



Rituales, 1994
Aguafuerte
90 x 170 cm

La política social en México

◆ Gloria Moreno Álvarez

El pasado 20 de noviembre se conmemoró el centenario de la Revolución mexicana, la primera revolución social del siglo XX que condujo a articular los grandes consensos en torno a la participación del Estado en el desarrollo económico del país. En la Constitución de 1917 se forjó la consagración de los derechos sociales de obreros y campesinos, el régimen de economía mixta, el derecho a la educación pública, laica y gratuita, además de la seguridad social y la visión del Estado como factor de distribución de la riqueza y el desarrollo económico. Hoy en día, 100 años después de la gesta revolucionaria, las condiciones de inequidad que originaron la Revolución siguen vigentes.¹

Desde principios de los años ochenta del siglo XX, el papel del Estado mexicano como rector del desarrollo nacional menguó considerablemente y las políticas públicas, antes encaminadas al crecimiento económico, comenzaron a ser sustituidas por políticas estabilizadoras, las cuales han insistido más en cuidar el nivel de precios que en reducir el volumen de desempleo, y han hecho más

precario el mercado laboral mediante la desregulación y el abaratamiento del despido, sustituyendo las contrataciones definitivas por contrataciones temporales. Adicionalmente, como el régimen de seguridad social no es universal y solo cubre a los trabajadores con contratación laboral estable y a sus familiares directos, la población que trabaja en el sector informal de la economía y que alcanza un 10% de la población total, no está cubierta por los esquemas de protección social.² Además, la estructura fiscal es inequitativa e insuficiente para financiar programas sociales que combatan con eficacia la pobreza y la marginación de la población. Esto significa que una persona sin empleo también carece de protección social, lo que impide romper el círculo vicioso de la pobreza: pobre, desempleada y sin protección social.

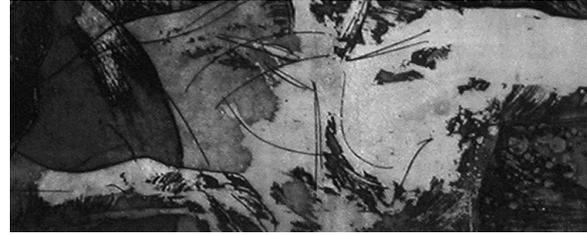
En algunos países, se puede decir que los ciudadanos disponen de dos vías distintas de acceso a un determinado nivel de bienestar: una es estar dentro de la nómina de una empresa pública o privada, y la otra, recurrir a la protección social. No es esta segunda vía deseable, pero al menos las personas



¹ “Revolución mexicana: retroceso y vigencia”, *La Jornada*, 20 de noviembre de 2010, <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/20/index.php?section=edito#texto>, consultado en noviembre de 2010.

² Javier Moreno, “La universalización de la seguridad social en México”, en Gabriela Mendizábal Bermúdez (coord.), *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, UAEM-FDyCS, Cuernavaca, 2008, pp. 45-47.

◆ Profesora e investigadora, Campus Oriente, UAEM



desempleadas cuentan con seguros de desempleo y otras prestaciones sociales que les evitan caer en situaciones de pobreza.³ En este sentido, la política de empleo y la política social van de la mano porque ambas se complementan y, por medio de ellas, el Estado construye una sociedad más cohesionada y equitativa.

En nuestro país, el desempleo y la amplitud de los rezagos sociales han llegado a niveles intolerables;⁴ y por consiguiente, el Estado tiene la responsabilidad de participar activamente en el crecimiento económico a través de políticas que actúen sobre la estructura y volumen de la demanda agregada, esto es, por medio de políticas activas de gasto social, el cual debe aumentar para combatir las situaciones derivadas de las crisis económicas, como el desempleo, la pobreza y la marginación. En esta investigación, consideramos que la política fiscal, a través del gasto social, tiene un papel amortiguador de las crisis económicas y, por consiguiente, el efecto de mitigar el desempleo y la pobreza. Esta investigación trata de dar respuesta a la interrogante de si la política social puede facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad, es decir, si es posible encontrar un equilibrio entre la rentabilidad económica y la promoción del bienestar general de la población.

Este texto tiene el objetivo de señalar algunos de los factores que explican las dificultades que el gobierno de Felipe Calderón ha tenido para poner en marcha políticas de tipo social que contribuyan a mejorar la distribución del ingreso y combatan situaciones como la marginación y la pobreza extrema. El trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se describe lo que se entiende por política social y los fundamentos teóricos que la sostienen; en segundo lugar, se analiza el gasto social asignado en los presupuestos federales de 2009 y 2010 para examinar cómo se instrumenta la política social en el gobierno actual; en un tercer apartado se confirma la existencia de instrumentos verificadores de la misma. A continuación hacemos algunas precisiones de los conceptos que se utilizan a lo largo de la investigación.

La política social y los ciclos económicos

La política social es la forma en que el Estado actúa en la sociedad civil. Sus orígenes se remontan a la creación misma del Estado y a la expresión de sus funciones en la sociedad, pero el debate sobre el mayor o menor protagonismo del Estado cobra fuerza en las postrimerías del siglo XIX, cuando nacen las políticas sociales con el objetivo de moralizar la economía liberal y evitar así las injustas consecuencias de la revolución industrial.

³ Rafael Muñoz de Bustillo y Rafael Bonete Perales, *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*, Alianza Universidad, Textos, Madrid, 1997, p. 175.

⁴ Véase Concepción Ceja Mena, "La política social mexicana de cara a la pobreza", *Geo Crítica Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 176, vol. VIII, 1 de noviembre de 2004, p. 1.

Durante la Gran Depresión de 1929 el Estado tuvo una participación muy activa, al evitar que las variables más significativas de la economía, como el nivel de empleo, el producto nacional y el nivel de precios, sufrieran fluctuaciones excesivas. A raíz de este acontecimiento nació el Estado de bienestar, el cual no solo fue una respuesta a la grave situación económica, sino también a la situación política, caracterizada por la efervescencia social: “En los orígenes del Estado de bienestar confluyen dos procesos: a) la polémica en el ámbito de la economía de cómo contrarrestar las crisis cíclicas de sobreproducción que eran consustanciales al capitalismo, alcanzando su punto máximo en la ‘Gran Depresión’ de los años treinta, donde el keynesianismo constituye una respuesta teórica y b) los procesos de contestación obrera y social del capitalismo, frente a lo que las tres últimas características del Estado del bienestar (estímulo al crecimiento económico, institucionalización del conflicto social e institucionalización de la protección social de las clases subalternas en el sistema de seguridad social), constituyen un proceso de revolución pasiva que incorpora las demandas de las clases y grupos sociales subalternos en la nueva dinámica estatal y económica”.⁵

El Estado, a partir de entonces, puso en práctica políticas estabilizadoras que han tenido por objetivo suavizar o amortiguar las fluctuaciones de la actividad económica o los ciclos económicos, que son “movimientos ascendentes y descendentes de la producción real en torno a una senda media con cierta regularidad, en una economía capitalista durante un periodo de tiempo”.⁶ Un ciclo económico tiene cuatro fases: depresión, recuperación o expansión, auge o cima y recesión.⁷

Las políticas sociales tienen una importante función contracíclica, de tal manera que en una fase de crisis se debe favorecer el uso de políticas fiscales expansivas que contrarresten el ciclo depresivo, mediante el aumento de los gastos sociales, para contribuir a paliar la falta de empleo y la contracción del consumo. Durante las fases de recuperación económica, los recursos económicos suelen estar plenamente ocupados y no hay necesidad de expandir los gastos sociales. En ellas es conveniente que los países aprovechen la situación para reducir al máximo posible su déficit público, porque así tendrán un suficiente margen de manobra en la política fiscal anticíclica que les permita compensar los periodos de recesión, en los que se utiliza el déficit público. La finalidad de ello es que

⁵ Gabriela Mendizábal Bermúdez, Gloria Moreno Álvarez y Sergio Ordóñez Gutiérrez, “Nueva fase de desarrollo capitalista, estado y seguridad social: elementos para la caracterización de México”, en Gabriela Mendizábal (coord.), *Apuntes multidisciplinarios de seguridad social*, UAEM (Ediciones Mínimas, Ciencias Sociales y Administración 1), Cuernavaca, 2005, p. 22.

⁶ Francisco Mochón, *Economía. Teoría y Política*, McGraw-Hill, Madrid, 1993, *vid.* glosario, p. 666.

⁷ *Ibid.*, pp. 535-545.



este déficit público no tenga repercusiones negativas en la economía.

En sus inicios, la política social se preocupó fundamentalmente por todas aquellas personas amenazadas por la pobreza: ancianos, enfermos, huérfanos y viudas; pero la política social en los esquemas latinos se interesó particularmente por las condiciones de la clase trabajadora: abarcó la política laboral y las condiciones de trabajo, edad laboral, jornada laboral, salarios justos y la seguridad en el trabajo, entre otras.⁸ Con el tiempo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando sus objetivos y funciones; antes se ocupaban de los más desprotegidos de la sociedad; ahora se ocupan de la mayoría de los individuos, y, además, están relacionadas con la provisión de servicios sociales y forman parte del Estado de bienestar.⁹

En nuestros días, el objetivo de las políticas sociales es la búsqueda de bienestar y la mejora en las condiciones materiales de vida de la población; por consiguiente, las áreas que caen en su ámbito son: salud, seguridad social, vivienda, educación e intervenciones públicas que regulan las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores.¹⁰ Asi-

mismo, existen diferentes enfoques de la política social, según sus objetivos y el peso del Estado. Por ejemplo, entre los países europeos, los objetivos tienen que ver con la cohesión social,¹¹ mientras que en los sistemas anglosajones, como en Estados Unidos y Gran Bretaña, los programas sociales “son recordatorios incómodos” de que los impuestos deben ser más altos para pagar los beneficios del bienestar social.¹²

Desde el punto de vista teórico, la obra del famoso economista Keynes ha ejercido una influencia decisiva en la formulación de las políticas sociales, y el Estado, con la política fiscal, tiene un papel fundamental en el conjunto de las políticas económicas como instrumento para combatir el desempleo, provocado por una insuficiente demanda agregada. Las “variables keynesianas” son las variables económicas sobre las que se ha montado la política económica que hoy conocemos y manejamos. Se debe señalar que, en las últimas décadas del siglo XX, el papel activo del sector público en estas áreas fue muy criticado y, por oposición, surgieron ideas que defienden “el libre mercado” como el instrumento aceptable en la asignación de los recursos en la sociedad.¹³ A

⁸ La vanguardia sobre los derechos laborales ha sido Francia.

⁹ Rafael Muñoz de Bustillo, *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, p. 177.

¹⁰ Existen diferentes enfoques de la política social: anglosajón, alemán, japonés, entre otros, cuya diferencia depende del peso del Estado en el crecimiento económico.

¹¹ Gloria Moreno, “La Nueva Europa y su política de cooperación al desarrollo con América Latina y el Caribe”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 71, 2004, pp. 180-181.

¹² Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI. La batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos*, Vergara, Buenos Aires, 1992, p. 42.

¹³ Rafael Muñoz de Bustillo, *Crisis y futuro...*, *op. cit.*

continuación veremos el marco legal que justifica la actuación del Estado mexicano para garantizar el crecimiento y el desarrollo del país, así como los instrumentos de que dispone para incidir en el bienestar de las familias.

El marco legal de la política social

En su artículo 25, la Constitución le atribuye al Estado un papel protagónico en el desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable; además, respalda su intervención en la economía para fomentar el crecimiento económico, el empleo y una distribución justa de la riqueza que permitan al individuo ejercer sus derechos: “Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.¹⁴

En el artículo 26, la misma Constitución le otorga al Estado mexicano la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, mediante un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional “que imprima

solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”. Con base en este artículo, los planes de desarrollo tienen que recoger las demandas de la sociedad y elaborar programas de desarrollo. A continuación se analiza la política social implícita en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.¹⁵

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)

Este plan reconoce que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales y plantea una “estrategia integral de política pública” para alcanzar el desarrollo humano sustentable y avanzar simultáneamente en cinco ejes de acción: estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva y política exterior.¹⁶ En la perspectiva del plan, los problemas de marginación, vulnerabilidad, falta de oportunidades, entre otros, están íntimamente relacionados; y de los cinco ejes mencionados, al menos dos, el eje de economía competitiva y generadora de empleos y el de igualdad de oportunidades, son (en parte) competencia de la política social.

En el PND, el desarrollo humano se apoya en políticas transversales que contribuyan a fortalecer la salud y la educación de la población. Sin

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado en septiembre de 2009.

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Poder Ejecutivo Federal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México DF, 2007, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf, consultado en septiembre de 2009.

¹⁶ *Ibid.*, p. 26.



embargo, el presupuesto destinado a estas dos áreas es a todas luces insuficiente para elevar las capacidades, la productividad y el bienestar de la población,¹⁷ como desea el mismo plan; pero además, también es insuficiente para cubrir la vivienda, la cultura y el deporte de las familias y, de esa manera, “asegurar la igualdad de oportunidades de la población y su plena participación en las actividades productivas”.¹⁸ En la administración de Felipe Calderón, el presupuesto destinado a gasto social en 2009 fue de 1 369.9 miles de millones de pesos,¹⁹ que representa apenas el 15.3% del producto interno bruto (PIB).²⁰ Este presupuesto debe cubrir los ramos 11, 12, 14 y 19, además de las erogaciones realizadas por la federación y las entidades estatales y municipales. Estas aportaciones comprenden las erogaciones en los distintos fondos para los sistemas de educación, servicios de salud, infraestructura social y educativa, asistencia social, educación para adultos, entre otros.

Adicionalmente, existen varios programas sociales focalizados en núcleos de población sin protección social pero que gozan de algunas prestaciones en especie.²¹ En el ramo 20, que corresponde

a desarrollo social, existen otros tantos programas de gran variedad que incluyen el programa Hábitat y el de Abasto Social y Rural, así como los de fomento a las artesanías, subsidio para la vivienda, para los migrantes, jornaleros agrícolas, empleo temporal, Oportunidades, adultos mayores, de prevención contra la violencia hacia las mujeres, alimentario, entre otros. Esta gran variedad de programas tiene el objetivo de satisfacer las necesidades de diferentes núcleos de población, y en su coordinación intervienen diferentes secretarías: Desarrollo Social, Salud, Educación Pública, Agricultura, entre otras.²²

El gasto social de 15.3% respecto al PIB es pequeño en comparación con el 28% aportado en promedio por los países escandinavos, o en Europa central, cuyos países cuentan con estados de bienestar avanzados.²³ Por otro lado, la política de desarrollo promovida por el PND lleva implícito el objetivo de crecimiento económico a corto plazo, con lo cual se tienen que hacer las reformas estructurales precisas y, además, crear instituciones para mantenerlo a largo plazo, con la consiguiente actuación sobre el mantenimiento y la mejora de las

¹⁷ *Ibid.*, p. 27.

¹⁸ *Ibid.*, p. 35.

¹⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, *Diario Oficial de la Federación*, tercera sección, 28 de noviembre de 2008, en Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2009/PEF_2009_orig_28nov08.pdf, consultado en febrero de 2011.

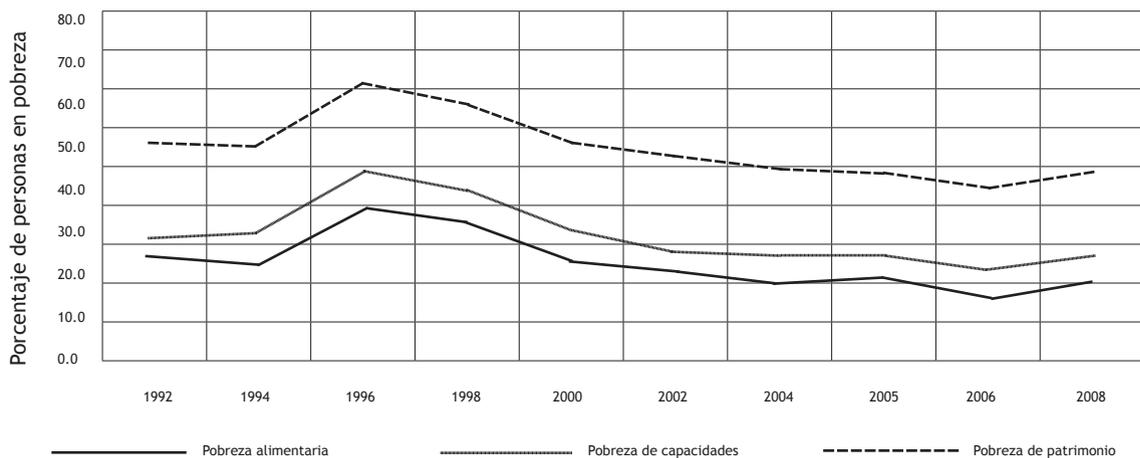
²⁰ Gloria Moreno, “La dimensión política de la política social del Estado mexicano”, en *Políticas públicas para el desarrollo social, 2006-2012*, en prensa.

²¹ Gabriela Mendizábal, *La seguridad social en México*, Porrúa, México DF, 2008, p. 203.

²² “Título cuarto. De las reglas de operación para programas”, *Presupuesto de Egresos...*, *loc. cit.*, pp. 22 y ss.

²³ Gloria Moreno, “*La Nueva Europa...*”, *op. cit.*, p. 180.

Evolución de la pobreza nacional por ingresos, 1992 a 2008 (porcentaje de personas)



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) acerca de las políticas sociales, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1992 a 2008.

infraestructuras, la búsqueda de eficiencia en la asignación y el uso de los recursos, y la mejora en la distribución de la renta y la riqueza; pero, con el presupuesto asignado, esto no podrá llevarse a cabo.²⁴ Y si añadimos que estamos en una situación de recesión severa: baja actividad económica y alto desempleo, entonces podemos suponer que los objetivos del PND no serán cumplidos durante este sexenio, mientras la brecha económica entre la población crece, como a continuación observamos.

Política social y pobreza

La siguiente gráfica ilustra la magnitud de pobres en México. El punto más elevado comenzó a partir de la crisis de 1994, cuando el porcentaje de po-

bres ascendió notablemente e incluso la tendencia a la baja no se realizó sino hasta el año 2000. En el año 2008, y a pesar de los objetivos sobre igualdad de oportunidades del gobierno actual plasmados en el PND, la pobreza tiende a aumentar.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2008, había 50.6 millones de mexicanos pobres que no contaban con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte público. A este numeroso contingente se le conoce como “pobres de patrimonio”, porque aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a satisfacer sus necesidades básicas no conseguirían su propósito. Entre ellos también

²⁴ Gloria Moreno, “La dimensión política...”, *op. cit.*



están los pobres en alimentación, los cuales son 19.5 millones de habitantes que ni siquiera pueden comprar una canasta básica de alimentos.

Responsabilidad del Estado

La acción del Estado en nuestro país aún está limitada por las doctrinas neoliberales de los años ochenta del siglo pasado y no ha asumido su responsabilidad como garante de la seguridad social y de las prestaciones sociales. En este sentido, la política social tiene un carácter asistencial y residual y carece de una función redistributiva de la riqueza. Durante la administración de Felipe Calderón se elaboró el PND conforme a la Constitución de 1917; sin embargo, los objetivos no corresponden con la acción del Estado, ni con el gasto social asignado por los presupuestos federales para cubrir las necesidades de la población, aun cuando el plan reconoce la necesidad de orientar el gasto social a las áreas de salud y educación.

La Constitución otorga amplias prerrogativas al Estado mexicano en el crecimiento económico y en el desarrollo del país, lo cual significa que el marco legal respalda ampliamente el papel que puede desempeñar el sector público en el funcionamiento de la economía. Por consiguiente, es recomendable que el Estado se responsabilice de ampliar la cobertura sanitaria y canalice un mayor presupuesto a la formación profesional de la población. Si atendiera las necesidades de educación y salud de

la población, estaría en la dirección correcta de cumplir con el objetivo de igualar las oportunidades de los mexicanos.

A continuación enumeramos los factores que obstaculizan la acción del Estado mexicano al momento de poner en funcionamiento su política social, que merman la efectividad de sus programas sociales: 1) el gasto social es bajo porque el sistema impositivo es muy complejo y regresivo; 2) existe una gran variedad de programas sociales que tienen el objetivo de atender las necesidades específicas de grupos de población vulnerable; sin embargo, estos programas son un *barril sin fondo*, ya que trascienden poco en la población que es su objetivo; 3) se deduce que hay mayor gasto corriente que transferencias efectivas; 4) la política social es cíclica, es decir, que se formula en función del ciclo económico. Cuando la economía está en auge o expansión, el dinero fluye hacia los programas sociales; sin embargo, en tiempos de crisis, cuando desciende la actividad económica, sube el desempleo y es más necesaria la acción del Estado a través de la gestión de la demanda agregada, se recortan los gastos sociales del presupuesto de la federación; 5) la política social atiende a las prácticas de clientelismo de los partidos políticos y no a los objetivos de igualación de oportunidades para la población; 6) habría que dedicar mayores recursos a los programas de desarrollo social para cerrar brechas entre los núcleos de población.