

I

DETERIORO Y CRISIS DE UN ESTILO DE POLITICA SOCIAL

Se ha convertido en un lugar común señalar los efectos que la crisis y la política de ajuste produjeron en las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales, como sabemos la recesión productiva amplió el desempleo, el subempleo y aceleró la aparición de formas menos seguras de ocupación. La reducción del déficit público llevó a fuertes contracciones en los gastos sociales y la necesidad de mejorar la competitividad de las exportaciones, vía la modificación de los precios relativos internos y externos, provocó en los salarios una continua disminución de su capacidad adquisitiva.

Los años ochenta: la crisis y el ajuste económico

Algunos indicadores macroeconómicos muestran retrocesos y pérdidas: el PIB per cápita de 1988 fue equivalente al de 1977, los salarios mínimos reales de ese mismo año, tenían los niveles de 1963, el subempleo era semejante al obtenido dieciocho años atrás y el gasto público programable de 1988 fue igual al de 1974 (cuadro 1).

Cuando estos indicadores se comparan con la evolución de la economía mexicana antes de la década de los ochenta lo que muestran -más allá de los deterioros- es que el ambiente de crecimiento con relativa estabilidad macroeconómica que trabajosamente se ha ido creando (véase cuadro 2) todavía no permite recuperar los niveles de vida perdidos. Más aún, estas evoluciones sugieren que las dificultades propias de la transición económica todavía siguen entre nosotros.

Sin embargo, más allá de los abrumadores datos que arrojan los indicadores macro-sociales, se trasluce un proceso cualitativamente más profundo: el quiebre de una forma de hacer e instrumentar la política social.

La situación de crisis y cambio por la que se transita -vinculada con transformaciones de largo alcance- ha conducido a una modificación de las bases de

CUADRO 1
LA ECONOMÍA MEXICANA EN LOS OCHENTA

CONCEPTO		1981-1988	1988 equivalente al año
Producto Interno Bruto real	tm 70	-1.4	1980
	pc	-15.7	1977
Inversión privada no residencial	% pib	-48.8	1955
	pc	-57.0	antes 1950
Salarios mínimos reales	i 70	-49.1	1963
Sub/empleos	% PEA	19.8	antes 1970
Gastos públicos programables	% pib	-28.3	1974

tm 70 = miles de millones de pesos de 1970; pc = producto por habitante; % pib = % del producto interno bruto; i 70 = índice base 1970; % PEA = % de la población económicamente activa.

Fuente: Godínez V. y Ruprah I. "En torno a la reinserción de México en la economía internacional", *La Jornada*, suplemento especial de 50. aniversario, sept. de 1989.

CUADRO 2
PRODUCCION, INFLACION Y SALARIOS 1982-1989
(tasa de crecimiento anual)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PIB								
(var. real %)	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.5	1.1	2.9
PIB per cápita (%)	-3.0	-6.5	1.2	0.2	-6.0	-0.8	-1.1	0.8
Inflación								
(Dic-Dic) %	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7
Sal. Mínimo								
(var. real) %	-9.0	-17.4	-5.6	-1.7	-8.7	-6.6	-11.6	-6.6

Fuente: Elaborado con datos de SPP, de la SHCP, Banco de México y CEPAL.

entendimiento sobre las que se estructuró la relación entre la economía pública y la privada, así como entre el Estado y los diversos grupos sociales.

En el ámbito de la gestión pública para el bienestar, tanto las exigencias por un sistema político más democrático como las que impone la crisis y la transición económica, se unen para limitar el crecimiento del empleo formal. Esto provocó una reducción cuantitativa y un cambio en la asignación de los gastos sociales. Esta situación de crisis incubó una fase de tránsito, portadora de algunos cambios. El fundamental, en materia de bienestar social, es el replanteamiento

de los *acuerdos* a partir de los cuales se dio la relación entre los grupos corporativos-burocráticos y la forma en que el Estado asignó los recursos públicos y designó a los beneficiarios de su política de bienestar social.

Conformación y auge de un estilo de política social

A lo largo de casi cincuenta años (1933-1981) las acciones que permitieron que el progreso económico no se expresara en una pobreza agobiante fueron entre otras: el reparto rural, el aumento constante del gasto social y, sobre todo, el sostenido incremento de la producción y del empleo, que generaron un proceso de bienestar que aunque desigual estuvo dirigido, sobre todo, hacia los grupos más desprotegidos. A todo ello se sumaba el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población. Estabilidad política y crecimiento económico sostenido fueron los logros más significativos de este largo periodo.

El acceso creciente a la educación, a la salud, a una mejor alimentación y a la vivienda, así como las demás prestaciones vinculadas con el "salario social" (préstamos, tiendas sindicales, etc.) se generaban alrededor del empleo formal y estable, sobre todo el que se creaba en el sector de mayor dinamismo: el industrial. De allí que buena parte de la política social mexicana se estructuró teniendo como centro la estrategia industrializadora del país.

La relación corporativa Estado-movimiento obrero permitió el avance de muchos derechos gremiales, que en ciertos casos se convirtieron en derechos sociales para todo el pueblo de México. Sin embargo, estas condiciones específicas determinaron una política de bienestar social que, con el despliegue del modelo de industrialización, se fue convirtiendo en fuente de privilegios: esto es, la política de bienestar social se estructuró con una población objetivo delimitada, lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio sobre todo de los grupos organizados del país vinculados a la práctica política dominante.

De acuerdo con Lourdes Arizpe, el reconocimiento de los derechos sociales de los campesinos y obreros corporativizados quedó en precario equilibrio con el reclamo de democracia. En los grupos corporativos, por su naturaleza, los individuos están subordinados a la voluntad colectiva que organizan las jerarquías internas.

En una sociedad agraria, con una industria incipiente, como lo era México en las primeras décadas del siglo, la lentitud en el relevo de los mandos corporativos se correspondía con lo gradual de los procesos económicos y sociales. Pero la imposibilidad de relevos generacionales y hasta biológicos, retardó la evolución organizativa e institucional, como fue el caso a partir de la mitad del siglo en

México. El retraso democrático es todavía mayor si ese relevo generacional se detiene mediante el control político de cúpulas inamovibles.⁵

Con estas insuficiencias democráticas de origen, la única entidad capaz de realizar la justicia social era el Estado, y se decidió fortalecerlo a través de una alianza con el partido oficial (Partido de la Revolución Mexicana). Así se excluyó de las preocupaciones centrales la construcción de la democracia representativa.⁶

Durante esas décadas el Estado, para acabar de afirmar su institucionalidad, requería del apoyo de los grupos organizados, y éstos para resolver sus demandas no tenían otro recurso, en términos de eficiencia, que moverse bajo el manto protector de la institucionalidad política que se estaba creando.⁷

En este contexto, a la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador. Al flujo de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etc., debía corresponder otro flujo, sintetizado en asistencia a mítines y concentraciones, disciplina sindical, respeto a las autoridades, militancia en el partido oficial y sobre todo una importante disciplina en el "voto corporativo". Esta modalidad de procesar la política social cumplió un importante papel en la estabilidad política, pero también en el mejoramiento del nivel de vida de los grupos que participaban de ella. Las cinco décadas que van desde 1930 hasta los años ochenta siguieron la tendencia que había sido trazada en esos primeros años. Según José Woldenberg a cada quien le tocó una parte: para los obreros, sindicatos gestores de prestaciones y salarios. Para su élite burocrática, participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos. Para el gobierno, una base de apoyo. Para la institucionalidad estatal, la posibilidad de la estabilidad política con base en un sistema de negociación permanente⁸ (cuadro 3).

Este arreglo político se expresó en una numerosa creación de instituciones, i. e., la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el IMSS, el ISSSTE, el Instituto Nacional de la Vivienda, INFONAVIT, FONACOT, Banco Obrero, CONASUPO; es decir, un entramado capaz de procesar y dar respuestas a las demandas sociales (cuadro 4).

Las bondades del largo periodo de crecimiento económico (1933-1981) dieron sostén material y permitieron una virtuosa articulación entre esta práctica

⁵ Arizpe, Lourdes. (1990). *Revista Examen*, año 1, No. 12., mayo, México, D. F.

⁶ Gordillo, Gustavo. (1990). "Soberanía popular: las nuevas voces", en *Revista Nexos*, enero, México, D. F.

⁷ Woldenberg, J. (1990). "Sindicalismo: formas de representación y democracia", en *Perfil de la Jornada*, 10. de julio, México, D. F.

⁸ Woldenberg, J. *Op. cit.*

CUADRO 3
MEXICO: INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL: 1940-1980

	1940	1950	1960	1970	1980
Educación					
Tasa de Analfabetismo ¹	53.9	43.4	34.6	24.7	16.6
Total de inscritos como % de la Pob. Total.	8.0	11.1	16.0	22.0	30.2
Educación promedio ²	1.7	2.1	2.8	3.7	4.3
Salud					
Tasa de mortalidad/1000	22.8	16.2	11.5	10.1	6.3
% de muertes por enferme- dades infecciosas	43.1	34.6	25.5	23.1	13.7
Mortalidad					
Infantil/1000 ³	125.7	96.2	74.2	65.6	38.9
Esperanza de vida al nacer (años)	41.4	58.6	58.9	62.1	68.0

¹ Como % del total de la población de 15 años o más.

² Número de años de escolaridad de la población de 15 años o más.

³ Tasas de mortalidad infantil proporcionadas por UNICEF, que coinciden con las correcciones hechas por CONAPO no reportadas.

Fuente: Lustig Nora, "El Gasto Público en el Desarrollo Social", en *Revista Investigación Económica* No. 187, enero-marzo 1989.

CUADRO 4
MEXICO: GASTOS DEL GOBIERNO EN TÉRMINOS
PER CAPITA: 1920-1970

Año	Total	Económicos (a)	Sociales (b)
1920	25.3	4.3	0.6
1921-1924*	55.8	10.0	5.4
1925-1928*	67.9	16.8	6.9
1929	61.5	14.3	7.9
1930-1958*	104.7	45.2	43.5
1959-1964*	149.8	99.7	50.1
1965-1970*	237.1	156.4	80.7

* Promedio del periodo.

(a) Incluye: Comunicaciones y Transportes, Recursos Naturales, Industria y Comercio. (b) Educación y Cultura, Salud Pública y Asistencia Social, Bienestar y Seguridad Social.

Fuente: Wilkie, J. *La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social* FCE, 1978, México, D. F.

política y la forma en que se instrumentó la política social. Desde los años cuarenta las grandes inversiones en infraestructura social generaron un amplio entendimiento entre esta práctica y el objetivo de impulsar el crecimiento económico en un ambiente de relativa estabilidad política. Las acciones del Estado tenían, además del apoyo de los grupos directamente favorecidos, el respaldo de los grupos privados que se beneficiaban de los contratos estatales de la gran obra física. La construcción de hospitales, clínicas, escuelas, unidades habitacionales, etc., fueron programas sociales que beneficiaron a muchas personas, pero fueron también inversiones de gran rendimiento económico para el sector privado.⁹

La base material sobre la que se fincó la negociación corporativa fue el crecimiento constante de la economía desde 1933. Los salarios reales aumentaron en forma sostenida entre 1951 y 1976, el crecimiento industrial multiplicaba los empleos y las finanzas públicas soportaban aumentos en los gastos sociales (véase cuadro 4).

Declinación de un arreglo corporativo para el bienestar

La crisis de esta modalidad de política social toca a la puerta en los años setenta. Los problemas económicos (impulsados por una huelga de las inversiones privadas), los crecientes déficit fiscales (ante la imposibilidad política de una reforma fiscal amplia y progresiva) y los primeros ajustes salariales evidenciaron a mediados de los años setenta un creciente desencuentro entre esta forma de instrumentar la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios. Mantener el mismo patrón de política social, en una economía con problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómica requería de un procesamiento político diferente y formas más amplias de financiamiento público para incrementar y prestar los servicios sociales al mayor contingente de población que los demandaba.

La inestable situación macroeconómica de mediados de los años setenta, junto con las disputas en el más alto nivel político (entre el grupo gobernante y los grandes empresarios), no generaba ni los impulsos ni los incentivos a que en el pasado estuvieron acostumbrados los grupos empresariales. En esa década se trató de dar continuidad a este patrón de política social -e incluso se incrementaron sus beneficiarios- en medio de un contexto económico crecientemente endeble y que cambiaba aceleradamente.

La presencia de los recursos externos y los ingresos provenientes del petróleo permitieron, en la segunda mitad de los setenta, mantener una política de

⁹ Véase Cardoso, F. H. (1983). "Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿nuevas opciones?", en *Trimestre Económico* No. 197, marzo, FCE, México. pp. 178.

CUADRO 5
 INDICE DEL SALARIO MÍNIMO REAL, 1970-1989
 (1978 = 100)

Año	Índice del Salario Mínimo Real	Año	Índice del Salario Mínimo Real
1970	83.55	1980	91.06
1971	79.38	1981	92.56
1972	89.94	1982	83.39
1973	82.97	1983	71.90
1974	89.71	1984	64.79
1975	93.64	1985	61.67
1976	102.35	1986	54.78
1977	103.55	1987	51.86
1978	100.00	1988	46.15
1979	97.92	1989	44.29

Fuentes: Elaborado por el Departamento de Estudios Sociales, BANAMEX, *México social 1988-1989: indicadores seleccionados* con datos de: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos 1989*, México, 1989; y Banco de México, *Indicadores económicos*, varios números, México 1989.

bienestar social de creciente cobertura. Incluso se crearon programas sociales de amplio alcance (PIDER, SAM, COPLAMAR). Sin embargo, la base de financiamiento de esta política y su desenvolvimiento institucional no lograron sostenerse en el tiempo.

En síntesis, durante los años de crecimiento sostenido se dio una básica confluencia que permitió (en un acuerdo social implícito) la posibilidad de generar soluciones a las demandas de bienestar sin alterar sustancialmente la estructura política. Fue posible integrar la acción estatal con un triple propósito: promover la justicia social; crear incentivos y ganancias para los empresarios y mantener, con base en una sólida dominación corporativa, una larga estabilidad política. Para la década de los setenta, aunque el petróleo y el crédito externo apoyaron financieramente la presencia de políticas sociales amplias, sobre las mismas bases, la crisis desplegada del modelo de crecimiento en los ochenta evidenció la creciente precariedad de este patrón de política social. Todo ello empezó a expresarse en una política social burocráticamente abultada y poco eficiente en sus beneficios a la población.

La crisis de la deuda externa provocó una modificación definitiva del esquema tradicional de financiamiento al desarrollo; sobre todo del manejo de las finanzas públicas, que con una de las cargas fiscales más bajas había logrado la magia de apoyar la acumulación privada y pública de capital, incrementar los gastos

sociales y mantener uno de los niveles inflacionarios más bajos de América Latina.

La década de los ochenta es testigo de un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social. Este deterioro se expresa en el ámbito económico en una menor dinámica del empleo, en un bajo gasto social y en una pérdida acentuada del poder adquisitivo del salario a partir de 1982, (véanse cuadros 2, 5 y 6). Como consecuencia de ello, en el ámbito político, el patrón de bienestar social basado en el esquema corporativo, también da claras muestras de agotamiento. En primer término, el discurso sobre justicia social se ve cuestionado, tanto desde el ámbito de la construcción democrática, como desde el ámbito de la desigualdad social y de combate a la pobreza, como reclamo. En segundo lugar, se impugna la tutela estatal sobre "los menores de edad" (i. e., campesinos, obreros) y por último, se denuncia a las entidades gubernamentales vinculadas a la justicia social, por sus ineficiencias.¹⁰ En forma abrumadora, de espacios legitimadores, favorables al sistema, pasan a convertirse en su contrario.

El patrón de políticas sociales que llega a su agotamiento sólo pudo mantenerse y reproducirse en un ambiente de crecimiento económico sostenido; en un contexto donde la hegemonía política tenía como sujeto fundamental a las organizaciones corporativizadas. Los cambios que se dan en la funcionalidad de esta forma de representación política, afectan al conjunto de las formas de representación y producen alteraciones en el sistema político. Durante estos años se dio un predominio de la representación corporativa que logró articular y dejar en posiciones secundarias a las otras formas de representación (i. e. ciudadanía, partidos, organizaciones no oficiales). Cuando estas dos condiciones se modifican, la necesidad de un nuevo arreglo se vuelve una situación hasta cierto punto normal. Sin embargo, lo que constituye un reto es precisamente definir los contornos y el contenido de una nueva política social que incorpore los desafíos que surgen desde la economía y la política.

¹⁰ Gordillo, Gustavo. (1990). "Soberanía Popular: las nuevas formas", en *Revista Nexos*, enero, México, D. F.