

# Panorama reciente del bienestar en México: reformas y estrategias de desarrollo en perspectiva comparada

César Augusto Ricardi Morgavi\*

## Resumen

El presente artículo desarrolla una aproximación al panorama de México desde una perspectiva comparada que vincula la naturaleza del Régimen de Bienestar (RB) con el carácter de sus políticas sociales y estrategias de desarrollo. Se revisan algunos logros de las reformas sociales tras el abandono del Modelo de Desarrollo por Sustitución de Importaciones (MSI) y se ponen en contraste las estrategias del país con las de Brasil; otro caso emblemático de desarrollo en Latinoamérica. A modo de corolario, se plantea una serie de inquietudes que interpelan algunos avances en el bienestar social mexicano en el marco del reformismo del actual sexenio y se propone un esquema de dimensiones operativas para el análisis del régimen de bienestar mexicano en clave de proximidad/distancia al régimen tipo ideal liberal o residual.

---

\* Universidad de Barcelona, Departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del Derecho y Metodología de las Ciencias Sociales. Programa de Doctorado en Sociología. sociologicalthinktankblog@gmail.com; dep-teoriasociologica@ub.edu

## Introducción

En México, como en otros países de la región latinoamericana, el origen y desarrollo de los sistemas de bienestar estuvo ligado a la inclusión de la economía de sectores sociales que apoyaban el proyecto modernizador del estado. En cada país fraguaron coaliciones sociopolíticas, económicas e industrializadoras, que dieron lugar a modalidades de capitalismo diferenciadas y la construcción específica de bienestar (*path dependency*). En el país, la coalición industrializadora que apoyó el proyecto de modernización se caracterizó por un fuerte corporativismo estatal que contuvo el sindicalismo –limitando la expansión de su autonomía– y promovió el desbaratamiento de la oligarquía de tipo terrateniente.

El régimen de bienestar mexicano<sup>1</sup> ha sido definido como dual, ubicado a mitad del camino entre los RB universalistas (Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay) y los RB excluyentes (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), además caracterizado por asumir un Modelo de Desarrollo por Sustitución de Importaciones (MSI) basado en rentas obtenidas de los bienes económicos primarios, un importante desarrollo del Estado, evidentes diferenciales en la protección e incorporación al mercado de trabajo formal según Estados y regiones y alta heterogeneidad regional (Filgueira, 1998: s.n.). Los RB duales, en el que queda encuadrado el caso de México, se caracterizan por una cobertura del orden del

---

1. No así el RB brasileño, que presenta excepciones según los diferentes autores (Mesa Lago, 2005; Segura-Ubriego; 2007; Wood y Gough; 2006 y Marcel y Rivera 2008) distintos approaches hacia el bienestar social asumidos por éstos –orígenes y desarrollo de los seguros sociales, estados y no-estados de bienestar, regímenes de estado de bienestar (REB), regimenes de bienestar (RB), por ejemplo– y los periodos bajo consideración –1920 a 1980, 1930 a 1970, año 2000, respectivamente–. Hay un consenso entre estos intelectuales de que el caso del RB brasileño tiende a aproximarse al grupo de los RB universalistas (pionero/alto) que a los duales en el que se inscribe México. Para una profundización en esta materia véase (Barba y Valencia, 2014: 5).

40% de la población, bastante por debajo de los universalistas (70%) y duplicando la de los excluyentes (20%) (Filgueira, 2001: 44). En el caso del RB dual mexicano, la trayectoria y estrategias de desarrollo y crecimiento tras el desmantelamiento del MSI e incorporación de políticas macroeconómicas de ortodoxia neoliberal<sup>2</sup> (Aziz, 2012) fueron diferentes a las de los países pertenecientes a los otros dos tipos de RB (universalistas y excluyentes). En México crecieron los servicios financieros, sociales y básicos, el empleo de mano de obra principalmente nula o poco calificada en la industria manufacturera, contrastado por elevadas tasas de desempleo urbano, polarización salarial, generación de puestos de trabajo pero con evidentes condiciones de deterioro del empleo –principalmente informal por cuentapropismo– e irreductible concentración del ingreso (Barba, 2004: 20). Como atinadamente señala Barba, “el RB mexicano aunque se concibe como dual [y esta] categorización es adecuada para realizar comparaciones (...) puede alcanzar mayores niveles de especificidad a través de una versión del proceso histórico que permitió su constitución” (Barba, 2004: 20) Es una invitación a pensar en la arquitectura del RB mexicano desde su dependencia respecto a la especificidad de su sendero sociohistórico (*path dependency*).

En este sentido es que pueden distinguirse cuatro grandes periodos de desarrollo del bienestar social en México: i) el que va desde el año 1917 al 1940, en el que se funda la política social tras la revolución mexicana; ii) el comprendido entre 1940 y 1982, en el que se estruc-

2. Periodo al que Barba denomina “de regímenes en transición” y que comienza con las medidas político-económicas desplegadas para contener los efectos de la crisis económica de 1982 y que se extiende hasta bien entrado el siglo XXI (véase, Barba 2003 y 2004). Entiendo por “neoliberal” en este texto a lo relativo al neoliberalismo, y por éste entiendo, las ideas inspiradas en el liberalismo de los años 1970-80 promotor de una política y filosofía económica favorable a la plena liberación comercial y apertura económica, incentivación a la intervención en la economía del sector privado al tiempo que disminución de la injerencia del rol y funciones del Estado, radical contracción del gasto público.

tura la política social con arreglo al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI); iii) el que se extiende desde 1982 a 1988, que constituye la ruptura de la interrelación entre política social y el modelo ISI; iv) y finalmente el que se inicia en 1988, se extiende hasta nuestros días, y es visto como el de un “cambio de paradigma de bienestar” (Barba, 2003: 676 y 2004: 27). No es aquí que se profundizará en cada uno de estos períodos, sirva lo expuesto como marco para a continuación abordar las políticas sociales y las estrategias de desarrollo que caracterizan al RB mexicano en su cuarto gran período; segundo lustro del decenio de los 80s en adelante.

## Reformas y estrategias de desarrollo

Resulta pertinente adoptar un constructo que permita aterrizar la reflexión de las políticas sociales y estrategias de desarrollo en México. Ese constructo es el de coaliciones promotoras (*advocacy coalitions*) de las políticas sociales (Barba y Valencia, 2014: 8). Las coaliciones promotoras<sup>3</sup> han sido las encargadas de proyectar “nuevas” políticas sociales<sup>4</sup> que se plasmaron –entre otras dinámicas reformistas que

---

3. Las coaliciones promotoras de políticas sociales son las que influyeron en la orientación de procesos de reforma de las políticas sociales en México en los años 1980, pero también en la serie de reformas más recientes impulsadas en el actual sexenio, y que han dado lugar a una forma de capitalismo dependiente específica en ese y otros países de América Latina. Las coaliciones promotoras pueden ser coaliciones de políticas sociales, industrialista, financieristas (hegemónicas y no-hegemónica), socio-económicas y políticas, entre otras. Algunas de las coaliciones promotoras de reformas que se han constituido en México son, la coalición neo-sanitarista motivadora del paquete básico de salud, la coalición privatizadora en materia de pensiones contributivas y no-contributivas básica, coalición pro-inversión en capital humano en materia de transferencia monetaria condicionada (TMC), coalición pro-eliminación de la pobreza en materia de seguridad alimentaria, y coalición pro-regulación del salario mínimo como instrumento de control de la inflación, ésta última impulsada vehementemente por el sector empresarial y tecnopolítico (véase, Barba y Valencia, 2014: 9-10).

4. Que en opinión de Barba y Valencia, se tratarían de “viejas” políticas sociales, esto es, de la defensa y conservación de viejos intereses creados (véase, Barba y Valencia, 2014: 8).

se verán en el apartado siguiente– en sucesivas reformas de mercado desde el segundo lustro de los años 80s con continuidad hasta hoy. Autores como Barba y Valencia van a interpelar el proceso preguntándose ¿de dónde ha surgido ese vigor reformador del régimen de bienestar mexicano? Para responder que han sido las mismas coaliciones promotoras de acentuado contenido tecnócrata y tecnopolítico las verdaderas reformadoras en los distintos campos del bienestar; salud, pobreza, mercado y pensiones. Y esto mediante procesos de tipo *bottom-up* de fuerte impronta liberal (Barba y Valencia, 2013: 58).

Las estrategias de desarrollo se inspiraron en un ir desplegando varias y fuertes coaliciones sociales (promotoras) reformadoras en diferentes ámbitos que se hallaban vinculadas entre sí y que incidirían de forma directa y cuasi-directa sobre las políticas públicas post-crisis económicas (1982, 1994 y 2009) y durante la alternancia en el poder (PRI hasta el 2000 y luego el PAN hasta el 2012) (Barba y Valencia, 2014: 13). La estrategia de desarrollo y contención mexicana tras la crisis del año 82, en la que el precio del petróleo bajó notablemente, consistió en discontinuar la política industrial y promover una drástica apertura de la economía, que finalmente “fue impuesta a la sociedad, a trabajadores, campesinos y empresarios” (Bizberg, 2012: 174). El modelo emergente en México –pero también en Latinoamérica– estaría guiado, ya no por directrices de una industrialización autónoma, sino por consignas orientadas hacia un desarrollo apoyado en criterios de competencia global y apertura económica (Portes y Hoffman, 2003: 7). El nuevo modelo mexicano se basó entonces en una estrategia de exportaciones que derivó en una “excepcional expansión de la industria maquiladora y en la asimilación de otras industrias exportadoras a un modelo de subcontratación” (Bizberg, 2012: 174). La política industrial fue abandonada y la integración de la producción interna con el capital extranjero se descartó. Como señala Bizberg (2012) fue un modelo cuyos rasgos más sobresalientes consistieron en un tenue

crecimiento productivo y una escasa dotación de nuevas tecnologías en el proceso de producción manufacturera, así como salarios reducidos (Puyana y Romero, 2009, parafraseado en Bizberg, 2012: 174). Se adoptó la estrategia de mantener un férreo control salarial que parecía garantizar un mínimo de competitividad y que regiría, junto con el control de la inflación como política macroeconómica orientada hacia el crecimiento, las tres décadas posteriores a la crisis. México, en contraste con Argentina como con Brasil, desplegó una estrategia política y económica que aventuró al país a una situación de elevada dependencia internacional de su economía –fundamentalmente de Estados Unidos– y amplió su vulnerabilidad interna (Aziz, 2012: 29).

Entrando directamente en materia, en el ámbito de la salud las reformas posteriores a la crisis estuvieron estructuradas en torno a una “coalición tecnocrática hegemónica” (Barba y Valencia, 2014: 14) compuesta por técnicos y expertos de la salud –salubristas, sobre todo– que guiaron la reforma del sistema sanitario asumiendo como modelo el “paradigma del pluralismo fragmentado” (Barba y Valencia, 2014: 14). Fue durante el mandato de Zedillo que la Fundación de la Salud (Funsalud) promovió universalizar la atención en salud desde un universalismo modificado –y no desde uno puro– que conjugaría focalización y universalidad en un paquete básico de atención en el que tendría cabida también una mayor presencia del sector privado en la oferta de bienes y servicios de salud (Barba y Valencia, 2014: 15).

Fue Julio Frenk, salubrista que impulsó desde Funsalud una Secretaría de Salud que permitirá la modelación del sistema a partir de un paquete de servicios básicos, un programa de seguridad social para trabajadores de la economía formal, y un tercero para quienes se desempeñan en el sector informal (Barba y Valencia, 2013: 59). Otra corriente de salubristas de corte más académico promovía al mismo tiempo un sistema universal unificado concentrado en la constitución de un nuevo –o ya existente– ente estatal, sin embargo, sería la

propuesta programática de Frenk la que se llevaría a cabo durante el mandato de Fox (2000-2006) y que tomaría forma en el actual Seguro Popular dentro del marco del Sistema Nacional de Protección Social en Salud (SNPSS) (Barba y Valencia, 2014: 15).

En materia de asistencia social, puede hablarse de una coalición transnacional y una coalición promotora de transferencias monetarias condicionadas, ambas asociadas entre sí (Valencia, 2013) que, integradas en cierta medida por tecnopolíticos<sup>5</sup> y tecnócratas planificaron el origen del programa Progres/Oportunidades. Este programa destaca por la rigurosidad de sus condicionalidades (en capital humano y evaluación de impactos) y por su íntima relación con una coalición transnacional de tipo hegemónica (Barba y Valencia, 2014: 16).

En materia de salarios, éstos abandonaron su función de protección laboral tras haber sido desvinculado el Salario Mínimo Nacional (SMN) de las políticas sociales hacia finales de la década del 70 para pasar a ser concebidos como medida de control de la inflación; que sería aún más elevada tras la crisis de comienzos de los 80s. Como señala Valencia, el SMN no fue fijado –en contraste con el caso brasileño– bajo criterio alguno (e.g. crecimiento del PBI, crecimiento de la productividad) de modo que su incremento era nominal, desregulado, y negociado en base a una inflación esperada en vez de real (Valencia, 1996, parafraseado en Barba y Valencia, 2014: 16).

Más recientemente en el tiempo, otras reformas cuyas leyes secundarias no se han llevado a cabo aún, son la político-electoral, la de telecomunicaciones y la energética. A este respecto cabe señalar que se identifican tres fases de reformas en el período actual de gobierno. La primera fase que se extiende hasta el primer período ordinario de sesiones del Congreso en que se da lo que Aziz denomina “la luna de miel” (Aziz, s.a.: 2) del gobierno de Enrique Peña Nieto en la que se

---

5. El término “tecnopolíticos” pertenece a Martínez y Sánchez (s.a.).

inician las primeras reformas (telecomunicaciones y educativa) y se pone en marcha el anunciado “Pacto por México”.<sup>6</sup> La segunda fase, dominada por el intermedio electoral, en el que se dejan en stand by las reformas iniciadas en la primera y se aprueban –durante el período extraordinario de sesiones del Congreso– dos leyes secundarias de la reforma educativa con fuertes resistencias opuestas encarnadas en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). La última fase se inaugura con la reforma energética –que desembocará en una serie de desacuerdos entre los actores que participan del Pacto por México augurándose su futura y efectiva desaparición– y la aprobación de las medidas económicas (paquete económico) y fiscales (Aziz, s.a.: 2).

En cuanto a la reforma educativa, las modificaciones se enfocaron principalmente en los aspectos relativos a lo laboral, dejando por fuera los demás temas del modelo educativo. Se descubrió un escenario desalentador tras la puesta en marcha de un censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial, diseñado y aplicado por el INEGI. El punto es, como señala Aziz, que se halló que “miles de maestros [poseían] licencia sindical para dedicar su tiempo a otras actividades que no tienen nada que ver con la enseñanza, con miles y miles de escuelas en ruinas, mientras importantes cantidades del gasto público se siguen dilapidando” (Aziz, s.a.: 7). En cuanto a la reforma en materia energética, es clara y evidente la búsqueda del gobierno de Peña Nieto de una apertura bastante desregulada a la competencia del petróleo, el gas y la electricidad (Aziz, s.a.: 16).

Si bien hubo un cambio en el régimen de los energéticos, y aún no se sabe a ciencia cierta –al menos no públicamente– qué contenido tendrán las leyes secundarias en esta materia, sí se oyen ya los intereses orientados a la inversión en petróleo y sus derivados (Aziz,

---

6. Que más tarde, en el 2013, quedaría en nada al disolverse por síntomas de desgaste, desencanto y resistencia que embargó a los partidos políticos (PRI, PAN, y PRD) comprometidos.



s.a.: 9). Además, no se ha elaborado una estrategia consistente y efectiva desde los partidos –oficialista como oposición– que ofrezca solución al flagelo de la corrupción que recubre a Pemex; se habló de una reforma administrativa que impactaría positivamente sobre este problema y reflotaría a la empresa de su ahogo fiscal, más no se han observado resultados concretos y efectivos al respecto (Aziz, s.a.: 25). En lo concerniente a la reforma en telecomunicación y radiodifusión, se han conseguido algunos “delicados equilibrios” (Aziz, s.a.: 17) cuyos logros han sido el fortalecimiento de la Comisión Federal de Competencia, el de las instituciones constitucionales de regulación de la telecomunicación, la creación de tribunales especializados en radiodifusión y telecomunicación, y la institucionalización del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (Aziz, s.a.: 17). Queda aún por verse asuntos como el de la creación de un medio televisivo público-estatal –y no solamente de radiodifusión, como se ha desarrollado con gran éxito en países como Argentina y Uruguay– que ponga fin al duopolio televisivo mexicano, el asunto de la regulación de la propaganda engañosa, y el del derecho a réplica.

En materia de reforma política, se constituyó una agenda de trabajo para el mejoramiento del régimen político mexicano que giró en torno a: i) la creación de un organismo nacional con autoridad para gestionar y organizar las elecciones nacionales que terminó con el Instituto Federal Electoral (IFE) y dio lugar al Instituto Nacional Electoral (INE); ii) la creación de una “ley de partidos” con el cometido de regular su accionar y dar seguimiento a los recursos que emplean, las facultades con las que cuenta, las obligaciones a las que se deben, y sobre todo, la transparencia que han de demostrar mediante instancias de rendición de cuentas; iii) la búsqueda de medios para establecer los llamados “gobiernos de coalición” que agilice el pasaje de un presidencialismo de minorías a otro de coalición que habilite la conformación de mayorías en lo que han sido hasta hoy gobiernos

“de unos pocos”; iv) el fortalecimiento mediante leyes secundarias de la denominada “democracia participativa” a base de candidaturas independientes, la iniciativa de preferentes, y de referéndums y plebiscitos (consultas populares); v) y el establecimiento de la nulidad de candidaturas en las que se hayan incurrido en transgresiones electorales a la ley así como la regulación del gasto de la campaña electoral (Aziz, s.a.: 21-22).

### Desarrollos divergentes en materia salarial de dos regímenes duales

En este apartado me concentraré en una comparativa de estrategias de desarrollo entre Brasil y México para la fase del modelo de desarrollo neoliberal tras el abandono del MSI. Una tesis central en Aziz (2012) es que el sistema de decisiones políticas –que es producto de la condición en que se halla una democracia, de su robustez y de su flaqueza institucional– condiciona las chances de desarrollo que se puede plantear un país. Son las coaliciones políticas que sustentan el desarrollo el factor que permite comprender las diferencias entre las estructuras de políticas públicas de cada país. México contrasta con varios países de América Latina, precisamente en términos de proximidad/distancia en cuanto a la obediencia de las directrices promovidas por el Consenso de Washington y las políticas que se han planteado para su fase neoliberal. Pero también las formas en que los países de América Latina ponen en funcionamiento sus estrategias de desarrollo se pueden explicar por las trayectorias históricas que han seguido los entramados institucionales que las sociedades han generado y desarrollado en el largo plazo (*path dependency*).

A diferencia de Brasil, que adoptó una estrategia basada en una ortodoxia macroeconómica de corte más neoclásico que neoliberal –y

que por tanto no le condujo a una regresión productiva— en México, tras la crisis y más intensamente desde la década del 90 con el ajuste y las reformas, se adoptó una estrategia estrictamente neoliberal que transitó por la desarticulación de un modelo intervencionista hasta la asunción de las directrices y consignas dictadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) orientadas en su mayoría a mantener el dinamismo económico, incentivar el crecimiento, pero sobre todo, a contener —mediante reformas estructurales— los efectos de la crisis de la deuda.

El régimen de acumulación y de crecimiento basado en el MSI pasa, en los años 90, a un modelo orientado a la exportación (*export lead growth*, de su sigla en inglés ELG). Las cifras de cuatro rubros del gasto en seguridad para el año 2006-2007 en México y Brasil resultan elocuentes en este sentido; mientras el primero superaba al segundo en gasto en vivienda (2.1 y 1.7%, respectivamente) el segundo lo hacía en los restantes tres, educación (4 y 5%, respectivamente), salud (2.8 y 4.7%, respectivamente) y notablemente en seguridad social, laboral y asistencia, con una brecha en el gasto de un 10,6% (2.4 y 13%, respectivamente) (Beccaria y Marconi, 2010).

En contraste con Brasil, que bajo los mandatos de Cardoso y luego de Lula —dando lugar a una suerte de continuidad con efectos positivos en las políticas sociales y estrategias de desarrollo— ha apostado a una política de salarios mínimos impulsada por el sindicalismo<sup>7</sup> que en el período de 2005-2010 mostró un aumento significativo impactando positivamente sobre los pensionados, los desocupados y la brecha salarial entre los trabajadores de mayores y los de menores ingresos, lo que, como Bizberg, “señala la determinación tanto de expandir el mercado interno como de elevar la equidad” (2012: 179).

7. Cuya densidad para el año 2001-02 es comparativamente más alta que la de México (17.3 y 10.3%, respectivamente) y una de las más altas en América Latina (véase Bizberg, 2012: 179).

Mientras en México se ha dado una pérdida del poder adquisitivo a la par que una restricción del mercado interno, con una política de SMN orientada a tornar más atractivo el mercado nacional para la inversión extranjera, en Brasil se ha transitado por un contexto de presión social hacia un ensanchamiento del mercado interno acompañado de una intensificación de la regulación del empleo informal y de una reducción de la tasa de desempleo (Berg, 2009: 1).

Un análisis relevante en este sentido, que permite observar los contrastes entre las políticas económicas en materia salarial, se consigue poniendo en relación la evolución de los salarios con el comportamiento del crecimiento productivo. Así se obtiene un indicador sintético de la complementariedad entre política económica y política social (Bizberg, 2012: 179). Brasil reguló el salario indexándolo a los niveles de productividad, lo que acompañó con un desarrollo de programas de transferencias condicionadas de renta (TCR) que contribuyó a combatir –o “administrar” con mayor efectividad– los niveles de pobreza reduciéndolos, mientras que en México, la preocupación en materia de política macroeconómica ha venido siendo el cómo controlar por medio del salario como instrumento el déficit fiscal, la inflación, y en buena medida, cómo aumentar el crecimiento bajo la premisa de que un mayor crecimiento económico propiciará soluciones vía *trickle down*<sup>8</sup> (de goteo hacia abajo, haciendo reflotar los segmentos más sumergidos de la sociedad). Es cierto que la reducción de la inflación era imprescindible tras las dos crisis que afectaron

---

8. Como señala Stiglitz (2012: 56) a propósito de la teoría del goteo, “los apologistas de la desigualdad –y hay muchos– rebaten con el argumento de que dar más dinero a los de arriba beneficia a todo el mundo, en parte porque da lugar a un mayor crecimiento”. Y agrega, “se trata de una idea denominada teoría económica del goteo (...) tiene un largo pedigrí y hace tiempo que está desacreditada (...) como hemos visto, una mayor desigualdad no ha dado lugar a más crecimiento y, de hecho, la mayoría de los estadounidenses [a propósito de las soluciones a la crisis crediticia hipotecaria del 2007] han visto cómo sus ingresos disminuían o se estancaban” (Stiglitz, 2012: 56). Para una profundización de la teoría del tickle down véase Stiglitz (2012) citado en la bibliografía de este texto.

y desestabilizaron al país (deuda en 1981, petróleo en 1986) que se conjugó con una rigurosa orientación hacia la apertura económica, las privatizaciones, y la reducción del déficit público. En este punto, parecen aproximarse los casos de México y Brasil en las políticas que se pusieron en práctica; con el gobierno de Carlos Salinas en México y de Fernando Collor de Mello en Brasil, ambos cargados de fórmulas de apertura, desregulación y privatización (Maira, 2009: 157). La diferencia podría estar, vista desde el caso de México respecto a Brasil, en que la estabilización se consiguió, como señala Moreno-Brid, “mediante el recorte del gasto público y la aplicación de un programa heterodoxo, el Pacto de Solidaridad Económica (...) que comprendió el control concentrado de la evolución del tipo de cambio, el salario mínimo, y los precios de algunos bienes” (Moreno-Brid, 2009: 64).

Retomando la relación entre la pauta evolutiva del salario y el comportamiento de la productividad, el caso mexicano ha exhibido entre el último decenio del siglo xx y primero del siglo xxi, una pauta de evolución monótona y ralentizada de los salarios reales en contraste con el patrón de crecimiento productivo, lo que refrenda la tesis de que el modelo de desarrollo mexicano es un modelo de subcontratación y mantenimiento de salarios bajos. Así se refuerza un círculo vicioso entre salarios deprimidos, bajo crecimiento de la productividad, y reforzamiento de la depresión salarial.

Mientras que el sudamericano ha mostrado crecimiento constante y acompasado de los salarios reales y la productividad, lo que refuerza en este caso –y en contraste con México– el círculo virtuoso entre crecimiento de la productividad y mayores ingresos, los que vuelven a retronar un estímulo incremental de la productividad. Además presenta una mayor complementariedad entre política social y política económica que su par norteamericano. Posiblemente la analogía que nos presenta Bizberg con los países desarrollados de la fase fordista de la producción industrial entre los años 1945-1970,

sintetice la dinámica de retroalimentación productividad-salario-productividad, dado que en aquél entonces “el aumento de los salarios que estaban por encima de la productividad sirvió como estímulo para obtener mayores ganancias” (2012: 180).

Un matiz relevante puede ser apuntado en torno al tipo de ajuste relacionado con la planificación del desarrollo en Brasil y en México. Mientras en el primero, tras la salida de Collor de Mello, se atenuó la incidencia del ajuste neoclásico que definió un tipo de modelo de desarrollo alejado del de corte neoliberal, así como un ajuste de naturaleza moderada, en México el ajuste fue severo y terminó colocando al Estado sobre dos pilares estratégicos del país, el recurso de la electricidad y el del petróleo, al tiempo que incorporó lógicas de privatización para los demás recursos (Aziz, 2012: 27).

El éxito de las estrategias de desarrollo de un país va ligado en buena medida al éxito de sus políticas sociales, por eso conviene señalar un contraste en ese sentido para estas dos grandes economías latinoamericanas. Mientras que en Brasil las políticas sociales y laborales se caracterizan por su complementación mutua, dando lugar a una transformación cualitativa de su RB –tras un período de haber sido centralizado por el ejército bajo una impronta clientelar y universalista y con el propósito de desarticular el poder sindical– que no derivó en la reducción de los gastos en educación y salud (Lautier, 2007: 53), en México la política social se ha caracterizado por su desvinculación con las políticas laborales. El proceso que caracteriza esta desconexión se puede resumir en la siguiente secuencia de eventos:

Durante el primer gobierno liberal (1988-1994) los recursos provenían de las privatizaciones, después el gobierno empezó a dismantlar el sistema de bienestar corporativista para poder financiarlo, transformó el sistema de pensiones por

repartición de los trabajadores del sector privado en un sistema de capitalización individual en 1995 e hizo lo mismo con los trabajadores públicos en el 2007 (Bizberg, 2012: 177).

En tanto Brasil, no implantó un sistema mixto ni llevó su sistema de pensiones a uno por reparto. En este curso de decisiones jugó un rol preponderante la Constitución de 1988, que instituida de forma participativa por fuerzas de base de la sociedad civil, propuso programas sociales universales y sirvió de palanca a los sucesivos gobiernos del Brasil para diseñar y poner en funcionamiento nuevas<sup>9</sup> políticas sociales (ibid: 178). Utopía que en México, se sigue esperando.

## Síntesis

Se ha ensayado una revisión sintética de algunas de las políticas sociales impulsadas por coaliciones promotoras de reformas en el marco de un régimen de bienestar dual, puesto en diálogo con estrategias de desarrollo en el país azteca y examinado, lo que en mi opinión han sido los alcances de las reformas sociales durante el período de desmantelamiento del modelo ISI iniciado tras la crisis de la deuda de 1981-1982 e instauración del modelo de desarrollo neoliberal. Además se pone en práctica un ejercicio de comparación entre estrategias de desarrollo en el México de la alternancia conservadora (priísmo-panísmo-priísmo) y el Brasil de la continuidad socialdemócrata (Cardoso-Lulista y resabios en el actual mandato de Russeff). En base a lo desarrollado, deviene plantear tres interrogantes que interpelan el panorama futuro de

9. Aquí, el “nuevas” va sin entrecorillar. A diferencia de lo que acontece en México, esas “nuevas” políticas sociales, son genuinamente nuevas, y no resucitaciones de viejas estrategias de defensa de antiguos intereses creados. (véase nota al pie núm. 4 de este texto)

10. Ver Esping-Andersen, 2002.

México en términos de sus posibilidades de crecimiento y desarrollo, y podrían contribuir a acomodar la articulación de los “pilares del bienestar”<sup>10</sup> (estado, mercado, familia, y comunidad) con perspectivas hacia una nueva arquitectura del bienestar social mexicano,<sup>11</sup> a saber: “¿Qué tanto el Estado mexicano recobró sus capacidades de regulación frente a los monopolios y poderes fácticos?” (Aziz, s.a.: 34) “¿Fue el Pacto por México una experiencia de éxito o un fracaso rotundo que destina a las futuras gubernaturas a pequeñas coaliciones en detrimento de gobiernos de mayorías?” (idem) y, “¿Existió algo así como un mexican moment, tan proclamado a viva voz por algunos medios de comunicación extranjeros?” (Aziz, s.a.: 35). Las respuestas no son sencillas, no existen fórmulas o recetas que se puedan ofrecer. Pueden aventurarse, sí, algunas apreciaciones tentativas, como la de que México sí ha logrado ampliar su modelo de organismos autónomos que podrían servir de efecto de controlador de monopolios, oligopolios y duopolios (como el que caracteriza a la televisión mexicana) o que el Pacto por México deja trunca la satisfacción de una expectativa social –y de ciudadanía– de ampliar la transparencia y la equidad en materia electoral. Lo que por añadidura fortalecería, además de la confianza en el sistema electoral, la democracia; o que el “momento mexicano” no fue más que una virtualidad fugaz –y tal vez, “fugitiva” también– que como niebla de montaña se esfuma en el primer amanecer, ante evidentes aumentos de la violencia y la criminalidad, de la ralentización del crecimiento económico, de una pobreza irreductible, y de reformas que no reflejan las promesas y los compromisos hechos en vísperas electorales. Son cuestiones que permanecen abiertas, como algunas otras heridas de la realidad actual del bienestar social mexicano.

---

11. La arquitectura actual del bienestar social mexicano, sin ser exhaustivo en su examen y siendo muy modesta la intención, se pone de manifiesto en este texto en los tres apartados que contiene.



Asimismo, conviene esbozar un detalle de las dimensiones<sup>12</sup> que habría que aplicar al estudio del régimen de bienestar mexicano en la valoración de su aproximación al tipo ideal de régimen residual (liberal) que caracteriza a países de raigambre anglosajón como Australia, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelanda. Inicialmente, convendría revisar lo que Barba denomina la “lógica de toma de decisiones institucionales” (2007: 79-83) que para los casos comprendidos bajo el régimen de bienestar residual se caracteriza por una predominancia de políticas de descentralización estatal que conviven con programas de corte nacional. Otra dimensión que habría que integrar como variable al modelo explicativo sobre el grado de proximidad/distancia del régimen de bienestar mexicano al tipo ideal liberal (residual) es la “forma de organización institucional”, que en los regímenes de este tipo se caracteriza por ser heterogénea, segmentada, y parcialmente mercantilizada (franquicias y servicios sociales se compran).

Los “referentes sociales” y el “modo de concebir la pobreza” son otras dos dimensiones a tener en cuenta; en el caso de la primera, y para el régimen de bienestar residual, suelen caracterizarse por individuos pobres que de contar con información y recursos se convertirían en sujetos racionales orientados a la maximización de sus rendimientos económico y de sus réditos políticos, mientras que en el caso de la concepción de la pobreza, ésta tiende a ser vista como un fenómeno de naturaleza individualista y producto de una escasa o nula inversión en el capital humano, que hubiese contribuido a evitar la caída en dicha situación. A ello se agregan variables como “el tipo de prestaciones”, las “categorías sociales que se construyen”

---

12. Las dimensiones, que pueden constituirse en variables de un vector operacional orientado a la contrastación empírica del grado de proximidad/distancia al régimen residual del régimen de bienestar mexicano, son propuestas por Barba (20) y con las cuales el autor de este artículo se encuentra de pleno acuerdo.

y “las instituciones centrales” que permiten evaluar el grado de residualidad del régimen de bienestar mexicano.

Con relación al tipo de prestaciones, se tratan principalmente de recursos y apoyos utilizados para rectificar externalidades económicas, las categorías sociales la constituyen los productores, consumidores y pobres, poseedores de derechos civiles y políticos aunque no sociales, al tiempo que las instituciones fundamentales consisten en esquemas de pensiones privadas basados en la capacidad de ahorro del trabajador que se combinan con esquemas asistenciales de combate contra la pobreza.

Otro cluster de dimensiones que han de integrarse al análisis de la tendencia del régimen mexicano hacia la residualidad son, el “tipo dominante de solidaridad” (dominante y focalizada en el régimen residual), el “propósito de la política social” (mercantilizar a la fuerza de trabajo y apoyar al mercado en la asignación y distribución de recursos en el régimen residual), el “grado de desmercantilización” (bajo en el régimen residual), la “naturaleza del régimen político” (liberal-democrático), el “criterio de acceso a las prestaciones” (prueba de medios y criterios categóricos), las “coaliciones políticas” (pocas coaliciones, clases media crítica del rol “excesivamente” interventor del estado en lo público, y autonomía en el operar de los oficiales del estado), “incidencia y cobertura” (focalizada), la “naturaleza del sistema de prestaciones sociales” (complementaria entre prestaciones públicas y privadas), los “conceptos fundamentales” (asistencia y estigmatización versus ética del trabajo), el “rol de instituciones” (marginal en los pilares del bienestar como la familia, el estado y la Iglesia, y central en el mercado), el “enfoque económico” (liberalismo o neoliberalismo semi-regulado) la “orientación política” (liberalismo y public choice), el “grado de institucionalización” (bajo), y la “escala de intervención” (nacional y local).

## Bibliografía

- AZIZ NASSIF, Alberto (S.A.). "Grandes expectativas, pobres resultados: el regreso del PRI y el mito de las reformas". En Enrique Valencia Lomelí (coord.) *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?* En prensa.
- (2012). "Desarrollo en América Latina. Tres casos contrastantes: México, Brasil y Argentina". En José Luis Calva (coord.) *Caminos al desarrollo con equidad*. México D.F.: Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios.
- BARBA SOLANO, Carlos (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- (2004). Serie Políticas Sociales. núm. 92. *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2007). "La definición de los paradigmas, y, Los paradigmas básicos de la política social". En *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara
- (2009). "Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social". En Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez y Enrique Valencia Lomelí (coords.) *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Colegio de la Frontera Norte.
- BARBA SOLANO, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique (2013). La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, n° 2.

- BARBA SOLANO, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique (2014). "Social reform and segmented incorporation in Latin America: dead end or transit to social equality?", co-organized by CROP at the XXXII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA2014), Chicago, May 21-24.
- BECCARIA, Luis y Salvador Marconi (eds.) (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- BERG, Janine (2009). "Brasil: El salario mínimo como respuesta a la crisis". En *OIT Notas sobre la crisis*. (Consultado el 14 de agosto de 2014). Disponible en: <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2009/10/12-Brasil-esp.pdf>
- BIZBERG, Illán (2012). "Brasil y México: dos tipos de capitalismo". En José Luis Calva (coord.) *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*. México: Juan Pablos Editor/Consejo Nacional Universitario.
- DANANI, Claudia (2013). "El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22. núm. 2.
- Diario Oficial de la Federación (2004). *Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación*. (Consultado el 14 de agosto de 2014). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- FILGUEIRA, Carlos (2001). *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. Serie Políticas Sociales. núm. 51. Santiago de Chile: CEPAL.
- FILGUEIRA, Fernando (1998). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*.

- Montevideo: INAU. (Consultado el 10 de noviembre de 2014). Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/mofi.pdf>
- Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2013). "México Incluyente". En Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (Consultado el 17 de noviembre de 2014) Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>
- (2013). "México con Educación de Calidad". En *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. (Consultado el 17 de noviembre de 2014). Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>
- (2002). *Why we need a New Welfare State*. Londres: Oxford University Press.
- PALIER, Bruno (2010). *Los tres retos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- LAUTIER, Bruno (2007). Las políticas sociales de Brasil durante el gobierno de Lula: lismosnas del estado o derechos sociales? En *Problemas de América Latina*. núm. 63.
- MAIRA, Luis (2009). "¿Cómo afectará la crisis la integración regional?" En *Nueva Sociedad*. núm. 224. (Consultado el 15 de noviembre de 2014) Disponible en: <http://www.nuso.org>
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y Diego Sánchez Ancochea (forthcoming) *The Foundation of Universalism in the Periphery: Techno-pols an Ideas Behind the Archicecture of Costa Rica's Social Insurance*. (n.p.)
- MORENO-BRID, Juan Carlos (2009). "La economía mexicana frente a la crisis internacional". En *Nueva Sociedad*. núm. 220.
- PORTES, Alejandro y Kelly Hoffman(2003). "Las estructuras de clase en América Latina: Composición y cambios durante la época neoliberal". En *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- PUYANA, Alicia y José Romero (2009). México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico. México: Colmex.
- STIGLITZ, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. México: Taurus.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2013). *The Politics of Mexican Social Policy Reforms: The case of Seguro Popular*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional The Political Economy of Social Policy in North America: Convergence Towards Universalism? St. Antony's College. 1 de marzo. Oxford.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2013). "La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales". *En Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2.