

Estado de Bienestar y Política Social: Perspectiva Histórica¹

Martínez Cedillo Manuel de Jesús[‡]

Soriano Ramírez Rosa María^{**}

RESUMEN

El presente artículo analiza el desarrollo, evolución y crisis del Estado de Bienestar desde su origen en Europa y Estados Unidos en siglo XIX, su expansión a nivel global en el siglo XX y transformación a finales del mismo periodo y principios de esta centuria, siendo uno de los principales promotores de la política pública y social. Con el fin de reflexionar sobre el impacto de este tipo de Estado en México, cuáles fueron sus efectos y cómo se operó en los últimos tres sexenios de gobierno en nuestro país.

PALABRAS CLAVE

Política Pública. Estado. Proceso Histórico. Desarrollo. Educación. Programas Sociales.

ABSTRACT

This article analyzes the development, evolution and crisis of the Welfare State since origin in Europe and the United States in the 19th century, global expansion in the 20th century and transformation at the end of the same period and beginning of this age, being one of the main promoters of public and social policy. In order to reflect on the impact of this type of state in Mexico, what were its effects and how it was operated in the last three six-year periods of government in our country.

KEYWORDS

Public Politics. State. Historic Process. Development. Education. Social Programs.

ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL ESTADO DE BIENESTAR (EB)

El origen del Estado de acuerdo con Córdova (1972) deviene de un proceso formativo a través del cual adquirió una combinación de atributos que, en cada momento histórico presentó distinto nivel de crecimiento, es un sistema de dominación social que adquirió el conjunto de propiedades, expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales que definen su existencia. Estos atributos incluyen capacidades materiales para controlar, extraer y

asentar recursos respecto de una población y territorios dados, como facultades simbólicas para evocar, crear, e imponer identidades y lealtades colectivas entre sujetos habitantes de una nación determinada. Por tanto, el Estado se convirtió en el principal promotor del desarrollo, con la ayuda de factores productivos, y el manejo de relaciones económicas.

Bajo estas formas el EB surgió a finales del siglo XIX en el continente europeo, en Alemania, Suecia y Reino Unido bajo el nombre de *Welfare State*. Ordoñez (2002) especificó que el EB se fundó por tres hechos interdependientes: el capitalismo como modo de producción y sistema de valores dominantes; la democracia como modelo de representación y recambio político basado en el principio de igualdad ciudadana y por último la evolución del Estado hacia formas de gobierno intervencionista con objetivos de estabilidad económica, progreso social y legitimidad popular. Estos componentes ayudaron a sostener y racionalizar la expansión de la sociedad industrial y como principal meta: hacer del capitalismo liberal económicamente más productivo, esto no implicó que socialmente fuera más justo debido que la distribución de recursos no fue regular, por lo tanto, siempre existió la lucha de clases a favor de mejorar las condiciones de vida de una parte de la población.

[‡] Licenciado y Maestro en Pedagogía por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Estudiante de Cuarto semestre del Doctorado en Pedagogía en la UNAM. Línea de investigación: Desarrollo humano e inclusión. Contacto: mbk20112@gmail.com

^{**} Licenciada en Pedagogía, Maestra en Enseñanza Superior y Doctora en Pedagogía por parte de la UNAM, Docente de Licenciatura y Posgrado en Pedagogía en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Académica en la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco. Líneas de investigación: enseñanza de las ciencias, políticas educativas, teoría pedagógica, trabajo colaborativo, diseño, desarrollo y evaluación curricular presencial, *blearning*, procesos cognoscitivos, educación especial, desarrollo y aprendizaje. Contacto: docencia.unam.pedagogia@gmail.com

En el siglo XX en los Estados Unidos como *New Deal*, el EB se expandió a otras naciones capitalistas al término de la segunda guerra mundial, se adoptó la doctrina del *Report Beveridge* cuyo objetivo fue el encarar los resultados de la guerra y afrontar las circunstancias que surgieron, como las desigualdades sociales por medio de una doble redistribución de la renta que actuó sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales y posteriormente con los postulados de la política macroeconómica de la Keynes (1965) cuyo objetivo fue impulsar las reservas de recursos que se desviaron de la demanda efectiva y de la realización de expectativas de los empresarios, agentes de los cuales depende el empleo y el aumento de la riqueza en la sociedad. Bajo este argumento de Keynes la movilización de bienes se enfocó a la demanda de las políticas macroeconómicas convencionales, donde la economía fue cambiante y así evitar la concentración de bienes o fondos en un sector de la población específicamente.

Cárdenas (2017) estableció tres periodos históricos en el desarrollo del EB: el primero abarcó a finales del siglo XIX hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial donde el Estado cumplió una función asistencialista y no concibió los derechos económicos, sociales, salud y culturales como un beneficio comunitario, sino más bien el gobierno brindó la atención a quienes lo necesitaran con la finalidad de cubrir una demanda social. En este periodo histórico, las sociedades capitalistas del norte global tuvieron que conciliar desde el principio de su desarrollo y posterior a la guerra de 1848, tres procesos sociales: 1) los requerimientos de la producción capitalista que necesitó fuerza de trabajo, una mínima demanda o poca capacidad de compra; 2) garantizar la reproducción laboral e intergeneracional de la clase obrera y el logro de mecanismos de integración social; 3) políticas que garantizaron el orden y la legitimidad de la nueva industria. Marban (2007) concibió que de esta manera el aumento de la demanda empresarial exigió trabajadores capaces de cumplir con las tareas laborales, aunque las condiciones y prestaciones del trabajo fueron precarias y los bajos salarios permitían cubrir solo las necesidades básicas de los empleados entre las cuales no se encontraba la educación, con ello los descendientes de los jornaleros se incorporaron al trabajo de los padres y de esa manera repitieron un ciclo que cubrió las necesidades del ámbito industrial, de tal forma que la mayor parte de la población se enfocó en la producción de un producto que era el estandarte de un sector o región, haciéndose miembro de esa comunidad por el trabajo que realizaron.

En esta era de Reforma Social en la década de los 20's, Moreno y Acebes (2015) manifestaron que el EB fue una concreción histórica que dependió del grado de modernización capitalista en ese momento, la fuerza de las clases trabajadoras y el desarrollo del orden político buscó articular el capitalismo, las demandas sociales de asalariados

y la democracia política, promovió la segunda revolución industrial basada en la manufacturación en serie. con esto existió una demanda creciente por la producción de bienes. De esta forma la exigencia de mejores salarios, seguridad social y condiciones laborales, evidenció la creciente modernización económica que favoreció la estabilidad de los trabajadores, el auge de los sindicatos que defendieron los beneficios de las diferentes poblaciones de los empleados.

Con ello el EB garantizó en teoría que la clase trabajadora tuviera condiciones dignas de vida, esto fue el factor fundamental para mantener la cohesión social. Por tanto, el Estado brindó la asistencia y los recursos necesarios para combatir la pobreza económica y avaló que los ciudadanos accedieran a igualdad de oportunidades, por medio de la educación y los derechos de la ciudadanía social.

La segunda etapa que propuso Cárdenas (2017) se extiende en el periodo entreguerras, se caracterizó por constitucionalizar derechos sociales y establecer las bases de la teoría económica para construir el EB, Sotelo (2010) mencionó cuatro contribuciones de la Primera Guerra Mundial al EB: 1) los Estados Europeos fueron mediadores entre las relaciones entre empresarios y obreros, con la intención de detener huelgas, mejorar las condiciones laborales del trabajador y reconocer el sufragio universal para congraciarse con la clase jornalera, de esto surgió la Ley del Trabajo en Europa; 2) la economía de guerra reforzó la capacidad del Estado para intervenir en las finanzas, el liberalismo económico fue desplazado por una economía mixta; 3) con la guerra, la mujer se incorporó como mano de obra en el sector industrial, suceso que permitió que fuera considerada como fuerza de trabajo, aunque no tuvo las mismas condiciones que los varones y debía de cumplir con su jornada laboral y las del hogar y 4) el triunfo de la revolución bolchevique de 1917 y el establecimiento de la Nación Soviética, su industrialización mediante la planificación central, implicó para el mundo entero una alternativa al Estado capitalista, lo que demandó en los demás Estados la necesidad de ampliar los niveles de EB.

Los anteriores atributos que tuvo el primer conflicto bélico mundial se mantuvieron en diversos países del continente europeo, al igual que en los Estados Unidos y Canadá se aceptaron diversas normas de carácter social que posteriormente se convirtieron en ley. En otros países y por razones históricas se reconoció que los derechos y la propiedad social colectiva al trabajo y la seguridad social eran beneficios comunitarios. Para ello se tuvo que realizar reformas sustanciales de las leyes de cada una de las naciones, las relaciones capitalistas de producción que logró garantizar la dignidad humana, por tanto, el Estado debió intervenir en la economía desde sus primeras etapas para remodelar el orden socioeconómico con fundamento en los derechos económicos, sociales y culturales, así como en los principios

de justicia social para que éstos fueran alcanzados.

El tercer momento de acuerdo con Cárdenas (2017) inicio a mitad de los 40's hasta los 70's del siglo pasado, donde en los países más industrializados del mundo se materializó y consolidó el EB. Con el fin de las Guerras Mundiales surge el Estado Keynesiano de Bienestar que generó un nuevo modelo económico, reguló y legitimo la política social, lo cual promovió la culminación del EB, propició una sociedad de consumo, satisfacción de necesidades, integración social, desarrollo de infraestructura y política social como el sistema de salud y las políticas educativas, un modelo de división internacional de trabajo basado en el mercado libre, regulación de la economía y la sociedad a nivel nacional que fomentó la modernización capitalista, existencia de insumos colectivos y redes de seguridad social.

Rodríguez (2004) manifestó que la forma que adoptó el EB en cada país mantuvo la misma esencia al ser el conjunto de instituciones estatales que garantizaron una serie de derechos sociales impuestos para la mayoría de los ciudadanos a través de políticas y programas de carácter redistributivo en base a la solidaridad intergeneracional y apoyados en la idea básica de los civiles trabajadores que fueron sujetos de derechos sociales y residualmente como ciudadano asistido.

Bajo esta perspectiva se percibió a la población como un sujeto carente de servicios que el Estado debió cubrir para fomentar la cohesión social, la reproducción de prestaciones colectivas que procuró la mediación en los conflictos laborales y políticos en las sociedades complejas de capitalismo corporativo donde el Estado intervino para promover los objetivos de las corporaciones, facilitó la eliminación de barreras competitivas y la entrega de subsidios a las empresas para incrementar la economía del país. (Márquez, 2013). En este sentido se expresó que este tipo de capitalismo impulsó la economía de las naciones, por el aumento del sector industrial, favoreció la generación de empleo, incrementó la ejecución de programas universales como la sanidad, educación, pensiones lo que ayudo a cubrir las necesidades de la población en particular. La creación: política social, EB y bienestar social.

La interrelación entre estas tres categorías implicó que la Política Social sirvió para incrementar el mejoramiento de la calidad de vida, se articuló con el crecimiento y la política económica. La segunda el EB expresó el conjunto de instituciones donde la mediación institucional en la gestión social de la reproducción intergeneracional, redistribución de recursos entre los grupos sociales en función del juego de fuerzas políticas y creó mecanismos de orden a través de la garantía de recursos mínimos para los ciudadanos. Finalmente, la categoría Bienestar Social es la contribución del EB a la satisfacción de las necesidades concretas de una sociedad junto con la intervención central de la familia, el mercado y la

de las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de las naciones latinoamericanas, Mesa-Lago (2005) distinguió tres tipos de Estados de acuerdo con la puesta en práctica del EB estos se clasificaron en: pionero-alto, intermedio y tardío-bajo. El primer grupo se estableció en la década de los años 20's y 30's y alcanzó un nivel de cobertura mayor en países como Uruguay, Argentina, Chile, Brasil, entre otros, fueron los primeros en ejecutar programas de carácter social que favorecieron poblaciones vulnerables, aunque los Estados adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero, que impidió la puesta de forma óptima de las funciones de EB. El grupo intermedio entre ellos México y otras naciones como Perú, Ecuador, Venezuela, etc. Implementó acciones de beneficio social en las décadas de los 40's y 50's, tomando como base el *Informe Beveridge*. El último grupo compuesto por Paraguay, el Salvador, Guatemala, entre otros, introdujo sus programas en los años 60's y 70's, su población era más joven, tenían sistemas relativamente unificados y adolecían de menos problemas financieros, aunque su cobertura y desarrollo de sistemas fue menor.

DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO

En el caso específico de nuestro país, existieron diferentes propuestas analíticas alrededor de su régimen: mientras Córdova (1972) consideró la generación de un EB a partir de la revolución mexicana, Barba (2004) cuestionó la existencia de este dada la exclusión de amplios sectores de la población, en especial de los campesinos y de los trabajadores urbanos informales. Por eso se mencionó el modelo de política social mexicana como universalismos fragmentados o estratificados, que sostiene que las instituciones de seguridad social constituyeron el eje para la extensión de los derechos sociales.

Por su parte Ordoñez (2002) aludió que el Estado Mexicano emprendió una serie de reformas en las primeras décadas del siglo pasado, para la regulación de actividades productivas, comerciales, financieras, el control de la política monetaria, mediador entre los conflictos labores y derechos del trabajador, la distribución social de la riqueza y la posibilidad de crear monopolios públicos. Con ello se intentó fortalecer el sector productivo y en lo social se enfocó a garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida por el Estado, sanidad y control de enfermedades y epidemias.

Esto proporcionó una base de las políticas sociales donde el EB promovió una redistribución en la medida de asegurar los ingresos necesarios para la subsistencia. Los principios básicos de su modelo de seguridad social fueron: la justicia, la oportunidad de tener trabajo estable remunerado, la certeza de contar con ingresos suficientes para estar a salvo de la indigencia y la defensa de la familia como unidad social



(Kusnir, 1996: 48).

Se consolidó la estructura política, en la década de los 40's, el Estado creó proyectos de crecimiento económico cuya finalidad fue la industrialización basada en la transferencia de recursos provenientes del campo. Esta economía dirigida, se dejó en manos de la iniciativa privada para el desarrollo de las actividades productivas. (Revueltas, 1993) Este proyecto fue una base del pacto social que incrementó la producción industrial, donde los empleadores y trabajadores, aceptaron el tutelaje del Estado: debido a que tuvo el apoyo de este sector.

Barba (2004) expresó que este papel paternalista del Estado ayudó a mejorar las condiciones del asalariado, se adoptó una retórica populista que benefició a los trabajadores de los sectores primarios y secundarios, se instrumentó las políticas de bienestar social, fundamentadas bajo el objeto de proporcionar servicios asistenciales a los empleados, permitió la mejoría de las condiciones de la clase alta, que fue débil y numéricamente escasa, este grupo social se desarrolló y fortaleció con la construcción de infraestructura necesaria para la industria, exención de impuestos y mejora en los servicios urbanos.

La intervención del Estado en la década de los 50's y 60's experimento sinergia, al mismo tiempo que logró alcanzar los objetivos económicos cumplió en el discurso las demandas sociales de los laborantes. Con esto la economía del país permitió la creación de condiciones que redujeron los costos de producción de la industria nacional y favoreció el mercado, con esta dinámica económica como lo mencionó Loyzaga (2002) se distribuyó beneficios entre empresarios y compañías trasnacionales.

Aunque se ayudó al sector empresarial, se quedó en las primeras etapas; debido a que su implementación resultó costosa, los productos fueron de baja calidad y a causa de los mínimos ingresos, no consiguió crear un mercado interno que supliera las importaciones. Bajo este esquema se propició el surgimiento de la burocracia como una forma de trabajo que duraría hasta nuestros días. Revueltas (1993) indicó que este modelo comenzó a manifestar sus primeros síntomas de agotamiento a finales de la década de los 60's, debido a la insuficiencia del EB por satisfacer las necesidades de toda la población.

Continuando con esta autora quien aseveró que la influencia del EB abarcó todos los ámbitos de lo social. En México, al existir formalmente un poder legislativo y un poder judicial, que se avocaba a los intereses de la clase empresarial la intervención del poder Ejecutivo sobre la sociedad se estableció a partir de un partido de Estado que controló a los sectores populares, cámaras de comercio e industriales para ser instrumentos en relación con los requerimientos de los empresarios.

Esto constituyó la base del sistema corporativo y autoritario que produjo una estabilidad del sistema. Factores de carácter ideológico contribuyeron a mantener estabilidad: la mitificación de la revolución y del Estado surgido de ella, así como del proyecto de modernización nacionalista del país. De igual manera, la ideología del crecimiento que favoreció a ciertas capas de la población, en su mayoría urbanas, sirvió de espejismo colectivo, esto creó la ilusión de que el progreso benefició tarde o temprano a todos. En parte por la dinámica social, Ordoñez (2002) declaró que existió una reorientación hacia la población desprotegida, se extendió a todas las esferas de la intervención social, pero dentro de ella fueron particularmente importantes las reconsideraciones al bienestar social, donde se posibilitó el acceso de los marginados del medio rural a servicios médicos y para el caso de los asalariados a instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que condujo al reconocimiento del derecho universal a la protección del ciudadano mexicano con empleo formal.

En el apartado de política mexicana Laurell (1997) expuso que hubo una tendencia hacia la universalización de los derechos sociales, a pesar de su gradualismo y correlación de exclusión social; y especificó que la tendencia ascendente de la cobertura no se interrumpió por problemas intrínsecos de la seguridad social pública sino por la imposición del proyecto neoliberal. (Laurell, 1997: 25). Lo que provocó un resquebrajamiento a finales de la década de los 70's, con el resurgimiento del desempleo y la inflación, fenómeno al que se le encontraron diversas explicaciones, con esto la crisis económica no fue la causa, sino la excusa para justificar la ruptura del EB, debido a que fue producto de una crisis, en particular, las dos guerras mundiales y de la depresión de los años 20's en Estados Unidos, que para estos tiempos el EB no contaba con los

elementos necesarios para su continuidad. La explicación de este autor resulta tardía dado los acontecimientos que se dieron en el país en este momento histórico.

Esto motivó que después de veinticinco años de crisis del Estado tuvo lugar una intensa reconstrucción de sus funciones tradicionales y la creación de nuevos equilibrios institucionales y políticos entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil, comenzó a principios de los 80's con la aplicación de políticas de racionalización, privatización y contención del gasto social bajo un esquema de desarrollo de políticas monetarias. En este periodo no se produjo un desmantelamiento del EB sino su reestructuración y reorientación ideológica, dado que la crisis coincidió con la propia maduración y política del EB, el envejecimiento de la población y los riesgos políticos del desempleo estructural que, en la práctica, limitó la capacidad de los gobiernos de no incrementar el gasto público (Rodríguez, 1996).

La reestructuración del EB evidenció una modificación en el gobierno y una falta de recursos para mantener la dinámica social que se llevó a cabo en las últimas décadas por lo cual las finanzas no permitieron sostener los apoyos sociales que hasta finales de la década de los 70's se habían realizado y que involucró la transición a un nuevo tipo de organización del Estado bajo un modelo neoliberal. Ordoñez (2002) indicó que, en los 80's, con el ascenso al poder de las administraciones neoconservadoras en países como Inglaterra y Estados Unidos y la reelección de gobiernos socialdemócratas en naciones como Austria y Suecia, se perfilaron dos proyectos políticos divergentes en torno al futuro del EB.

Por un lado, en estos países, la derecha con una estrategia de desmantelamiento y liquidación y, por el otro, la social demócrata con una política de conservación. Mishra (1993) aludió que la experiencia de diferentes naciones en la realización de ambos proyectos sostuvo que, en ningún caso, quizá con la excepción de Suecia, se cumplió con los propósitos pretendidos. Las propuestas de minorizar al Estado se enfrentaron en la práctica con amplias manifestaciones de rechazo social y político, aunque existió esta resistencia a la renuncia de los derechos y servicios de carácter universal, lo cual, en gran medida, impidió a los gobiernos conservadores realizar privatizaciones a gran escala, reducir los gastos sociales, ejercer control sobre el déficit público y acercarse al deseado equilibrio presupuestario.

En la década de los 80's en México Ordoñez (2012) mencionó que ante el recrudecimiento de los problemas económicos derivados de la crisis donde factores como la caída de la producción, hiperinflación, fuga de capitales, cancelación de créditos internacionales, entre otros, el gobierno mexicano se vio forzado a negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un programa de estabilización donde se comprometió a

reducir el déficit fiscal. Con ello poder estabilizar la situación económica del país, aunque el despliegue de apoyos sociales se redujo y en algunos casos desaparecieron afectando a sectores de la población vulnerable.

En este sentido Revueltas (1993) manifestó que en el caso de México el manejo de las finanzas públicas y en la lucha contra la inflación, los programas de ajuste y la apertura comercial decretada en 1986 tuvieron repercusión negativa sobre la actividad productiva interna. La reducción del gasto público provocó graves déficits en infraestructura, educación y salud; existió un atraso técnico y educativo; el control oficial de los salarios y de los precios contraído el mercado interno; además, la escasez de créditos y su alto costo, así como impuestos elevados, impidió la modernización industrial de la pequeña y mediana empresa con lo cual se buscó erradicar el abandono del empleo formal como política de Estado, la flexibilización del ámbito laboral y la consecuente erosión de las prestaciones ligadas al trabajo, en las reformas fiscales regresivas y en sus ataques sistemáticos a los programas dirigidos a las poblaciones económicamente más débiles. Mishra (1993) mencionó que los bajos resultados cuantitativo-presupuestales, de los regímenes neoconservadores lograron establecer una estrategia que tendió a generar una sociedad dual y que, a largo plazo, tuvo efectos negativos sobre el sistema de bienestar social (Mishra, 1993: 41).

A nivel internacional, los gobiernos socialdemócratas procuraron conservar los compromisos originales del EB se intentó atajar los defectos y/o desviaciones que surgieron con la burocratización o la intermediación política. México se vio obligado a disminuir gastos sociales y a tener altos niveles de desempleo. Con ello las políticas gubernamentales se instrumentaron mediante medidas de corte neoconservador. A pesar de esto, el régimen pudo sostener los acuerdos básicos en lo general, en lo particular se realizaron acciones coercitivas que redujeron el bienestar social de los trabajadores y permitió la incorporación de nuevas formas donde cobraron relevancia los servicios privados, como lo mencionó Vázquez (2005) el desmantelamiento del EB se concibió de manera mecánica, se buscó eliminar o reducir el ámbito de la producción estatal, el de finanzas públicas y el de la regulación en la prestación de bienes y servicios, con lo cual la política de privatización es uno de los factores que permitió el incremento de la desigualdad y los costos de la crisis económica recayeron sobre los más débiles.

Para aminorar los efectos negativos de la minimización de las tareas del Estado que hicieron padecer a los sectores menos favorecidos, el Banco Mundial (BM) participó en programas de ayuda como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que surgió a principios del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), con el fin de combatir la

pobreza extrema. Según un reporte del propio BM, el 20% de la población, es decir, 16.8 millones de mexicanos, vivían en extrema pobreza para finales de este periodo de gobierno.

Este programa se usó con fines políticos de acuerdo con viejas prácticas populistas y clientelares que reforzó la imagen presidencial y el patrimonialismo. El gasto que se destinó no pasó por ningún control público, sino que se aplicó de manera discrecional, benefició a ciertos grupos con la consigna de tener su apoyo político, lo que propició el despilfarro y la corrupción. A través de su ejecución el presidente Salinas intentó hacerse de una nueva base de apoyo y para ello contó con la colaboración de antiguos dirigentes y grupos de la extrema izquierda, que aportaron su experiencia política y diseñó planes para manejar a la población marginal. Como mencionó Revueltas (1993) con los postulados de la ideología liberal la participación del Estado en la actividad económica fue menor además el desarrollo de una sociedad civil autónoma se pensó en el marco de una vida democrática.

Sin embargo, hasta ese momento no llegó a México la modernización política, porque el Estado y la élite gobernante impidieron la emergencia de una sociedad civil fuerte e independiente. Hubo consecuencias negativas, ya que provocó el surgimiento de grandes problemas en la gestión y consecución del proceso modernizador que se pensó. Las reformas emprendidas en esta década no condujeron a un Estado totalmente liberador; debido a que existieron elementos de continuidad y de ruptura. En efecto, al privatizar una gran cantidad de paraestatales la dimensión del Estado disminuyó; no obstante, su intervención en la economía no desapareció debido a su repercusión en las finanzas del país.

En consecuencia, en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) hubo un ajuste a las finanzas públicas, Ordoñez (2012) expresó que este nuevo orden se tradujo en una disminución del gasto público, si bien hubo una recuperación del financiamiento para el desarrollo social, la mayor parte de ese crecimiento se orientó a restituir los fondos que perdieron diversas instituciones entre ellas el IMSS con la puesta en marcha de las reformas liberales al sistema de manutención a extrabajadores, las cuales obligaron al Estado a incrementar su participación en esta actividad, lo que conllevó en la mayor parte del capital cubrir el total de las pensiones y parte de los seguros de enfermedades, maternidad, invalidez, de vida y guarderías, entre otras prestaciones sociales que disminuyeron.

Bajo el mismo argumento Barba (2004) indicó que el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano frente a la crisis económica previa, que se reflejaron en este sexenio jugó un papel crucial para la redefinición de la política social, ya que la vulnerabilidad de la economía que estaba a merced de la especulación financiera

eliminó los avances logrados en los siguientes años en materia de reducción de la pobreza, con esto se establecieron puntos extremos de condiciones económicas entre los ciudadanos. De tal forma que las clases sociales se polarizaron, desapareció la clase media, la mayoría de los ciudadanos se manejó en contextos de pobreza, la economía entró en periodos de crisis o recesión, por lo cual los recursos económicos de la población disminuyeron, la participación en los procesos educativos se minimizó, estas condiciones de pobreza hicieron que estudiantes desertaran o con ello decayó el nivel educativo de la población en general.

Ordoñez (2012) mostró que las iniciativas del gobierno del presidente Zedillo en otras áreas del bienestar se limitaron a consolidar procesos que habían iniciado durante las dos administraciones anteriores, como la descentralización de la educación básica y la salud asistencial, la eliminación de subsidios a la alimentación y la adquisición de viviendas populares, así como la implementación de programas compensatorios focalizados a sectores específicos de la población. En este aspecto destacó la tardía intervención de esta administración gubernamental en la implementación de programas que fueron el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y Procampo cuyo objetivo fue el apoyar el ingreso de los productores rurales mediante la entrega de subsidios de acuerdo con la producción agrícola, cuidado forestal o proyectos ecológicos, estos fueron dados a conocer a mediados del sexenio, que cubrieron parcialmente el hueco dejado por el PRONASOL. Al término del sexenio, las aportaciones a la seguridad social aumentaron respecto a lo asignado en su comienzo. Derivado de ello, el resto de las políticas sociales registró en el periodo un reducido crecimiento presupuestal.

Con el inicio del nuevo siglo y el cambio de gobierno, la nación después de estar ligada al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por más de 70 años perdió las elecciones presidenciales en el año 2000 con lo cual el Partido Acción Nacional (PAN) ascendió a la presidencia de la república, bajo el compromiso de mejorar las condiciones del país en todos los sectores, Barba (2012) manifestó que a partir del marco de reformas sociales que se ejecutaron en los sexenios anteriores, el primer gobierno surgido de la oposición, no logró desarrollar una propuesta alterna y se limitó a dar continuidad a las políticas previas.

Las modificaciones que se introdujeron por el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) en el manejo de la política social se restringieron a la puesta en marcha del Seguro Popular contributivo como vía para acceder a los servicios de salud asistenciales, la extensión de la cobertura del programa de PROGRESA al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas sociales focalizados solo en este sexenio

a sectores particulares incluidos en la llamada estrategia CONTIGO que buscó coordinar y operar programas sociales con el objetivo de fomentar el desarrollo humano e integral y así eliminar los rezagos que padecían ciertos segmentos de la población, se basó en cinco vertientes: oportunidades, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad. De la misma forma se implementó el programa Oportunidades que incluyó como beneficiarios a familias pobres de zonas urbanas que cumplieran con actividades como revisiones médicas y la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela.

De esta manera este gobierno en teoría formuló una política social integral, incluyente, participativa, democrática y corresponsable de acuerdo con sus propósitos. Esto se llevó en dos sentidos: un enfoque territorial, de atención a microrregiones, y un enfoque complementario de atención específica a lo largo del curso de vida. CONTIGO involucró la participación del gobierno federal, local y comunitario, donde se implicó a las familias, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad académica.

La implementación de las políticas en este sexenio y posteriormente en el siguiente periodo de gobierno se tradujeron en dos tipos de programas: los de transferencias monetarias condicionadas que se encargaron de obtener una base electoral que sirvió para la recaudación de votos y con ello mantenerse en el poder y el segundo tipo que se especializó en la protección a la salud, donde el programa de Seguro Popular fue el que encabezó ese rubro. No obstante, este gobierno de alternancia cayó en las mismas prácticas clientelares como los gobiernos anteriores. De acuerdo con estos dos tipos de programas se pensaba mejorar las condiciones de salud e incluir a la población que no tenían estos servicios.

De acuerdo Nassif (2010) durante el sexenio, pese a todas las expectativas, el Estado no reguló los intereses económicos a favor de beneficiar a la mayoría de la sociedad y convertirse en un Estado redistribuidor, por lo cual a pesar de estar en una situación de democracia electoral persistieron graves desigualdades entre la ciudadanía. Bajo el fundamento político de cubrir esta deficiencia se trabajó la postura de generación de oportunidades, esto tuvo como promotor de

estas políticas el sistema educativo en donde se establecieron diversas reformas con la finalidad de mejorar la educación por medio de infraestructura y/o obligatoriedad de niveles como el preescolar, se estipuló que una mejor educación sería el elemento para restaurar y mejorar el tejido social, nivelar las condiciones económicas y poder tener una movilidad social. En el nivel básico integrado por preescolar, primaria y secundaria se trabajó en mejoras en base a la calidad de la educación, aunque como lo señaló Ordoñez (2012) solo se enfocó a la introducción de tecnologías de enseñanza (Enciclopedia³) y la implementación de instrumento de evaluación (Enlace⁴) y de programas compensatorios para incentivar el desempeño en las aulas (Escuelas de Calidad⁵) con estas estrategias se buscó mejorar el nivel académico de los estudiantes, factor que no aumentó debido a las fallas en su desarrollo, aplicación y/o evaluación.

Aunque estas acciones no tuvieron el impacto que se esperaba, Vázquez (2005) concluyó que el brindar oportunidades educativas solo se limitó a brindar espacios en los niveles antes mencionados sin proporcionar más presupuesto sino todo lo contrario, al igual que las reformas de salud prácticamente significaron el desmantelamiento del sistema, con la consecuencia de reducir la calidad de los servicios, la creación de empleos fue mínima, no se proporcionaron oportunidades laborales a los jóvenes situación que continúa hasta la actualidad, en general los puestos de trabajo tenían bajos salarios y hubo incertidumbre laboral y en el caso de la pobreza no se disminuyó sino incremento.

En el siguiente periodo de gobierno encabezado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012) se optó de acuerdo con Ordoñez (2012) por mantener la estructura programática de su antecesor, sin embargo, puso en marcha una serie de programas para la superación de la pobreza que resultaron focalizados y en ocasiones discriminatorios,

y tercero de secundaria, en función de los planes y programas de estudios oficiales en las asignaturas de español y Matemáticas. Por quinta ocasión se evaluó una tercera asignatura (en 2008 Ciencias, en 2009 Formación cívica y ética, en 2010 Historia, en 2011 Geografía, en 2012 Ciencias y en 2013 nuevamente Formación cívica y ética). En Educación Media Superior: a jóvenes que cursan el último grado de bachillerato para evaluar las competencias disciplinares básicas de los Campos de Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas. (SEP, 2019)

³El Programa Escuelas de Calidad (PEC) surge en el ciclo escolar 2001-2002 como una iniciativa de reforma de la gestión institucional y escolar para superar los diversos obstáculos para mejorar el logro educativo. El Programa pretendió transformar el enfoque de la política educativa, de una posición central, que concentró todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su

¹Enciclopedia fue un proyecto del Gobierno Federal para el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, que trató de impulsar la producción, distribución, fomento y uso eficaz de materiales educativos, audiovisuales e informáticos, de acuerdo con los contenidos y enfoques vigentes en la educación primaria. (SEP, 2006)

²La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del País. En Educación Básica, a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo

debido que para su acceso se debió de cumplir condiciones muy puntuales para ser beneficiarios de estos programas de asistencia social. Como es el caso del proyecto Vivir Mejor que se enfocó en compensar la disminución del poder adquisitivo de la ciudadanía en pobreza extrema, para la compra de alimentos y otros servicios básicos.

Este tipo de acciones sociales se especializó a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados; b) El asistencialismo, empeñado en brindar ayuda a los grupos sociales más vulnerables (extrema pobreza) y c) La descentralización de la política social hacia los gobiernos regionales y locales (Cordera y Cabrera, 2007).

Aunque se inclinó hacia estas actividades, la ausencia de un Estado fuerte y con una sólida representación hizo que sectores específicos de la población como: indígenas, campesinos, grupos urbanos profundizaran en sus necesidades, situación que manifestó mayores niveles de pobreza, exclusión social y desigualdad. Con la implementación de estos actos Rodríguez (2012) mencionó que en este periodo de gobierno se declararon obligatorias para el país las políticas de combate a la pobreza, se señaló que su presupuesto no debió de disminuir anualmente. No obstante, la manera en que se trabajaron esos proyectos, dejó mucho que desear porque se institucionalizaron políticas asistenciales que no garantizaron derechos sociales para toda la ciudadanía. El Estado estableció retóricamente que su objetivo fue garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la constitución.

La situación social de crisis generalizada que se estableció en los sexenios anteriores permitió que a partir de 2012 regresara el PRI a la presidencia, con la prioridad de realizar reformas importantes en el país, ya que consideró que esta era la forma de impulsar una mejora para la nación Sosa (2015) expresó que una de las primeras tareas fue el *Pacto por México* firmado entre el partido gobernante y las otras dos fuerzas políticas de mayor representación e Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) donde se buscó la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de derechos sociales, acciones que no se lograron porque aunque marcaron una línea de

distribución, a un esquema que posibilite la creación de un modelo de gestión con enfoque estratégico de la escuela hacia el sistema educativo, que involucre a las autoridades responsables de los tres gobiernos (federal, estatal y municipal).

El PEC consideró que la participación de los equipos de supervisión, directivos, maestros, alumnos y padres de familia fue indispensable para formar una auténtica comunidad escolar, la cual tuvo la capacidad de identificar sus necesidades y problemas, así como las metas realizables dirigidas a mejorar la calidad del servicio educativo. (SEP, 2015)

acción, existieron discrepancias sobre las actividades que el Estado realizó para la mejora del país, cuyas directrices fueron: disminuir la pobreza y los altos niveles de desigualdad social, se fomentó la inclusión sin lograr avances relevantes.

Otro hecho de política social lanzado posterior a la toma posesión del presidente Enrique Peña Nieto (2012 – 2018) fue la *Cruzada Nacional contra el Hambre*. Este fue un programa social que intentó englobar la acción de muchos de los programas previamente existentes, incluyendo el programa *Oportunidades*, para convertirse como bandera del sexenio. Su objetivo explícito fue garantizar la alimentación de las personas que viven en pobreza extrema. Aunque no se constituyó como una estrategia universal para todas las personas que se hallaron en situación de carencia alimentaria, sino que se requirió residir en las localidades seleccionadas para beneficiarse del programa.

Desde la Presidencia de la República se buscó, el lograr el planteamiento de crear una seguridad social universal que incorporo los siguientes beneficios: acceso universal a los servicios de salud, esto fue una continuidad del seguro popular establecido en sexenios anteriores, pensión para los adultos mayores de 65 años que no contaran con una pensión de los sistemas de seguridad social, seguro de desempleo y de vida para jefas de familia, toda la visión de crear una base de programas sociales que sirvieran para el combate a la pobreza y que también funcionara para promover una base electoral necesaria que permitiera mantener en el poder al partido dominante.

Canzani (2009) estableció que la política social ha sido un campo de intervención que no se limitó a un rol compensador,



sino que tuvo el propósito de acuerdo con el autor de eliminar las desigualdades y lograr la realización de una ciudadanía efectiva. No se actuó de manera aislada, sino que se complementó con políticas en otros sectores, particularmente políticas laborales y fiscales, que han impactado en la redistribución del ingreso y la generación de oportunidades para los ciudadanos. Igualmente, estas políticas se basaron en la existencia de un enfoque universal, basado en una lógica corporativa

Aunque se establecieron estas acciones de política social, de igual forma se produjo una disminución de las funciones y de la responsabilidad del Estado en la materia, ya que se consideró que el EB anterior a las reformas fue una de las principales causas de la crisis económica en la que se había sumergido México, aunque no se buscó que el Estado tuviera un rol compensador capaz de eliminar las desigualdades pero como en periodos anteriores esto se pronunció más debido a que la seguridad social no abarcó en su totalidad a la población a los que estaban dirigidos dichos programas, no se evidenció la entrega clara y oportuna de los recursos asignados para los proyectos.

De la misma manera se contempló en la ley de evaluación de la política social de acuerdo con Rodríguez (2014) se designó la creación de un organismo encargado de llevar esta función, así como de medir y establecer índices de pobreza, este se nombró Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). En la práctica el CONEVAL quedó presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) lo cual redujo su autonomía y se conformó su Consejo Técnico por académicos, que buscaron como objetivo explícito disminuir la pobreza y los niveles de desigualdad social a través de la construcción de una sociedad de derechos que pensó la inclusión de todos.

Siguiendo con la misma autora otro de los objetivos que se marcó fueron el fortalecimiento al ingreso a través de fomento de políticas de empleo y el robustecimiento de programas de transferencias monetarias condicionadas, que también tuvo un trasfondo electoral. Por otra parte, el enfoque integral que pretendió estas acciones se justificó bajo el argumento de que no solo se debe tener disponibilidad alimentaria, sino que esto se interrelaciona con otros aspectos diversos tales como la producción y el acceso a los alimentos, el ingreso del hogar, el acceso a los servicios de salud y las condiciones de vivienda.

Aunque es preciso señalar que todos los programas sociales funcionaron como paliativos a las demandas de la población y no fueron una solución a problemas como la pobreza. Por lo cual el proceso de implementación de políticas sociales fue insuficiente debido a que no existió la cobertura total, los recursos no fueron los necesarios o el gasto del presupuesto no justificó ni se evaluó por instituciones como la CONEVAL, esto

evidenció un descontrol en la forma que se distribuyeron lo cual permitió la corrupción en este tipo de acciones públicas.

En el ámbito educativo se ejecutó la Reforma Constitucional en Materia Educativa, está bajo el argumento de la mejora, dotó al Sistema Educativo Nacional de diversos elementos para su mejoramiento y fortalecer la equidad (SEP, 2012). Aseguró la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria; la creación de un servicio profesional docente por medio de una ley que permitió la verificación de los conocimientos y competencias de los profesionales de la educación como elemento para el ingreso, permanencia y promoción de los maestros en los niveles: básico y medio superior con el razonamiento del que las capacidades del docente son un factor para asegurar la calidad educativa; del mismo modo se estableció la autonomía del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual tuvo la facultad de evaluar los servicios educativos que imparte el Estado con el objetivo de optimizarlos, orientó la creación de políticas educativas y estuvo capacitado para medir los niveles de aprendizaje de los alumnos, para ello también se apoyó en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como autoridad en materia de evaluación.

López (2013) expresó que el apresuramiento por promulgar esta reforma fue una característica autoritaria de este periodo de gobierno, debido a la serie de irregularidades que existieron durante su aprobación, con ello se impulsó una serie de manifestaciones por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en todo el país y su contraparte la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), por estar en contra de mecanismos como la Evaluación Docente, acción que repercutió en las condiciones laborales de los académicos debido a las cláusulas que estipulaban la separación del cargo frente a grupo a los que no acreditaron la evaluación.

De manera constitucional se reformó el artículo tercero, donde se incluye la calidad de la educación, la evaluación obligatoria, concursos de oposición docente en las acciones mencionadas con anterioridad. Por lo cual más que una reforma educativa se le identificó como algo más laboral, debido que se hizo un esfuerzo por recuperar el control del sistema educativo nacional que estaba bajo el resguardo de los sindicatos de este ámbito. Por lo tanto, grupos sociales se pusieron en contra de los intereses del poder con tal de salvaguardar sus privilegios y lo que convenía a dichas organizaciones más que el beneficio colectivo.

CONSIDERACIONES FINALES

De esta forma se concluye que el desarrollo y evolución del EB se vio ligado a las crisis sociales como elementos de ruptura para su surgimiento, nació de estos acontecimientos

como elemento que permitiría la paz y cohesión social, tuvo diferentes vertientes durante su desarrollo dependiendo de cada nación y momento histórico en particular. Específicamente en México se evidenció su implementación durante los años 40's hasta finales de los 70's con las crisis económicas que se originaron a nivel global, donde el Estado no tuvo las mismas funciones que realizó, su estructura se minimizó, ocurrió la venta de paraestatales y dejó de tener injerencia directa con la economía y el mercado laboral, bajo lo que se estableció como elemento que encabezó la igualdad de oportunidades, con la puesta en marcha de programas sociales que permitieron atender a sectores de la población vulnerable en específico y existió la visión de la educación para la mejora del tejido social, bajo este argumento se incrementó el número de años de escolaridad y hubo mejoras temporales en la infraestructura de cada institución, con lo cual obtiene relevancia en su quehacer pero el aumento de la demanda, no logró cumplir las expectativas consideradas.



FUENTES DE CONSULTA

Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales 92, Santiago de Chile: CEPAL.

Cárdenas, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado Neoliberal*, México: UNAM.

Córdova, A. (1972). *La formación del poder político en México*, México: Ediciones Era.

Keynes, J. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: Fondo de Cultura Económica.

Kusnir, L. (1996). *La política social en Europa*, México: Porrúa.

Laurell, C. (1997). *La reforma contra la salud y la seguridad social*, México: Era.

López, M. (2013). “Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco”, en *Revista El Cotidiano*, No. 179, p.p. 55-76.

Lóyzaga, O. (2002). *Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales*, UAM, México: Porrúa.

Marban, V. (2007). *El Estado de Bienestar, modelos, regímenes y objetivos*. Disponible en: www.uah.es/vicente_marban/Asignaturas/SOCIOLOGIA%20ECONOMICA/TEMOA%207.pdf.

Mesa-Lago, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*, Santiago de Chile: CEPAL.

Mishra, R. (1993). *El estado de bienestar en la sociedad capitalista*, Barcelona: MAS.

Moreno, A. y Acebes, R. (2015). “Estado de Bienestar, cambio familiar, pobreza y exclusión social en España en el marco comparado europeo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, No. 75, p.p. 31-50.

Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*, México: UNAM-SEDESOL.

Ordoñez, G. (2002). “El Estado de Bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”, en *Revista Región y Sociedad*, No. 24, p.p. 99-145.

Ordoñez, G. (2012). “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, en *Revista POLIS*, Vol. 8. No. 1, p.p. 213-240.

Repetto, F., Chudnovsky, M., Araújo, Z., Martner, G. y Midaglia, C. (2009). *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

Revueletas, A. (1993) “Las reformas del Estado en México: del Estado Benefactor al Estado Neoliberal”, en *Revista Política y Cultura*, No. 3.

Rodríguez, G. (2004). *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Ed. Fundamentos.

Rodríguez, K. (2014) “¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas. Durante la década del 2000

y la ¿nueva? Estrategia del Sexenio priísta (2012-2018)”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno*, Vol. III. No. 1, p.p. 179-202.

Rodríguez, M. (1996). “Neoliberalismo, Estado y Bienestar Social en México”. en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 12/13, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Secretaría de Educación Pública (2006). *Libro Blanco Programa “Enciclopedia”*, México: SEP. Disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclopedia.pdf>

Secretaría de Educación Pública (2015). *Programas Escuela de Calidad*, México: SEP. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>

Secretaría de Educación Pública (2019). *¿Qué es PLANEA?*, México: SEP. Disponible en: http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_1.pdf

Sosa, G. (2015). “El pacto por México y la comunicación política”, en *Revista Scielo*, Vol. 13, No. 1. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v13n1/1870-2333-polis-13-01-00193.pdf>

Vázquez, J. (2005). “Neoliberalismo y Estado Benefactor. El caso mexicano. Aportes”, en *Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Vol. X. No. 30.

Fotografía: ICEUABJO, 2019.