

## Régimen de bienestar y reforma social en América Latina

**E**n las postrimerías del siglo XX, el tema de la política social en América Latina comenzó a ocupar un lugar cada vez más importante en la agenda de algunos organismos internacionales —entre otros, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, algunos de los cuales fueron actores cruciales en la elaboración, el financiamiento y la evaluación de los programas sociales aplicados por numerosos países de la región.

Son diversos los factores que explican la trascendencia de ese tema. Entre ellos destacan el grave deterioro de las condiciones sociales durante el decenio de los ochenta; la persistencia y el agravamiento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en los años posteriores, y la crisis del nuevo paradigma de bienestar reflejada en su ineficacia para resolver, o por lo menos atemperar, esos flagelos.

Aun cuando algunos países de la región han experimentado periodos de auge económico e incluso lograron retomar la senda del crecimiento, es claro que todavía se enfrentan al ingente desafío de abatir la pobreza.

En el caso de México, sin negar el considerable desarrollo del engranaje institucional iniciado en los años cuarenta, aún hay grandes rezagos en materia de bienestar social.

Por ello es necesario valorar lo que se ha alcanzado y las tareas pendientes, así como analizar de manera crítica las estrategias adoptadas y avanzar en las propuestas de planeación de la política social.

En el presente resumen del documento *Régimen de bienestar y reforma social en México*, publicado por la CEPAL,<sup>1</sup> se emplea, con base en la propuesta del autor, el concepto de régimen de bienestar para analizar los efectos de las reformas económicas y sociales encaminadas a establecer una economía de libre mercado en México. Para tal fin se estudia, en primer lugar, la aplicación de ese término en los casos latinoamericanos; se presentan los tres tipos de esta política que agrupan a los sistemas de prestaciones

1. Carlos Barba Solano, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, julio de 2004 (Serie Políticas Sociales, núm. 92).

# Apuntes de coyuntura

sociales regionales y se muestra el carácter desigual de los procesos de reforma en cada uno de esos conjuntos. Asimismo, se analiza el carácter específico del régimen de bienestar mexicano y sus capacidades sistémicas para hacer frente a los efectos de las reformas económicas llevadas a cabo en los últimos 20 años del siglo xx.

## Marco teórico

### El concepto de régimen de bienestar y la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) emplea el concepto de régimen de bienestar, creado por el sociólogo Gosta Esping-Andersen, ya que lo considera muy apropiado para analizar las relaciones cambiantes entre política social y modelos económicos.

El uso de ese término en el marco de la OCDE partió de confirmar la gran variabilidad de "lo social", entendido no como un lugar distinto a lo económico y lo político, ni como un grupo de instituciones paraestatales, sino como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar.<sup>2</sup> En ese sentido la definición de Esping-Andersen de los regímenes de bienestar alude a la manera combinada

de interdependiente en la que el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia; también señala que esos sistemas son "los arreglos institucionales adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar".<sup>3</sup>

Luego de estudiar a varios países que integran la OCDE, tomando en consideración criterios como la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales, ese autor clasifica a la mayoría de los estados de bienestar en tres regímenes: el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata.

El primero de ellos, fundamentado en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Canadá y Australia, entre otros, es aquel donde la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social. Por ende, el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano incapaz de alcanzar su propio bienestar, es decir, los estratos más pobres. Este modelo se deriva del compromiso político de minimizar el papel y la influencia de las instituciones estatales y, en su lugar, fomentar el mercado.

El régimen conservador o corporativo, construido a partir de la experiencia de los países de Europa occidental como Alemania, Francia, Bélgica, Austria y los Países Bajos, pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen los beneficios con base en criterios de clase o estatus político. En última

*Tras 20 años de políticas de estabilización y ajuste económico y después de un decenio de intensas reformas sociales, el régimen de bienestar mexicano ha experimentado profundas transformaciones*

instancia, tales beneficios sólo se ofrecen cuando se agotan las capacidades de la familia para atender a sus miembros.

El institucional o socialdemócrata es el más reciente en el ámbito internacional y se desarrolla sobre todo en los países nórdicos, como Dinamarca, Noruega y Suecia, además del Reino Unido. Se caracteriza por la práctica del principio de universalidad de las políticas sociales (todos tienen los mismos derechos y subsidios), por una amplia cobertura de riesgos y por su esfuerzo por disminuir el carácter mercantil del bienestar y la dependencia del mercado. Está dirigido a alcanzar el derecho de los individuos a tener un nivel de vida socialmente adecuado para construir una sociedad más equitativa.

### Limitaciones conceptuales para analizar la experiencia latinoamericana

Suele decirse que el modelo de bienestar en América Latina fue, en su fase inicial, semejante al conservador o corporativo

2. B. Lautier, "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", *Espiral*, vol. 8, núm. 22, 2001, y C. Barba, *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*, tesis de doctorado, Universidad de Guadalajara, 2003, en C. Barba Solano, *op. cit.*, p. 10.

3. G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Londres, 1999.

europeo y que de manera paulatina, tras varios decenios de reformas económicas y sociales, se acercó al esquema liberal o residual. Empero, esas afirmaciones son muy esquemáticas, ya que parten de tres premisas inadecuadas.

La primera es que las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas se aplican de manera mecánica al ámbito latinoamericano. Al respecto, esa idea es inadecuada porque en términos generales no se puede hablar de la existencia y la continuidad de estados de bienestar en una región donde, con escasas excepciones, no ha prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han extendido los derechos sociales a toda la población, y donde además la clase trabajadora no ha sido un factor crucial en la evolución de la política social. Asimismo, los niveles de industrialización, ingreso y bienestar en los países de la OCDE son muy superiores a los que se observan en las naciones ubicadas al sur del río Bravo.

Otro aspecto importante es que, históricamente, la política social en la región ha incluido elementos diferentes a los que de manera tradicional se consideran en el marco de los regímenes de bienestar clásicos.

La segunda premisa es que se habla de América Latina como si fuera una realidad homogénea, a pesar de las grandes diferencias entre sus países. Aún más, esas desigualdades son muy marcadas en el terreno del bienestar social, en aspectos como los niveles de gasto social y de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales, los grados de madurez institucional y las condiciones de pobreza prevalecientes.

La tercera premisa es que se asegura que la ejecución de reformas económicas y sociales semejantes en distintos casos produce los mismos resultados. Carlos Barba refiere que “parecería que hay un consenso bien establecido tanto sobre la necesidad de reemplazar el viejo modelo estatista de industrialización orientado al mercado interno, por un modelo de mercado, esta vez orientado a las exportaciones; como el longevo paradigma de bienestar regional, por uno residual y deslocalizado, cuyo eje son

las grandes instituciones financieras internacionales”.<sup>4</sup>

### Los modelos de bienestar en América Latina

**E**n América Latina, los sistemas de prestaciones y las políticas sociales tienen una larga historia. Su fase de mayor desarrollo se relaciona con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones en auge entre los años cuarenta y los setenta.

El sistema de seguro social cumplió una función esencial para constituir una coalición distributiva, integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados y funcionarios públicos, así como empresarios industriales nacionales y extranjeros. Quizá por ello se sostiene que las instituciones del seguro social en la región eran *verdaderos mapas de la distribución del poder*, ya que se distinguieron por su escasa democracia, aspecto que a su vez obstaculizó la expansión de los derechos sociales. Éstas propiciaron, también, una enorme desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales.

4. C. Barba Solano, “Régimen de bienestar...”, *op. cit.*, p.15. La crisis económica que devastó la región en 1982 redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó a nuevos actores globales que pusieron en marcha una agenda económica y social radicalmente distinta a la que le precedió (industrialización sustitutiva de importaciones). El modelo económico se sintetizó primero en el Consenso de Washington, que promovía un capitalismo de libre mercado, políticas macroeconómicas prudentes y la apertura comercial, mediante una serie de reformas estructurales encaminadas a: corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, desregular el mercado laboral y el financiero, y reformar los sistemas tributarios y de pensiones. Esto no sólo redefinió el escenario para la formulación de las políticas públicas y situó a las agencias financieras internacionales como actores centrales en este terreno, sino que marcó una ruta alternativa y hegemónica, en escala latinoamericana, sobre cómo abordar la cuestión social y llevó a la construcción gradual de una agenda de reforma social encabezada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

No obstante lo anterior, no se puede hablar de un régimen latinoamericano único, ya que hay al menos tres tipos de estructuras de distribución del bienestar social que se consolidaron en el transcurso de varios decenios.

En ese sentido, es posible identificar tres formas históricas de articulación entre las siguientes variables: las instituciones públicas y la política social, el funcionamiento de la economía —particularmente del mercado de trabajo— y las estrategias de bienestar de los hogares. A esos tres tipos de modelo se les denomina universalistas, duales y excluyentes, cada uno de los cuales debe considerar una forma paralela y distinta de tratar el aspecto social, y además en un marco histórico diferente al de la OCDE.

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, fueron los que más se asemejaron a los modelos conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y su índole universalista, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y las organizaciones obreras.

Hacia los años sesenta, cuando aún parecía viable el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, en esos países se observaban los mayores niveles de gasto y cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud. Por añadidura, eran halagüeños los datos estadísticos en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil y analfabetismo. Esas economías contaban también con los menores índices de subempleo, pobreza y concentración del ingreso.

Los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, mientras que los excluyentes abarcaban a la mayoría de los países de Centroamérica, con excepción de Costa Rica, así como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Ambos modelos se distinguían por un descenso gradual de los indicadores mencionados, así como de los niveles de gasto social, cobertura de seguridad social, servicios educativos y salud preventiva.

## Breve repaso de su evolución y resultados

La presencia de los tres regímenes de bienestar en la región pone en entredicho la suposición de cambios uniformes en el terreno de los modelos de crecimiento y de los paradigmas de bienestar. Por ende, los procesos de estabilización y ajuste y la reforma social puestos en marcha a raíz de la crisis económica de 1982 no han seguido una trayectoria coincidente en tiempo y forma.

En los regímenes universalistas del cono sur, las reformas iniciaron en el decenio de los setenta, mientras en el resto de América Latina los años noventa fue la época más activa en esta materia.

Por otra parte, el ritmo de las reformas ha tendido a ser gradual (lento y creciente) en Chile, Uruguay, Costa Rica, Brasil y Colombia, mientras que en Argentina, México, Venezuela, Perú y en los países del istmo centroamericano abundan los tratamientos de choque (profundos y rápidos).

Los procesos de reforma han abarcado numerosos campos, entre otros la apertura comercial, la privatización de activos públicos y las transformaciones en los ámbitos tributario, financiero, laboral y del sistema de pensiones. Los mayores avances en esos procesos correspondieron a Argentina, Chile y Perú, y en menor medida a Colombia, México, Venezuela y Brasil.

El nuevo modelo económico que adoptó América Latina a principios del decenio de los ochenta se ha traducido en dos modalidades de exclusión laboral: la primera, que

corresponde a los regímenes universalistas, se caracteriza por una alta calidad de los nuevos empleos y elevados niveles de desempleo urbano, además de una gran concentración del ingreso. La segunda, que concierne tanto a los regímenes duales como a los modelos excluyentes, se identifica por sus niveles de desempleo intermedios, pero también por la baja calidad de los nuevos empleos, la alta polarización salarial y la concentración del ingreso.

La heterogeneidad reinante continúa en el caso de los procesos de reforma social. En este sentido, la focalización y la descentralización no han significado lo mismo en los regímenes universalistas donde se observa, respecto de los regímenes duales y excluyentes, un desarrollo notoriamente mayor de los derechos universales en materia de educación y salud.

Aun cuando en toda la región se ha reconocido que la creación de redes de seguridad o de protección social es indispensable para enfrentar la vulnerabilidad social de los ciclos económicos, éstas se han difundido de manera muy desigual a lo largo de América Latina.

- En los regímenes universalistas donde el problema del desempleo es mayor, han predominado las políticas de seguro de desempleo encaminadas a la reinserción laboral.
- En los regímenes duales, donde el problema de la pobreza es considerablemente mayor, destacan las transferencias de efectivo y la aparición de programas de desarrollo humano.
- En los regímenes excluyentes, donde la pobreza es muy severa, la característica distintiva son los fondos de inversión social.

En relación con las reformas de los sistemas de pensiones, otra vez se comprueba que aun cuando el modelo de reforma difundido en toda la región es el sistema de capitalización individual desarrollado en Chile desde 1981, ha tenido características disímiles debido sobre todo a la oposición política y social interna a que se han enfrentado las iniciativas de ley. Ahora bien, hay dos tipos de reformas: las autoritarias ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú, y las democráticas ilustradas por los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay.

De acuerdo con datos aportados por diversas fuentes, entre otras el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL, es posible establecer algunos patrones sobre los efectos de los cambios estructurales y sociales en la capacidad de los regímenes de bienestar latinoamericanos para producir y distribuir dicho bienestar.

En el caso de los modelos universalistas, se observa que en el decenio de los noventa hubo una mejora en términos de crecimiento económico y hasta cierto punto de estabilidad macroeconómica, pero ello no modificó de manera importante las tendencias históricas en materia de bienestar social, toda vez que la precariedad laboral va en aumento, al igual que el desempleo, la concentración del ingreso y la pobreza.

Los sistemas de pensiones continúan aumentando su cobertura, pero pese al establecimiento de múltiples redes de protección social, la pobreza extrema no ha disminuido al ritmo esperado. La situación de estos regímenes empezó a deteriorarse en las postrimerías del siglo XX, y la crisis de Argentina plantea la duda sobre la sustentabilidad de las reformas realizadas y la conveniencia de continuar de manera acrítica por la misma senda.<sup>5</sup>

En el caso de los regímenes de bienestar duales, la precariedad laboral es aún muy alta, mientras que la cobertura de la seguridad social se mantiene limitada. Dada la amplia polaridad social que caracteriza a estos



5. *Ibid.*, p. 24.

modelos, no sorprende que los niveles de exclusión social sean altos.

En el caso de los regímenes excluyentes, los datos reflejan una situación social todavía más difícil, a pesar de que los indicadores de crecimiento del PIB per cápita fueron superiores a los del conjunto de la región. En términos comparativos, los niveles de vida aún son bajos, no obstante que en los últimos decenios creció la cobertura en materia de salud y educación y se incrementó la esperanza de vida.

## El régimen de bienestar mexicano

**A**un cuando en el marco de los tres modelos anteriores de bienestar el régimen mexicano se concibe como dual, es posible alcanzar una mayor especificidad mediante una revisión del proceso histórico en el que se generaron y consolidaron sus características fundamentales. En ese sentido, a continuación se presentará un recuento muy somero de ese proceso, dividido en tres grandes periodos: a) de 1940 a 1982, que corresponde a la institucionalización de la política social y el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones; b) de 1982 a 1988, considerado como una fase de crisis de la articulación entre la política social y el modelo de industrialización sustitutiva, y c) el más reciente que inicia en 1988, interpretado como un cambio de paradigma de bienestar.

### La articulación de la política social y el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones

Durante más de cuatro decenios —de 1940 a 1982— se establecieron los rasgos centrales de la política social mexicana,<sup>6</sup> cuyo gran marco económico fue la estrategia de

6. El autor refiere que la política social mexicana ocurrió en paralelo a la articulación de un orden sociopolítico autoritario y corporativo, legitimado mediante la manipulación ideológica de su origen revolucionario y la intervención paternalista del Estado a cambio de lealtad política y subordinación social a las formas de organización propuestas. *Ibid.*, p. 27.

industrialización sustitutiva de importaciones impulsada por el Estado. Aquella política se encaminó hacia el medio urbano, incluidos los grupos sociales que apoyaron el proyecto económico estatal.

En esta etapa, la política social empezó a considerarse como complemento de la estrategia económica, lo que entre otras cosas determinó la exclusión de los sectores ligados al medio rural y benefició a los trabajadores urbanos formales y organizados y a los empleados públicos, así como a las clases medias.

Si bien en el periodo 1917-1940—definido como la fase de formación de la política social posrevolucionaria— los gobiernos se enfrentaron a la disyuntiva de alcanzar un crecimiento económico significativo o redistribuir la riqueza. A partir del régimen de Miguel Alemán ese dilema se resolvió en favor del crecimiento, con base en la tesis de que el desarrollo industrial por sí mismo tendría la capacidad de generar empleos, ampliar el mercado interno y mejorar la distribución del ingreso.

Empero, a fines de los años sesenta se hizo evidente que el crecimiento económico logrado por el modelo sustitutivo de importaciones no generaba de manera automática ni desarrollo y equidad social ni tampoco un crecimiento equilibrado. Por esa razón de 1968 a 1982 los gobiernos intentaron conciliar crecimiento con desarrollo social. Para alcanzar ese propósito se constituyó de manera progresiva un intrincado sistema de bienestar en el que coexistían una serie de elementos institucionales muy heterogéneos.

- Un sistema educativo que se caracterizaba por segmentar a la población escolar y sólo alcanzaba niveles de universalidad en el caso de la educación primaria.

- Instituciones de seguridad social para los trabajadores urbanos empleados en el sector formal, que incluían sistemas de salud y programas de vivienda, entre otros beneficios. Los ejemplos más representativos son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS,

1943) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE, 1959).

- Instituciones asistenciales dedicadas a atender la salud primaria de la población abierta o ayudar a las familias urbanas no incorporadas en los sistemas de seguridad social. Las más importantes fueron el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, creado en 1961), el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN, 1968) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF, 1997).

- Políticas alimentarias con sesgo urbano, entre cuyas instituciones ejecutoras destaca la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo, 1961).

- Programas sociales orientados a reasignar recursos a las zonas rurales, poco coordinados entre sí y no permanentes, tales como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1976).

A pesar de la gran diversidad de estos instrumentos y su escasa coordinación entre sí, la anarquía es sólo aparente ya que el orden institucional del régimen de bienestar vigente hasta 1982 en México fue producto de una lógica dual: la del poder político y la de la estrategia de crecimiento económico. Esto significa que el orden social, es decir, las mediaciones entre el Estado, la economía y la esfera familiar, respondía a un arreglo de economía política, a un funcionamiento de la economía que no se basaba en la soberanía del mercado, sino en su coordinación con las instituciones políticas y sociales.

De 1940 a 1980 los resultados de la política social, apuntalada en la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, se resumen en los párrafos siguientes.

En cuanto al mercado de trabajo, el empleo en el sector primario perdió poco a poco importancia, mientras los sectores industrial y de servicios repuntaron. En particular, la industria mostró una vigorosa capacidad para crear empleos durante el periodo del

desarrollo estabilizador —vigente de 1954 a 1970—, aunque su dinámica no fue suficiente para absorber la enorme oferta de mano de obra generada por el crecimiento de la población y las emigraciones del campo a la ciudad. En ese lapso se produjo un intenso proceso de salarización, que se revirtió a partir del decenio de los setenta con el crecimiento del sector informal.

A pesar de ello, de 1963 a 1984 se registró un proceso constante de redistribución progresiva del ingreso, que benefició sobre todo a los hogares de nivel medio, aunque la concentración del ingreso se mantuvo alta al final del periodo.

En materia de educación, a finales del decenio de los setenta se alcanzó la cobertura universal de la población en el nivel primario (entre seis y 14 años). Sin embargo, ésa no fue la tendencia en los niveles escolares siguientes, toda vez que de 1960 a 1980 no se registraron avances en el proceso de cobertura en la educación media y superior.

En el caso de la salud, hacia 1980 el Estado se había convertido en el principal oferente de servicios mediante un modelo que dividía la población entre los derechohabientes de los organismos de seguridad social y la población abierta. La suma de la cobertura de esas instituciones y las orientadas a atender a la población abierta, así como los organismos privados, indicaban que 31.3% de la población no tenía cobertura nominal de salud de ninguna especie aquel año, lo que refuerza la tesis del carácter excluyente y segmentario del sistema de prestaciones sociales.

Si bien se dieron notorios avances en materia de indicadores de desarrollo social, como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil, el analfabetismo, esos progresos estuvieron muy por debajo de los alcanzados en los regímenes universalistas de América Latina. Mientras en 1980 la esperanza de vida en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica se ubicaba en alrededor de 70 años, en México sólo era de 67. De 1975 a 1980 en este último país la mortalidad infantil por cada 1 000 nacimientos era de 87, en tanto que en los países mencionados era de 48,

49, 52 y 35, respectivamente. El porcentaje de analfabetismo de la población de 15 años o más era de 17% en México y no llegaba a 10% en ninguno de los regímenes universalistas.

### Las reformas estructurales en México: el nuevo modelo económico

La crisis económica de 1982 no sólo puso de manifiesto que el modelo de desarrollo fundamentado en la industrialización sustitutiva de importaciones y el patrón de intervención estatal habían llegado a su fin, sino también la necesidad de reorientar la economía con base en un nuevo paradigma.

De esa manera, las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización propuestas en el Consenso de Washington y recomendadas por el FMI, el BID y el Banco Mundial, se convirtieron en las pautas para solucionar los desequilibrios generados por el patrón sustitutivo de importaciones y promover el establecimiento de una economía de libre mercado, abierta al comercio internacional. Dichas políticas se concibieron también como los nuevos ejes del crecimiento económico.

Asimismo, en el marco de un proceso de globalización de la economía mundial, el modelo económico en México vigente en los últimos 18 años del siglo XX se enfocó a introducir cambios estructurales en la orientación del aparato productivo hacia el exterior. La necesidad de apuntalar el crecimiento económico mediante las exportaciones colocó a la competitividad en el centro de la estrategia económica.

Los objetivos centrales de la acción estatal consistieron en lograr la disciplina fiscal, el control de la inflación, la apertura comercial, la disminución de la relevancia económica del Estado, la flexibilidad laboral y las reformas tributarias y de pensiones.

Con tales vuelcos, el mercado se erigió como el mecanismo privilegiado en la asignación de los recursos. La idea de que, por esa vía, la modernización tendría resultados contun-

dentos en el bienestar se fincó en que con las mismas reglas institucionales todos los agentes económicos responderían de manera homogénea a los incentivos implícitos en la lógica del mercado, con el consecuente beneficio para la población.

### La estrategia económica y sus resultados

La crisis económica de 1982 y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica pusieron como prioridad en la agenda gubernamental la renegociación de la deuda externa, la estabilidad monetaria, la apertura comercial y la reducción del déficit público. En ese sentido, las estrategias consistieron en reducir el gasto público, acordar con el FMI paquetes de medidas para estabilizar la economía, la aceleración del proceso de liberalización comercial mediante el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la creación de programas de estímulo a la exportación y la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica que incluyó el congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio.

El resultado de esta última medida fue notable porque redujo la inflación, permitió la reanudación del crecimiento económico y frenó la caída de los salarios.

La estrategia económica aplicada en el decenio de los noventa se puede dividir de manera convencional en dos etapas, cuyo parteaguas fue la crisis financiera de 1994-1995.

En la primera fase (1989-1994) se realizó una serie de reformas estructurales operadas mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico. Los ejes de la estrategia fueron la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la desincorporación de paraestatales estratégicas como los bancos y Teléfonos de México (Telmex) y un activo proceso de desregulación económica y financiera.

Este paquete de medidas sirvió para religitar el régimen político, lo que permitió el regreso de grandes flujos de capital a la economía nacional.

Sin embargo, los resultados de esas medidas fueron contradictorios ya que, si bien se logró retomar la senda del crecimiento económico y la recuperación del empleo, el crecimiento tendió a reconcentrar el ingreso y provocó la revaluación excesiva del tipo de cambio, un creciente déficit de la balanza en cuenta corriente y bajos niveles de ahorro interno, todos ellos factores principales que contribuyeron al estallido de la severa crisis económica y financiera en diciembre de 1994.

La segunda etapa (1995-2000) se inició con la necesidad de estabilizar la economía y recuperar la confianza de los mercados financieros. Para ello, el gobierno de Ernesto Zedillo recibió un ingente apoyo financiero, otorgado sobre todo por el gobierno de Estados Unidos.

Además se pusieron en marcha programas de estabilización como la Alianza para la Recuperación Económica y la Alianza para el Crecimiento Económico, y se continuó con el proceso de reforma estructural mediante la liberalización del mercado financiero, la desregulación económica y la desincorporación de empresas paraestatales.

Empero, los resultados alcanzados no correspondieron a las expectativas depositadas en las reformas estructurales. En el decenio de los noventa se dio un acceso desigual a las oportunidades de empleo, el auge del empleo con bajos salarios y baja productividad. Si bien se registró un bajo desempleo abierto urbano, se debió en parte a que la migración laboral hacia Estados Unidos hizo las veces de una válvula que redujo la presión y porque los sectores informal y rural sirvieron como amortiguadores del crecimiento de la oferta laboral.

## La reforma social

Durante los años ochenta no hubo cambios significativos en la arquitectura de la política social, ya que la estrategia fundamental fue hacer más con menos y liquidar o fragmentar los programas orientados a reducir la pobreza en el medio rural. Esto repercutió en los

rendimientos del sistema de bienestar. Los costos no se reflejaron tanto en la cobertura, como en los ritmos de crecimiento de la misma y en la calidad de los servicios en educación, salud, seguridad social y vivienda. La excepción fue la política alimentaria donde la repercusión resultó aún mayor, ya que el consumo de arroz, frijol, maíz y trigo se redujo de manera muy significativa.

### *Los años noventa*

Al igual que en el caso de las reformas estructurales, durante los años noventa la reforma social se puede dividir en dos momentos significativos, separados por la crisis económica de 1994-1995: el primero corresponde al gobierno de Carlos Salinas, el segundo al periodo presidencial de Ernesto Zedillo.

Durante la primera etapa, la descentralización de la educación básica y del sector salud, la reforma del Infonavit, la reforma del artículo 27 constitucional, la creación del Sistema Nacional de Ahorro para el Retiro y del programa Procampo fueron algunos de los puntos más sobresalientes de la agenda social del gobierno salinista. No obstante, la figura central fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En materia de gasto social, el autor refiere que de 1989 a 1994 se detuvo la tendencia a su reducción, pues se recuperó el gasto educativo, en salud y laboral, mientras el gasto en desarrollo regional repuntó, aunque sin alcanzar los niveles de 1982.

El repertorio de la reforma social salinista incluyó también procesos de privatización y focalización territorial, como ocurrió en el caso de Liconsa. Sin embargo, una medida más significativa fue la reforma del artículo 27 constitucional en 1992, que en la práctica no sólo puso punto final al largo proceso de reforma agraria, sino que abrió la posibilidad de privatizar los viejos ejidos.

Por otra parte, tres ejemplos muy significativos de residualización de la política social durante el sexenio salinista fueron la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992,

la reforma del Infonavit y la instauración del Procampo en 1993.

Sin embargo, el programa estrella de la reforma salinista fue sin duda el de Solidaridad creado en 1989. Ese programa fue el punto de referencia de la política social durante buena parte del decenio, ya que implicó un cambio discursivo en el enfoque de la política social que se desplazó de la seguridad social a la reducción de la pobreza, y porque fue un mecanismo que se ajustaba de manera parcial a las recomendaciones del Banco Mundial, pues funcionaba con un gran fondo de inversión social, que incluso dio lugar a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1992.

Este programa, empero, no abrió una fase de transición paradigmática, sino que actuó de modo contradictorio. Por otra parte se planteó como un programa focalizado<sup>7</sup> que pretendía construir un piso básico de servicios (alimentación, salud, educación, vivienda y servicios urbanos), de productividad y de desarrollo regional para lograr una distribución más justa del ingreso y reducir la pobreza.

El reemplazo del Pronasol obedeció a razones económicas y políticas. Entre las primeras, la más importante fue la crisis económica de 1994; entre las segundas, la ruptura del gobierno de Zedillo con el expresidente Salinas, aunque el principal argumento esgrimido por los críticos sociales fue su evidente inconsistencia con el paradigma residual, puesto que no recurría al mercado como mecanismo fundamental para reducir la pobreza, no se concentraba en los pobres extremos residentes en áreas rurales, ni disponía de una metodología consistente para identificar a la población objetivo o para evaluar sus resultados.

Tras la crisis de 1994 se acentuó el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano. Se optó por el reemplazo del papel central de los fondos de inversión social en la estrategia dirigida

7. El Pronasol recurrió a una focalización directa, pues se aplicó en zonas geográficas específicas y se dirigió a grupos sociales determinados, con diferentes capacidades de organización y negociación.



a reducir la pobreza y la vulnerabilidad de los más pobres. El nuevo lugar de privilegio correspondió a los programas de dotación de capital humano y de activación laboral, en particular el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat).

La otra figura central de la nueva estrategia fue la privatización de los sistemas pensionarios, concebida como mecanismo no sólo para resolver la crisis financiera del viejo sistema de reparto, sino para incrementar la capacidad de ahorro interno de la economía.

Hacia 1999, a pesar del cambio de estrategia, varios programas elaborados durante sexenios pasados (Procampo, Fidelist, Liconsa, Diconsa, Fonaes, etcétera) se mantuvieron dentro del marco de la política social.

Así, tras 20 años de cambios graduales, la reforma social mexicana arrojaba resultados contradictorios a finales del gobierno de Zedillo. Por una parte se habían puesto en marcha programas como Progesa, paradigmático en toda la región en lo que a inversión de capital humano se refiere; se había fortalecido el papel de programas de *workfare*, como el PET y Probecat; se había reformado el sistema de pensiones del IMSS; se había continuado con la desconcentración de los sistemas educativo y de salud; se mantenía el Procampo como una alternativa a los precios

de garantía para granos básicos, y en el ámbito alimentario se continuaba con la eliminación de subsidios a la oferta y su sustitución por subsidios focalizados a la demanda.

Por otra parte, se mantenían vigentes esquemas de seguro social de reparto para los trabajadores al servicio del Estado, se mantenían programas que subsidiaban la oferta alimentaria como Diconsa... y se conservaban muchos subprogramas del Pronasol.


Este panorama indica que al cerrar el siglo XX y abrir el XXI la política social mexicana debe considerarse como muy fragmentada y en transición entre el viejo paradigma latinoamericano de bienestar y el paradigma residual y deslocalizado. En consecuencia se puede afirmar que la reforma del régimen de bienestar mexicano ha profundizado su carácter fractal. Se sostienen programas de nuevo y viejo cuño, con lógicas antagónicas.

### Conclusiones

**T**ras 20 años de políticas de estabilización y ajuste económico y después de un decenio de intensas reformas sociales, el régimen de bienestar mexicano ha experimentado profundas transformaciones. Algo muy evidente es que la política social no se ha formulado para hacer frente a las consecuencias del nuevo modelo exportador sobre el bienestar social.

A pesar de los grandes cambios en el régimen de bienestar nacional, es preciso hacer hincapié en que tales modificaciones han acentuado su carácter excluyente y regresivo. Asimismo, el sistema está atrapado entre un pasado en decadencia y un presente que no es satisfactorio en términos de bienestar, toda vez que tiende a incrementar la desigualdad social durante las fases de crecimiento económico y a agudizar la pobreza y la vulnerabilidad social durante las etapas recesivas que lo caracterizan.

Por otra parte, hay algunos elementos del viejo modelo de bienestar y otros del nuevo régimen que podrían sentar las bases para un desarrollo más progresivo e integrador del régimen de bienestar. Entre los elementos que continúan presentes destacan las formas de solidaridad familiar y comunitaria, así como el carácter público y universal de algunos de los segmentos del sistema de bienestar, que representan ingredientes básicos pero incompletos para construir la ciudadanía social. Entre los segundos sobresale la posibilidad de acompasar el funcionamiento de la economía, la política social, las estrategias familiares y el capital social para producir bienestar.

En ese sentido está pendiente el desarrollo de una agenda social apuntalada en el diagnóstico cuidadoso de los retos por enfrentar y en una visión amplia del desarrollo social con vistas a facilitar el desenvolvimiento de una ciudadanía plena. 

A.L.C.