

# Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional

Volumen 31, Número 57. Enero - Junio 2021

Revista Electrónica. ISSN: 2395-9169

---

Reseña

Puntos de partida y de llegada: los retos sociales de la 4T

Starting points and destinations: The social challenges of the 4T

DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v31i57.1073>  
e211073

Pablo Enrique Yanes Rizo\*

Fecha de recepción: 14 de diciembre de 2020.  
Fecha de evaluación: 15 de diciembre de 2020.  
Fecha de aceptación: 18 de diciembre de 2020

\*Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
Sede Subregional México.  
Boulevard Miguel de Cervantes Saavedra 193, piso 12.  
Colonia Ampliación Granada. Ciudad de México, C. P. 11550  
Tel. 55 41705671  
Dirección: [pablo.yanes@cepal.org](mailto:pablo.yanes@cepal.org)

Huesca, Luis, Ordóñez, Gerardo y Sandoval Godoy, Sergio A. (Coords.) (2020).  
*Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación.*  
México, CIAD/Colef.

---

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.  
Hermosillo, Sonora, México.



De gran oportunidad ha resultado la publicación del libro *Los retos de la política social en el sexenio de la cuarta transformación* editado por el Colegio de la Frontera Norte (Colef), el Centro de Investigaciones en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y la Red Mexicana de Investigación en Política Social (Rempiso), coordinado por Luis Huesca, Gerardo Ordóñez y Sergio A. Sandoval. El libro es producto de un seminario sostenido en octubre de 2018, en vísperas de la toma de posesión de la nueva administración, y por ello cumple con un doble propósito. Por un lado, puede leerse como un corte de caja o un estado de la cuestión social en el final del ciclo de los gobiernos neoliberales de las últimas décadas en México y, por el otro, como el enunciado tentativo de expectativas, prioridades y alertas para una agenda de transformación social en el país.

No es, por ende, no podía serlo, un balance de los primeros años de la administración respecto a la política social, más aún cuando el seminario y el proceso de edición fue previo al estallido de la pandemia COVID 19, que ha implicado retos y nuevos desafíos para la política social. No obstante, lo anterior, en varios de los trabajos se pueden encontrar claves importantes (en salud o garantía de ingresos, por ejemplo) para encarar las necesidades en materia de bienestar que la pandemia ha revelado con crudeza. El libro reúne catorce capítulos en donde se combina el análisis sectorial de dimensiones específicas de la política social (salud, trabajo, ingresos, energía) con estudios de casos específicos tanto en mesogobiernos (Ciudad de México, Estado de México) como en municipios de Oaxaca, Veracruz o Nuevo León.

Se trata de un libro esencialmente analítico que formula de manera insistente preguntas sobre las transformaciones necesarias, no solo de las políticas sociales, sino del régimen de bienestar en su conjunto, y que puede resumirse en la preocupación común por el tipo, alcance, velocidad y transformación de los cambios estructurales en el ámbito de la cuestión social y su institucionalidad que se valoran como críticos o, incluso, como indispensables. Desde la introducción Huesca, Ordóñez y Sandoval se preguntan si “¿Es viable la transformación de las políticas sociales sin una reforma

fiscal que permita acrecentar los recursos del Estado para financiar las mejoras en cobertura y calidad necesarias? ¿Es posible llevar a cabo reformas fiscales redistributivas en las que se generen más ingresos que provengan de las grandes fortunas y empresas controladoras con grandes nichos en los mercados?” (p. 13). Esta es una preocupación que se mantiene a lo largo del texto con reflexiones de distintos autores.

El libro abre con un sugerente ensayo de Gerardo Ordóñez en el que postula que en los llamados gobiernos de la alternancia (2000-2018) lo que se encuentra es una línea de continuidad en lo fundamental de sus políticas sociales enmarcadas en los principios de subsidiariedad, focalización, igualdad de oportunidades y estancamiento de la participación pública. Ordóñez pone el acento en las transformaciones en las políticas laborales, la expansión vía el Seguro Popular de la cobertura en salud, pero con detrimento de la calidad. En materia de seguridad social llega a una conclusión desalentadora: “después de la privatización de los fondos de pensiones, la descapitalización de los institutos de seguridad social y la promesa fallida de un seguro de desempleo queda muy poco del sistema mexicano de seguridad social” (p. 42)

Rodríguez y Jaramillo, por su parte, llaman la atención sobre la necesidad de recuperar el análisis de la dimensión laboral en el campo de la política social, la relevancia de los nuevos debates y propuestas para desvincular el acceso a la salud y la protección social de la condición laboral, a la relevancia de orientarse hacia un financiamiento sustentado en impuestos generales y a no encajonarse en que la única alternativa para avanzar en lo anterior es mediante la eliminación de la tasa cero y las exenciones al impuesto al valor agregado (IVA). No con menos énfasis subrayaron la relevancia de fortalecer la inspección laboral como un área estratégica de intervención pública para la garantía de los derechos laborales.

En México, más que un Estado de Bienestar existe un Estado social básico, nos dice Jorge Arzate y propone la incorporación de la categoría de cohesión social como un posible elemento

articulador de una nueva política social en la que haya, nos dice, ciudadanos activos, en donde se supere el modelo asistencial-patrimonialista y en el marco de la cohesión social se democratice el espacio público. Dada la compleja institucionalidad de la política social, caracterizada por el autor como una maraña de instituciones, políticas y programas con densidad territorial, pero sin capacidad efectiva para superar la discriminación y la exclusión social, conviene preguntarse, nos dice, sobre los márgenes reales que existen para un cambio de régimen, dejando abierta la respuesta para futuros debates.

En los años recientes, uno de los momentos más intensos de discusión y debate sobre los derechos sociales, los derechos humanos y la institucionalidad pública lo constituyó el proceso de redacción y aprobación de la Constitución de la Ciudad de México. En su ensayo Manuel Canto se centra en el papel que pueden jugar en el reconocimiento y expansión de derechos los mesogobiernos (y en particular uno con las dimensiones del Gobierno de la Ciudad de México) y, sobre todo, señala las contribuciones que en esta perspectiva reúne la Constitución de la Ciudad.

Para el autor sus principales contribuciones pueden resumirse “en méritos innovadores como son: *a*) a diferencia de otros procesos de surgimiento de estados de la federación —ésta no lo es pero se asemeja a esos procesos— no se trató de la simple adaptación de los preceptos federales al ámbito estadual, sino del replanteamiento de las formas de gobierno y de los valores que orientan la acción pública a partir de una discusión interna; *b*) por ello introdujo varias de las tendencias que se han observado en los recientes procesos de cambio constitucional en América Latina, principalmente la centralidad otorgada a los derechos humanos y a la participación ciudadana; *c*) el haberse dado a través de un proceso participativo con restricciones que generaron la paradoja de que el público se hubiera interesado muy poco en ir a las urnas — cerca de 29 por ciento de la lista nominal de electores, pero con amplia participación del público

organizado, tanto en la elaboración del proyecto de constitución, como en la formulación y cabildeo de propuestas.” (p.115).

Muy ilustrativo sobre el alcance del debate que debiera adquirir la discusión en torno al régimen de bienestar es el documentado y sugerente texto de Barba, Jaramillo, Valencia y Zazueta sobre un tema de gran actualidad, las posibles alternativas para una reforma del sistema de salud en clave universalista. Este ensayo hace un ilustrativo y detallado recorrido por el concepto de régimen de bienestar y, en particular, por las distintas maneras de abordar la lógica del universalismo. Al igual que en otros ensayos reunidos en el libro, los autores coinciden en definir como minimalista el tipo de universalismo construido en México articulado en torno, nos señalan, a una visión residual de la política social. Proponen la categoría de *inclusión inferiorizante* para definir la manera cómo los sectores más carenciados y con menos vínculos con los mercados laborales formales acceden a la prestación de servicios públicos, de manera destacada a la salud.

De la mayor relevancia en este ensayo es el enfoque de coaliciones y de complejidad política en los procesos de reforma posible al sistema de salud mexicano en clave de universalización consistente con el enfoque de derechos y los máximos posibles alcanzables. Insisten en la importancia de que dicho proceso de reforma tenga lo que denominan como la generación de una dinámica universalista, esto es, se requiere de un momento inaugural o un pacto de creación de un sistema de salud pública universal que suponga compromisos de largo plazo y que incluya, al menos, las dimensiones del financiamiento, la unificación estructural, la homologación al alza de las coberturas médicas y el complejo tránsito hacia un sistema basado en impuestos generales más que en cuotas obrero-patronales, pero no dejan de alertar que ello no debe significar el desfinanciamiento de la seguridad social. Menudo desafío el que nos plantean.

Desde una mirada realista, pero ambiciosa y desde una perspectiva de economía política de la salud, los autores dejan en claro que “la reforma del sistema de salud con un enfoque universalista implica negociaciones sociopolíticas complejas: el sector salud generalmente atrae el interés público por su relevancia (la salud), por su generalización (afecta a toda la población), por su peso económico (a pesar de su debilidad en México, implica seis por ciento del PIB), por la diversidad de sus actores (privados, gubernamentales, sindicales, asociativos, médicos, etc.), por su dinamismo tecnológico (biomédico, con relaciones nacionales e internacionales) y por su historia (expresada en instituciones con largas trayectorias e inercias acumulativas). Así, el análisis de las negociaciones complejas y los vetos posibles son centrales”. (p. 171)

El análisis del sector salud es prominente en el libro y varios autores tienen contribuciones para su caracterización, así como la formulación de propuestas de reforma. Martínez y Tarragó, por ejemplo, ponen el acento en la débil apropiación social de la perspectiva de derechos sociales exigibles y destacan la persistencia de una cultura de lo que denominan como beneficiarios gratificados con las ayudas que reciben a pesar de las carencias en calidad de los servicios que reciben. Así, ponen de relieve la paradoja de que “la gratitud por parte de los pacientes contrasta con las expresiones de los mismos entrevistados en cuanto a la calidad en las clínicas, especialmente en relación con la atención médica, el abasto de medicamentos, la infraestructura y la gestión”. (p. 255)

La segmentación de los servicios sociales no solo crea ciudadanía diferenciadas, sino que conforme a Huesca y Molina genera desigualdades. No constituye una conclusión menor y se pone el acento en otra de las mayores paradojas de la política social. Por un lado, su propósito es abatir desigualdades y carencias, pero, por el otro, en una estructuración segmentada y jerarquizada de prestación de servicios y acceso a derechos que puede tener resultados contrarios a estos propósitos.

Boltvinik, Damián, Jaramillo y De la Torre presentan un detallado e incisivo análisis de las limitaciones estructurales de los programas de transferencias monetarias condicionadas focalizadas vigentes en México en las dos primeras décadas del siglo, en particular del programa central Progresas-Oportunidades-Prospera (POP) y formulan una propuesta para su sustitución de fondo por el reconocimiento y puesta en práctica del Ingreso Ciudadano Universal como nuevo derecho, no sujeto a condicionalidades y para toda la población.

Los autores y la autora consideran que los problemas del POP son de diseño y, no como algunos consideran, de implementación. En particular insisten en lo que llaman los tres errores fundamentales: un sesgo hacia la pobreza rural que subestima la magnitud real de la pobreza en el país, la creencia en la eficiencia de la focalización para evitar tanto errores de exclusión como de inclusión y la asunción de que era un programa blindado contra el clientelismo. Al análisis de las limitaciones de diseño del POP los autores y la autora argumentan la necesidad de su sustitución por el ingreso ciudadano universal también desde la perspectiva del profundo impacto de la revolución tecnológica en la sustitución masiva y acelerada de puestos de trabajo y a la necesidad de desvincular el ingreso del trabajador asalariado convirtiéndolo en un nuevo derecho de ciudadanía. En esta dirección presentan una síntesis de la iniciativa de ley que en su momento presentó la diputada Damián en la Cámara de Diputados.

Señalan de manera enfática que “la única vía que permitirá al país modernizarse, desarrollarse y, simultáneamente, erradicar la pobreza (toda, no sólo la pobreza extrema), es el ingreso ciudadano universal (ICU) que debe reemplazar al POP en materia de TM (transferencias monetarias) que con el ICU serán universales, incondicionales y suficientes para vivir dignamente. La salud y la educación deben mejorarse radicalmente y deben proveerse gratuita y universalmente, como complemento indispensable del ICU”. (p. 267)

Redactado al inicio de la administración los autores plantean en su ensayo que respecto al POP existen tres escenarios: *a)* mantenerlo sin (o con pocos y leves) cambios; *b)* introducir cambios de fondo; y *c)* remplazarlo con otra vía para reducir/eliminar la pobreza en México. Frente a estas alternativas concluyen que “lo que nosotros recomendamos es remplazar totalmente las transferencias monetarias (TM) del POP con el ingreso ciudadano universal, suficiente e incondicional (ICUSI)”. (p. 310). Al igual que otros de los ensayos incluidos en el libro llaman a elevar la altura de miras sobre la política social, ya que vivimos en lo que denominan una época de rupturas conceptuales y reales que deben conducir a nuevas alternativas, apenas recientemente inimaginables, como el ingreso ciudadano universal y las indispensables transformaciones en la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general.

Es casi una tarea imposible sintetizar el conjunto de contribuciones al análisis de la política social incluidos en un libro abarcador, ambicioso, diverso y polifónico. Nada sustituye a la lectura, ya que una reseña es más una invitación a leer que un resumen suficiente y autocontenido. Por ello no pueden dejar de mencionarse también los aportes del libro en la reflexión sobre seguridad alimentaria, pobreza energética o el estudio de programas subnacionales específicos como el salario rosa en el Estado de México. Como decía con anterioridad, en el texto hay un diálogo constante entre los conceptos y las políticas y entre las dimensiones nacionales y locales.

La tensión entre las expectativas, las necesidades, los márgenes de acción y la necesidad de balances futuros constituyen buena parte de las reflexiones con las que Huesca, Ordóñez y Sandoval cierran el volumen. No dejan pasar la valoración del momento especial que representa para México la llegada de una nueva administración con un discurso pro-pobre y redistributivo al mismo tiempo que señalan dudas: “Para los académicos que participamos en esta obra, preocupa, sobre todo, la manera en cómo habrán de conciliarse las iniciativas de



política social redistributivas con las estrategias económicas y de finanzas públicas de corte neoliberal basadas en la austeridad del gasto público, el control de la inflación y la deuda gubernamental, además de la disminución de la burocracia”. (p. 447)

Sin embargo, son también concientes de la complejidad del momento que vive México y de las tendencias contradictorias que representan el fuerte apoyo social, por un lado, y, como lo señalan explícitamente, la persistencia de privilegios y excesos arraigados por años y los condicionantes externos por el tipo de inserción en la globalización seguida por México. Más allá de estas restricciones los autores dejan en claro su posición, seguramente compartida por el conjunto de autores, hombres y mujeres, incluídas en el libro: “insistimos en recuperar la pertinencia de generar nuevos enfoques de política social de corte universalista, con miras a contribuir en el diseño de políticas y programas públicos más efectivos y viables que pudieran ser aplicables en el corto plazo en México”. (p. 452)

En los años subsiguientes habrá oportunidad y necesidad de valorar en qué medida logró avanzarse en la transformación del régimen de bienestar en México. Por lo pronto en el libro “Los retos de la política social en el sexenio de la cuarta transformación” puede encontrarse una buena recapitulación de la herencia en política social de los gobiernos anteriores, de las condiciones en que inició la administración del presidente López Obrador y, sobre todo, una rica y estimulante síntesis de iniciativas y propuestas de transformación.