

LOS VUELCOS DE POLITICA SOCIAL EN MEXICO

David Ibarra
9 de diciembre de 2005

En México, el ejercicio pleno de la ciudadanía propio de un régimen democrático tenía y tiene escaso significado para enormes segmentos de la población marginados o excluidos. A principios del siglo XX, el desarrollo insatisfactorio de las instituciones políticas, traducidas en pobreza y opresión fueron el caldo de cultivos que alimentó a la Revolución de 1910. El carácter popular del movimiento armado y después la acción de los primeros gobiernos revolucionarios fueron definiendo las características del nuevo juego político, de los nuevos actores sociales y de la propia política social.

La crisis mundial de los años treinta, la destrucción institucional y física, provocada por la Revolución, hacían imposible que desde el Estado pudiese superarse de golpe el atraso social que aquejaba al grueso de la población. En tales circunstancias, los revolucionarios en el gobierno y los líderes obreros, campesinos y de la burocracia, forman una amalgama corporativista decisoria en la política social durante varias décadas e impulsora de un incipiente e imperfecto Estado de bienestar del país.

Aliados frente al autoritarismo callista, Cárdenas y la CTM establecen una relación simbiótica que da paso a la movilización de masas en respaldo a los gobiernos surgidos de la Revolución. Por esa vía, los trabajadores encuentran respuesta a sus demandas, los líderes alcanzan gravitación política y el partido hegemónico arrasa en las urnas hasta formar las necesarias mayorías legislativas. La población laboral queda organizada en grandes centrales que agrupan a campesinos, obreros y burócratas. Las negociaciones con el poder público se realizan separadamente, dejando al presidente en la cúspide de la esfera política.

La vigencia del corporativismo gobierno-trabajadores requería necesariamente de la incorporación del sector privado en el esfuerzo nacional de desarrollo, esto es, de la formación de una suerte de corporativismo empresarial leal al Estado. La Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936, las definió como instituciones de carácter público que, no siendo gubernamentales, tenían, sin embargo, la responsabilidad de ser órganos de colaboración del Estado. Al propósito, el sector empresarial no se sumó directamente a la maquinaria electoral, pero sí recibió, como el movimiento obrero organizado, el amparo oficial considerables privilegios. En efecto, el mercado interno y los contratos de obras públicas se reservaron a productores o a empresas constructoras mexicanas; si su competitividad flaqueaba, los aranceles, los permisos limitativos de la importación junto a los subsidios, estuvieron al orden del día. Los energéticos se vendían a precios bajos, menores a los internacionales, la inversión estatal creaba economías externas y la banca de desarrollo financiaba la producción y emprendía proyectos transformadores de la estructura productiva, multiplicando las oportunidades abiertas a los negocios privados. El dinamismo de la economía alimentó al erario público e hizo sostenible la expansión del gasto estatal por más de cuarenta años con relativo equilibrio presupuestal.

Así, se facilitó y simplificó con creces la acción social al incorporar masivamente a los marginados a la vida urbana e industrial e impulsar una estratificación social congruente con el presidencialismo hegemónico. De cualquier manera, el corporativismo mexicano dejó sello inevitable en la configuración del incipiente Estado benefactor nacional hasta el fin de las primeras ocho décadas del siglo XX. La acción social de los gobiernos devino en instrumento de legitimación política que benefició diferencialmente a los

distintos estamentos de la población, sin perjuicio de satisfacer algunas demandas sentidas de amplios grupos populares.

La política social no fue radical ni siquiera en el sentido de la socialdemocracia escandinava, aunque sí lo fue respecto al conservadurismo de la sociedad mexicana del siglo XIX. La reforma agraria, el crédito, las obras de riego y la asistencia técnica, bastaron para mantener el apego político de los campesinos beneficiarios, reforzado por la capilaridad social propiciada por el intenso proceso de industrialización. Los obreros y trabajadores formales del sector manufacturero recibieron reconocimiento político, salarios en ascenso y oportunidades ampliadas de incorporación a los servicios educativos, de salud y de otro género que comenzaron a multiplicarse desde los años treinta. De su lado, la burocracia pronto se afianzó y recibió trato preferente, como lo demuestra el ser sujeto del primer régimen de pensiones y el elevado *status* político de los puestos públicos

Desde luego, los beneficios y privilegios no se distribuían por igual, había grupos especialmente cuidados, la burocracia hacendaria o de los bancos oficiales, los cuerpos directivos y trabajadores de algunas empresas públicas --petroleros, electricistas, ferrocarrileros, siderúrgicos--, así como de otros segmentos de la población. Del mismo modo, no hubo trato igualitario para todos los empresarios privados, sino preferencias que inclinarían el favor oficial a ciertos grupos industriales, de banqueros o de empresas constructoras y contratistas.

Podría afirmarse, entonces, que la política social y el corporativismo nacional tuvieron una raíz popular conservadora al no perseguir la igualdad sin cortapisas, ni brindar acceso general a los servicios públicos, al permitir e incluso

promover considerables diferencias en *status* o privilegios entre y al interior de los grupos sociales. La fijación liberal o neoliberal con la eficiencia del mercado, sólo marginalmente estuvo presente. Las prelações decisivas se vincularon a evitar los riesgos de inestabilidad social y la preservación del consenso revolucionario. Más que la búsqueda de vías para que los trabajadores pudiesen sostener estándares mínimos de vida al margen de su participación en el mercado, se trató de incorporarlos al mismo, sacarlos de las actividades de subsistencia e inducirlos a formar parte de las organizaciones de masas.

La creación en la década de los cuarenta del Seguro Social fue una conquista claramente ganada por los trabajadores del sector moderno de la economía, con exclusión del resto de la población. Podría decirse lo mismo del INFONAVIT, aunque aquí hay también una concesión al empresariado al liberarlo, por ese medio, de la obligación constitucional de proveer de viviendas a sus trabajadores.

La vinculación corporativista entre gremios, empresarios y gobierno que sitúa al presidente como árbitro indiscutido de la coordinación política, va erosionándose con el tiempo y las transformaciones del país. Las élites con visiones e inclinaciones posrevolucionarios comienzan a usar el corporativismo como instrumento de dominación o electoral más que de equilibrio social. Entre los trabajadores surgen movimientos favorables a la democratización, la libertad sindical y la defensa genuina de los derechos laborales. De la misma manera, el sector empresarial lucha por ganar autonomía frente al gobierno, desregular y flexibilizar las normas económicas, laborales, suprimir las empresas públicas y ensanchar el radio de acción de la inversión privada.

La alternancia política, la derrota electoral del PRI en el año 2000, quiebran el presidencialismo hegemónico, rompen las mayorías legislativas automáticas e instalan las pugnas habituales entre poderes en los regímenes presidencialistas débiles. Además, la secuela de la crisis de la deuda de los años treinta y el ascenso universal del paradigma neoliberal circunscriben los objetivos económicos a la estabilización de los precios y de las cuentas públicas, con descuido de las metas de crecimiento y del resguardo de mínimos de igualdad colectiva. En tal virtud, pierden voz e influencia los trabajadores, los grupos marginados no la ganan, la acción social de los gobiernos queda constreñida a paliar los efectos nocivos de las nuevas estrategias económicas en el bienestar popular.

La política social del país se desploma cuantitativamente con la crisis de los años ochenta. Las erogaciones en educación, salud, previsión y seguridad social, combate a la pobreza de representar el 31% del presupuesto del gobierno federal y casi el 7% del producto ya en 1986 se habían contraído al 10% del primero y el 4.7% del segundo. Sin recuperarse del todo hasta la fecha a pesar de que sólo un tercio de la población trabajadora está amparada por las instituciones de seguridad social.

Tal situación da inicio al vuelco hacia el mercado de la política social. En el período 1930-1980, incluso con despilfarros, los programas gubernamentales se enderezaron a los objetivos de crecer, multiplicar las oportunidades de empleo, acrecentar ingresos y gastos públicos que facilitarían la creación de derechos e instituciones sociales. Después de 1980, los apremios fiscales y el cambio de política económica hacia la apertura de mercados y la estabilización presupuestal, llevan a implantar enfoques microsociales focalizados en torno a la población más necesitada. Se buscaba y busca atacar a la pobreza extrema,

enriquecer el capital humano de esos grupos sociales, evitar el gasto público innecesario, sin paliar la pérdida de poder político de los trabajadores, ni los efectos de una economía cuasiestancada.

Otra mudanza relevante en la misma dirección fue la del sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS. El sistema solidarista de beneficios definidos y administración pública pasa a un sistema de capitalización individual, de contribuciones definidas (obligatorias) y manejo privado. Factores relacionados con la maduración demográfica, los desequilibrios del mercado de trabajo y las finanzas públicas se han señalado como razones de la transferencia de riesgos del Estado a los trabajadores. El cambio, más que fortalecer a las instituciones de seguridad social, apuntaló a los mercados de valores y capitales, al ahorro, o suprimió cargas fiscales de largo plazo a la par de facilitar el financiamiento gubernamental.

El ensanchamiento de la esfera del mercado en la provisión de los servicios sociales no se detiene ahí. Ya en 2001, el gasto privado en salud excedía al del sector público (3.4% y 2.7%, del producto, respectivamente) y otro tanto ocurre en materia educativa. Sin embargo, el acceso a esos servicios de alto precio queda confinado a los estratos de la población de ingresos mayores. El mercado sirve pero no a todos.

El debilitamiento de la acción social del Estado, enfrenta la presión deslegitimadora de demandas apremiantes e insatisfechas de numerosísimos grupos excluidos. Aun tratando de no socavar las tendencias hacia la mercantilización de los servicios, a contrapelo surgen iniciativas que amplían el papel del Estado en favor de la población excluida, brindándole accesos con mayor generosidad o liberalidad. Ahí se inscriben el régimen de subsidios del

Gobierno del Distrito Federal a las personas de edad avanzada o el régimen federal del seguro popular. Esos programas parecen llenar carencias obvias, aunque les falte el sustento de una política macroeconómica mucho más decidida en materia de empleo.

En suma, por justificados que sean los logros eficientadores de la focalización del gasto social, no compensan los daños ocasionados por los desequilibrios del mercado de trabajo. Ellos se expresan en la informalidad y pobreza en el desaprovechamiento del bono demográfico, en la expulsión masiva de emigrantes al exterior, en el empleo corruptor del narcotráfico y el crimen organizado. En adelante habrá que trabajar en los dos frentes, el de la eficiencia y el del crecimiento, a fin de imprimir verdadero rostro humano a la política social.