteriores*. Disponible en: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2018). *Sexto informe de gobierno 2017-2018*. Disponible en: <https://www.gob.mx/busqueda?ut->

[f8=%E2%9C%93#gsc.tab=0&gsc.sort=&gsc.q=sexto%20informe%20de%20gobierno%202017](https://www.gob.mx/busqueda?utf8=%E2%9C%93#gsc.tab=0&gsc.sort=&gsc.q=sexto%20informe%20de%20gobierno%202017)

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: <https://www.gob.mx/busqueda?utf8=%E2%9C%93#gsc.tab=0&gsc.sort=&gsc.q=Plan%20de%20desarrollo%202012>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001). *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>
- PUELLO-SOCARRÁS, F. (2014-02-26). *Ocho tesis sobre neoliberalismo (1973-2013)*. En *Espacio Crítico*. Núm. 18.
- REVELES, F. (2020). *Gobiernos y democracia en América Latina. ¿En busca de la igualdad social?* UNAM-Teseo.
- SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- VALENCIA, E. y BARBA, C. (2022). Progres-Oportunidades-Progres (PROP). La implosión de un programa innovador en el régimen de bienestar dual mexicano. En R. Cordera y A. Ziccardi (2022). *Las políticas sociales en México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018*. pp. 513-532. México: UNAM, Siglo XXI.
- WILLIAMS, R. (2004). La hegemonía. D. A. Alain Basail Rodríguez. En *Sociología de la cultura*. Vol. I. pp. 192-212.
- YASCHINE, I. (2022). Progres-Oportunidades-Prospera: continuidades y cambios en su diseño. En R. Cordera y A. Ziccardi (2022). *Las políticas sociales en México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018*. pp. 490-512. México: UNAM, Siglo XXI.

Fecha de recepción: 5 de febrero de 2024

Fecha de aceptación: 30 de enero de 2026

DOI: <https://doi.org/10.29092/uacm.v23i61.1324>

