

Dilemas de la perspectiva gubernamental del bienestar social. Mercado, regulación y solidaridad

Manuel Canto Chac
Pedro Moreno Salazar*

Introducción

Tal vez en pocos sexenios como en el encabezado por Salinas de Gortari ha habido una pretensión de modificar tan a fondo las prácticas gubernamentales del Estado surgido de la Revolución Mexicana. La "reforma del Estado" aparece como la perspectiva del sexenio, dentro de ella se plantea un dilema fundamental relacionado con la política social: dado que se han agotado las reformas de la Revolución se presenta la necesidad de optar entre un Estado propietario o un Estado justo:

Frente a estas nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra revolución han agotado sus efectos y ya no son la garantía del nuevo desarrollo que exige el país [...] La tesis

* Los autores son profesores- investigadores del Área de Política y Gestión Pública del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco.

que asocia estatismo con progreso surgió en el mundo ante el fracaso del ultraindividualismo de los años veinte, por la autorregulación fallida del mercado y la gran depresión que le siguió [...] Fue una justa bandera. Pero hoy sólo defiende los privilegios de viejas capas aferradas al *status quo* [...] Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo [...] el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo.¹

A su vez, esta reforma del Estado tiene un contenido específico, el de la solidaridad:

La reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario.

Esta solidaridad que define el Ejecutivo mexicano trata de tomar distancia discursiva tanto del neoliberalismo como del estatismo, encuadrándose en un marco denominado liberalismo social:

El neoliberalismo coloca al Estado en un tamaño y responsabilidades mínimas, al margen de la vida nacional, indiferente a las [sic] diferencias y a las distancias entre opulencia y miseria [...] los nuevos reaccionarios quisieran ver regresar al Estado excesivamente propietario, expansivo, con una burocracia creciente, erigida en actor casi único [...] Nuestro liberalismo social, en cambio, promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social³

Ubicado entonces en sus marcos generales el uso que se le ha dado en el último sexenio a la expresión solidaridad podríamos pasar a formular algunas preguntas que le den cauce a nuestra exposición: ¿significa la idea de Estado solidario una superación de los dilemas entre mercado y regulación?, ¿cuáles son las matrices teóricas de esta expresión?, ¿cuál es el marco de congruencia que podría tener con las perspectivas que orientan a la economía y la política?

En una primera parte analizaremos las diferentes matrices teóricas en las que se podría

¹ C. Salinas de Gortari. *Primer informe de gobierno*, suplemento de *La jornada*, 1 de septiembre de 1989.

² PRONASOL. *Informe de Ejecución*, p. 2.

³ C. Salinas de Gortari. *Diez tesis sobre el liberalismo social*.

ubicar esta discusión, y que se hacen presentes de una manera poco ordenada en el discurso oficial, esto con la intención de contribuir a establecer algunas premisas que puedan contribuir a la no menos desordenada discusión que se ha dado sobre el tema en cuestión. Enseguida intentaremos una caracterización de la estrategia de la política social del sexenio de Salinas, contrastándola con otros modelos que se han puesto en práctica en México para, finalmente, proponer algunas reflexiones, a manera de conclusión, sobre la congruencia a nivel conceptual y práctico, con las implicaciones de los referentes teóricos por un lado y, por otro, con los demás niveles de la estrategia gubernamental,

1. Mercado, regulación o solidaridad

Parece que es ineludible a toda política social plantearse las causas del fenómeno que pretende atender: en el caso de la estrategia social del actual gobierno, el objeto fundamental de la política social es el combate a la pobreza. Diversas son las acciones que los gobiernos han desarrollado en contra de ella, puesto que distintos son los diagnósticos de los que se ha partido y éstos, a su vez, tienen que ver con la diversidad de abordajes teóricos con que se enfoca, no solamente el asunto de la pobreza, sino el funcionamiento de toda la sociedad.

Dos son, en particular, las perspectivas que a todo lo largo del siglo XX se han disputado la hegemonía de la interpretación y la prescripción, las que parecen seguir ciclos alternativos entre una y otra, pero sin salirse nunca del dilema: mercado o regulación. Esto es, desde una perspectiva se creería en la capacidad de autocontrol, de crecimiento autosostenido, de autorregulación a partir de la libre *competencia* de los agentes económicos (también en el ámbito de lo político y de lo social); de otra, se desconfiaría de la competencia como mecanismo de autocontrol y se reclamaría la existencia de un agente al margen de la competencia que introdujera la racionalidad en el sistema social a través de la *regulación*.

Podemos decir, entonces, que en torno de estos términos (competencia o regulación) se han elaborado los principales modelos teóricos, no solamente para el ámbito de la economía, sino también para otros aspectos de la vida social⁴ Intentaremos ubicar las coordenadas más amplias de los modelos referidos respectivamente a la noción central de competencia y de

⁴ Con esto no se quiere decir que sea a partir del ámbito de la economía como se conceptualizan los demás aspectos analíticos de la sociedad, los que —de esta manera— aparecerían como epifenómenos de la economía; simplemente se trata de dos conceptos cuya matriz teórica traspasa las consideraciones sólo económicas, que obedece a una concepción más amplia de la interacción social, aunque su primera formulación se haya dado en el campo de la ciencia económica.

regulación, y que han dado lugar a prácticas gubernamentales, para pasar a ubicar los términos de la discusión contemporánea en torno de la política social.

La primera perspectiva con la que nos podríamos encontrar es aquella —asociada al puritanismo— que ubicaría el problema de la pobreza y de la miseria como algo estrictamente individual, como consecuencia de un fracaso personal. Esta perspectiva se ubicaría a su vez en un marco más amplio en el que se sustentaba la incapacidad de j0 político (sea por medio de sus instituciones o de sus leyes) para operar cualquier tipo de solución a estos problemas. Bentham lo expresa con claridad cuando se interroga y responde a sí mismo:

¿Qué pueden hacer las leyes en pro de la subsistencia? Directamente nada. Lo único que pueden hacer es crear motivos, es decir, castigos o recompensas, que lleven a los hombres a atender su propia subsistencia. Pero la naturaleza misma ya ha creado esos motivos, y les ha insuflado suficiente energía. Antes que existiera la idea de las leyes, las necesidades y los placeres habían hecho a ese respecto todo lo que podrían hacer las leyes mejor concertadas.⁵

Si entonces el éxito o el fracaso en la subsistencia son un asunto exclusivamente individual, el de la pobreza pasa a ubicarse, junto con todas las demás situaciones sociales, en el ámbito de la competencia; por el contrario, desde fines de siglo XIX —tan pronto como se dio el triunfo del liberalismo y al mismo tiempo la conciencia de la crisis del propio liberalismo— surgieron nuevos planteamientos en torno de la concepción de la pobreza y de la necesidad de una acción pública al respecto; la pobreza ya no aparece exclusivamente como un asunto individual sino que asume una dimensión social y, en consecuencia, se presenta como un problema público que debiera ser gubernamentalmente atendido por medio de la seguridad social:

El concepto de "seguridad social" se basaba en la idea —generada por la miseria masiva de la crisis económica mundial y que se apartaba de la tradición individualista-puritana de los Estados Unidos— de que la pobreza no era producida por un fracaso personal, sino por las circunstancias sociales y que, por lo tanto, tenía que ser combatida con medidas colectivas públicas.⁶

Esta perspectiva desembocará en la conformación del Estado de bienestar social (EBS), que recoge, entre otros, diversos planteamientos de la teoría económica de Keynes, del informe sobre la pobreza de Beveridge, la discusión en torno del paso de la concepción de Estado de

⁵ C. B. Macpherson. *La democracia liberal y su época*, p. 39.

⁶ Gerhard Ritter. *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación Internacional*, pp. 30-31.

derecho a la del Estado social de derecho que desarrollará la socialdemocracia alemana, así como una diversidad de desarrollos propiciados en las décadas de auge de la "gran teoría".

Durante el siglo XX se puede decir que predominó el modelo de EBS, gestado en las primeras décadas y cuya aparición triunfante se dio en los países llamados desarrollados después de la Segunda Guerra. Podemos decir que la noción central es la de la capacidad del gobierno de jugar la función de síntesis de la conflictividad social. Este modelo descansa sobre una trilogía de funciones reconocidas al gobierno: regulación económica, procuración del bienestar social y negociación política corporativa.⁷ Frente a la exaltación de la competencia, este modelo pone en el centro, no su anulación, sino su regulación por medio de la ampliación de las funciones del aparato gubernamental. Con mayor o menor intensidad, esta es la estrategia que se impondrá en la mayoría de los países desarrollados; su presencia cubrirá el arco de tiempo de la "edad de oro" del Estado (1945 -1975) y su crisis dará lugar al replanteamiento de todas las concepciones teóricas; sobre ello volveremos al iniciar el apartado siguiente.

Una tercera fórmula que coexistirá con la del EBS es la desarrollada en la experiencia alemana de la segunda posguerra y conocida como Economía social de mercado (ESM):

Esta expresión [economía social de mercado] sólo oculta la creencia de que el mercado competitivo crea crecimiento, eficiencia y un equilibrio general, pero le falta la justicia social. El primero tiene que ser protegido contra los monopolios y los *cartels* por una política de competencia; el último necesita algunos acuerdos especiales para los mercados laborales y un sistema de seguridad más o menos global (servicio de salud, pensiones, etc.).⁸

Esta práctica de política social acompañaba una concepción de la política económica inspirada en el neoliberal Eucken quien:

Describe el celo económico del "compromiso de mercado", es decir, las medidas políticas gubernamentales que conforman el mercado. Ello significa que la intervención económica del Estado debe limitarse a modificar los parámetros o los datos del entorno del mercado de la empresa; no debe permitirse la intervención directa.⁹

⁷ Manuel García-Pelayo. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*.

⁸ K. G. Zinn. "El mercado social en crisis", p. 110.

⁹ *Ibid.*, p.115.

Un análisis que goza de general aceptación ha dicho lo siguiente acerca de este modelo alemán:

A menudo se ha cuestionado si la llamada "economía de mercado libre socialmente consciente" merecía realmente el epíteto de "social" (en su significado de "justa"), dada una exorbitante desigualdad en las riquezas, un progreso reducido y lento hacia una distribución más amplia de la renta, una difusión limitada del poder económico o la descontrolada influencia en la política económica oficial ejercida por gritones y bien financiados grupos de presión y camarillas. Parece que el progreso social ha sido más lento que el económico.¹⁰

A nivel ideológico —menos que a nivel de realizaciones concretas— aparece en Inglaterra, primero, y en Francia, después, la corriente que será denominada posteriormente como liberalismo social; su propósito fundamental es el de afirmar una libertad positiva por contraposición a aquella que es pensada exclusivamente como los límites del poder político frente a las libertades ciudadanas; afirmación que no les lleva a negar el individualismo, sino a considerar que para el desarrollo de las potencialidades del individuo, Estado y derecho son instituciones adecuadas, reaccionan contra el antiestatismo del liberalismo clásico, pero no ponen al Estado en el centro de la sociedad. En sus orígenes reaccionan también contra la idea del darwinismo social y proponen el apoyo de los débiles, menos como un deber moral y más como una necesidad utilitaria:

Montague armó una hábil refutación de la analogía en que se basaba el darwinismo social. La libre competencia, alegaba, deja a los débiles indefensos. Pero en la sociedad los débiles están lejos de ser los peores, y de todos modos, a diferencia de lo que ocurre en la naturaleza, en la sociedad las víctimas de la evolución no son eliminadas por completo sino que persisten como un peso muerto sobre el cuerpo social. Siendo así ¿por qué no ayudarlas, especialmente cuando su degradación termina por perjudicar al todo?.¹¹

Para establecer el último de los elementos del cuadro nos hace falta señalar algo en relación con el concepto de solidaridad. Los orígenes etimológicos parece que habría que ubicarlos en la expresión latina *solidarius*, derivado del verbo *solidare*=consolidar, reunir muy estrechamente. Sin lugar a duda, el uso que tuvo la perspectiva doctrinaria de solidaridad en el siglo XX está estrechamente vinculada al pensamiento social de la Iglesia católica, surgido hacia

¹⁰ K. Hardach. "Alemania 1941-1970", en C. Cipolla (coord.). *Historia económica de Europa*, t. VI, p. 238.

¹¹ José G. Merquior. *Liberalismo viejo y nuevo*, p. 135.

fin del siglo XIX con el papa León XIII. Frente a la decadencia del peso político de la institución religiosa y su confinamiento al campo de la vida privada, las encíclicas leoninas parecen ser una propuesta de recuperación del peso social que la modernidad le había quitado a la Iglesia católica.

Frente a las dos alternativas que el final del siglo ofrecía para el ordenamiento de la vida social: liberalismo o socialismo, mercado o Estado, competencia individualista o lucha de clases, León XIII ofrece la fórmula de la que sólo años después se llamará Doctrina social de la Iglesia (DSI), en la que juega un papel fundamental la idea de solidaridad. Desde este ámbito:

El solidarismo, tal como nosotros lo entendemos, es en comparación con el individualismo y el colectivismo, no la combinación de ambos, sino un tercer principio social fundamental, que considera la individualidad y la "sociabilidad" (o propensión a formar sociedad) como igualmente primigenias en la esencia del hombre.¹²

El solidarismo también tuvo una vertiente laica en el pensamiento del francés Leon Bourgeois:

Esta doctrina intenta hacer históricamente aceptable la noción de contrato que John Locke y [...] J. J. Rousseau han planteado como fundamentadora de la soberanía legítima del Estado [y sustituye la noción de contrato por la de cuasicontrato]. El hecho de nacer en una sociedad humana compromete inmediatamente al individuo respecto a ésta; pero el compromiso es bilateral: la sociedad se compromete también a reparar lo que pueda haber de injusto en el hecho de nacer en esta sociedad y no en otra, en este lugar y no en aquel. Desde ese momento, las leyes —actos de voluntad colectiva— tienen que remediar las injusticias y restablecer la igualdad. Promulgar y hacer aplicar semejantes leyes es precisamente la función del Estado, que "no es nada más que el garante de todos los contratos [que] deberá dar a los que son acreedores y hacer pagar a los que son deudores".

Sin embargo, el desarrollo más profundo del concepto de solidaridad es realizado por el filósofo alemán Max Scheler:

Para Scheler [la solidaridad] pertenece a la esencia de la persona individual que

¹² Nikolaus Monzel. *Doctrina Social*, p. 313.

¹³ F. Chatelet et al. *Las concepciones políticas del siglo XX*, p. 78

en la realización de sus actos sea dada a sí misma como formando parte de una comunidad. La conciencia no es sólo conciencia de un mundo sino conciencia de una comunidad [...] La cuarta y suprema forma de unidad social consiste en la unidad de personas particulares independientes e individuales en una "persona colectiva". La persona colectiva consiste en la unidad de un centro espiritual de actos respecto de un mundo peculiar de valores. Ahora bien, hay dos grandes esferas de valores a realizar, a las que se dirigen dos personas colectivas: a los valores espirituales de cultura corresponde la nación, a los valores religiosos de salvación, la Iglesia. La nación ha sido generalmente absorbida por el Estado, cuya esencia está en el dominar. A la Iglesia compete, en cambio, servir a la salvación solidaria y total de todas las personas finitas.¹

Es esta concepción de la solidaridad la que está en la base de la doctrina social de la Iglesia y que en algunas de las principales expresiones del magisterio pontificio aparece de la siguiente manera:

Obreros y empresarios deberán amoldarse en sus mutuas relaciones a los principios de la solidaridad humana y a la norma de una convivencia cristiana y fraterna: con frecuencia, ya sea esa inmoderada competencia que propugnan los llamados liberales, ya sea la lucha de clases de tipo marxista, son no menos contrarias a la doctrina cristiana que a la propia naturaleza del hombre.¹⁵

Nos invitamos a construir la sociedad sobre la base de esta solidaridad y no sobre sistemas vanos e inestables. Dicha solidaridad requiere que desaparezcan las desproporciones estridentes e irritantes en el tenor de la vida de los diversos grupos de un mismo pueblo.¹⁶

Y es a la que se refería Juan Pablo II cuando en su segundo viaje a México afirmó:

El Valle de Chalco podrá convertirse así en un ejemplo elocuente de lo que es capaz de producir la virtud cristiana de la solidaridad cuando ha calado en la conciencia, en el corazón y en la práctica de un pueblo cristiano la doctrina social de la Iglesia [...] Invito pues a los cristianos y a todos los hombres de

¹⁴ Eusebi Colomer. *El pensamiento alemán de Kant a Heidegger*, t. III, pp. 431 -433.

¹⁵ Juan XXIII, cit. por G. Rodríguez (comp.). *Estado, privatización y bienestar*, p. 1148.

¹⁶ Pío XII. cit. por G. Rodríguez, *ibid*, p. 1048.

buena voluntad de México a despertar la conciencia social solidaria: no podemos vivir y dormir tranquilos mientras miles de hermanos nuestros, muy cerca de nosotros, carecen de lo más indispensable para llevar una vida humana digna.¹⁷

Con todos estos elementos pasemos ahora a intentar la integración de los temas que están en juego cuando se habla en México de una "reforma del Estado", basada en un "liberalismo social", que propone un "Estado solidario".

2. Del Estado de bienestar a la sociedad de bienestar

Abundante es ya la bibliografía que analiza las principales características del EBS y de su crisis (Muñoz de Bustillo, Rodríguez, Benedicto y Reinares, entre otros). No es nada novedoso tampoco afirmar que el grueso de las críticas han provenido de los planteamientos neoliberales; nos circunscribimos a señalar aquellos puntos en que estas se pueden sintetizar.

Para el discurso liberal de la actualidad, lo que ha ocurrido en las décadas de la segunda posguerra ha sido un largo periodo de dirigismo estatal en el que el crecimiento económico y el bienestar social se dieron a costa del derroche y la distorsión económica; durante esta etapa los gobiernos desarrollaron una excesiva normatividad, que ahogó el sano dinamismo que sólo puede asegurar la iniciativa de la empresa; frente a ello es imprescindible que el mercado reasuma el papel que le corresponde en cuanto a asignador de recursos y distribuidor de ingresos, esto implica desarrollar un proceso de desregulación de la producción y flexibilización de las relaciones laborales, que se han visto constreñidas en marcos normativos y políticos (contratos colectivos y organizaciones sindicales) que no favorecen el aumento de la productividad.

Este mismo discurso, en cuanto a lo específicamente referido a políticas de bienestar social, presentará varias posiciones; para algunos, el nivel de bienestar que han alcanzado los países desarrollados les permite pensar en un futuro de bienestar sin crecimiento económico;¹⁸ para otros, el bienestar en los países subdesarrollados tiene que ser pensado como consecuencia del crecimiento económico "ordenado, sano", que sobrevendrá después de la etapa de reajuste; finalmente, algunos creen que el bienestar tiene que ser pensado como una estrategia de subsidio y corrección de los extremos de desigualdad social que el funcionamiento del mercado genera,

¹⁷ Juan Pablo II. "Discurso en Chalco", *Segunda visita pastoral a México*, núm. 102 y 103.

¹⁸ Ralf Dahrendorf. *Las oportunidades de la crisis*.

así también como estrategia de reducción de la conflictividad social, pero previendo que esto no signifique ni un subsidio a los "gorriones" ni que tampoco se procese a través de la ineficiente maquinaria gubernamental; corresponsabilidad y gestión privada serían los nuevos signos de la política de bienestar social, dado que el exceso de demandas hacia el gobierno y lo limitado de sus recursos para darles respuesta habría puesto en serios aprietos a la gobernabilidad; para tal propósito se requiere la disminución de los reclamos de los intermediarios sociales profesionales. La consecuencia que se sigue del diagnóstico anterior es que los gobiernos deben asumir tareas realistas y no aquellas que puedan ser desempeñadas con ventaja por los agentes privados; los bienes que en este planteamiento la sociedad reclamaría del gobierno son los que solamente él puede proveer, pues son bienes de autoridad.¹⁹ Deberán igualmente los gobiernos renunciar a la ilusión de programar globalmente a la sociedad y ocuparse de la atención de problemas específicos, ordenando racionalmente su actuación con base en las preferencias ciudadanas, teniendo muy presente el cálculo costo/beneficio como base de las decisiones racionales.²⁰ Todo lo anterior reclamaría la redefinición o reubicación de los márgenes de lo público y lo privado. Gobernabilidad, descorporativización y racionalidad vienen a ser las demandas.

En esta perspectiva, el supuesto antropológico que se asume es el del individuo utilitarista, racionalizador, en consecuencia, maximizador de su beneficio, cuyas diferencias con los demás las dirime a través de una democracia de carácter procedimental, cuya idea de justicia es que el reconocimiento de que todos los individuos aspiran a lo mismo es justo, lo que requiere la existencia "de un conjunto de principios, de forma general y universales en su aplicación, que han de ser reconocidos como instancias finales de apelación para jerarquizar las demandas conflictivas de las personas morales".²¹

En un panorama de esta naturaleza el hecho de que surgen acciones cooperativas (solidarias podríamos decir) es solamente del mismo cálculo costo-beneficio toda vez que el costo de no cooperar es inferior al de sí hacerlo. Este cálculo es asimismo el parámetro de la acción ciudadana y, en consecuencia, la clave de inteligibilidad de la democracia.²³ El intercambio político ya no se da entre gobierno y corporaciones, como en el modelo del EBS, sino entre gobierno e individuos, y más específicamente, entre gobierno y grupos de interés.

¹⁹ R. Benjamín. *Los límites de la política*.

²⁰ D. Mueller. *Elección pública*.

²¹ Fernando Vallespin Oña. *Nuevas teorías de contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*.

²² Mancur Olson. "La lógica de la acción colectiva", en *Diez textos básicos de ciencia política*.

²³

Anthony Downs. "Teoría económica de la acción política en una democracia", en *Diez textos básicos de ciencia política*.

Frente a las visiones críticas señaladas con respecto del EBS conviene hacer dos cosas: a) Por un lado, confrontar con los hechos para comprender hasta qué punto este discurso ha tenido eficacia para pasar a la acción, y b) Establecer algunas críticas objetivas al EBS sin asumir los compromisos teóricos con el neoliberalismo que normalmente —aunque no necesariamente— lo acompañan. Con respecto de lo primero, parece ser que el neoliberalismo no ha tenido la misma suerte en la práctica; si bien en los diferentes países se han hecho ajustes y recortes al gasto en bienestar, no se puede decir que el EBS sea cosa del pasado:

Después de casi dos décadas de polarización del debate en torno de la crisis estructural del Estado de bienestar es lo cierto que este sigue presente y ni sus funciones ni recursos han sufrido una alteración radical, sino una adaptación pragmática frente a la expansión y auge del mercado y las nuevas demandas sociales.²⁴

En cuanto a algunas críticas que se puedan establecer más allá de los compromisos teóricos podríamos señalar las siguientes:

- 1) Existe un problema real de ineficiencia en las políticas sociales del EBS dados los altos costos derivados, entre muchas otras razones, del peso de la dimensión del aparato burocrático que es necesario para llevar adelante la ejecución y el control de las acciones de bienestar (Halsey).
- 2) La anterior constatación lleva a plantear como otro de los problemas centrales la excesiva concentración de estas funciones en agencias gubernamentales, lo cual genera la imposibilidad de elección por parte del usuario, con la consecuente repercusión sobre la calidad del servicio.
- 3) Esto último también está relacionado con la falta de participación de los usuarios en la toma de decisiones sobre las políticas y la ejecución de los servicios.

Podríamos decir que eficiencia, mejoramiento cualitativo y participación en las decisiones es en la actualidad la trilogía sobre la cual parece irse construyendo un consenso. Para la visión liberal la única alternativa es, por supuesto, la privatización de los servicios y que la participación del usuario sea en tanto que ejerza su "poder de consumidor". Sin embargo, existen otras visiones, no comprometidas con el pensamiento liberal, que sin tampoco regresar a las posiciones del estatismo, plantean que habría que distinguir entre *prestación*, *regulación* y *financiación* de

²⁴ Gregorio Rodríguez. "Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología", en G. Rodríguez, *op. cit.*, p. 15.

los servicios de bienestar social, donde la última debiera ser hecha con fondos públicos y las dos primeras no necesariamente reclamar la intervención de agencias gubernamentales; a partir de lo anterior se propone la elaboración de fórmulas imaginativas que no se queden en perspectivas empresariales, sino que supongan una reforma democrática.²⁵

Antes de finalizar este apartado conviene también tomar en cuenta que, aun en los más ortodoxos discursos neoliberales, parece también haber un consenso sobre la necesidad de mantener algún tipo de protección social, con el fin de evitar "llegar a puntos de ruptura";²⁶ si bien ello no niega que se haya dado una derrota ideológica de los supuestos básicos del EBS:

Los cambios ideológicos sobre la propia noción de seguridad y bienestar en las sociedades avanzadas que llevan a cuestionar la funcionalidad, eficacia e incluso la equidad de los criterios de universalidad basados en el principio de la ciudadanía social (sobre todo respecto a aquellos programas dedicados a proteger a grupos sociales específicos), favorecen la extensión de los apoyos hacia un sistema de bienestar residual, individualista y fundado en la demostración de la necesidad.²⁷

Este último señalamiento nos introduce en el tratamiento del problema en medio de las tendencias que se vienen presentando en América Latina.

3. Las tendencias de las políticas sociales en América Latina

Los referentes teóricos o conceptuales que hemos venido señalando se mueven, como es evidente, en el marco de los países desarrollados; si es así es porque se ha estado tratando de indagar los antecedentes del discurso gubernamental y no porque se piense que estos sean los más adecuados para abordar la situación táctica de México o América Latina. Resultaría para cualquiera bastante difícil afirmar que ha existido un EBS latinoamericano. Si ejemplificamos con el caso de México nos encontramos por lo menos con tres rasgos importantes que no corresponden al modelo: a) La baja proporción del gasto público que históricamente se ha asignado al bienestar social;²⁸

²⁵ Hugo Ascoli. "Lo público y lo privado en el sistema de bienestar: el caso italiano", en G. Rodríguez, *op. cit.*

²⁶ Yehezkel Dror. "Los gobiernos y la política social en periodo recesivo", en OCOE. *El Estado protector en crisis.*

²⁷ J. Benedicto y F. Reinares. *Las transformaciones de lo político*, p. 21.

²⁸ Roger D. Hansen. *La política del desarrollo mexicano*, James W. Wilkie. *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social.*

b) El bajo nivel relativo del PIB *per capita*, y c) La inexistencia de un sistema político competitivo de alternancia en el poder.

Si bien en América Latina los modelos de políticas sociales presentan diferencias marcadas, se pueden establecer algunos referentes más o menos constantes en algunas etapas:

1) Desde la segunda posguerra el marco que prevaleció fue aquel que señalaba que la clave para la solución de los problemas sociales era el crecimiento económico, y el desarrollo social sería entonces consecuencia del desarrollo económico, pero sólo fue necesario que transcurrieran algunos años para que se demostrara que una cosa no llevaba necesariamente a la otra.

2) A partir del fracaso de la fórmula anterior se presentó otro modelo, vinculado a la teoría del capital humano: "En este contexto, el desarrollo social aparecía como el encargado de remover los obstáculos sociales para permitir el crecimiento económico y las políticas sociales [...] calificando recursos humanos, generando capacidad empresarial y de gestión, realizando las reformas que eran necesarias en la administración pública".²⁹

3) Sin embargo, tampoco de una acción centrada en el mejoramiento de la capacitación se siguió el aumento del empleo ni la redistribución del ingreso, de ahí que las estrategias se enfocaran a la concentración de acciones en áreas específicas, poniendo especial énfasis en la creación de infraestructura, en espera de que los efectos se irradiaran al entorno del área seleccionada; no obstante, tampoco en este caso los efectos correspondieron a las expectativas.

4) Finalmente, desde fines de la década de los 70 y principios de los 80, junto con el desarrollo de los regímenes autoritarios y las políticas de ajuste que llevaron a la práctica, se va imponiendo una nueva perspectiva: la de las acciones hacia los grupos más desfavorecidos, aquellos que se encuentran en situación de pobreza crítica. En este enfoque los pasos fundamentales son: a) Identificación de un grupo o población meta; b) Identificación de necesidades básicas; c) Elección de medios para la satisfacción de las necesidades básicas, que pueden ser suministros de bienes y servicios, aumento de los ingresos, creación de oportunidades de empleo mejor remunerado.

Estas nuevas perspectivas de la política social en América Latina van acompañadas de planteamientos que ponen énfasis en la participación de la comunidad con el fin de propiciar el cambio social:

²⁹ R. Franco. "Significados y contenidos del desarrollo social y de las políticas sociales", en R. Franco y C. Barros. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, p. 17.

La participación en el desarrollo tiene por objeto producir cambios de todo orden, tanto en la esfera pública como en la privada: en cuanto se logre un desarrollo que refleje más fielmente las aspiraciones, necesidades y demandas de los grupos históricamente más postergados de la sociedad se espera lograr también una distribución más equitativa de los bienes, ingreso y el poder. Al mismo tiempo el objetivo es transformar las relaciones personales al interior de diversas manifestaciones del mundo privado, entre ellas la familia, de modo que sea posible la internalización de actitudes y valores modernos compatibles con el proceso de desarrollo y que, en cierta medida, imprimen un sentido de pertenencia a la sociedad nacional en mayor grado que el sistema tradicional de relaciones y lealtades locales.³⁰

4. Las nuevas tendencias en México

Después del recuento propuesto acerca de los elementos, que a nuestro juicio concurren en el discurso gubernamental sobre la política social mexicana, conviene enunciar un conjunto de razonamientos de los que estamos conscientes que no son más que hipótesis para seguir trabajando en el futuro:

— Durante el siglo XX no se puede decir que en México exista un modelo de EBS, pues el gobierno mexicano apostó más al crecimiento económico como mecanismo fundamental promotor del bienestar social, y las políticas sociales llevadas a cabo se ubicaban en los marcos del corporativismo y se convertían en uno de los bienes intercambiables entre el gobierno y las corporaciones.

— A principios de la década de los 70, el gasto en bienestar social experimentó un fuerte repunte como expresión de la política de recuperación del ethos de la Revolución Mexicana, que a partir de entonces se trató de imponer; esta política se verá reforzada por el auge en las finanzas públicas a partir de las exportaciones de petróleo; en este momento los temas centrales de la política social del EBS comenzarán a abordarse en el país.

— Con la crisis de las finanzas públicas a principios de la década de los 80 se operó una fuerte contracción en el gasto público en bienestar social; esta crisis no sólo afectó a la política social sino que llevó a operar cambios profundos en el modelo económico; las

³⁰ CEPAL *Participación comunitaria. Estado y desarrollo*, p. 5.

acciones gubernamentales en materia social asumirán las críticas del modelo neoliberal, particularmente cuando evalúan las acciones llevadas a cabo en la década de los 70.

— Los costos sociales de los ajustes puestos en práctica a partir de mediados de los 80 y el castigo electoral impuesto al gobierno mexicano en 1988 plantean la necesidad de redefinir la política social, misma que se mueve en medio de tensiones contrapuestas: por un lado se le mantiene como un mecanismo de intercambio con las corporaciones, pero principalmente con nuevos sectores de la población hacia los cuales se dirige una estrategia clientelar; por una parte, la nueva política social debe responder a los criterios de eficiencia que se manejan a nivel internacional y además, al discurso y prácticas que se aplican en la política económica.

— Políticamente, el discurso sobre el bienestar social debe tomar distancia de los polos demarcados por el propio discurso: populismo y neoliberalismo; de aquí entonces el surgimiento de la expresión liberalismo social, que en algunos aspectos parece recordar a la ESM alemana; sin embargo, a nivel tactual la analogía no se puede llevar muy lejos, baste recordar algunas diferencias: a) La economía alemana posee un dinamismo que le permite un crecimiento autosostenido, con un poderoso sector externo, y ninguna de estas características las posee la economía mexicana; b) En una primera instancia, la escasa intervención del gobierno en la economía descansa sobre una fuerte integración regional de las empresas y los mercados, así como en un marcado federalismo que deposita en los gobiernos regionales muchísimas funciones de importancia; éstas tampoco son características compatibles con la sociedad mexicana.

— Otro recurso discursivo que permite tomar distancia de neoliberalismo y populismo es la apelación al término solidaridad, mismo que en el marco de la consistencia del uso con el significado plantea por lo menos dos problemas: a) La no correspondencia de la política social con la política económica y b) El soslayamiento del asunto de la democracia, que es un referente fundamental de los distintos discursos sobre la solidaridad.

Veamos ahora cuál ha sido la orientación tactual de la política social en México en la última década. Intentando hacer una lectura de la política social puesta en práctica en los últimos sexenios teniendo como referentes fundamentales los conceptos de competencia y solidaridad, si bien de manera parcial puesto que hay que considerar los impactos de la acción, los contenidos, los alcances y las limitaciones del proyecto de política social de una y otra administración de gobierno. Al respecto mantenemos la hipótesis de que en la administración salinista se intenta, sobre todo en el discurso, conjuntar estos dos principios en la elaboración de la política social, pero se carece de los supuestos de los modelos, como el de economía social de mercado.

El Plan de Desarrollo delamadridista establece en el capítulo correspondiente a la política social que:

los objetivos de empleo y distribución del ingreso son fundamentales en este contexto, y constituyen los elementos clave para poder transformar el crecimiento económico en desarrollo social.³¹

La política social aparece aquí como bienestar en sentido económico o resultado del crecimiento de la economía, a diferencia de la caracterización tradicional como resultado de la acción deliberada del gobierno en el terreno social. Ahora el empleo y el salario son las vías principales para alcanzar una sociedad igualitaria y el Estado, prioritariamente, combatirá el rezago social y la pobreza, sobre todo de los campesinos más débiles y de los grupos urbanos desprotegidos. Adicional y reiterativamente se advierte que esta política social singular, que se entiende como lucha contra la desigualdad, será realista, decidida y permanente.

Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente [sic] en el proceso de justicia social. En el corto plazo no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población; se ha dislocado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y los niveles de vida de la población en forma permanente.³²

Se insiste en que es el mercado—de trabajo en este caso—el que debe inducir el bienestar.

En términos analíticos, la política social debiera ser más activa en las circunstancias de crisis, pues el Estado está obligado a utilizar recursos del circuito económico para aplicarlos fuera de las reglas del intercambio equivalente para asegurar la sobrevivencia de las familias.³³ Lo nuevo en esta parte del discurso gubernamental, contraparte del primer pronunciamiento, es la renuncia al grado de intervención hasta ese momento presente en el campo social. Al menos en la formulación, de ahora en adelante, el Estado actuará selectivamente, es decir, sobre todo en "la atención prioritaria de las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos".³⁴

En síntesis, en la reconceptualización delamadridista de la política social aparecen inci-

³¹ M. De la Madrid. *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, p. 209.

³² *Ibid.*, p. 212.

³³ P. H. Dembinski. "Economic policy-social policy: A dilemma?", en *Labor and Society*, p. 6.

³⁴ M. De la Madrid, *op. cit.*, p. 212.

Cuadro 1
Gastos en Desarrollo Social per capita
(1980-1992)

Año	Pobación (000 Hb)	Gastos en Desarrollo Social*	Gasto per capita
1980	69655	360,1	3,5
1981	71002	446,7	4,1
1982	72278	441,0	3,8
1983	73494	308,2	2,1
1984	74673	321,3	4,3
1985	75829	341,7	4,5
1986	76959	315,1	4,1
1987	78065	299,3	3,8
1988	79139	296,9	3,8
1989	80167	311,5	3,9
1990	81141	341,0	4,2
1991	82764	411,0	5,0
1992	84336	409,7	4,9

Miles de millones base 1980 = 100

Fuente: Valdés, Cuauhtémoc. *Bonanza, crisis,... ¿recuperación? Financiamiento de una prospectiva hacia el año 2000*, Fundación Mexicana para la Salud, México, 1991; Salinas, de G. Carlos. *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 1992 (anexo estadístico).

pientemente las características que se configurarán plenamente a lo largo de la década que inicia en 1983. Estas características de subsidiaridad, de selectividad y asistenciales³⁵ no son totalmente nuevas en la experiencia gubernamental de elaboración de la política social, pero es quizá la primera vez que aparecen reunidas en un mismo plan. La materialización de la formulación

³⁵ P. Moreno. "Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México", en M. Canto y V. M. Duran. *Política y gobierno en la transición mexicana*, p. 61.

delamadridista en el presupuesto ejercido en 1983-1988 fue reflejo más o menos fiel y parcial, de las orientaciones principales de la misma.

El gasto presupuestal ejercido en desarrollo social de 1983 a 1988 fue, en promedio, de 11.6% respecto del total, superando sólo a los ejercidos por Obregón, Elias Calles y Portes Gil (cuadro 1). El gasto programable, por otro lado, en desarrollo social, pesos de 1978, tuvo tasas medias anuales de crecimiento negativas, de 1983 a 1985 de 11.3% y, de 1986 a 1988, de 8.0 (cuadro 2); en contradicción con su orientación prioritaria de atender a las franjas más débiles de la población, el subsector de desarrollo regional, aun sin el concurso de Solidaridad, tuvo tasas negativas en los mismos periodos trianuales de 24.4 y 23.9, respectivamente. Estas fueron las más bajas del sector de desarrollo social. Adviértase también que en todos los subsectores de desarrollo social hubo tasas negativas en el periodo de 1983 a 1988, con excepción del trienio 1983-1985 en el subsector de desarrollo urbano; sin embargo, ahí se registró la tasa negativa más alta después de la del subsector de Solidaridad y desarrollo regional en el trienio posterior (1986-1988).

Respecto del PIB, el gasto en desarrollo social durante la gestión delamadridista fluctuó entre 6.22 y 6.94% (cuadro 5); estas cifras son similares a los valores de 1972, 1973 y 1974. La gestión delamadridista de la política social constituye una etapa de transición entre la forma tradicional, que repunta a mediados de los años 70,³⁶ y una renovada, que responde más directamente a las políticas de ajuste o reestructuración profunda del modelo de desarrollo en general, y de la economía en particular.

La política social tradicional se caracterizó, particularmente en ciertos periodos, por asumir una lógica política, sobre todo de tipo corporativo, donde el Estado era el actor protagónico en cuanto productor y proveedor de los bienes sociales. Estos últimos, en general, eran verdaderamente bienes públicos;³⁷ por supuesto su extensión y cobertura siempre han sido limitadas respecto de los países desarrollados y, también, de algunos con similar y hasta más bajo grado de desarrollo económico. El énfasis de la política tradicional, en relación con la tríada propuesta de mercado, regulación y solidaridad se hizo en la regulación.

En cambio, la política social delamadridista, en su impulso renovador, coloca al mercado en un lugar determinante y abandona parcialmente en los hechos, por la gran contracción del gasto, la intervención gubernamental. Por otra parte, la formulación salinista mantiene la centralidad del mercado

³⁶ *Supra.*, p. 23.

³⁷ En el sentido de que son bienes, como la educación, la salud, etc., que tienen costos pero no precios. En términos de Lowi, son flujos de bienes de tipo redistributivo los que se reciben aun sin haber contribuido. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en V. L. Aguilar. *La hechura de las políticas*, p. 103.

Cuadro 2
Porcentaje promedio de Gasto Presupuesto Federal ejercido en Desarrollo Social por periodo presidencial (1935-1992)

Años	Presidentes	% dedicado al Desarrollo
1935-1940	Lázaro Cárdenas	18,6
1941-1946	Manuel Avila Camacho	16,5
1947-1952	Miguel Alemán	13,3
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14,5
1959-1964	Adolfo López Mateos	18,6
1965-1970	Gustavo Días Ordaz	16,0
1971 -1976	Luis Echeverría	18,5
1977-1982	José López Portillo	16,3
1983-1988	Miguel de la Madrid	11,6
1989-1992	Carlos Salinas de Gortari	24,8

Fuente: Hasta 1988, datos de Moreno, P. "Las tendencias recientes y las perspectivas en México", *op. cit.* Para el período 1989-1992, Salinas de G. Carlos. **Cuarto Informe de Gobierno**, México, 1992 y Banco de México. **Informe Anual, 1992.**

para asegurar el bienestar o mejorar el nivel de vida. El *Plan nacional de desarrollo 1989-1994* establece en el *Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida* que:

El aumento del nivel de vida se apoyará en dos bases económicas fundamentales: por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados y, por la otra, el incremento a los salarios reales, sobre la base de una evolución económica que fortalezca la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país y el equilibrio de los factores de la producción. Sin embargo, estas bases son insuficientes para alcanzar los objetivos sociales del Plan: la consecución de éstos supone reafirmar y renovar el compromiso del Estado mexicano en la provisión de los servicios sociales básicos para el pueblo.³⁸

Esta preeminencia del mercado para inducir bienestar significa la redefinición de la política social basada en el principio de regulación estatal, pues se colocan en el centro al empleo y los

³⁸ C. Salinas de Gortari. **Plan nacional de desarrollo 1989-1994**, p. 97.

salarios, procesos que obviamente se desea sean conducidos por la competencia como la base de apoyo para incrementar el bienestar social.

De manera secundaria, a continuación se señala que se confirma y renueva el compromiso del Estado como el provisor de los servicios sociales básicos para el pueblo. En primer término, se relega a un plano secundario al Estado como asignador de riqueza por fuera del circuito económico. En segundo lugar, se redefine la responsabilidad estatal al señalar que ante todo se prestarán los servicios sociales básicos. Se aclara entonces la afirmación del mismo plan, líneas arriba, de que la **Constitución** en efecto consagra derechos sociales, pero de ahí no puede derivarse que sea el Estado el responsable único de asegurarlos.³⁹ En tercer y último lugar, se establece una orientación, marcadamente selectiva aunque heterogénea, en relación con los aspectos que atiende la política social, a saber: seguridad pública (*sic*), abasto, alimentación, ecología (*sic*), etc. Lo anterior es opuesto a una orientación universalista y más canónica en cuanto a la naturaleza de los bienes sociales propia de una política social tradicional. La selectividad y heterogeneidad aquejan tanto a la política social de la administración salmista en su conjunto como, por definición, al **Programa nacional de solidaridad** (PRONASOL) que constituye el núcleo de la llamada línea estratégica de erradicación de la pobreza extrema.⁴⁰

En cuanto al ejercicio del gasto, se puede afirmar que, en términos generales, se han observado los planteamientos hechos en el **Plan de Desarrollo**, incluso en algunos aspectos de la política social se ha ido más lejos de lo que en él aparece como una declaración ambigua o una omisión en las "líneas de política". Dos ejemplos ilustrarán la afirmación anterior. Respecto del PRONASOL, se declara que es un programa que será resultado de la coordinación de los tres niveles de gobierno y de la estructura de la administración pública federal, presente ésta en su expresión mínima, en atención sólo a lo demandado por las comunidades; sin embargo, en 1992 se le institucionaliza en una secretaría específica.

El otro ejemplo se refiere a la creación del primer seguro público de carácter individual, capitalizarse por vía privada, de exclusiva cotización patronal: el **Sistema de ahorro para el retiro** (SAR), en 1992, que ha sido visto como el primer paso hacia la privatización de la seguridad social.

El gasto social ejercido respecto del gasto público total en el cuatrienio 1989-1992 ha sido de 24.8% (cuadro 1), cifra que duplicó el total de gasto ejercido en el sexenio anterior. Este incremento es resultado de una reestructuración de los subsectores programáticos que componen el sector de

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*, p . 1 2 6

⁴¹ C. Laurell. "Sistema de Ahorro para el Retiro: primer paso en la privatización de la seguridad social", en **Foro legislación laboral. Situación actual y perspectivas.**

Cuadro 3
Gasto Programable del Sector Público Presupuesta!
por sectores económicos
(1983-1991)

Sectores económicos	Gastos Programables			Gastos Prog. (pesos de 1978)		
	TMAC 1983-1985	TMAC 1986-1988	TMAC 1989-1991	TMAC 1983-1985	TMAC 1986-1988	TMAC 1989-1991
Desarrollo Rural	50,8	67,2	20,5	13,3	-20,3	-2,1
Pesca	51,0	50,9	-26,9	-13,2	-28,1	-40,6
Desarrollo Social	54,4	93,2	41,3	-11,3	-8,0	14,8
Educación	54,4	96,4	35,7	-11,3	-6,4	10,2
Salud y Laboral	54,6	101,9	40,5	-11,2	-3,8	14,2
Solidaridad y Des. Regional	31,6	59,7	94,2	-24,4	-23,9	57,8
Desarrollo Urbano	79,9	60,7	36,3	3,4	-23,4	10,7
Comunicaciones y Transportes	71,9	77,7	20,9	-1,2	-15,3	-1,8
Comercio y Abasto	56,5	94,5	5,0	-10,1	-7,3	14,7
Turismo	34,6	82,7	27,4	-22,7	-12,9	3,5
Energético	52,8	100,2	23,6	-12,2	-4,6	0,4
Industrial	84,7	92,9	-15,6	6,1	-8,1	-31,5
Administración	57,3	94,7	36,2	-9,6	-7,3	10,6
Justicia y Seguridad	83,0	92,2	36,0	5,2	-8,4	10,5
Total	58,7	91,4	25,8	-8,8	-8,8	2,2

TMAC = Tasa media anual de crecimiento

Fuente: Macro-Estrateg. **CENCADE**, Panorama Editorial, México, 1992.

Desarrollo Social. El rubro Desarrollo Regional, que aparecía como uno de los sectores presupuestales, se transformó en subsector del de Desarrollo Social. Además, se le adicionaron a aquel

los recursos del rubro Solidaridad, el que se formó de manera principal con una multitud de proyectos específicos que aparecían agrupados hasta 1988 en el subsector social denominado Otros. En ese año, este subsector tenía el monto presupuestado más alto del rubro de Desarrollo Social o del gasto social de la administración delamadridenta, concentrando poco más del 30% del total del sector de Desarrollo Social. Por último, se le agregaron al subsector Desarrollo urbano los recursos destinados al llamado Programa social de abasto, para agua potable y ecología.

Aun en términos reales, pesos de 1978, el gasto social de 1989 a 1991 tuvo una tasa media anual de crecimiento de 14.8 (cuadro 3). El subsector que más contribuyó a este crecimiento fue precisamente el de Solidaridad y Desarrollo Regional, que creció a una tasa media de 57.8, mientras que el subsector de Desarrollo Urbano se ubicó en segundo término en cuanto a crecimiento, pero con una tasa sólo del 10.7 (cuadro 3).

El subsector de Solidaridad y Desarrollo Regional se compone de gasto destinado, en su mayor parte, a infraestructura y apoyos a la producción y, en menor medida —alrededor de un 30% en promedio durante el periodo 1989-1992, según nuestras estimaciones—, a proyectos y acciones propiamente sociales,⁴² mientras que las estadísticas oficiales consignan durante el periodo mencionado un promedio cercano al 60%, o sea el doble de nuestra estimación (cuadro 4).⁴³

Este subsector, por otro lado, ha tenido una participación porcentual promedio en el gasto sectorial cercana al 6% en el mismo periodo, ubicándose así en tercer lugar de importancia después de los tradicionales de Salud (y Laboral) y Educación (cuadro 5).

Durante los cuatro años de la presidencia de Salinas de Gortari, el gasto social, en efecto, se ha incrementado en términos reales, introduciendo como subsectores a sectores presupuestales o partes de estos que le eran ajenos, con lo que se ha asignado gasto que no respondería a los criterios para considerarlo de naturaleza social, adoptando otros como el de la eficiencia. Éste implica, como se sabe, al concepto de competencia, pues para alcanzar un punto eficiente se hace necesario seleccionar entre alternativas de acción aquellas que maximicen "beneficios" o minimicen "costos". Es decir, se eligen las mejores opciones y se desechan las otras. Se ha transcurrido entonces de políticas asistenciales, pertenecientes al ámbito de la regulación, a otras más mediadas por el mercado, o por lógicas del tipo costo-beneficio; es decir, promocionales y de inversión en capital humano. En términos analíticos, las políticas sociales pueden ser de tres

⁴² En sentido general, la política social consiste en la asignación de recursos por fuera del circuito económico o de la regla del "intercambio equivalente". Cfr. P. H. Dembinski, *op. cit.* p. 8. En términos específicos, es el conjunto de decisiones y acciones guiadas predominantemente por el valor de la equidad, tendentes a la redistribución de la riqueza a través de otorgar subsidios. Cfr., E. Cohen y R. Franco. *Evaluación de proyectos sociales*, p. 19.

⁴³ Cfr. P. Moreno. *Las políticas de bienestar social a nivel municipal: el caso del Pronasol*.

Cuadro 4
Participación porcentual de los recursos presupuestales de
Solidaridad para cada tipo de proyecto
Porcentajes (1984-1992)

Concepto	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Solidaridad para el bienestar social	54.5	52.9	52.3	51.8	54.5	59.0	57.0	60.8	61.8
Solidaridad para la producción	10.6	16.9	13.9	10.1	9.2	10.1	26.8	19.2	19.6
Infraestructura básica de apoyo	18.4	21.8	22.7	22.5	21.6	19.2	14.4	17.2	17.6
Otros programas	16.5	8.3	11.1	15.6	14.8	11.7	1.8	2.8	1.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Salinas de G. Carlos. *IV Infame de Gobierno*, México, 1992 (anexo estadístico).

tipos, según se acerquen o se alejen del valor de la equidad, a saber: las asistenciales, que se orientan a elevar el consumo; las de inversión en capital humano, dirigidas a atender las necesidades de la "clientela" o demandas de la sociedad en ese rubro, y las promocionales, que consisten en apoyos para la producción.

Por último, habría que referirse a la evolución del gasto social de la administración salinista respecto al producto interno bruto, con el propósito de evaluar más integralmente su crecimiento. En promedio, el gasto social en los últimos cuatro años respecto al PIB se aproxima al 7%; en contraste, el promedio con De la Madrid fue de 6.6% (cuadro 6).

En síntesis, analizando tanto los planes de desarrollo como el gasto social ejercido durante las administraciones delamadridista y salinista podemos establecer las siguientes conclusiones preliminares de este acápite. La política social de corte tradicional obedeció más a una lógica corporativa y se construyó desde el gobierno con una orientación marcadamente regulatoria; la mayoría de sus proyectos podrían ubicarse dentro del tipo de política asistencial.

⁴⁴ Cfr. E. Cohen y R. Franco, *op. cit.*, pp. 24-25.

Cuadro 5
Gasto Programable del sector Desarrollo Social
(millones de nuevos pesos)

Año	Subsector Educación	%	Salud y Laboral	%	Solidaridad y Desarrollo Regional	%	Desarrollo Urbano¹	%	Total	%
1980	139,9	38,9	156,9	43,6	26,9	7,5	36,4	10,1	360,1	100,0
1981	220,5	39,2	225,1	40,0	55,3	9,8	62,0	11,0	562,9	100,0
1982	368,6	41,2	360,3	40,3	101,9	11,4	63,6	7,1	894,4	100,0
1983	492,0	41,3	541,4	45,5	84,1	7,1	72,5	6,1	1190,0	100,0
1984	841,2	42,6	825,5	41,8	184,5	9,3	122,9	6,2	1974,1	100,0
1985	1357,2	41,2	1330,5	40,4	232,2	7,1	370,6	11,3	3290,5	100,0
1986	2089,7	39,6	2388,0	45,3	471,9	9,0	321,5	6,1	5271,2	100,0
1987	5112,1	42,6	5275,8	44,0	553,4	4,6	1054,4	8,8	11995,7	100,0
1988	10287,1	43,4	10955,7	46,2	944,9	4,0	1539,3	6,5	23727,1	100,0
1989	13389,5	42,7	15269,1	48,7	1306,4	4,2	1367,3	4,4	31332,3	100,0
1990	18369,8	41,4	21687,2	48,8	2809,8	6,3	1549,4	3,5	44416,2	100,0
1991	27067,9	41,6	31299,9	48,1	4349,2	6,7	2380,6	3,7	65097,6	100,0
1992 ²	30819,1	41,4	36654,0	49,3	4361,3	5,9	2597,4	3,5	74424,4	100,0

¹ En 1992 incluye gastos para agua potable y ecología, incluye también 1.24% de gasto para el Programa social de abasto.

² Estimado en cifras al primer semestre del año.

Fuentes: Salinas de G. Carlos. **Cuarto Informe de Gobierno**, México, 1992 (anexo estadístico) y Banco de México. **Informe Anual, 1992**.

Durante la administración delamadridista se presentó un viraje en la elaboración de la política social que pretendió colocar al mercado como mecanismo esencial para buscar el "bienestar social". Sin embargo, en los hechos se inhibió la intervención del Estado en la

Cuadro 6
Gasto Público en Desarrollo Social con relación al PIB (1980-1992)
(Miles de millones de pesos)

ANO	PIB	GTE* ¹	GDS ²	(2/1)	GDS/PIB
1980	4470.1	1412.9	360.1	25.5	8.1
1981	6128.0	2274.6	562.9	24.7	9.2
1982	9798.0	4271.2	894.4	20.9	9.1
1983	17879.0	7254.2	1190.0	16.4	6.7
1984	29472.0	11503.2	1974.1	17.2	6.7
1985	47392.0	17719.1	3290.5	18.6	6.9
1986	79191.0	33014.9	5271.2	16.0	6.7
1987	193612.0	84459.1	11995.7	14.2	6.2
1988	390451.0	157835.1	23727.1	15.0	6.1
1989	507618.0	173148.7	31332.3	18.1	6.2
1990	686406.0	207564.6	44416.2	21.4	6.5
1991	865166.0	227506.3	65097.6	28.6	7.5
1992 p	1018188.0	240699.4	74424.4	30.9	7.3

1 Gasto Total Ejercido.

* Incluye no programable (Servicio de la deuda y Participación y estímulos fiscales).

2 Gasto Total Ejercido en Desarrollo Social,

p Cifras preliminares.

Fuente: 1980-1988 tomado de Moreno, P. "Las tendencias recientes y las perspectivas en México", Canto, M. (Coord.) *et al. Política y gobierno en la transición mexicana*, México, UAM-X, 1992; 1989-1992 tomado de Salinas, de G. Carlos. *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 1992 (anexo estadístico); también de Banco de México. *Informe Anual, 1992*.

provisión de los bienes sociales, y el mercado no respondió a las expectativas que en él se cifraron. Mientras que en la administración salinista se mantuvo la pretensión fundacional delamadridista de la transformación de la política social, pero se ha recurrido a la mediación de la doctrina de la solidaridad para conseguirlo. En efecto, se ha elevado el gasto social y se ha reestructurado el conjunto de subsectores sociales predominantemente tradicionales, introduciendo el criterio de eficiencia para medir su desempeño aun en este caso se han establecido procedimientos de mercado para la producción y provisión de bienes sociales y, por último, se ha consolidado el subsector Solidaridad que, como ya vimos, privilegia proyectos y programas de tipo promocional y de inversión en recursos humanos sobre los de tipo asistencia!

5. Conclusión

Los dos conceptos fundamentales que limitan y alternativamente orientan la interpretación y la elaboración de la política social son los de competencia y regulación. La historia de la política social del siglo XX puede ser examinada a la luz de la prevalencia o disminuida presencia de uno u otro. Las diferentes etapas que se puedan distinguir, sea Estado de bienestar o sociedad de bienestar (y sus modelos intermedios), permiten suponer que, pese a la presencia dominante de la regulación o de la competencia, el dilema entre ambos no desaparece.

El concepto de solidaridad, por otro lado, pretende en su génesis y desarrollo abrir una tercera vía, que sin embargo pronto encuentra límites pues se carece en la realidad de las condiciones sociopolíticas y económicas mínimas para que el solidarismo funcione. La llamada economía social de mercado es un ejemplo cercano al modelo propuesto por los tratadistas del concepto de solidaridad.

En México, tradicionalmente la política social ha seguido los patrones de regulación y ha utilizado predominantemente programas de tipo asistencial, aunque sin llegar a constituir un Estado de bienestar como el que se estableció en los países desarrollados. Durante el gobierno delamadridista se intentó, con poco éxito, transitar a un nuevo patrón de elaboración de la política social que centrara en el mercado las posibilidades de acceder al bienestar social; sin embargo, con el "dislocamiento" de la capacidad de crecimiento de la economía —como se afirmó en su momento— no era posible avanzar en la mejoría de las condiciones de vida de la población. Además, se afirmó que el Estado poco podía hacer en esas condiciones, por lo que optó por su retraimiento.

El modelo impulsado por Carlos Salinas de Gortari puede verse como producto o resultado de las diversas variantes. Bienestarista, por su estilo de distribución e intercambio político con las corporaciones (no por su calidad ni cantidad); solidarista, por su nombre y algunas de sus prácticas de formación de cuadros; neoliberal, por su orientación, y de Economía Social de Mercado por su pretensión, se antoja más bien como un híbrido infecundo toda vez que no alcanza a consolidar los supuestos de su funcionamiento, debatiéndose entre la reforma neoliberal y el clientelismo populista que parece requerir la reproducción política del control gubernamental en esta etapa de la transición.

Bibliografía

- Aguilar, V. L. **La hechura de las políticas**, México, Miguel A. Porrúa, 1992.
- Ascoli, Hugo. "Lo público y lo privado en el sistema de bienestar: el caso italiano", en G. Rodríguez (comp.). **Estado, privatización y bienestar**, Barcelona, Icaria, 1991.
- Benedicto, J. y F. Reinares. **Las transformaciones de lo político**, Madrid, Alianza Universidad, 1992.
- Benjamín, R. **Los límites de la política**, México, Alianza Editorial, 1991.
- CEPAL. **Participación comunitaria. Estado y desarrollo** (documento LC/L363), Santiago de Chile, 1985.
- Cohen, E. y R. Franco. **Evaluación de proyectos sociales**, México, Siglo XXI, 1992.
- Colomer, Eusebi. **El pensamiento alemán de Kant a Heidegger**, t. III, Barcelona, Herder, 1986.
- Crozier, M., S. Huntigton y J. Watanki. "La gobernabilidad de la democracia", en **Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana** (México), CIDE, núm. 2-3, 1978.
- Chatelet, F. et al. **Las concepciones políticas del siglo XX**, Madrid, Espasa Calpe, 1986.
- Dahrendorf, Ralf. **Las oportunidades de la crisis**, Madrid, Unión Editorial, 1983.
- De la Madrid, M. **Plan nacional de desarrollo 1983-1988**, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Dembinski, P. H. "Economic policy-social policy: A dilemma?", en **Labour and Society**, 9:1984, núm. 2.
- Downs, Anthony. "Teoría económica de la acción política en una democracia", en **Diez textos básicos de ciencia política**, Barcelona, Ariel, 1992.
- Dror, Yehezkel. "Los gobiernos y la política social en periodo recesivo" en OCDE. **El Estado protector en crisis** (informes), Madrid, Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social, 1985.
- Franco, R. "Significado y contenidos del desarrollo social y de las políticas sociales", en R. Franco y C. Barros. **Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social**, Santiago de Chile, ILPES-UNICEF, 1984.
- García-Pelayo, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza Universidad, 1982.
- Halsey, A. H. "El punto de vista de un sociólogo", en OCDE. **El Estado protector...**, op. cit.
- Hansen, Roger D. **La política del desarrollo mexicano**, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Hardach, K. "Alemania, 1914-1970", en C. Qpolla (coord.). **Historia económica de Europa**, t. 6, Barcelona, Ariel, 1980.
- Juan Pablo II. **Segunda visita pastoral a México** (discursos), México, CEM, 1990.
- Laurell, C. "Sistema de Ahorro para el Retiro: primer paso en la privatización de la seguridad social", en **Foro legislación laboral: situación actual y perspectivas**, México, Grupo Parlamentario del PRD, 1993.

Macpherson, C.B. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

Merquior, José G. *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE, 1993.

Monzel, Nikolaus. *Doctrina social*, t.I, Barcelona, Herder, 1969.

Moreno, Pedro. *Las políticas de bienestar social a nivel municipal: el caso del Pronasol* (mimeo), México, 1993.

———"Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México", en M. Canto y V. M. Durand.

Política y gobierno en la transición mexicana, México, UAM Xochimilco, 1990.

Mueller, Dennis C. *Elección pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1989.

Muñoz de Bustillo, R. *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1989.

Olson, Mancur. "La lógica de la acción colectiva", en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.

Ritter, Gerhard. *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, 1991.

Rodríguez, Gregorio. "Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología", en G. Rodríguez. *Estado, privatización y bienestar*, Barcelona, Icaria, 1991.

Salinas de Gortari, C. *Plan nacional de desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

———*Primer informe de gobierno*, México, 1989.

———*Cuarto informe de gobierno*, México, 1992.

———*Diez tesis sobre el liberalismo social*, México, 1993.

Valdés, Cuahutémoc. *Bonanza, crisis... ¿recuperación?. Financiamiento de una prospectiva hacia el año 2000*, México, Fundación Mexicana para la Salud, 1991.

Vallespon Oña, Fernando. *Nuevas teorías de contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.

Wilkie, James W. *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

Zinn, K. G. "El mercado social en crisis", en S. Holland. *La superación de la planificación capitalista*, Barcelona, Oikos, 1981.