

50



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

La reforma del Estado en México:
Los efectos del neoliberalismo en la
seguridad social mexicana
(1982-1994)

292755

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MARCELINO SIERRA ESTRADA

Asesor: DR. GABRIEL CORONA ARMENTA



Mayo del 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES “ACATLÁN”**

*La reforma del Estado en México: los efectos del neoliberalismo en la seguridad social
mexicana (1982-1994)*

TESIS

QUE PARA LA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA,

PRESENTA

MARCELINO SIERRA ESTRADA

ASESOR: DR. GABRIEL CORONA ARMENTA

Mayo del 2001.

A la memoria de E. V. E.

A todos los hombres y mujeres, honestos y comprometidos, que con su esfuerzo diario hacen posible la seguridad social en México.

Al sector gubernamental, a empresarios y a los trabajadores para que, a pesar de sus discrepancias, coadyuven al mejoramiento de la seguridad social en México.

INDICE GENERAL

| | |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN | .7 |
| CAPITULO 1: EL ESTADO CAPITALISTA | .19 |
| 1.1 Concepciones en torno al Estado. | .20 |
| 1.2 Definición y caracterización del Estado capitalista | .28 |
| 1.3 Funciones básicas del Estado capitalista. | .32 |
| 1.4 Evolución y modalidades históricas del Estado capitalista | .39 |
| 1.5 El Estado capitalista en México | .46 |
| | |
| CAPITULO 2: EL ESTADO DEL BIENESTAR | .57 |
| 2.1 Definición, objetivos, función y características del Estado del bienestar .58 | |
| 2.2 Antecedentes y evolución histórica. | .63 |
| 2.3 Auge y crisis del Estado del bienestar | .73 |
| 2.4 Reformas al Estado del bienestar. | .84 |
| 2.5 El Estado del bienestar en México. | .88 |
| | |
| CAPITULO 3: EL ESTADO NEOLIBERAL | .95 |
| 3.1 Definición y caracterización. | .96 |
| 3.2 Antecedentes y evolución histórica. | .99 |
| 3.3 La teoría y el pensamiento neoliberal | .102 |
| 3.4 La política social: el <i>Workfare State</i> | .120 |
| 3.5 El neoliberalismo en México. | .123 |
| | |
| CAPITULO 4: LA SEGURIDAD SOCIAL. | .130 |
| 4.1 Definición y objetivos. | .131 |
| 4.2 Antecedentes y evolución histórica | .135 |
| 4.3 Fundamento constitucional. | .142 |
| 4.4 Principios básicos de la seguridad social. | .144 |
| 4.5 Seguro social o seguridad social | .148 |
| 4.6 La reforma de la seguridad social. | .150 |

| | |
|--|------|
| CAPITULO 5: EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES | .158 |
| 5.1 Definición, objetivos y etapas. | .160 |
| 5.2 El sistema individual. | .162 |
| 5.3 Razones, beneficios y características de la reforma | .165 |
| 5.4 Las generaciones de la reforma y el papel del Banco Mundial. | .169 |
| 5.5 La reforma en México. | .175 |
| | |
| CAPITULO 6: LAS PERSPECTIVAS DE LA REFORMA | .181 |
| 6.1 En el ámbito individual familiar | .181 |
| 6.2 En el ámbito laboral-sindical. | .184 |
| 6.3 En el ámbito político-institucional | .186 |
| 6.4 En el ámbito económico-financiero | .189 |
| 6.5 En el ámbito social | .192 |
| CONCLUSIONES | .195 |
| BIBLIOHEMEROGRAFIA | .202 |

INTRODUCCIÓN

El sistema capitalista mundial experimentó hasta la década de 1990 una de las crisis más severas de su existencia. La crisis se manifestó en dos vertientes principales¹: por un lado, en el plano económico se expresó como una crisis de acumulación de capital², a escala mundial.³; por el otro, en el plano político se desarrolló una crisis de legitimidad⁴ de los distintos sistemas políticos del orbe.

Estas dos vertientes de la crisis afectaron a los tres sectores económicos (público, privado y social); a la vez, se manifestaron en perjuicio de los dos factores productivos primordiales: el trabajo y el capital, es decir en la clase trabajadora y la clase capitalista.

Para la clase capitalista, la crisis se tradujo en una tendencia decreciente de la tasa de ganancia. En la clase trabajadora se manifestó un deterioro sostenido del salario y en un dramático descenso en sus niveles de vida.

Capitalistas y trabajadores, así como los pensadores de derecha y de izquierda, cuestionaron severamente al Estado por su incapacidad de satisfacer sus demandas más urgentes. Hicieron críticas y elaboraron proyectos alternativos para solucionar la crisis. Sin embargo, la clase capitalista y el ala conservadora, por su capacidad hegemónica, es aquella que logró articular la propuesta de solución más influyente y de más aceptación en los círculos estatales de decisión: el neoliberalismo.

Este proyecto del gran capital se nutre de ideas del liberalismo económico que fusionadas con las ideas provenientes del neoconservadurismo, se convierten en el

¹ Elegimos como prioritarias estas dos esferas porque son donde más evidentemente se manifiestan los síntomas de la crisis actual, aunque sin soslayar otras esferas como la cultural. Cfr. Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México: Conaculta-Alianza Editorial, 1989.

² Vid. Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México: CONACULTA/Alianza Editorial, 1990 y James O'Connor. *La crisis fiscal del Estado*, España: Península, 1981. Para el caso de América Latina y de México consúltese a Valenzuela Feijóo, José Carlos. *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México: Era, 1988.

³ Existen opiniones que sostienen que la causa de la crisis tiene un origen distinto, como el agotamiento del modelo fordista de producción, Alain Lipietz. "Posfordismo y democracia" en *Economía informa*, núm.190, enero de 1991, pp.20-30.

⁴ Vid. Claus Offe, *op. cit.* y Jürgen Habermas. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Argentina: Amorrortu, 1981.

credo mundial burgués para implementarlas como soluciones mágicas anticrisis,⁵ bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de otros organismos supranacionales.

Los ataques más virulentos de este proyecto se encaminan en contra del Estado social, del Estado providencia, del *Welfare State* y, en general, a todo tipo de intervencionismo estatal, que limitan la acción privada y del mercado, para darle cabida al denominado *Workfare State*⁶.

Dentro de esta lógica se pretende reducir sensiblemente el gasto en seguridad social, los programas de asistencia social, salud, alimentación, vivienda, educación; de la legislación protectora de los sindicatos y, en general, de los trabajadores.

La reducción del gasto social ocasiona una crisis de los sistemas de seguridad social y de la calidad de los servicios que prestan, entonces surgen descontentos graves y crecientes en su contra. El Estado se declara incapaz de continuar con el sistema público por su alto costo fiscal y decide ceder el control de ciertas áreas de la seguridad social, siempre y cuando puedan ser rentables bajo la óptica del gran capital, a través de la privatización.

La reforma en el sistema de seguridad social es necesaria pero respetando ciertos principios básicos como son el mejorar la condición de los jubilados, ayudar a las instituciones de seguridad social a operar en mejores condiciones para ofrecer un mejor servicio y atención, permitir que el Estado disminuya su déficit fiscal y obtenga legitimidad que le permita mayor gobernabilidad; al empresario que obtenga mayores márgenes de ganancia y al país para que se generen empleos, ahorro, inversión y desarrollo.

⁵ A la unión de las ideas librecambistas con las concepciones conservadoras se articulan en una corriente denominada la nueva derecha. Cfr. King, Desmond S. "La nueva derecha y el cambio político" en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Tomo I, mayo de 1991, pp.113-129. También se puede revisar a Saxe, Fernández, John, "Los fundamentos de la derechización en Estados Unidos" en *Revista Azcapotzalco*, Vol. VIII, Núm. 20, enero- abril de 1989, pp.51-64.

⁶ Un Estado que otorga beneficios sociales a la población pero bajo condicionamientos y con criterios selectivos, especialmente partidistas, electorales y de apoyo al gobierno. Vid. Alponente; Juan María, "Solidaridad entre el welfare y el workfare" en *El Nacional*, 24 de julio de 1992, pp. 1, 7 y 8.

Sin embargo, no ha sido así, pues los cambios en la seguridad social se han hecho en detrimento de las mayorías, de manera unilateral y autoritaria, atendiendo a criterios eficientistas y con fuerte presión de la clase empresarial y de organismos supranacionales del capitalismo internacional. Lo anterior ha creado un ambiente de inconformidad, de malestar y de desinformación por parte de la sociedad civil.⁷

En suma, el propósito central del Estado es crear las condiciones para el incremento de la tasa de ganancia; permitiendo una mayor acumulación y concentración de capital para las clases fundamentales. Se argumenta que las condiciones críticas hacen indispensable crear la riqueza para que posteriormente, en forma automática, se derrame a toda la sociedad. Para tal objetivo se pretende que el costo de los cambios se cargue a la clase trabajadora.

En base a lo expresado el objetivo general de nuestra investigación será determinar si las reformas a la seguridad social, como pilar fundamental del Estado del bienestar, representan un intento de su desmantelamiento o, bien de una reestructuración que garantice su viabilidad en el largo plazo.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Establecer si el Estado capitalista representa y sirve, primordialmente, a los intereses de la clase burguesa en perjuicio de las demás clases sociales, en especial a la clase obrera.
- Analizar el papel que el Estado del bienestar desempeña en la lucha de clases y la mediación del conflicto social, para la preservación del sistema capitalista.
- Identificar las ideas y acciones del proyecto neoliberal y enfatizar en su perspectiva de la política social y su propuesta reformadora del *Workfare state*.
- Determinar las condiciones y el impacto de las propuestas del neoliberalismo hacia la seguridad social y, en especial, en el manejo de los fondos de jubilaciones y pensiones.

⁷ Antonio Gramsci entiende a la sociedad civil como "el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados... y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en la sociedad". En este tenor Gramsci contrapone la sociedad civil a la sociedad política, es decir el Estado en sentido estricto. Vid. Portelli; Hugues, *Gramsci y el bloque histórico*, México: Siglo XXI, 1979, pp.13-43.

- Enunciar algunas proyecciones y perspectivas de la seguridad social en nuestro país.

En vista de lo anterior, propongo como hipótesis principal de este trabajo que las transformaciones en el sistema de seguridad social en México significan una reestructuración drástica, aunque no el desmantelamiento total del *Welfare State* (en su forma nacional-populista), pues no existe país alguno que pueda prescindir de formas de protección social para su población. Además de que existen sectores sociales convencidos de sus beneficios y que no permitirían verse privados de esos beneficios sociales.

Entre las hipótesis secundarias se destacan las siguientes:

- El Estado capitalista, en sus diferentes modalidades, ha sido un defensor y servidor decidido de la clase burguesa, que se manifiesta en permitir las condiciones de producción y reproducción del sistema capitalista.
- El Estado del bienestar significa una medida del mismo sistema capitalista, ante la fuerza organizativa de la clase trabajadora, para conciliar los intereses contrarios de las clases sociales y, de esta manera evitar y/o limitar el conflicto y la lucha de clases.
- El neoliberalismo es también una forma de regulación capitalista para enfrentar el problema de la crisis y, aunque en el plano teórico enarbola su negativa a cualquier forma de previsión o justicia social, en el plano práctico no ha significado la destrucción total del Estado del bienestar y sus conquistas, sino más bien apunta a una reestructuración.
- El Estado mexicano actual no es ajeno a la crisis del capitalismo mundial, por tal razón también decide promover nuevas formas de acumulación privada a través de la reducción de los beneficios a la clase obrera, aunque ello signifique romper con la idea de justicia social que enarbolaba, a raíz de la Revolución mexicana.
- Los fondos de jubilaciones y pensiones representan recursos enormes e importantes para reactivar el proceso de acumulación privada que necesita la clase capitalista. Sin embargo, es poco probable que se traduzcan en todos los beneficios que postulan los defensores de la reforma.

- Los recursos de los fondos de jubilaciones y pensiones servirán principalmente para beneficiar a sectores de la burguesía financiera nacional e internacional, mientras que los beneficios para el país y la población serán escasos.

En México se presenta la privatización de los recursos provenientes de los fondos de pensiones y jubilaciones de los trabajadores, ya que ahora en lugar de ser administrados por instituciones públicas pasarán al control de administradoras privadas conocidas por AFORES: Administradoras de Fondos para el Retiro.

A pesar de que las fuerzas neoconservadoras del país (grupos empresariales, televisoras privadas, algunos sectores en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, entre otros) se han esforzado en presentar tal reforma como benéfica e, inclusive, se le ha dado un tinte salvador ya que se le califica como base para la solución de algunos de los más graves problemas nacionales: el desempleo, la falta de ahorro interno y de inversión, la crisis económica y el subdesarrollo del país, persisten muchísimas dudas e inquietudes sobre las bondades de tal reforma pues el proceso no fue claro ni transparente, ni contó con la participación ciudadana.⁸

Pensamos que de esta manera se acrecentará la desigualdad social en nuestro país, debido a que propiciará una injusta distribución del ingreso. De esta forma se provocará la concentración y centralización de la riqueza nacional en unos cuantos privilegiados y, por ende, serán excluidos del desarrollo económico-social los sectores mayoritarios de la población.

Se considera contradictorio disminuir los beneficios a la población necesitada en el momento en que más hace falta la protección del Estado. La sustitución del Estado del bienestar en nuestro país significa un contrasentido mayúsculo cuando ni siquiera se le ha dado la oportunidad de crecer a plenitud. En momentos en que el conflicto social parece agudizarse es un hecho que el Estado del bienestar se reformará para

⁸ Para nadie es un secreto que los bancos y, en general, el sector financiero es el verdadero talón de Aquiles de la economía mexicana, por lo que muchos entienden que ceder el control de los fondos de jubilaciones y pensiones es un subsidio disfrazado para este sector.

atender a los grupos marginados y de pobreza extrema, adoptando los puntos medulares de la nueva derecha: el *Workfare State*.⁹

En el contexto actual de reforma económica y una reforma del Estado se habla de abrir mayores espacios de participación a la sociedad civil en la toma de decisiones. Entonces es un contrasentido que el poder adopte decisiones impopulares y antidemocráticas, con acento discriminatorio y tendiente a favorecer a un grupo de privilegiados.

El periodo que abarcamos fue elegido en virtud de que desde 1982 se vislumbra con claridad el cambio de orientación del gobierno de Miguel de la Madrid le imprime al modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones hacia otro patrón de acumulación que vendrá a transformar radicalmente todas las actividades de la sociedad. Los cambios propuestos por Miguel de la Madrid y sus continuadores son cambios ya no solamente de tipo coyuntural, sino cambios de estructura que van a impactar enormemente la actividad económica, la forma de hacer política y de gobernar, la forma de trabajar, entre muchas otras.

Con esto no queremos decir que las administraciones de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo sean una simple copia del delamadridismo, ya que cada uno de ellos le han impreso su sello personal a sus gobiernos, pero lo que si puede afirmarse que tienen puntos en común que son incuestionables como la disminución del intervencionismo estatal y el fomento a la actividad privada, la promoción de las exportaciones, la desregulación y liberalización de la actividad económica, la redefinición de su relación con la burocracia sindical, el condicionamiento de beneficios sociales a la población y la disminución de la política social del Estado, etcétera.

Por la naturaleza del presente estudio y por la conexión que existe entre las tres administraciones mencionadas será difícil limitarnos a los periodos de Miguel de la Madrid y Salinas (1982-1994) , puesto que no debemos olvidar que aunque la reforma a la seguridad social fue iniciada con los dos primeros, en cambio Zedillo fue quien

⁹ Esto se hace bajo la forma de programas asistenciales de combate a la pobreza y con clara orientación clientelar, para fines político-electoral.

vino a concluirla. Por tal razón ocasionalmente abarcaremos algunos momentos del sexenio de Ernesto Zedillo pero lo mencionaremos expresamente con el fin de no confundir al lector.

Deseo hacer notar que el presente estudio concentrará su atención a los aspectos más directamente ligados con la Ciencia Política y la Administración Pública, sin por ello desatender las aportaciones que otras disciplinas proporcionan.

Este tema es relevante y útil para nuestra disciplina porque se trata de contribuir a un estudio más profundo de la categoría Estado del bienestar, la cual es sumamente utilizada en otros países como marco de referencia para el estudio de fenómenos sociales, pero que desafortunadamente en nuestro país su utilización es escasa.¹⁰ Es sorprendente la poca producción de estudios en que se aborde temas como políticas de bienestar social, seguridad social, sistema de jubilaciones y pensiones, sistemas de ahorro para el retiro, desde una óptica politológica, es decir desde las relaciones de poder y desde la órbita estatal.¹¹

Con respecto a los egresados de nuestra carrera, y de manera especial, los de la UNAM (Campus Acatlán) hemos desatendido estos temas, pues las tesis que existen al respecto lo tocan muy superficialmente, o lo estudian de manera meramente descriptiva; otras tesis de plano oscurecen más la comprensión del tema pues confunden la categoría Estado del bienestar (categoría sociopolítica) con la categoría económica de Estado keynesiano.

En resumen, las razones por las cuales me he inclinado a abordar este apasionante tema, serían las siguientes:

¹⁰ Vid. Farfán, Guillermo. "Luchas obreras e iniciativas del capital en la era del Estado del bienestar. La experiencia británica" en *Estudios Políticos*, núm. 2-3, vol.4, abril-septiembre de 1985; Véase también del mismo autor "Capital, trabajo y Estado de bienestar en el capitalismo avanzado" en Esthela Gutiérrez (Coord.) *Testimonios de la crisis. Vol.2 La crisis del Estado del bienestar*, México: Siglo XXI, 1988. Otro estudio interesante es el de González Madrid, Miguel. "La crisis del intervencionismo estatal y la nueva estrategia del bienestar social en México" en *Iztapalapa*, núm. 33, año 14, 1994. Por último, Ruezga Barba, Antonio. *Estado, seguridad social y marginalidad*, México: CIESS, s/f, pp. 16-29.

¹¹ El grueso de trabajos que abordan esta temática lo han hecho desde perspectivas jurídico-legales, es decir haciendo un análisis centrado en las leyes que rigen estas áreas, o bien estudiar la estructura administrativa de los organismos de la seguridad social en nuestro país: Instituto Mexicano

Deseamos conocer las repercusiones que tendrá en lo inmediato para los trabajadores y sus familias, es decir cuáles serán los derechos y obligaciones ante ésta nueva orientación de la política social. La cuestión principal será saber si la legislación seguirá garantizando el derecho a la subsistencia, a la salud, al esparcimiento y a la recreación o, si por el contrario, se verá seriamente lesionado.

Nos interesa saber en qué medida las familias, seguirán disfrutando los beneficios que garantiza la legislación social en nuestro país u observar si existe una transformación sustancial.

También analizaremos si aumentan o disminuyen las contraprestaciones a las que se tiene derecho como asalariado que presta sus servicios a un patrón.

Los estudiantes, los futuros politólogos y los administradores públicos debemos enterarnos de la evolución de nuestro objeto y campo de estudio. En otras palabras, debemos saber de qué manera repercutirá el desmantelamiento o la reestructuración del Estado del bienestar en nuestro país a la administración pública como actividad y gobierno.

Nuestra mayor satisfacción será el saber que la presente investigación despierte el ánimo de los alumnos, profesores, profesionistas y de los estudiosos de la realidad mexicana, para continuar con el debate en este apasionante tema.

En lo concerniente a las técnicas de investigación se le otorgará preferencia a las técnicas documentales.

Debido a que no dispongo de la posibilidad de observar directamente las experiencias internacionales del Estado del bienestar y de los modelos de seguridad social de otras latitudes, me circunscribiré a utilizar primordialmente fuentes de segunda mano, en especial libros, revistas especializadas, periódicos y reportes especializados de organismos internacionales. Estos últimos revisten mayor relevancia en virtud de que las reformas a los sistemas de previsión social se sustentan en gran medida en directrices provenientes del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y Desarrollo

del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Económico (OCDE), Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro Interamericano de Estudios en Seguridad Social (CIESS), entre otros.

Asimismo, los análisis más serios y actuales los encontramos en trabajos publicados en nuestro país por la Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

La única técnica de primera mano es la observación participante, pues como trabajador del IMSS y miembro activo del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, me ha permitido tener experiencias valiosas para profundizar en este tema. Espero que mi perspectiva de sindicalista no altere la objetividad en el estudio del fenómeno. Sería recomendable utilizar las demás técnicas de primera mano (cuestionarios, entrevistas); sin embargo estarán ausentes en este estudio pues su manejo requiere mayor disponibilidad de tiempo y de recursos económicos y humanos, que por el momento no se cuentan.

Dentro de nuestra perspectiva me parece adecuado utilizar como sustento teórico-metodológico a los avances neomarxistas en cuanto al papel del Estado en la sociedad capitalista avanzada. Los más representativos podemos encontrarlos en los trabajos del norteamericano James O'Connor y del alemán Claus Offe. Sustentándome en los planteamientos de estos autores expongo brevemente la manera en que observo la situación en México, ya que sus puntos de vista están pensados para realidades propias de países capitalistas avanzados. De esta manera sus postulados teóricos para nuestro país se entenderían de la siguiente manera:

El Estado mexicano es el actor encargado de encontrar el equilibrio de todo en sistema capitalista en nuestro país y, para tal objetivo, cuenta con instrumentos y técnicas variadas para actuar sobre los otros sectores o subsistemas: el social, el económico, el monopólico o el competitivo.

El grado de intervencionismo estatal, en nuestro país, aumentó paulatinamente de manera importante hasta la década de los ochentas. De esta manera sustrajo un número creciente de actividades y áreas de la esfera socioeconómica a la regulación del sector mercantil. Es inobjetable el tamaño que llegó a tener el aparato estatal y la gran cantidad de actividades que caían bajo el dominio de la administración pública.

El resultado de la creciente facultad del Estado para absorber cada vez mayores actividades a su control ocasionó que, de pronto, tuviera que cumplir con funciones contradictorias: la legitimidad y la acumulación.

Al no haber podido conciliar esas dos funciones se manifestaron enormes y graves problemas sociopolíticos, los cuales ya no pudieron ser controlados eficazmente por el Estado del bienestar (con su variante populista-desarrollista) en nuestro país. En otros términos, el Estado fue incapaz de regular o controlar eficazmente la crisis de 1970-1980 mediante la aplicación de políticas económicas de corte keynesiano.

Las críticas y ataque contra el Estado del bienestar en México arreciaron, siendo la más notoria la de la nueva derecha. La crítica de la nueva derecha goza de más prestigio e influencia pues es hegemónica dentro del gobierno, del sector empresarial y patronal, del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, las televisora privadas, entre otros.

Las tres principales contradicciones que evidenció el Estado del bienestar y que impidieron su viabilidad políticoeconómica fueron, a saber: el problema de la crisis fiscal, los fracasos de la planificación¹² y los problemas de lealtad de las masas.

La función de la acumulación es vital pues la clase capitalista exige que sea revertida la caída de la tasa de ganancia a costa de la disminución del salario y las conquistas obreras.

De esta manera el Estado favorecerá las erogaciones que permitan incrementar el nivel de plusvalía y, a la vez, desincentivará aquellas erogaciones que no sean directamente productivas, como la seguridad social. En respuesta a lo antipopular de tales políticas aumentarán los gastos destinados a la represión de las masas y las clases subordinadas.

Dentro de esta perspectiva, los representantes del poder económico-financiero pedirán al Estado que abandone y les traspase el control de aquellas áreas

¹² De acuerdo con Marcos Kaplan las acciones emprendidas por los Estado latinoamericanos bajo la denominación de "planificación", no merecen tal denominación pues los intentos fueron parciales, desordenados, sin sistematicidad y, en general, no tendían a cambiar "de fondo" la estructura socioeconómica del capitalismo latinoamericano, por lo tanto entrarían en la categoría general y

desmercantilizadas que puedan ser rentables, es decir solicitarán la mercantilización de los fondos de jubilaciones y pensiones a través de las llamadas AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro).

En síntesis este es el marco general y la explicación, desde el neomarxismo, para la privatización de ciertas áreas atractivas para el gran capital de la seguridad social.

En el capítulo 1 se define y analiza al Estado desde diferentes posturas ideológicas y desde la perspectiva de algunos de los autores más representativos que se han abocado a su estudio. Posteriormente, se define al Estado capitalista y se enumeran sus características, así como las funciones básicas que cumple. En tercer lugar se traza la evolución que ha tenido a través del tiempo el Estado capitalista y las modalidades que ha adoptado durante esas etapas (liberal, interventor, bienestarista y la neoliberal). Por último, se describe el mismo proceso evolutivo del Estado capitalista en nuestro país.

El capítulo 2 se refiere al Estado del bienestar. Se incluye su definición, sus objetivos, las características y las funciones que desempeña. Enseguida, se hace un recorrido por las ideas precursoras de la idea de Estado del bienestar hasta alcanzar su institucionalización en Alemania, Estados Unidos e Inglaterra. Asimismo, describimos el momento de auge del Estado del bienestar para posteriormente entrar a su etapa de crisis.

El capítulo 3 se dedica a estudiar al Estado neoliberal. Para tal efecto lo definimos y caracterizamos. En un segundo momento enumeramos los antecedentes y evolución histórica de este Estado. En tercer lugar nos introduciremos a las principales ideas del pensamiento neoliberal y, en específico las ideas sobre la reforma al *Welfare State* por el *Workfare State*. Finalmente, se sigue la trayectoria de la teoría y práctica neoliberal en México, la cual no ha provocado los resultados esperados, al contrario ha agravado la desigualdad social.

El capítulo 4 consiste en definir y presentar los objetivos que desempeña la seguridad social en la sociedad capitalista. Del mismo modo se hace un recorrido por

ambigua de intervencionismo, o si acaso, de dirigismo. Cfr. Kaplan, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México: UNAM, 1980.

la seguridad social desde los precursores hasta su implantación en México. Presentamos el fundamento constitucional de la seguridad social en nuestro país y los principios en los cuales se sustenta. Por último, nos adentraremos en la propuesta neoliberal de reformar la seguridad social.

El capítulo 5 se abocará a estudiar los sistema de jubilaciones y pensiones. Se propondrá una definición, se explicaran los objetivos, etapas y tipos de sistemas que existen. Finalmente se analizará el proceso de reforma de los diferentes sistemas tanto en México como en el mundo.

En el capítulo 6 se hace un balance de las perspectivas de la reforma de la seguridad social y del sistema de jubilaciones y pensiones en nuestro país. En especial nos concentramos en señalar las posibles consecuencias de esta reforma a nivel individual-familiar, laboral-sindical, económico-financiero, político-institucional y el social.

Quiero dejar constancia de la valiosa ayuda que recibí de mi esposa y compañera María del Pilar durante la elaboración de esta tesis; la emoción y felicidad que me brindó mi hija: Nancy Cristina; la cooperación de mis padres: Carlos y María Inés y hermanos: Rosa María, Roberto e Inés; el estímulo de mis demás familiares y, en fin, el apoyo de mis amigos: Arturo García, Angel Valdivieso y Miguel Vergara.

De singular importancia consistió la asesoría y apoyo intelectual que recibí de mi profesor y amigo el Dr. Gabriel Corona Armenta, quien además de apoyar mi formación académica también ha impulsado mi formación profesional. Estoy en deuda con las opiniones que el Dr. Antonio Ruezga hizo al proyecto inicial. Al compañero y amigo Víctor F. Rumaya le agradezco su desinteresada ayuda, así como a la solidaridad de Eduardo Avila.

La presente investigación fue concluida con el apoyo de una beca de la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán a través del Programa de Investigación, a la cual agradezco su ayuda.

Por último, es necesario aclarar que las afirmaciones y opiniones en la presente investigación son responsabilidad exclusiva del autor.

CAPITULO 1. EL ESTADO CAPITALISTA

No tiene caso definir al Estado: existe. Cuando se habla de él, todo mundo sabe de lo que se trata. Por lo tanto, basta tomarlo como un hecho, como un fenómeno dado de la vida social, al que las más bellas construcciones teóricas no modificarán en lo más mínimo. Desde luego, respeto esa prudencia, a la que la experiencia confiere una venerable autoridad...pero no puedo resolverme a imitarla. (Burdeau, Georges. 1949)

1. El Estado

Pensábamos iniciar nuestra investigación sin definir al Estado, es decir desde una perspectiva prudente, excenta de contratiempos y, en cierto sentido cómoda, no obstante decidimos arriesgarnos, porque es más valioso para el conocimiento científico proponer definiciones aunque estas sean insatisfactorias, incompletas, parciales, en una palabra que no describan la totalidad del fenómeno estudiado. Actividad que requiere un esfuerzo enorme pero mucho más delicado cuando el fenómeno a estudiar es uno de los fenómenos más extensos, antiguos, complejos e importantes para el hombre: el Estado.

Nos ganó la tentación y la imprudencia de Burdeau para aventurarnos a definir al Estado. Sólomente nos resta pedir comprensión pues el esfuerzo es difícil, aunque lo asumimos con decisión y entusiasmo, ya que si los más grandes pensadores no se han puesto de acuerdo sobre la actividad estatal es menos posible que nosotros lo hagamos. Sin embargo, nuestra modesta contribución desea iluminar, siquiera un poco, a descifrar los enigmas del Poder y del Estado. De ellos se seguirá escribiendo y continuarán provocando acalorados e interminables debates.

Nicolás Maquiavelo fue el primero en utilizar la expresión Estado para referirse a una forma específica de organización política de la sociedad. Después de él han venido diferentes pensadores que han contribuido, en mayor o menor medida, a enriquecer el conocimiento sobre lo que es (y lo que ha sido) el Estado.

El Estado nunca ha sido un fenómeno estático, ya que a través del tiempo se ha transformado constantemente. Su estudio se ha prestado a las más variadas

controversias, originado por las diferentes concepciones en torno de él. Según la orientación de los diferentes autores, podemos hablar de la existencia de diversas ideas del Estado.

En la actualidad la utilización de la categoría Estado se retoma después de excluirse, por un amplio período, como instrumento teórico para el análisis de los fenómenos socio-políticos. Entre las razones de esta omisión se encuentran la complejidad, la enorme cantidad de definiciones y lo imperfecto de éstas.

En este fin de siglo caracterizado por sorprendentes y profundos cambios, en especial la crisis económica, el Estado por todo el mundo sufre fuertes modificaciones y cuestionamientos alrededor de él. Esta situación obliga a repensar lo político de manera innovadora, a cuestionar las diversas interpretaciones de lo estatal y a la propia realidad del mismo.¹

Conscientes de esta necesidad, creemos que es momento oportuno de enfrentar dicho reto. En este sentido presentaremos un panorama de la evolución del término Estado a través de la historia del pensamiento. Además esbozaremos algunas concepciones de los autores más representativos; posteriormente, haremos una crítica y, por último, elegiremos el paradigma más apropiado para abordar el estudio del Estado en la sociedad capitalista actual.

1.1 Concepciones en torno al Estado.

Debido a que una teoría del Estado es también una teoría de la sociedad y de la distribución del poder en esa sociedad², los estudiosos de la política han producido acercamientos teóricos, con bastantes divergencias, para definir lo que es el Estado. Existen desde aquellas corrientes que deifican al Estado (Kant y Hegel), pasando por otras que se proclaman en contra de su enorme actividad y quisieran limitarlo a un

¹ Alonso, Jorge, "Cuestionar al Estado" en Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jorge, *El nuevo Estado mexicano I. Estado y economía*, México: Nueva Imagen, 1994, p. 13.

² Miliband, Ralph, *El Estado en la sociedad capitalista*, México: Siglo XXI, 1988, p. 4.

mínimo nivel (liberales y neoliberales) y hasta subsisten aquellas que se pronuncian por su desaparición total (anarquistas).³

A continuación expondremos las principales aportaciones de algunos autores, que hemos considerado como los más representativos, en relación al fenómeno estatal, en diferentes momentos de evolución del pensamiento social y político.

Federico Hegel nos presenta su definición de Estado influido por nociones cargadas de romanticismo, idealismo y con fuerte acento teológico al afirmar que el Estado "es la peregrinación de Dios por el mundo. Su poder es el de la razón, como voluntad que se realiza. Cuando se piensa en la idea del Estado no debe traerse ante los ojos a Estados determinados, sino que se debe considerar más bien su idea, este Dios verdadero que es el Estado."⁴

Entre los fines u objetivos que el Estado habrá de perseguir se encuentra "la realización en la tierra de los valores espirituales supremos, o sea el Estado de cada pueblo y de cada época es el portador, el guardián y el ejecutor del bien, de la justicia y de lo bello, o en otras palabras el Estado es el espíritu cultural de la nación."⁵

Pensamos que esta perspectiva adolece de argumentos científicos y filosóficos serios en su favor; es un credo místico en que se inspira el tradicionalismo político, con lo cual se hace evidente que se persigue un propósito político y no un conocimiento objetivo del Estado. Dicha objeción impide que nos sirva para describir la situación del Estado en la actualidad.

Para el alemán Hans Kelsen, conocido principalmente por su Teoría del Derecho, su visión estatal se sustenta en una base jurídico-formalista. A tal grado llega su confianza en lo jurídico que identifica al Estado con el Derecho e ignora aspectos de la vida social tan importantes o más como los políticos o económicos. A este respecto nos dice:

³ Un autor anarquista nos dice que "Todo lo que en otro tiempo se tuvo como función del gobierno se le disputa hoy, acomodándose más fácilmente y mejor sin su intervención. Estudiando los progresos hechos en este sentido, nos vemos llevados a afirmar que la humanidad tiende a reducir a cero la acción de los gobiernos, esto es, a abolir el Estado, esa personificación de la injusticia, de la opresión y del monopolio." Kropotkin, Pedro. *La conquista del pan*, España: Júcar, 1977, p. 29.

⁴ Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México: FCE, 1994, p. 267.

⁵ *Ibid.*, p. 267.

El Estado, específicamente, no es más que un orden normativo de la conducta humana, un esquema interpretativo. El Estado es pura y llanamente un sistema normativo vigente. Es la personificación del orden jurídico. La población y el territorio no demuestran sino la validez del ordenamiento jurídico en lo personal y en lo espacial. El poder político no añade al concepto de Estado sino la vigencia de ese orden jurídico. La soberanía no es sino la unidad del sistema jurídico. Las tres ramas del poder no son sino diversos grados de producción de normas.⁶

La objeción más importante a esta corriente radica en que es un error grave identificar Estado y Derecho. Es verdad que el Estado moderno tiene una muy importante dimensión jurídica, pero no menos importante es la realidad sociopolítica, la económica o cultural. La definición de Kelsen tampoco sería la más indicada para realizar una explicación del fenómeno estatal en la sociedad capitalista actual.

La perspectiva del Estado de Georg Jellinek está expresada en la conocida y extendida postura que concibe al Estado como una entidad trielemental, es decir constituida por población, territorio y poder o gobierno. Esta es la postura predominante en la mayoría de los tratados y estudios de tipo jurídico. De esta manera el Estado es definido como "la corporación territorial dotada de un poder de mando originario".⁷ Este último significa que dicho poder no proviene de ningún otro.

En México, esta tesis también es sostenida por Eduardo García Máynez cuando afirma que el Estado es "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".⁸

Esta postura significa un avance en relación con la tesis kelseniana, no obstante tampoco nos ayuda a descubrir las características esenciales del Estado de nuestros días.

Por su parte, Juan G. Bluntschli representa a los teóricos de la concepción organicista del Estado, al sostener que el Estado es "una reunión de hombres que forman una persona orgánica y moral en un determinado territorio, divididos en gobernantes y gobernados"⁹.

⁶ Sampay, E. citado por Neira, Enrique, *El saber del poder. Introducción a la Ciencia Política*, Colombia: Noema, 1985, p. 89.

⁷ Jellinek; Georg citado por Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p.15.

⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México: Porrúa, 1991, p. 98.

⁹ Bluntschli, Juan G. citado por Cueva, Mario de la, *op. cit.* p.17.

Bluntschli fue representante de la filosofía y de la ciencia política alemana del siglo XIX. Sin embargo, el primer autor en darle el valor de teoría científica a la analogía orgánica fue el inglés Herbert Spencer.

Como se observa el Estado se considera semejante a un organismo biológico compuesto de partes con vida y funciones propias (órganos, nervios, tejidos). A pesar de lo atractivo de la anterior analogía no podemos estar de acuerdo en su descripción simplista y fácil de la realidad. El Estado no surge espontáneamente de la naturaleza, sino que es una creación artificial y compleja nacida de la convivencia humana en sociedad. De esta manera tampoco la consideramos útil para comprender la esencia del Estado actual.

Para Maurice Hariou el análisis del Estado debe enfocarse desde la concepción institucionalista¹⁰, al identificar al Estado como una *institución de instituciones*, que surge de la necesidad de defensa colectiva y como medio para asegurar el logro del bien común. Para Maurice Hauriou el Estado es “el régimen que una nación adopta mediante una centralización jurídica y política, que se realiza por la acción de un poder político y la idea de la república, como conjunto de medios que se ponen a disposición de todos para realizar el bien común.”¹¹

Así pues, el Estado es una de las instituciones políticas más importantes y que se caracteriza por los siguientes tres elementos: a) la idea de la obra a realizar en y por el grupo social; o bien, la idea directriz de la empresa; b) un poder organizado para la realización y al servicio de la idea. Dicho poder debe tener tres características básicas: ser constitucional, democrático y limitado; y, c) la adhesión de los miembros del grupo a la idea y los procedimientos para realizarla.¹²

Ciertamente el Estado es una institución de enorme importancia, sin embargo no basta para identificar todas las características distintivas del Estado actual, el término institución es demasiado amplio y hacen falta rasgos más distintivos.

¹⁰ También incluimos aquí a Georges Burdeau cuando afirma que el Estado es el “poder institucionalizado”. *Tratado de Ciencia Política, Tomo II, Vol. I*, México: UNAM, 1980, p. 315.

¹¹ Hariou, Maurice citado por Cueva, Mario de la, *op. cit.* p. 153.

¹² *Ibid.*, pp.153-154.

La definición que nos presenta Bertrand de Jouvenel es tributaria de una visión sociológica¹³, puesto que considera al Estado como un fenómeno surgido de las entrañas de la sociedad a través de la convivencia humana y sus manifestaciones más evidentes. De este modo define al Estado en dos sentidos distintos, en primera instancia designa a "una sociedad que tiene un poder autónomo; dentro de esta acepción, todos los seres humanos somos miembros del Estado. Pero por otro lado, significa el aparato que gobierna a la sociedad; según esta connotación, los miembros del Estado son únicamente los que participan en el ejercicio del poder, por lo tanto, el Estado es ellos".¹⁴

Para este autor el Estado es objeto de estudio por parte de la Sociología y no de la Ciencia Política. Sobre esta concepción hay que observar que, si bien el Estado brota de la sociedad y descansa sobre ella como su soporte, es un error identificar el Estado con la sociedad, por lo tanto es insuficiente para nuestro propósito.

Max Weber¹⁵ propone que al Estado se le contemple sin ilusiones, apartado de la moral y con una visión realista, y hasta cruda, al mencionar que la esencia del poder estatal descansa primordialmente en la fuerza, es decir el Estado es "un poder capaz de reivindicar por la fuerza, una área territorial concreta mediante el monopolio de la coerción física ejercida legítimamente."¹⁶

¹³ En esta perspectiva también se encuentra Maurice Duverger cuando nos dice que la palabra Estado posee dos sentidos: el Estado-nación y el Estado-gobierno. En su primer sentido, designa a la sociedad nacional, y por lo tanto, un tipo de agrupamiento humano que nació a fines de la Edad Media y que es, en la actualidad, la organización más fuerte y mejor integrada. El término *Estado-gobierno* designa a los gobernantes, a los jefes de la sociedad nacional". Duverger citado por Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 18.

¹⁴ Bertrand de Jouvenel citado por Cueva, Mario de la, *op. cit.* p. 18.

¹⁵ Sucesores de esta tendencia nos dicen que el Estado es un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción. Segundo: esas instituciones se localizan en el centro de un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a una sociedad; hacia su interior, el Estado vigila severamente a su sociedad nacional, y hacia el exterior a las numerosas sociedades entre las que debe abrirse camino, de tal manera que su comportamiento en una de estas áreas frecuentemente sólo puede explicarse por sus actividades en la otra. Tercero: el Estado; monopoliza el establecimiento de reglas al interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos." Ikenberry, John y Hall, John, *El Estado*, México: Nueva Imagen, 1991, pp. 12-13.

¹⁶ Weber, Max citado por Zabludovsky, Gina. "Max Weber" en Varios autores, *La sociedad a través de los clásicos*, México: UNAM, 1988, pp. 242-243.

Nicholas Timasheff, siguiendo las ideas de Weber, sostiene al respecto que:

Un *grupo organizado* es una relación social en la medida que individuos específicos ejecutan regularmente la función de imponer orden en el grupo. Un grupo organizado cuyo orden de gobierno se interesa en principio por la validez territorial es un *grupo territorialmente organizado*. Un grupo organizado cuyos miembros están, por virtud de su pertenencia al grupo, sujetos al ejercicio legítimo de un control imperativo es un *grupo imperativamente coordinado*. Un grupo imperativamente coordinado es un *grupo político* si su cuerpo administrativo mantiene el orden dentro de una zona territorial dada por la aplicación y la amenaza de la fuerza física. Un grupo político es un *Estado* si su cuerpo administrativo ejerce con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física para hacer cumplir sus órdenes.¹⁷

En realidad esta postura significa un avance importante en relación con las tesis jurídico-formales, aunque sobrestima la importancia de los aspectos negativos del poder. El Estado no es sólo violencia, fuerza y coerción.

La visión de D. Raphael nos presenta al Estado como una asociación,¹⁸ pero no una asociación simple o elemental sino la más organizada de todas las formas de asociación, es decir una asociación de asociaciones.

Según este autor los rasgos distintivos del Estado serían los siguientes:

- a) Jurisdicción universal dentro de límites territoriales. Significa que todas las personas que se encuentren en ese territorio están sujetas a sus normas.
- b) Jurisdicción obligatoria. Consiste en la obligación de aceptar la obediencia por el Estado aun en contra de la voluntad.
- c) Funciones: 1). Primaria o negativa: La solución y prevención de conflictos, o, dicho de otro modo, el mantenimiento del orden y de la seguridad, tanto interna y externa, 2). Secundaria o positiva: La promoción del bienestar y la justicia.
- d) Método para cumplir sus funciones: El sistema de derecho, es decir, un sistema de normas respaldadas por un poder coercitivo.
- e) Soberanía. Consiste en la autoridad suprema o decisiva que el Estado ejerce sobre una comunidad, que sus normas anulan las de cualquier otra asociación.¹⁹

Esta perspectiva es interesante, sin embargo al analizarla con detenimiento observamos nuevamente que le otorga excesiva importancia a los aspectos jurídicos; además, la categoría asociación es demasiado amplia y abarca enorme cantidad de

¹⁷ Timasheff, Nicholas S., *La teoría sociológica*, México: FCE, 1986, p. 227.

¹⁸ Asociación entendida como "un grupo de personas organizado para la consecución de un objetivo común determinado o de varios objetivos".

¹⁹ Raphael, D. *Filosofía política*, España: Alianza Editorial, 1987, pp. 53-63.

organismos, por lo consiguiente no podemos utilizarla como marco para la comprensión del Estado en la sociedad capitalista.

Una propuesta original es la del mexicano Pablo González Casanova cuando sostiene que el Estado es "el poder de disponer de la Economía. Ese poder puede basarse en la persuasión, la coerción y la negociación, esto es, en la hegemonía o en la represión, y en la combinación de una y otra."²⁰

Es verdad que la capacidad del Estado por manejar la economía es de las prerrogativas más importantes que desempeña, asimismo es correcto afirmar que se puede lograr por medio de métodos coercitivos y/o de consenso, pero si aceptamos esta definición quedarían olvidadas actividades de tipo cultural, político, social, ideológico, religiosas, entre muchas otras, que pueden ser igualmente determinantes en la conducta de la sociedad política. Por esta causa tampoco nos sirve para nuestros objetivos.

Carlos Marx y Federico Engels critican la concepción idealista que le otorga al Estado una posición predominante frente a la sociedad civil. Marx y Engels conciben al Estado y a todas las manifestaciones de la sociedad civil: el derecho, el arte, la filosofía, la religión, como resultado, "en última instancia", de las condiciones económicas de la producción. El Estado se encuentra dentro de la sociedad pues procede de las relaciones capitalistas de producción. En estas condiciones, el Estado es un instrumento de expresión de la clase dominante, el arma de combate contra la clase trabajadora. La sociedad civil es el escenario de la lucha de clases, y por causa de esta lucha de clases se arma toda una maquinaria político-estatal con su administración y su aparato represivo.

En esta perspectiva el Estado es la superestructura de la dominación política ejercida por una clase privilegiada.²¹

²⁰ González Casanova, Pablo, "La crisis del Estado y la lucha por la democracia" en *Horizonte sindical*, México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América Latina, Núm. 8, enero/julio de 1996, p. 6.

²¹ En México Mario de la Cueva sostiene que "El Estado es una organización que ha servido y sirve a los dueños de los esclavos, a los propietarios de la tierra, a la nobleza y a la burguesía para dominar a las grandes masas humanas y explotar su trabajo". *Vid., op. cit.* p. 19.

En suma, la teorización acerca del Estado ha incursionado a través de diferentes vías. Existen apreciaciones que enfatizan los aspectos jurídicos; otras que subrayan los elementos constitutivos del poder. También observamos a quienes privilegian la función organizativa social. Muchos resaltan su concreción administrativa, por un lado, y coactiva, por otro. Las cuestiones de la territorialidad, la soberanía y la representatividad de la sociedad resultan fundamentales. No son pocos los que reducen el Estado a la institución gubernamental. Por último, las tesis contractualistas (Hobbes, Rousseau); así como aquella que identifica al Estado como una unidad organizada de decisión y acción (Hermann Heller).

Sin soslayar el aporte de las anteriores concepciones, hemos preferido utilizar como paradigma teórico para el análisis del Estado capitalista el enfoque marxista, el cual ha sido enriquecido con ideas de autores tales como Gramsci, Althusser, Poulantzas, Miliband, Altvater, Alan Wolf, Habermas, Claus Offe y James O'Connor, entre muchos otros, debido a que superan la idea del determinismo económico de autores como Marx, Engels, Lenin y demás autores representantes del marxismo ortodoxo; sin embargo, la elaboración sistemática de la teoría marxista del Estado capitalista es relativamente reciente²², por lo que aún todavía podemos hacer contribuciones al respecto. Este trabajo desea contribuir en esta dirección aunque sea modestamente.

La validez de la teoría marxista se debe al hecho evidente de que el Estado en la sociedad capitalista se refiere a las relaciones clasistas, a las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad,²³ en otras palabras sostiene que el poder estatal es un asunto de una minoría que detenta, a través de diferentes medios y estrategias, el poder de la sociedad para beneficio de sus intereses, a diferencia de las concepciones del poder sustentadas en análisis democrático-pluralistas, que

²² Sonntag, Heinz y Valecillos, Héctor (Comps.) *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México: Siglo XXI, 1988, p. 14.

²³ Alonso, Jorge, *op. cit.* p. 15.

argumentan la inexistencia de la lucha de clases y la igualación de los individuos en la sociedad actual.²⁴

Por último, a pesar del avance del neoconservadurismo, la desaparición del bloque socialista de Europa del este y del retorno de muchos de esos países a la órbita capitalista no han perdido vigencia los planteamientos marxistas.²⁵ Todavía la teoría marxista se convierte en referente necesario para el análisis y crítica del Estado capitalista en la actualidad.²⁶

1.2 Definición y caracterización del Estado capitalista

El enfoque marxista no sólo cuenta con una vertiente teórica que insiste en la crítica al Estado capitalista, sino también una vertiente práctica que aborda el análisis de los sistemas marxistas en el poder: Unión Soviética, China, Cuba, entre otros. Dejaremos a un lado la segunda vertiente debido a que comúnmente los análisis pierden objetividad pues la mayoría corren a cargo de intelectuales ligados con el poder político y, en la mayoría de los casos son justificaciones acriticas del *statu quo*, por lo tanto nos centraremos en la vertiente teórica.

Seleccionar la perspectiva marxista como sustento teórico no quiere decir que estemos exentos de complicaciones puesto que los planteamientos que existen entre los autores no son homogéneos; al contrario, son heterogéneos ya que mientras para algunos el Estado es un simple instrumento manejado a la voluntad absoluta de la clase burguesa (Marx, Engels, Miliband); para otros es resultado de la estructura de la sociedad capitalista, donde se condensan las contradicciones de clase (Poulantzas y Althusser). Existen quienes piensan que es la entidad encargada de lograr dominio y consenso (Gramsci). También hay aquéllos que lo consideran como la institución

²⁴ Presenciamos una modernización del enfrentamiento y de la lucha de clases, según Gilly, Adolfo, *Por todos los caminos. Escritos sobre América Latina 1956-1982*. México: Nueva Imagen, 1983, p. 29.

²⁵ Alonso, Jorge, *op. cit.* p. 20.

²⁶ A propósito de esta afirmación Maurice Dobb escribió que *"El Capital"* es tal vez la obra más discutida que se haya escrito nunca en economía política...Refutada con mayor frecuencia que la casi totalidad de las teorías económicas...ha sobrevivido y llegado a ser aceptada en una gran parte

encargada de mistificar sus funciones y esconder su dominio de clase, en especial mediante la ideología (Vincent). Otros más consideran que el Estado implementa mecanismos selectivos de las actitudes y opiniones que coadyuven al reforzamiento del sistema capitalista (Habermas y Offe). Por último, estarían aquellos que contemplan al Estado cumpliendo funciones de acumulación y legitimación (O'Connor y Alan Wolf).

Entre los autores que conciben al Estado como instrumento de clase están Marx²⁷, Engels, Lenin y más recientemente Ralph Miliband y Elmar Altvater. A continuación analizaremos las definiciones de estos dos últimos.

Miliband nos dice que "la clase imperante de la sociedad capitalista es la que posee y controla los medios de producción y, en virtud del poder económico de tal manera detentado, puede utilizar al Estado como instrumento para el dominio de la sociedad."²⁸

En esta misma dirección, Altvater afirma que "bajo el capitalismo el Estado asume la forma de instrumento de dominación del capital sobre la clase trabajadora."²⁹

La postura de Altvater es relevante porque nos habla de un capitalismo disperso o atomizado en unidades individuales de capital sujetas a limitaciones debidas a intereses dispersos y contradictorios, es decir que dentro del capital no se da la unificación automática, inmediata y libre de fricciones pues subsisten intereses capitalistas contradictorios en pugna.

Para superar las diferencias y encauzar los esfuerzos de las unidades individuales de capital se requiere de una institución especial que supere y que no esté sujeta a

del mundo contemporáneo como la más autorizada interpretación de la sociedad capitalista. Cfr. Dobb, Maurice *et al. Estudios sobre El Capital*, México: Siglo XXI, 1987, pp. 3-20.

²⁷ Marx catalogaba al Estado como máquina, como aparato coercitivo en manos de la clase dominante para velar por los intereses de la burguesía, traduciendo como interés general los intereses de esa clase. La concepción fundamental del Estado, de Marx, aparece resumida en la famosa expresión del Manifiesto comunista: el ejecutivo del Estado moderno no es sino un comité para arreglar los asuntos comunes de toda la burguesía. Marx, Carlos citado por Miliband, Ralph, *El Estado en el capitalismo actual*, México: Siglo XXI, 1980, p. 7.

²⁸ *Ibid.*, p. 24.

²⁹ Altvater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado" en Sontag, Heinz y Valecillos, Héctor (Comps.) *op. cit.*, p. 89.

las limitaciones del capital, una institución cuyos actos no estén determinados por la necesidad de producir plusvalor: el Estado capitalista.

Así, el Estado capitalista se desliga de intervenir directamente en las pugnas entre los diversos grupos burgueses en pugna, aunque actúa como un órgano de arbitraje de los diferentes intereses interburgueses. Además, como el Estado capitalista no está obligado directamente a producir plusvalía, pero sí a crear las condiciones para la expansión de la plusvalía de la clase capitalista, puede aparecer como mediador y conciliador de las disputas intra e interclasistas.

De esta forma, el Estado posibilita el establecimiento de una sociedad de intereses individuales dispares, asegurando los fundamentos necesarios para la existencia de esta sociedad. El Estado garantiza la existencia de la clase trabajadora como objeto de explotación, crea las condiciones generales para la producción capitalista, incluyendo las relaciones legales.³⁰

La segunda postura dentro del marxismo la representa Nicos Poulantzas, al criticar y oponerse a que el Estado sea reducido a un simple instrumento de la burguesía. Defiende la visión del Estado como una relación dependiente de la lucha de clases. De acuerdo con esta visión, el Estado es el escenario donde se condensan las relaciones clasistas en confrontación. La lucha política y de clases repercute al interior de los aparatos de Estado. El Estado mantiene autonomía relativa respecto a determinadas fracciones de la burguesía y vela, a largo plazo, por la burguesía en su conjunto.

A diferencia de Miliband, para quién lo determinante es que el personal que forma parte del Estado es burgués y, por lo tanto, le imprime el sello burgués al Estado, para Poulantzas lo determinante es que el sistema capitalista determina la forma capitalista del Estado. En otras palabras, para Miliband las personas son las que le dan el carácter clasista al Estado capitalista, mientras que para Poulantzas es la totalidad del sistema capitalista lo que determina su carácter de clase, los individuos son secundarios.

³⁰ *Ibid.*, p. 93.

La tesis fundamental de Poulantzas consiste en que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras de la sociedad, más que por las personas que ocupan posiciones de poder estatal.

Por su parte, para Antonio Gramsci el Estado no es únicamente organización de la fuerza, la coerción, la dominación, sino que lo es también del consenso, de la persuasión, de la dirección, de la hegemonía. Garantiza la cohesión de la sociedad clasista y su reproducción. El Estado capitalista no puede caer de un solo momento. Para ello se requiere que las clases subalternas vayan avanzando en la disputa por la hegemonía. Para este autor el Estado es "el conjunto de actividades prácticas y teóricas a través de las cuales la clase dominante no sólo mantiene y justifica su dominio, sino además logra obtener el consenso activo de los gobernados".³¹

La siguiente postura entiende que el Estado ya no es la encarnación de la racionalidad, sino "un conjunto estructurado de fuerzas y de instrumentos de intervención que permite hacer frente a desequilibrios múltiples y recurrentes, garantizando relaciones no simétricas entre los grupos sociales."³²

De entre las actuales contribuciones marxistas a la teoría del Estado sobresalen los aportes de Claus Offe, cuando afirma que el Estado funciona como "un inmenso mecanismo de selección de las decisiones y las orientaciones que retienen las decisiones que favorecen la producción de capital, o, en caso de estar sometidos a fuertes presiones de los trabajadores, las que no se opongan abiertamente a la lógica de la valorización."³³

En este sentido, el Estado capitalista debe favorecer decididamente aquellas medidas que sean favorables para crear y recrear capital, así como cuando las presiones de los trabajadores sean fuertes, entonces se deben favorecer medidas que permitan el intercambio mercantil y la obtención de ganancia, aunque sea en mínimo nivel.

³¹ Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, México: Juan Pablos Editores, 1984, pp. 107-108.

³² Vincent, Jean Marie, "El Estado en crisis" en Poulantzas *et al.* *Marxismo y la crisis del Estado*, México: Universidad Autónoma de Puebla, 1977, p.105.

³³ *Ibid.*, p.109.

Por último, Guillermo Farfán, quien a su vez retoma planteamientos de Joachim Hirsch, considera como fundamento de la reproducción capitalista y del Estado la relación antagónica, general y abstracta, entre capital y trabajo asalariado. Relación que se manifiesta bajo la forma de diversas instancias como la economía, la política, la ideología, etc. Para Farfán la existencia del Estado “es la expresión formal, materialmente constituida, del contenido antagónico de una relación que no puede desenvolverse independientemente y que requiere, por tanto, de sus formas materiales discretas para reproducirse.”³⁴

Concluyendo, podemos definir que el Estado capitalista es una entidad resultante de una formación social sustentada primordialmente en el conflicto de clases, en el cual la clase burguesa establece las condiciones de dominio y consenso mediante mecanismos selectivos e instrumentos de intervención para mantener, reproducir y atemperar la relación antagónica, general y abstracta entre capital y trabajo asalariado, en especial la superación de las crisis recurrentes.

1.3 Funciones básicas del Estado capitalista

Las funciones que el Estado capitalista desempeña son variadas y no existe un acuerdo unánime dentro del mismo marxismo, aunque en general se puede afirmar que en primer instancia se identifican a autores que circunscriben al Estado capitalista desempeñando primordialmente labores de tipo económico (la ortodoxia marxista, Miliband y Altvater, entre otros) restando importancia a las de tipo político, social o cultural, es decir a las superestructurales. A los anteriores podemos citar a autores como Gramsci, Offe, Habermas, O'Connor, Hirsch, Vincent, entre otros, que incursionan en estudiar las funciones culturales, sociales, políticas e ideológicas y que, desde su perspectiva, contribuyen, en igual o mayor medida que las funciones de tipo económico, en la supervivencia del sistema capitalista.

³⁴ Farfán, Guillermo, “Estado de bienestar en el capitalismo avanzado” en Esthela Gutiérrez (Coord.) *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado de bienestar*, México: Siglo XXI-UNAM, p. 17.

Es común que los gobernantes del capitalismo digan perseguir cuestiones relativas al bien común, el interés nacional, la seguridad nacional, la independencia nacional, tratando de distanciarse de los objetivos reales que son los encaminados a la preservación de los intereses capitalistas. El marxismo ha puntualizado que estos objetivos son aparentes debido que existe uno real y supremo, al cual se subordinan los demás: el mantenimiento del sistema mismo. Es así como el carácter burgués impregna decisivamente todas las funciones que desempeña el Estado capitalista, las cuales sirven para preservar y consolidar la relación capitalista como una relación de dominio y explotación de la clase trabajadora.³⁵ Altvater determina que las funciones básicas que el Estado capitalista desarrolla son:³⁶

- La creación de las condiciones materiales generales de la producción (infraestructura);
- La determinación y salvaguardia del sistema legal general en el cual ocurren las relaciones de los sujetos en la sociedad capitalista;
- La regulación de los conflictos entre trabajadores y capitalistas, y, de ser necesario, la opresión política de la clase obrera, no sólo por medios políticos y militares;
- La garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial".³⁷

La primer función consiste en la dotación de infraestructura (canales, puentes, caminos, presas, carreteras, electrificación, equipamiento urbano, etc.). Cuando la necesidad de ampliar la infraestructura se convierte en una presión suficiente para

³⁵ Altvater, Elmar, *op. cit.*, p. 101.

³⁶ De similar forma los Estados capitalistas latinoamericanos tendrían como funciones principales: a) compensar los desequilibrios entre las diversas ramas de la economía y entre las fracciones nacional e internacional del capital, asegurando el funcionamiento de sectores de la economía imprescindibles para el funcionamiento del sistema que dichos capitales no cubren; b) financiar la infraestructura necesaria para este desarrollo y para su proyección futura; c) financiar la formación de una base científico-técnica nacional adecuada a las innovaciones; d) contribuir a acelerar, combinando el crédito, el financiamiento y los instrumentos fiscales, el proceso de concentración y centralización del capital. Gilly, Adolfo, *op. cit.*, p. 26.

³⁷ Altvater, Elmar, *op. cit.*, p. 94.

demandar gastos especiales, entonces el capital arroja esta exigencia sobre el Estado, debido a su incosteabilidad mercantil. Por esta razón el Estado y la administración pública deben asumir estas actividades de subsidio al capital.

La segunda función del Estado consiste en la creación de las condiciones generales para regular la propiedad, el intercambio, la esfera penal y laboral, etcétera, incluyendo la eliminación de fricciones a través de la creación del marco legal general y de la obligación de su cumplimiento.³⁸ Así pues el Estado burgués no solamente establece regulaciones a las condiciones generales del comercio entre los propietarios de mercancías, sino también las condiciones generales de trabajo y de producción.³⁹

La tercer función del Estado se dirige a regular el conflicto entre el capital y el trabajo. Esta función es considerada la de mayor importancia. Aquí el fin primordial es limitar al máximo la remuneración global de la fuerza de trabajo, para favorecer el margen de plusvalía. En este sentido, el Estado capitalista se esfuerza en presentarnos una relación entre sujetos iguales, aunque realmente es una relación de dominación y explotación. Para tal efecto el Estado asume funciones que encubren la creación de las condiciones generales para la explotación, la regulación de los niveles de salarios y la supresión de la lucha de clases.⁴⁰

Cada vez que el gobierno ha intervenido en disputas obrero-patronales, el resultado ha perjudicado a los primeros. Los gobiernos han desempeñado un papel decisivo en la tarea de hacer fracasar las huelgas, frecuentemente mediante la invocación del poder coercitivo del Estado y el uso de la franca violencia.⁴¹ Los gobiernos han procurado imponer nuevas y más numerosas inhibiciones a los trabajadores organizados, a fin de impedirles ejercer presiones sobre los patronos en materia de aumento de salarios.⁴²

³⁸ *Ibid.*, p. 97.

³⁹ *Ibid.*, p. 98.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 99.

⁴¹ Miliband, Ralph, *op. cit.*, p. 79.

⁴² *Ibid.*, p. 80.

La cuarta función se encamina a que los gobiernos, en sus relaciones exteriores, defiendan los intereses de los capitalistas nacionales en contra de los intereses capitalistas extranjeros y en contra de los Estados extranjeros que los protegen. En un nivel extremo pueden surgir disputas capitalistas internacionales como en la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, Claus Offe menciona que el Estado está constituido por mecanismos selectivos institucionales que sirven para tres funciones esenciales: 1) *la selección negativa*: aquí los mecanismos selectivos excluyen sistemáticamente de la actividad estatal a los intereses anticapitalistas; 2) *la selección positiva*: a partir del espectro de alternativas restantes, se selecciona aquella política que favorece los intereses del capital en su conjunto, en detrimento de las políticas que sirven los intereses locales de grupos específicos de capitalistas; 3) *la selección enmascarante*: las instituciones del Estado deben mantener de algún modo la apariencia de neutralidad de clase al tiempo que marginan efectivamente las alternativas anticapitalistas.⁴³

La perspectiva de James O'Connor es, sin embargo, la más interesante propuesta marxista actual sobre las funciones del Estado capitalista pues entrelaza simultáneamente funciones de tipo económico con las de tipo político; reconoce que el Estado capitalista debe ejercer dos funciones contradictorias: acumulación y legitimación⁴⁴. El Estado procura apoyar la acumulación de capital e inversión privados y paralelamente mantener la paz, la armonía social y la integración sociopolítica. Debido a que la acumulación es decisiva para la reproducción de la estructura de clase, la legitimación necesariamente implica intentos de mistificar el proceso y reprimir o controlar el descontento. Tanto la acumulación como la legitimación se traducen en demandas para la actividad estatal. Pero, si bien ello comporta un aumento de los gastos del Estado, no siempre están a la mano los

⁴³ Gold, David; Lo, Clarence y Wright, Erik, "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista" en Sontag, Heinz y Valecillos, Héctor. *op. cit.*, p. 41.

⁴⁴ Un autor asigna el nombre de *Statecraft* al Estado que desempeña estas dos funciones. Dicho término no tiene traducción al español. Cfr. Malloy, James, "Statecraft, política y crisis de la seguridad social" en Mesa-Lago, Carmelo (Comp.) *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México: FCE, 1986.

ingresos para enfrentar estas necesidades, puesto que los frutos de la acumulación no están socializados. En esto consiste la crisis fiscal.⁴⁵

Respecto a la acumulación, Vincent afirma que el Estado desempeña un papel esencial para completar y prolongar la acumulación del capital en todas partes donde éste se muestra incapaz de tomar a su cargo sectores importantes de la producción social. En efecto, a medida que las condiciones generales se vuelven más complejas, campos enteros de actividad "se socializan" en función de las deficiencias de la iniciativa capitalista o función de las luchas realizadas por los explotados.⁴⁶

Alan Wolfe, está de acuerdo con O'Connor, cuando considera que el Estado capitalista constituye la institución política responsable de perpetuar un sistema político basado en la extracción de poder de los hombres y la imposición de poder sobre los hombres. En este sentido piensa que en el capitalismo la política es una actividad separada de la vida diaria de la gente. A su vez analiza la forma en que se han distorsionado los principios democráticos con el objeto de construir una ideología que legitimadora del Estado capitalista: la democracia liberal. Pero a causa de la continua transformación de las condiciones de acumulación y a la persistencia de la lucha de clases, el Estado es incapaz de solucionar de modo permanente el problema de la legitimación del Estado capitalista.⁴⁷

Vincent complementa lo anterior cuando señala la necesidad de observar los aspectos legitimadores del Estado como la producción del consenso. Al respecto nos dice que en la producción de consenso frecuentemente se presentan posturas limitadas en el debate democrático.

En este marco la democracia es entendida como el conjunto de los medios y de los procedimientos empleados para legitimar la actividad estatal y controlar los movimientos centrífugos que podrían producirse en tal o cual sector del cuerpo social.⁴⁸ Es por tal motivo que el poder amenazado permanentemente por conflictos difícilmente tolerará un alto nivel de participación política. Asimismo, debe obtener

⁴⁵ Gold, David; Lo, Clarence y Wright, Erik, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁶ Vincent, Jean Marie, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁷ Gold, David; Lo, Clarence y Wright, Erik, *op. cit.*, pp. 50-51.

⁴⁸ Vincent, Jean Marie, *op. cit.*, p.105.

una buena dosis de apatía, de silencio político en los gobernados, para asegurar la paz social y la comunidad de la vida económica.⁴⁹ De ahí el interés de los gobiernos por la rutinización del conflicto⁵⁰ y en que el proceso democrático opere dentro de un marco en donde la inconformidad izquierdista desempeñe un papel lo más débil posible.⁵¹

En concordancia con lo anterior, Joachim Hirsch piensa que la función estatal esencial es la de reproducir, regular y mistificar la relación antagónica, de explotación; y, en este sentido, su función es disolver el conflicto, para alcanzar la estabilidad del sistema en su conjunto. Así el papel del Estado consiste en alcanzar la estabilidad política y la regulación general de la relación de explotación entre capital/capital y capital/trabajo; es por lo tanto, una forma de dominación y regulación capitalista.

Para analizar el desarrollo estatal se requiere precisar el manejo de la relación entre el Estado y la relación capital-trabajo. Esta relación se expresa en la tendencia general del desarrollo capitalista. La cual se rige por la tendencia decreciente de la tasa general de ganancias y las contratendencias movilizadas para contenerla. Así, la crisis es el sitio donde se condensan las contradicciones sociales de la reproducción capitalista. El Estado capitalista se convierte en el movilizador general de las contratendencias de la crisis, convirtiéndose en el estabilizador (inconsciente y no planificador) del capital.⁵²

Al respecto Jürgen Habermas⁵³ y Claus Offe sostienen que las funciones que desempeña el Estado capitalista son contradictorias y que, por consiguiente una crisis crónica de legitimación será signo distintivo y permanente del Estado capitalista. Esta crisis de legitimación proviene de que el Estado está repartido entre tareas o exigencias difícilmente conciliables. Se balancea entre monopolios y los sectores no monopolistas, entre la integración hacia el mercado mundial y una defensa

⁴⁹ *Ibid.*, p. 106.

⁵⁰ Miliband, Ralph, *op. cit.*, p. 79.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 81-82.

⁵² Farfán, Guillermo, *op. cit.*, pp. 17-18.

⁵³ Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo avanzado*, Argentina: Amorrortu, 1991.

sistemática de las industrias nacionales, entre la deflación y la inflación, entre otras. Todo esto dará lugar a convulsiones políticas de gran amplitud.

La crisis de legitimación también subsiste por el hecho de que la intervención acrecentada del Estado y la extensión de sus aparatos no se acompañan de ninguna profundización de la participación política democrática. Por el contrario, el poder legitima sus nuevas intervenciones a través de discursos que no tratan sobre las posturas esenciales.⁵⁴

Existen dos descubrimientos adicionales que los autores marxistas han hecho con respecto al Estado capitalista: a) el convencimiento que la mayoría de las actividades económicas del Estado son indirectamente productivas, es decir contribuyen de manera mediata a la acumulación de capital⁵⁵ y, b) la observación de que a pesar de la creciente presencia del Estado en el funcionamiento del modo de producción capitalista, en especial el intervencionismo en el proceso económico, ello no significa que el modo capitalista de producción sea suprimido o alterado en lo medular. Esta intervención estatal es de carácter complementario pues nunca busca sustituir la actividad del capital.

Esto significa que las actividades económicas que desarrolla el Estado siempre tienden, aunque no de manera directa e inmediata, a contribuir a crear las condiciones para que la clase burguesa obtenga capital.

El otro aspecto se refiere a que algunos ideólogos burgueses (Hayek y Mises) consideran que la intervención creciente del Estado en las actividades económicas, significa un avance hacia el socialismo y un retroceso del sistema capitalista, situación equivocada pues el Estado capitalista actúa como auxiliar en las actividades que los propios dueños del capital no pueden o no quieren llevar a cabo. Además esta intervención es sólo de tipo eventual y complementario nunca busca sustituir al interés particular.

En suma, para todos los autores marxistas analizados, el Estado vela por la reproducción del sistema en su conjunto. Por eso articula funciones económicas,

⁵⁴ Vincent, Jean Marie, *op. cit.*, pp.115-116.

⁵⁵ *Ibid.*, pp.106-107.

políticas e ideológicas, en otras palabras funciones estructurales y supraestructurales. Señalan que es un error reducir al Estado a un nivel de relaciones económicas y de acumulación, aunque ahí se encuentren las más visibles de sus expresiones, debido a que el Estado, además, comprende una serie complicada de instituciones, mecanismos y procesos culturales, políticos e ideológicos que coadyuvan al consenso y de paso legitiman al poder político del Estado.

1.4 Evolución y modalidades históricas del Estado capitalista

El papel del Estado ha sido fundamental en el desarrollo del capitalismo a nivel mundial. La política económica mercantilista del Estado "absolutista" le dió un fuerte empuje al capital y a la conversión paulatina de la acumulación originaria en distintas formas de acumulación capitalista.

La expansión del capitalismo hacia todas las regiones del globo ha sido llevada a cabo o fuertemente promovida por el Estado, desde sus primeros momentos en Europa hasta la consolidación del sistema imperialista a finales del siglo XIX y comienzos de la pasada. La política de libre cambio del Estado burgués, durante el período posterior a la revolución industrial, ha permitido el dinámico desarrollo del capital.

El papel del Estado ha variado en el tiempo y ha sido diferente en las distintas formaciones sociales incorporadas al modo de producción capitalista, dando lugar a un Estado liberal, interventor/dirigista, benefactor y neoliberal. Pero tal variedad no oculta el hecho de que las características generales del Estado capitalista pueden ser encontradas en todas las formaciones sociales del capitalismo.

En consecuencia, comprobamos que el modo de producción capitalista ha plasmado un Estado que corresponde a él. Es una parte fundamental del funcionamiento del modo de producción capitalista, ya que sin su presencia no comprendería el desenvolvimiento de este último.

En los países centrales, la eficiencia económica del capitalismo contemporáneo está fuera de duda; la historia del capitalismo representa un esfuerzo constante y

exitoso para corregir los inconvenientes de una economía de mercado. No obstante los efectos negativos el sistema capitalista éste no ha sufrido un colapso económico-político. El proceso histórico del capitalismo ha desmentido tanto las teorías liberales del autoequilibrio del sistema, por medio de los mecanismos del mercado, como las tesis de Marx concernientes a la autodestrucción del capitalismo por sus contradicciones internas.

La observación del proceso histórico del capitalismo, desde la revolución industrial hasta nuestro días, muestra que dispone de extraordinaria adaptabilidad.⁵⁶ Esa adaptabilidad, más que un simple ajuste a circunstancias cambiantes, se constituyó en una extraordinaria capacidad para la transformación interna del sistema.⁵⁷

Ese largo proceso de transformación presenta cuatro etapas claramente diferenciadas: 1) la del capitalismo competitivo de tendencia liberal, que subsiste hasta la depresión de 1930; 2) la del capitalismo dirigista que se desarrolla hasta la Segunda Guerra Mundial; 3) la del capitalismo del bienestar social o *Welfare state* y 4) el capitalismo neoliberal de nuestros días.

Estado liberal

El capitalismo competitivo de tendencia liberal nunca existió plenamente en la realidad, sólo tuvo una aproximación en la Gran Bretaña del siglo XVIII y XIX. En los demás países industriales el modelo liberal, aunque predominante en la retórica es falseado en la práctica en muchos aspectos relevantes. Las prácticas liberales que comúnmente son violadas son: a) la protección arancelaria; b) La concesión de estímulos y facilidades estatales a las grandes inversiones de infraestructura: ferrocarriles, canales, red telegráfica; y, c) la práctica de represión estatal a la organización colectiva y sindical de los trabajadores.⁵⁸

⁵⁶ Jaguaribe, Helio, *Hacia la sociedad no represiva*, México: FCE, 1980, p. 68.

⁵⁷ *Ibidem.*, p. 69.

⁵⁸ *Ibidem.*, pp. 69-71.

El capitalismo de esta era vivió un denodado impulso en las sucesivas etapas del desarrollo industrial y tecnológico del siglo XIX, marcadas principalmente por el acceso a nuevas formas de energía y de transporte. Esta situación implicó un constante aumento en la escala de las inversiones y en la capacidad productiva de los sistemas industriales. Esa creciente intensificación del capital, determinada por factores de orden técnico, correspondió a una fuerte tendencia a la concentración de la riqueza. Dicho proceso de concentración fue advertido tardíamente a pesar de la exclamaciones de alerta y protesta de los primeros socialistas.

El proceso de concentración económica en el capitalismo industrial del siglo XIX produjo tres consecuencias principales. La primera fue la expropiación de la clase obrera, acompañada por la contrapartida del superenriquecimiento de la clase capitalista. La segunda de esas consecuencias fue la creciente incapacidad de regulación de la economía mundial por parte de los mecanismos de mercado. La tercera consecuencia fue el creciente deterioro económico-social de los países del Tercer Mundo, con relación a los países centrales.⁵⁹

El fin de esta forma estatal se originó a causa de la persistencia de las crisis recurrentes, puesto que solamente en el siglo XIX se registraron, en los Estados Unidos, diversas crisis cíclicas graves, en 1837-1843, 1873-1878, 1882-1885 y 1892-1896.⁶⁰ La crisis cíclica más importante del capitalismo liberal, de 1929 a 1932, tuvo efectos socioeconómicos catastróficos a nivel mundial y marca el final de esta modalidad para dar paso a la forma capitalista en su vertiente intervencionista o dirigista.

Estado intervencionista-dirigista

La segunda fase del proceso de transformación del capitalismo se caracteriza por el intervencionismo-dirigismo⁶¹ estatal que aparece con la depresión de los años treinta.

⁵⁹ *Idem.*, pp. 61-62.

⁶⁰ *Idem.*, p. 65.

⁶¹ El simple intervencionismo se caracteriza por una injerencia del Estado no sistemática ni orientadora. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso económico

Esa fase ya corresponde, en los Estados Unidos, en la Gran Bretaña y en Francia, al capitalismo de gran empresa, caracterizado por su creciente concentración de la capacidad productiva y del volumen de negocios. Ese periodo se distingue por una creciente intervención del Estado en el área económica, con la finalidad de superar la depresión y de asegurar la estabilidad social a través de medidas tendentes a promover el pleno empleo y mejorar las condiciones de trabajo y de vida de la clase obrera y del campesinado.⁶²

Si bien las raíces del intervencionismo estatal se remontan al siglo XVIII y XIX, el fenómeno emerge y se afirma en plenitud sobre todo a partir de 1930, por el efecto convergente de factores tales como la crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial, las vicisitudes del periodo posbélico. En general, se debilitan los factores de un crecimiento por obra de estímulos externos y de una acción privada. Ocurren cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas en la economía y la política mundiales, especialmente con la decadencia de Gran Bretaña y Europa occidental, el ascenso de E.U. a la hegemonía del sistema capitalista así como la creciente importancia del Tercer Mundo.

Simultáneamente tiene lugar una nueva fase de urbanización e industrialización, de crecimiento y diversificación de la estructura socioeconómica, de modernización en algunas de las principales áreas sociales. Emergen y se consolidan nuevos grupos sociales. Estos grupos ejercerán una creciente presión por un mayor grado de reconocimiento y de participación en el ingreso, en las decisiones y en el poder.

No obstante, las intervenciones y controles del Estado no operaron como expresión de una deliberada voluntad transformadora. Surgieron por la improvisación y el apremio de situaciones coyunturales y de emergencia. El Estado no utilizó (o utilizó mal) los instrumentos de los cuales fue dotado. Las intervenciones no tuvieron

(proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios). Mientras el dirigismo es más sistemático y orientador. Se funda y opera a través de ideas y procedimientos generales, y puede articularse en una política económica unificada. Constituye un reglamentarismo más intenso, que quiere ni busca de todos modos modificaciones estructurales (New Deal roosveltiano, sistemas nazi-fascistas). Vid. Kaplan, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México: UNAM, 1980, p. 10.

⁶² Jaguaribe, Helio, *op. cit.*, p. 71.

un carácter integral; resultaron sin coordinación y contradictorias; chocaron entre sí y con los objetivos del Estado; alimentaron la irracionalidad y la anarquía. El Estado limitó sus funciones a una regulación mínima y de cobertura de las funciones que las grandes empresas privadas no pudieron (o no quisieron) ejecutar. La coexistencia entre sector público y el privado se resolvió en un fortalecimiento del segundo a expensas del primero.⁶³

El Estado intervencionista-dirigista aplicó una serie de actuaciones aisladas del gobierno para paliar las dificultades económicas graves sin pretender acudir necesariamente a las raíces de las mismas; por tanto se hallaban ausentes en su programa las ideas de previsión, de sistematización y de coordinación.

Estado del bienestar

La decadencia del liberalismo fue resultado de las luchas sociales y políticas del siglo XIX y principios del XX: el auge del movimiento socialista y la decadencia del asistencialismo cristiano. El Estado de bienestar fue producto histórico de reivindicaciones populares y de la presión de los partidos de izquierda en los países capitalistas desarrollados, en especial laboristas en Inglaterra, socialistas en Alemania; demócratas en los Estados Unidos y partidos nacional-populistas en América Latina.

El liberalismo fracasó por su incapacidad de sostener el crecimiento económico sin crisis, así como garantizar el orden social. El fracaso obligó a una transformación hacia el Estado social⁶⁴ que surgió aproximadamente desde 1920. Aunque es después de la segunda Guerra Mundial cuando el capitalismo se reorienta con mayor ímpetu a las nuevas preocupaciones sociales, es decir el *Welfare state* se divulga a

⁶³ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁶⁴ El Estado social se identifica por tres características esenciales: el neocorporativismo, el Estado de bienestar *Welfare State* y su carácter de Estado administrador (intervencionista-dirigista). Por lo tanto, en sentido estricto Estado social y Estado de bienestar no son términos idénticos, sin embargo, numerosos autores utilizan indistintamente ambos para referirse a la crisis actual que afecta al Estado capitalista. Cfr. Pipitone, Ugo, *El capitalismo que cambia*, México: Era, 1986, pp. 118-143.

partir de la segunda mitad de la década de 1940 y predominó hasta la década del setenta.

El Estado social significó el abandono de las concepciones dominantes de que el equilibrio podría conseguirse de forma espontánea.

El Estado social tuvo como novedad con respecto del Estado liberal una redefinición de las relaciones entre sociedad civil y política; una legalización de la clase obrera y sus organizaciones. Finalmente, el Estado del bienestar institucionalizó el conflicto interclasista y lo reguló con normas especiales. En síntesis, el Estado social es inversor económico, regulador de la economía y el conflicto, pero también Estado benefactor que trata de conciliar crecimiento económico con legitimidad del orden social.⁶⁵ El Estado de bienestar social, basado en una filosofía de capitalismo socializado, intervino en la esfera social para asegurar condiciones que optimizan la eficacia del sistema capitalista.⁶⁶

El capitalismo a través del *Welfare State*, corrige los desequilibrios socioeconómicos que resultan de la libre competencia, estableciendo medidas correctivas o supletorias que aseguran la justicia social, proporcionando una igualdad básica de oportunidades a todos los individuos.

Fundamentalmente, el Estado de bienestar social consiste en un capitalismo regulado por el Estado, en términos que preserven los mecanismos de mercado en la formación de los precios y en el ajuste entre la oferta y la demanda, asegurando los estímulos y la eficiencia de la economía, corrigiendo y evitando los desequilibrios socioeconómicos que tenderían a resultar de la libre competencia. Estos desequilibrios son de dos órdenes: económico y social.

El Estado social capitalista se extendió en todo el mundo y permitió durante cuarenta años altas tasas de crecimiento, orden social y una alternativa a los triunfantes socialismos reales. Pero la crisis finalmente llegó y el Estado social se

⁶⁵ Garza Toledo, Enrique de la, "Neoliberalismo y Estado" en Laurell, Asa Cristina (Coord.) *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1992, p. 63

⁶⁶ Jaguaribe, Helio, *op. cit.*, p. 68.

descompuso desde los setenta, tendiente a ser sustituido por el neoliberalismo en una transición todavía en proceso.

Estado neoliberal

El Estado neoliberal coincide con la crisis mundial del capitalismo y como una reacción de tipo conservador en contra del pacto corporativo –entre Estado, sindicatos y capitalistas– que dio vida al Estado del bienestar. Este retorno al liberalismo económico y su articulación como el único camino para enfrentar la crisis actual del capitalismo se originó en los países centrales, siendo sus principales promotores las élites del gran capital financiero y monopólico transnacional. Sin embargo, la mayor notoriedad de la tendencia neoliberal se da en los países del cono sur de América Latina, en especial en Chile y Argentina.⁶⁷

El neoliberalismo tiene la idea de que sólo a partir de una depuración profunda del sistema económico y social conformado en la posguerra al amparo de la política keynesiana y el “Estado benefactor”, será posible que el capitalismo logre un nuevo impulso y alcance fases superiores de progreso económico y estabilidad financiera.⁶⁸

Para dicho pensamiento los principales obstáculos que frenan este objetivo son: a) el desbordamiento de la democracia y el deterioro consecuente de la legitimidad de los gobiernos y las instituciones constituidas; b) el gigantismo del aparato estatal; c) la conversión de los sindicatos en fuerzas de alcance nacional con una clara injerencia en la política pública y d) el renacimiento del nacionalismo.⁶⁹

El remedio del neoliberalismo para la reanimación del sistema capitalista mundial consiste en una receta simple: eliminar al Estado keynesiano, que se ha convertido en un Leviatán y regresar al Estado clásico y del equilibrio natural. Esto implica: el libre mercado, libre empresa, libre comercio internacional, eliminación del Estado en

⁶⁷ Cordera, Rolando y Tello, Carlos. México, *La disputa por la nación*, México: Siglo XXI, 1983, p. 79.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 79-80.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 80.

su papel como agente económico, finanzas públicas sanas a través de un presupuesto balanceado.⁷⁰ Además, se tienen que:

- Reducir las elevadas tasas de impuestos, particularmente a los ricos; esto es, reducir al Estado impositivo.
- Reducir los gastos sociales, esto es, eliminar al Estado Benefactor.
- Eliminar todos los controles y regulaciones del mercado, esto es, eliminar al Estado regulador.
- Adoptar una política monetarista, es decir la contracción de la oferta monetaria a través de la vuelta al patrón oro.⁷¹

El renacimiento de este pensamiento es sobre todo una operación política e ideológica del capital monopólico internacionalizado dirigida a 1) restarle fuerza a la clase obrera y a las fracciones del capital menos desarrolladas, y 2) a facilitar sus posibilidades de expansión y control de nuevos mercados y de fuentes de materias primas.⁷²

1.5 El Estado capitalista en México

Es vital describir el papel desempeñado por el Estado en el proceso de desarrollo del sistema capitalista en México. Especial interés despierta el examen del Estado nacional mexicano en el período que corre de 1867 a 1914, dado que es un momento clave para explicar la posterior evolución de nuestro país.

Como señala el marxismo, las sociedades rara vez están basadas en un solo modo de producción y generalmente incluyen a varios de ellos. No obstante, entre los modos de producción presentes en una sociedad se observa uno que es dominante, y es esta dominación la que da orden y organización a la sociedad.⁷³ De este modo se

⁷⁰ Villareal, René, "Economía mixta y rectoría del Estado: Hacia una teoría de la intervención del Estado en la economía" *Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Economistas*, México, D.F., julio de 1983. p. 9.

⁷¹ *Ibid.*, p.10.

⁷² Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *op. cit.*, p. 80.

⁷³ Leal, J. Felipe, *La burguesía y el Estado mexicano*, México: El Caballito, 1988, p. 50.

afirma que es a partir de la década de los setenta del siglo pasado, cuando el modo de producción capitalista se implanta en la sociedad mexicana.

En el desarrollo del Estado mexicano se distingue un periodo formativo que inicia desde la independencia política de España (1821) a la Revolución de Ayutla (1854-1855).

La dominación colonial española gobernó concediendo privilegios a cuerpos locales que oponía y equilibraba. Cuando se desplomó dejó conflictos corporativos, sectoriales y regionales, cuyas expresiones sociales fueron el espíritu de cuerpo, el caciquismo, el caudillismo y el predominio de las conductas oligárquicas.

En los primeros años del México independiente existe un Estado nacional incipiente que carecía de una autoridad efectiva sobre la población y el territorio, y se hallaba contenido por una multiplicidad de poderes locales (grandes terratenientes) y estamentales (Iglesia) cuya autonomía era signo de la debilidad del poder central.

Además, la consumación de la independencia política de España fue resultado de un compromiso de las clases poseedoras cuyo mantenimiento dependía de que no se alterara el equilibrio de fuerzas existente. Así, entre 1821 y 1854 el inestable equilibrio existente entre los partidarios de la "marcha del progreso" y los identificados con la "marcha del retroceso" se manifestó en una serie de crisis políticas frecuentemente resueltas por la intervención del ejército.⁷⁴

Las diferencias entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas, libre-cambistas y proteccionistas se fueron acentuando al profundizarse la inestabilidad política interna y por las agresiones externas. Las fuerzas en conflicto se fueron polarizando aceleradamente hasta llegar a un enfrentamiento definitivo en 1857, con motivo de la promulgación de una constitución liberal y con el ascenso al poder de un gobierno del mismo corte. En este momento quedaron diferenciados quienes luchaban por establecer un Estado secular y democrático-representativo, de otra parte se hallaban quienes buscaban instaurar un Estado estamental apoyado en las corporaciones heredadas de la Colonia y mantenedor de sus privilegios.

⁷⁴ Leal: J. Felipe. *Del Estado liberal al Estado interventor*, México: El Caballito, 1996, pp. 100-101.

De esta suerte, la insurrección de Ayutla, la guerra de Tres Años, la intervención francesa, el segundo Imperio y el triunfo de la República marcaron una transición entre el periodo anárquico y la fase de formación y consolidación del primer Estado nacional mexicano.⁷⁵

El Estado liberal oligárquico (1867-1914)

Con el triunfo y la restauración de la República en 1867, se inició el periodo de la forma liberal oligárquica del Estado. En el plano de las relaciones jurídico-políticas, era liberal. Sancionaba la igualdad legal y política de los ciudadanos, la libertad de pensamiento y de cultos. Concebía al individuo como el punto central de la sociedad y a sí mismo (el Estado) como simple garante y promotor de los intereses de los particulares. Adoptaba la forma de una república democrática, representativa y federal. Se organizaba conforme a una división de poderes. Se pronunciaba por el libre comercio y pugnaba por eliminar el trabajo endeudado y sustituirlas por el trabajo asalariado libre.

En el plano de las prácticas políticas era oligárquico. Era la expresión político-administrativa de los compromisos acordados por las oligarquías regionales más importantes del país. De ahí la persistencia de formas no capitalistas de producción, particularmente en el campo.⁷⁶

El Estado surgido de la revolución liberal era un Estado capitalista, mas no así las entidades políticas que rigieron en México entre 1821 y 1854. Ciertamente, el Estado liberal oligárquico era un poder público clara y legalmente diferenciado de los particulares, de donde derivaba su relativa autonomía. De hecho, la superación de la división estamental o de "castas" y su reemplazo por la figura burguesa de la ciudadanía, la disolución de las corporaciones y la desamortización de sus bienes, el impulso a la desposesión de los productores directos, el establecimiento de un régimen educativo público, la adopción de un sistema uniforme de pesas y medidas,

⁷⁵ *Ibid.*, p. 101.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 102.

la ruptura de las barreras al comercio interior, la organización eficientista de la hacienda pública, la creación de un ejército y de una burocracia profesionales, el suministro de fondos para la construcción de las vías férreas y el acondicionamiento de los puertos, etc., eran funciones que sólo podía desempeñar exitosamente un Estado de carácter capitalista.

Sin embargo, una vez en el poder los gobiernos liberales de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz adoptaron medidas que se distanciaron notablemente del modelo teórico. En efecto, estos gobiernos se caracterizaron por instaurar un Estado centralizado y por la concentración del poder en manos del titular del poder ejecutivo federal, quien gobernó con facultades extraordinarias, discrecionales y dictatoriales.⁷⁷ Las cámaras legislativas no funcionaron con independencia, el poder judicial se encontró impotente, los Estados fueron perdiendo sus facultades y el sufragio popular quedó mutilado. La doctrina del *laissez-faire* hubo de ajustarse a un sistema tributario sustentado en ingresos aduanales y de alcabalas; al proteccionismo estatal en la economía. La disolución de las corporaciones eclesiásticas e indias no dio lugar a la mediana agricultura comercial, sino a la expansión de las grandes haciendas, y la prohibición legal del trabajo por endeudamiento se tradujo en un fortalecimiento disfrazado de los sistemas de trabajo coercitivo.⁷⁸

En síntesis, el Estado liberal oligárquico no operó dentro de las coordenadas fijadas por un capitalismo ya presente, por lo que su papel primordial consistió en preparar las relaciones de producción capitalista y liquidar las formas precapitalistas de producción o, bien sujetarlas a los nuevos requerimientos.

De esta suerte, la capacidad del Estado liberal oligárquico para promover la acumulación originaria dependió de su eficacia política. En estas circunstancias, fueron instituciones como los grupos políticos, asambleas, congresos, elecciones, cámaras de representantes, prensa política, escuelas y centros de enseñanza, entre otros las que le permitieron al Estado actuar contra el interés de la iglesia, las

⁷⁷ *Ibid.*, p. 103.

⁷⁸ *Idem.*

corporaciones civiles y las oligarquías ya que aún no podía apoyarse firmemente en la incipiente burguesía industrial, la cual representó un papel modesto como fuerza social.

El Estado liberal apoyó a los capitalistas -nacionales y extranjeros- para que se apropiaran de las tierras de los campesinos así como de los terrenos nacionales; para que obtuvieran acceso irrestricto a los depósitos de materiales; para que formaran una extensa red ferrocarrilera que ligara al país y para que desarrollaran un mercado nacional para la producción del país.

En efecto, a partir de la octava década del siglo pasado, el modo de producción capitalista se afirmó con tendencia a dominar en el interior de la formación económico-social mexicana.⁷⁹ Así pues, en el espacio histórico que va de 1867 a 1914 y en el cual rigió el Estado liberal oligárquico, se observan dos momentos: uno, en el que se prepararon las condiciones para el predominio del régimen capitalista de producción; otro, en el que este predominio era un hecho. Puede afirmarse que entre 1890 y 1900 ocurrió la presencia plena del capitalismo en México. La política seguida por los gobiernos de este periodo representó un intento drástico por lograr el desarrollo capitalista de México.

El hecho que precipitó el fin de esta forma estatal, en nuestro país, fue la revolución mexicana de 1910, ocasionada por una crisis de autorrepresentación de las clases en el poder. Cuando el gobierno de Porfirio Díaz es incapaz de ofrecer una salida a la crisis, entonces el bloque en el poder se debilita hasta desmoronarse por completo ante la embestida de los ejércitos populares. Esta insurrección popular destruye al Estado liberal oligárquico en el año de 1914.⁸⁰

Estado intervencionista-dirigista

La destrucción del Estado liberal-oligárquico hizo que las clases y fracciones de la clase en el poder perdieran su aparato de dominación. La burguesía porfirista había

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 104-105.

⁸⁰ Leal, J. Felipe, *La burguesía y el ...*, p. 160.

perdido su poder político, pero ni el campesinado ni el proletariado pudieron organizar la construcción de un gobierno propio. Correspondió a la pequeña burguesía imprimirle su orientación. Esta dirección pequeño-burguesa se mantuvo en el poder adoptando las demandas de la lucha campesina y las exigencias del proletariado industrial, aunque subordinándolas a los intereses del capital.

La triunfante coalición Carranza-Obregón afirmó en la Carta Constitucional de 1917 un nuevo pacto social y sentó las bases orgánicas del segundo Estado nacional mexicano. Se trató de un nuevo modelo capitalista, que incluyó evidentes elementos de nacionalismo y reformismo social.⁸¹

El Estado se convirtió en la fuente del derecho de propiedad y dejó abierta la posibilidad para limitar los alcances de este derecho, sobre todo de los extranjeros, según el artículo 27 constitucional. Simultáneamente, se comprometió con un proceso de reforma agraria. Además, el artículo 123 constitucional reconoció y facultó al Estado como ente regulador de las relaciones entre trabajo asalariado y el capital. Por último, las facultades y atribuciones del titular del poder ejecutivo federal aumentaron de tal manera, que absorbieron e hicieron complementarios del mismo a los poderes legislativo y judicial, y, sobre todo, *le otorgaron capacidad para intervenir en casi todas las esferas de la vida social y económica del país.*⁸²

Esta intervención estatal en la vida social siguió el ejemplo del fascismo en Italia, el nazismo en Alemania, el totalitarismo japonés y, en menor medida, el falangismo español y el estatismo portugués. Dicho intervencionismo encarna la respuesta que los países capitalistas desarrollados dieron a la crisis de transición del capitalismo liberal al monopolista.

La Constitución de 1917 reconoce el antagonismo de clases. Y precisamente para evitar que ese antagonismo irreconciliable devore a la sociedad en una lucha estéril, se propone la intervención de un "árbitro imparcial", de un poder situado, aparentemente, por encima de las clases fundamentales de la sociedad: el Estado capitalista.

⁸¹ Leal, J. Felipe, *Del Estado liberal al ...*, p. 151.

⁸² *Ibid.*, pp. 151-152. (El subrayado es mío)

El resultado fue un nuevo tipo de intervención del Estado en la economía; el reconocimiento e integración al sistema de los llamados "grupos de interés", entre ellos, los sindicatos; el deterioro creciente del liberalismo clásico y de las formas parlamentarias y, en fin, la corporativización creciente del Estado y de la sociedad.⁸³

Estado del bienestar

Ciertamente este es un tema controversial pues para algunos autores nunca existió un Estado del bienestar propiamente dicho, mientras que para otros sí. El hecho es de que si tenemos en mente un Estado de bienestar del tipo de los países del primer mundo es obvio que a comparación del nuestro existe una gran distancia, pero si hablamos de Estado del bienestar en sentido amplio, como lo expondremos más adelante, diremos que sí tuvimos Estado del bienestar con características propias y especiales a nuestra circunstancia nacional.

Los orígenes de esta modalidad estatal en nuestro país se localizan con la Revolución de 1910, que culmina con la Constitución de 1917. Ésta no representa todavía el Estado social⁸⁴ en su plenitud, pero es un avance substancial, debido a que establece el reconocimiento jurídico de la clase trabajadora y de la lucha de clases. Por último, esta Constitución incorpora una amplia política de masas que desemboca en una alianza de clases, base de un pacto social corporativo.⁸⁵

A pesar de que las clases sociales subordinadas lograron imponer una constitución propia del Estado social, ello no significa que éste emergiera automáticamente. Hubo un periodo de transición, que va de 1917 a 1935, en el que maduraron las condiciones de acumulación y en el que se organizan las fuerzas sociales, en especial el proletariado, como clase subalterna fundamental, en sustitución del

⁸³ *Ibid.*, pp. 181-182.

⁸⁴ Como vimos anteriormente Estado social y Estado benefactor no significan, en sentido estricto, lo mismo; no obstante que el Estado bienestarista es una de las características más importantes del Estado social por lo que ciertos autores tienden a identificar ambos conceptos. Nosotros también utilizaremos ambos términos para referirnos al mismo aspecto que marca la crisis del Estado capitalista actual.

⁸⁵ Alonso, Jorge, *op. cit.*, p. 31.

campesinado. También se definieron los dos polos del bloque en el poder: aquellos que impulsaban al Estado social como estrategia de desarrollo del país, y los que seguían privilegiando una concepción de trato autoritario hacia las clases subalternas. Los primeros liderados por el presidente Cárdenas y los segundos por el ex-presidente Calles. Se imponen los primeros. De esta forma podemos afirmar que con Cárdenas se conforma en lo fundamental, aunque no definitivamente, el Estado social mexicano. El mérito de Cárdenas fue traducir lo social en una política de concesiones hacia los dominados con el propósito de amalgamar una alianza con el proletariado y campesinado⁸⁶, que permitió la derrota de la parte estatal que impulsaba el proyecto industrializador y postergador de lo social.

El Estado mexicano, producto de la Revolución, procurará un beneficio social para las masas campesinas y trabajadoras controladas con modalidades paternalistas y autoritarias, en un afán por procurar el desarrollo capitalista. Es un Estado clasista, pero con una marcada autonomía respecto a la débil burguesía nacional a la que trataba de consolidar. El papel de este Estado fue muy activo. Se trataba de un Estado empresario y propugnador de la economía mixta. Fomentó el crecimiento económico, y logró una prolongada estabilidad política. Impulsó la creación de un mercado interno, y tuvo que supeditar aún más a las clases trabajadoras rurales y urbanas para que se adecuaran a los modelos de desarrollo capitalista adoptados. Se convirtió en Estado benefactor y árbitro de los conflictos sociales. Pero después del cardenismo las reformas sociales se fueron vaciando y quedando sólo como referencia demagógica.⁸⁷

El atraso económico, social y político del país impuso, a partir de los años cuarenta, un límite a la capacidad de desarrollo del aspecto "social" del Estado. En México se habían sentado prematuramente las bases jurídicas de lo "social" sin una base material suficientemente desarrollada. En México después del cardenismo hubo todavía un periodo de maduración del Estado social que culminó hacia 1955; en este

⁸⁶ Garza Toledo, Enrique de la, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México: El Colegio de México, 1990, p. 28.

⁸⁷ Alonso, Jorge, *op. cit.*, pp. 31-32.

periodo la acumulación de capital que descansó sobre todo en la reducción del salario real de la clase obrera.⁸⁸

El Estado social autoritario mexicano sufrió su primera crisis en el primer quinquenio de los años setenta. El movimiento de 1968 fue un primer llamado de atención de lo que vendría después. El régimen de Echeverría trató de sostener y revitalizar la base consensual del Estado en su vertiente de concesiones a las clases subalternas. Pero esta política llamada de "desarrollo compartido" se ofrecía en medio de una crisis económica de enormes proporciones. A pesar de los esfuerzos por revertir el deterioro del Estado social, hacia 1976 el proyecto fracasó y se entró en un nuevo periodo de reestructuración en lo político y en lo económico, hablándose entonces de la crisis del Estado social.⁸⁹

En la década de los ochenta, México entró en años de viraje: en la economía, en la política, en las relaciones entre las clases y con el mundo. El capital y el Estado están organizando su salida de la crisis a través de una reestructuración de su economía, una nueva inserción en el mercado mundial y, en consecuencia, un nuevo modo de dominación.⁹⁰

El cambio propuesto significa la reversión de una tendencia histórica característica del capitalismo de los últimos cincuenta años: la del Estado social y de su equivalente mexicano, es decir el pacto social cardenista, cuyos pilares sociales –incrementos salariales, organización obrera, reparto agrario ejidal, educación socialista y protección social del Estado-- se sustentan en la política de sustitución de importaciones, ampliación del mercado interno, nacionalizaciones y protección a la industria nacional. Pero esos pilares se apoyaban también en un sólido compromiso político: las grandes movilizaciones de masas obreras y campesinas.⁹¹

El estallido de la crisis a mediados de 1982 señala también el agotamiento de las condiciones materiales del pacto social, anunciado ya en 1977 y en una disminución

⁸⁸ Garza Toledo, Enrique de la, *op. cit.* p. 29.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁹⁰ Gilly, Adolfo, "La modernización del capitalismo mexicano" en *Nuestra caída en la modernidad*, México: Joan Boldó i Climent, 1988, p. 10.

⁹¹ *Ibid.*, p. 11.

en el incremento de la productividad para esos mismos años. La crisis puso al descubierto todos los desequilibrios de la economía acumulados durante el periodo de la sustitución de importaciones y del llamado "desarrollo estabilizador".

Estado neoliberal

La demoledora crisis de los años ochenta liquidó las características esenciales del Estado nacido de la Revolución mexicana. El pacto social que lo sustentaba y el nacionalismo revolucionario se vieron como impedimentos para acoplar la economía mexicana a los imperativos de una acumulación capitalista en el contexto de una nueva división internacional del trabajo.⁹²

Los años ochenta dejan una década de regresión y estancamiento. En esta época que termina se modificó el Estado mexicano: la utopía de justicia y bienestar quedó sepultada bajo los escombros de una severa crisis económica. El pacto redistributivo que asignaba al Estado un liderazgo protagónico para equilibrar la ganancia y el salario se quebró.

Con la crisis del Estado que se inspiró en la Revolución mexicana, el pensamiento de derecha empezó a tener legitimidad. En el horizonte de la derecha se vislumbra entre el neoliberalismo, la crítica al estatismo nacionalizador y el resurgimiento de la ideología de lo privado. En esta década el pensamiento de derecha se legitimó y emitió un discurso de crítica al Estado; sus voceros fueron los gremios empresariales, el catolicismo jerárquico y la televisión privada.⁹³

El neoliberalismo acentuará la política de bajos salarios, como un subsidio al capital casero y una forma de atracción del capital extranjero. Lo cual implica que la desigual distribución del ingreso seguirá profundizándose. El discurso neoliberal quiere convencer a la sociedad de que un Estado propietario no es un Estado justo; pero si el Estado se vuelve más esbelto tampoco se asegura un régimen más

⁹² Alonso, Jorge, *op. cit.*, p. 33.

⁹³ Aziz Nassif, Alberto, "El estado del Estado en México" en *La Jornada Semanal*, Nueva época, Núm. 30, 7 de enero de 1990, p. 34.

equitativo.

Por primera vez en varias décadas la derecha tiene un proyecto histórico que embona con el perfil que el núcleo gobernante le quiere imprimir al Estado mexicano: el delamadridismo-salinismo se proyecta como la posibilidad de liberar las ataduras que tenía la acumulación de capital por los compromisos históricos y la ideología fundacional de la revolución mexicana. Con la década de los ochenta parece que también termina el pacto histórico entre capitalismo y Estado corporativo.

En el caso de México, además, por conocidas razones geoeconómicas y geopolíticas, la visión neoliberal alcanzaría su culminación en una economía crecientemente integrada a la norteamericana, a lo cual correspondería un esquema de estrecha y armónica solidaridad de la política del Estado mexicano con la de Estados Unidos.⁹⁴

Así como en otros países resultó inoperante el neoliberalismo, en el nuestro ya existen voces que piden su modificación, no obstante todavía no se conforma una vía alternativa real y consistente.

⁹⁴ Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *op. cit.*, p. 81.

CAPITULO 2. EL ESTADO DEL BIENESTAR

Con o sin Estado benefactor, el reclamo por el desarrollo equitativo no es nada nuevo, pero sí lo es la mejor manera de afianzar las democracias imperfectas en economías caracterizadas por la exclusión de amplios sectores de la población. En el entendimiento que las condiciones impuestas por la reinserción internacional no serán menores, al punto que bien podríamos encontrarlos en los inicios de una nueva fase de crecimiento con dualización y exclusión social. (Fernando Jeannot, 1993)

En el capítulo anterior observamos como el Estado capitalista adopta, según las cambiantes condiciones económicas, políticas y sociales de cada periodo histórico, distintas modalidades, con el fin de regular la marcha del sistema mismo. Estas modalidades inician con la liberal pasan por la intervencionista-dirigista y la del bienestar y terminan con la neoliberal. Este capítulo se refiere a la tercer modalidad: el Estado del bienestar.

En los finales del siglo XIX y principios del siglo XX la mano invisible del mercado que idolatró el liberalismo cobró muchas víctimas. Los efectos sociales de sus políticas llevaron a fuertes desequilibrios y a crisis recurrentes. El mercado dejado a su propio dinamismo reaccionaba lentamente y provocaba fuertes estancamientos socioeconómicos. Ante esta situación se agudizó el grado de presión de la clase proletaria en demanda de mejores condiciones de trabajo y de vida. Entonces los liberales moderados y los socialdemócratas propusieron que interviniera el Estado, para que a través de la planificación evitara dichas crisis. Así nació el Estado benefactor, que trataba de garantizar un mínimo en el ingreso, la alimentación, la salud, la educación, la habitación, entre otras, debido a que el asistencialismo socialcristiano (basado en la caridad) resulto insuficiente para atender las necesidades de los pobres y desprotegidos. El tamaño y poder del Estado crecieron desmesuradamente. La intervención estatal era justificada por considerarse vital para la estabilidad del capitalismo. Pero cualquier problema social se convertía en cuestión del Estado. Sus cometidos de justicia social y de promoción de la actividad empresarial entraron en contradicción. Hubo contradicción entre su legitimidad y el

proceso de acumulación capitalista. Finalmente, su papel en la dinamización de la economía llegó a su fin en la crisis global del sistema capitalista en los años setenta. Así se fortalecieron las tendencias que demandaban su desmantelamiento y se volvió la vista a antiguos modelos remozados: el liberalismo con nuevo rostro.

2.1 Definición, objetivos, función y características del Estado del bienestar

Esta modalidad estatal es designada de distintas maneras: Estado social, Estado del bienestar (*Welfare State*), Estado providencia, Estado de previsión, Estado asistencial, Estado socialdemócrata, Estado de asociaciones y hasta Estado keynesiano, aunque este último es un término desafortunado ya que se refiere principalmente al aspecto económico.

No existe un consenso sobre lo que abarca el concepto de Estado del bienestar. Este término ha cobrado connotaciones diversas desde los años treinta hasta hoy. Para defenderlo, criticarlo o explicarlo, numerosos autores han ofrecido las más variadas definiciones¹.

Comencemos con la definición que Asa Briggs nos proporciona. Para ella Estado del bienestar es aquél donde "el poder se utiliza en forma deliberada, a través de política y administración, en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado al menos en tres direcciones: primero, para garantizar a individuos y familias una renta mínima con independencia de su riqueza o renta lograda en el mercado; segundo, para disminuir la inseguridad de individuos y familias frente a ciertas contingencias sociales (enfermedad, vejez, paro, por ejemplo); y tercero, para ofrecer

¹ Algunas definiciones le otorgan un contenido estrecho, limitado a la renta mínima, la seguridad social y los servicios públicos, o bien más amplio donde se incluyen políticas de mercado de trabajo y políticas fiscales en general. Entre las primeras también se incluyen las pensiones de enfermedad, invalidez, paro y vejez, así como los servicios de sanidad, educación y, en algunos casos, vivienda. Entre las segundas incluyen toda la intervención del Estado en la economía con el objetivo de mantener el pleno empleo además de la redistribución de la renta a través de la progresividad impositiva y los beneficios y exenciones fiscales; la intervención jurídica en el ámbito laboral, a través de la regulación de los derechos de sindicación y huelga, y de la seguridad e higiene en el trabajo; o incluso la intervención ecológica. También los créditos y servicios subvencionados por las empresas.

a todos los ciudadanos, sin distinción de *status* o clase, los mejores niveles disponibles de ciertos servicios sociales previamente acordados".²

Por su parte, Jaguaribe define al Estado de bienestar como "un capitalismo regulado por el Estado, en términos que preserven los mecanismos de mercado en la formación de los precios y en el ajuste entre la oferta y la demanda, asegurando los estímulos y la eficiencia de la economía, corrigiendo y evitando, al mismo tiempo, los desequilibrios socioeconómicos que tenderían a resultar de la libre competencia. Estos desequilibrios son de dos órdenes: económico y social".³

En el plano económico los desequilibrios se manifiestan en la balanza de pagos, en las crisis de la producción nacional, en la insuficiencia de formación de capital, en los inconvenientes de excesiva competencia o del monopolio. Además, en el plano social los desequilibrios resultan de los efectos de la fuerte concentración de la renta.

El Estado benefactor, según Lipietz, es "esencialmente una forma de compromiso entre capital y trabajo, bajo la forma de ciudadanos. Una parte del ingreso distribuido es sustraído del poder de compra retirado directamente a los individuos, y vertido hacia un fondo; este fondo retorna en moneda, como un ingreso a aquellos que por razones legítimas no pueden ganarse la vida trabajando normalmente".⁴

En la visión de Guillermo Farfán el Estado del bienestar es una "estructura político-administrativa que refleja el establecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado".⁵

² Briggs, Asa citado por Alvarez-Miranda, Bertha, *El Estado del bienestar. Del Consejo Postbélico al debate sobre su crisis y reforma*, España: Fundación Empresa Pública, 1994, p. 1.

³ Jaguaribe, Helio, *Hacia la sociedad no represiva*, México: FCE, 1980, p. 75.

⁴ Lipietz, Alain. "Posfordismo y democracia" en *Economía informa*, México: UNAM, núm. 190, enero de 1991, p. 28.

⁵ Farfán, Guillermo. "Estado de bienestar en el capitalismo avanzado" en Esthela Gutiérrez (Coord.) *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado de bienestar*, México: Siglo XXI-UNAM, p. 43.

Ian Gough define al Estado del bienestar como "la utilización del poder del Estado para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población desempleada dentro de la sociedad capitalista".⁶

La postura más interesante es la de Claus Offe para quien las sociedades capitalistas tardías son sistemas estructurados por tres subsistemas, interdependientes pero organizados de modo distinto. Estos tres subsistemas incluyen las estructuras de socialización (como el hogar) que se guían por reglas normativas; la producción de bienes y las relaciones de intercambio de la economía capitalista; y el Estado del bienestar, organizado por los mecanismos de poder y coacción política administrativa.

Desde esta perspectiva, el Estado del bienestar se interpreta como "un grupo multi-funcional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista".⁷

Después de analizar las definiciones propuestas, podemos concluir que el Estado del bienestar es una forma que adopta el Estado capitalista para regular al mismo sistema capitalista, es decir corregir los desequilibrios del mercado y los conflictos entre capital y fuerza de trabajo, a través de instituciones político-administrativas. No busca alterar sustancialmente las estructuras del sistema capitalista; busca su supervivencia.

Respecto a la misión del Estado del bienestar se dice que es la procuración existencial de sus ciudadanos, es decir, implementación las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo. Dicha procuración existencial no se agota en las medidas a favor de las clases económicamente débiles, sino que se extienden a la generalidad de los ciudadanos, es decir no se extienden solamente a los estratos inferiores de la sociedad, sino también a las demás capas de la sociedad.

⁶ Gough, Ian citado por Farfán, Guillermo. *op. cit.*, p. 25.

⁷ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México: CONACULTA-Alianza Editorial, 1990, pp. 17-18.

La satisfacción de las condiciones mínimas de existencia para los estratos inferiores y una esperanza en que tales condiciones mejorarán constantemente, de acuerdo al crecimiento del producto nacional son condición para acrecentar la legitimidad, es decir, el consenso en el sistema cuyos beneficiarios principales son los estratos superiores. En conexión con ello, las condiciones socio-económicas creadas por la política del Estado social han tenido como consecuencia la disminución de la intensidad de la lucha de clases y de la energía revolucionaria de los partidos obreros y, consecuentemente, el traslado de tal lucha desde un ámbito nacional hasta al ámbito de las empresas o sectores sociales, sin que ponga en riesgo la globalidad del sistema y para la reproducción del sistema económico.

El objetivo inmediato es remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población. Se trata de una política sectorial destinada no a transformar la estructura social, sino sólo a remediar algunos de sus peores efectos y que no precede, sino que sigue a los acontecimientos.

Dentro de este marco, el objetivo primario del Estado del bienestar no es aminorar la desigualdad mediante el reparto de ingresos y oportunidades de vida, sino más bien el de crear una igualdad de condiciones en varios aspectos con objeto de poder establecer una estructura de desigualdad social con garantías especiales de seguridad. Por eso, en el análisis del Estado de bienestar cabe preguntar si esta institución reduce la desigualdad mediante el reparto de ingresos y de oportunidades de vida o bien si únicamente hace más aceptable y más legítima la desigualdad; dicho de otro modo, si él sólo prepara un fundamento de igualdad sobre el que se pueda levantar el edificio de la desigualdad.⁸

El Estado benefactor se caracteriza por tres elementos: primero, la intervención estatal en la economía para mantener el empleo o, al menos, garantizar alto nivel de ocupación. Segundo, la provisión de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante. La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario

pasar por ningún tipo de control de ingresos; estos servicios tienen como objetivo la provisión de la seguridad social en un sentido más amplio. Tercero, la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática.⁹

El Estado del bienestar no se entendería sin la implementación de medidas corporativas.¹⁰ El corporativismo es un sistema de colaboración de clases estructurado por el Estado, donde los sindicatos son parte medular, ostentándose como representantes de la clase obrera, aunque “sin confundirse con los aparatos de Estado, sin romper sus nexos de clase y más bien utilizándolos para lograr la legitimación de las políticas estatales y el control de sus miembros”.¹¹ El corporativismo se sustenta en un pacto social entre las clases donde la burguesía reconoce a la clase trabajadora no sólo como un costo de producción, sino más bien como un factor de la demanda efectiva.¹²

El Estado del bienestar también cumple funciones políticas y económicas. Políticas, en cuanto a que contribuye a legitimar el modelo capitalista de producción, al intentar paliar los efectos negativos del mercado. Económicas, al constituirse en un elemento central del proceso de acumulación, al reactivar la economía por medio del estímulo a la demanda, creando y manteniendo fuentes de trabajo, intentando alcanzar el pleno empleo.¹³

⁸ Ruezga Barba, Antonio, *Estado, seguridad social y marginalidad*, México: CIESS, s/f. p.17.

⁹ Ramesh Mishra citado por Muñoz del Bustillo, Rafael, *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, España: Alianza Editorial, 1981, p. 56.

¹⁰ El neocorporativismo se define como “un sistema de mediación de intereses, en el cual los grupos que lo constituyen están organizados en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que se les concede un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus necesidades y reivindicaciones”. Schmitter citado por Picó, Josep, *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, México: Siglo XXI, 1987, p. 74.

¹¹ Farfán, Guillermo *op. cit.*, p. 42.

¹² Gutiérrez, Esthela (Coord.) *op. cit.*, p. 9.

¹³ Pardo, Ma. del Carmen, “El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social” en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Año IV, núm. 6, 1996, p. 16.

La condición histórica que ha propiciado el desarrollo de estas nuevas funciones del Estado es la necesidad de resolver problemas agobiantes dentro de la estructura del Estado liberal. La principal característica del orden político liberal era la oposición entre Estado y sociedad, a los que se concebía como dos sistemas con un alto grado de autonomía, lo que producía una inhibición del Estado frente a los problemas económicos y sociales.¹⁴ En este sentido el Estado, como organización artificial no debía modificar el orden social natural, sino que su función se limitaría a asegurar las condiciones mínimas para el funcionamiento espontáneo y, si acaso, a intervenir transitoriamente para eliminar algún bloqueo del orden autorregulado de la sociedad.¹⁵

Contrariamente, el Estado social parte del supuesto de que la sociedad dejada a sus mecanismos autorreguladores conduce a la irracionalidad y que sólo la acción estatal neutralizará los efectos disfuncionales de proceso descontrolado. Por consiguiente, el Estado deberá regular el sistema social y deberá estructurar la sociedad a través de múltiples medidas.¹⁶

2.2 Antecedentes y evolución histórica del Estado del bienestar

El Estado del bienestar es un producto del sistema capitalista y del empuje organizativo de la clase proletaria, en especial del posterior a la crisis mundial de 1929; sin embargo algunas de las ideas y medidas que implemento no fueron nuevas o innovadoras, sino que existían con anterioridad ya que los sistemas socioeconómicos anteriores como el esclavista y el feudal sufrieron severas crisis que

¹⁴ El Estado liberal, caracterizado por esta fractura entre sociedad civil y Estado, al proclamar la igualdad del ciudadano como uno de sus fundamentos principales atizó la lucha social del siglo XIX, y con el crecimiento de la gran industria y la proletarianización de la población europea deviene en lucha por la igualdad social: lucha por el sufragio universal, primero; por la libertad sindical, por el derecho al trabajo, a la seguridad social, por la igualdad entre el hombre y la mujer, después. Garza Toledo, Enrique de la, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México: COLMEX, 1988, p. 23.

¹⁵ Según esta concepción, la compenetración entre Estado y sociedad civil hace que todos los problemas económicos y sociales se conviertan en problemas inmediatamente estatales, y ya no existe un Estado aparte de la vida social: la vieja escisión entre Estado y economía, Estado y cultura, Estado y derecho, etc., pierde hoy significado. Garza Toledo, Enrique de la, *op. cit.* pp. 23-24.

¹⁶ García Pelayo, Manuel, *op. cit.* pp. 22-23.

se tradujeron en graves convulsiones sociales que a la postre marcaron su desaparición; pero hubieron pensadores que lucharon por la supervivencia del esclavismo y del feudalismo, al ayudar a los pobres y desamparados, por conducto de las fundaciones, los colegios de uniones y artesanos y las fraternidades, cuyo fin era la cooperación con sentido solidario de sus miembros en caso de enfermedad, accidentes, muerte y otras más. Digno es de mencionar que estas medidas fueron consideradas más como dádivas otorgadas por la clase gobernantes, que como obligaciones sociales garantizadas por el Estado. Esa es la diferencia sustancial entre medidas como las Leyes de Pobres y las medidas integradoras del Estado del bienestar.

Un precursor del Estado del bienestar es Lorenz von Stein, quien en 1850 señalaba que terminaba la época de las revoluciones para comenzar la de las reformas sociales. Este autor nos dice que:

...la fortaleza del Estado depende del nivel moral y material de sus ciudadanos y, por tanto es contradictoria con la miseria económica y biológica de la mayoría de la población y, de otro, su estabilidad se ve amenazada por el movimiento hacia la revolución social, que aparece tan pronto como las clases oprimidas comienzan a tener acceso a la cultura y con ello, a adquirir conciencia de su situación. Por consiguiente, la corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es sólo una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues, hay que optar necesariamente entre la revolución o la reformas sociales.¹⁷

Esta reforma social se realizaría tanto con apoyo de las clases desposeídas como por la clase poseedora, la cual adquirirá conciencia de que su interés supremo exige la reforma social, exige sacrificar los intereses inmediatos y particulares del capitalista a los intereses globales del sistema.

Dentro de la historia de esta forma de Estado debe mencionarse también al pensamiento socialdemócrata y al de los marxistas revisionistas (Bernstein, Kautsky, Lasalle y Rosa Luxemburgo). La opinión principal de estos autores señala que el Estado es (y ha sido) "un instrumento de dominación de clases, pero que bajo presión de los partidos y de las organizaciones obreras, puede ir consiguiendo constantes

¹⁷ *Ibid.*, p. 15.

mejoras para las clases trabajadoras, las cuales, por tanto, tienen interés en un Estado fuerte, eficaz y socialmente orientado; (...) *La lucha no es, por tanto, contra el Estado, sino contra determinadas modalidades y contenidos del Estado*.¹⁸

Según Sleeman, la expresión Estado del bienestar se empleó por vez primera por el arzobispo inglés William Temple, en su panfleto *Citizen and Churchman*, de 1941. En el que dice: "in place of the concept of the power state we are led to that of welfare state".¹⁹

Como se observa no existe una vertiente o personalidad a la que pueda atribuírsele, de forma exclusiva, la autoría del concepto y práctica política del Estado del bienestar. Existen otros aportes al respecto, aunque si consideramos a los que fueron determinantes se pueden resaltar: a) el Keynesianismo, b) el Reporte Beveridge y c) la Carta del Atlántico.

La vertiente keynesiana proviene de la economía y tiene como principal exponente a las ideas de John Maynard Keynes en los años treinta y a los ensayos de los continuadores de este enfoque. La publicación de *Teoría general del empleo, del interés y de la moneda* en 1932, fue un mensaje que impactó al mundo intelectual y político, cuya influencia sigue vigente. La hipótesis de que los problemas de empleo y demanda efectiva no eran solucionados por el funcionamiento del mercado, sino por la política gubernamental, no sólo responde al periodo de depresión en que la misma fue expuesta, sino que ha estado presente en periodos de crecimiento y reactivación.

Aunque no puede catalogarse como una política social propiamente dicha, la prioridad dada al pleno empleo y al necesario intervencionismo estatal, ha llevado a emparentar el keynesianismo con el Estado del bienestar.²⁰ El objetivo de la teoría keynesiana es la estabilización del capitalismo: frente al empuje obrero, hay que forjar los instrumentos que permitan evitar que éste se desarrolle fuera del capital.²¹

¹⁸ *Ibid.*, p. 16. (el subrayado es nuestro)

¹⁹ "en lugar del concepto de Estado de poder se nos está conduciendo al Estado de beneficencia" *Vid. Jaguaribe, Helio, op. cit.*, p. 75.

²⁰ Kusnir, Lilibiana, *La política social en Europa*, México: Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 45.

²¹ Gutiérrez, Esthela (Coord.) *op. cit.*, p.10.

Evidentemente la concepción liberal nunca aceptó al keynesianismo ni al Estado del bienestar.

Una segunda vertiente, con raíces más bien políticas, se asocia a los informes que William Beveridge, presentó en 1943 y 1944 al gobierno inglés, donde expone las bases de la seguridad social y el pleno empleo. La influencia de Beveridge sobrepasa los límites de su país, porque sus planteamientos contra la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la contaminación y la ociosidad, lograron un elevado grado de apoyo social. En su informe oficial que presentó ante la Corona inglesa, Beveridge define la seguridad social, sus principios y el grado de responsabilidad que deben asumir los distintos actores, en especial, el Estado.

Para Beveridge, la seguridad social representa la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos. En materia operativa, su propuesta se dirige al establecimiento de un programa de seguros sociales y servicios afines para trabajadores y no trabajadores, que cubran: la desocupación, la incapacidad, la maternidad, la viudez, el cuidado de los hijos, los gastos entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones, los servicios médicos y de rehabilitación, y los subsidios a lo hijos.²² En términos de financiamiento, Beveridge apoya una participación tripartita, salvo en los casos de subsidios a los hijos y en la asistencia nacional sanitaria y de rehabilitación que propone sea asumida íntegramente por el Estado.

La última vertiente constitutiva del Estado del bienestar nace de la esfera de las relaciones internacionales que aflora como una respuesta pacifista a la Segunda Guerra Mundial.²³ Para la conformación de un nuevo orden económico, político y social a escala mundial se crean varios organismos internacionales después de la Segunda Guerra Mundial. Entre esas declaraciones se encuentra la Carta del Atlántico. Esta Carta propone conseguir para todos "mejores niveles de trabajo, prosperidad económica y seguridad social". Estos conceptos compartidos respaldan

²² *Ibíd.*, p. 48.

²³ Aunque no es el primer documento de alcance internacional que pretende promover la cuestión social, pues ya en el Tratado de Versalles (1919) se hablaba de brindar protección al trabajo, en especial en niños y mujeres. Néstor de Buen, *Seguridad Social*, México: Porrúa, 1995, p. 50.

un enfoque nacional e internacional del Estado del bienestar.²⁴ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) representará el brazo institucional que la comunidad internacional creó para que los objetivos antes citados fueran puestos en práctica. Esta Organización fue la única donde, junto a la representación de los gobiernos, participaron representantes de los empresarios y de los trabajadores organizados. Esto convierte a la OIT en un antecedente y fundamento internacional del Estado de bienestar.²⁵

Respecto a las experiencias nacionales que sientan las bases del Estado de bienestar se dan en la Inglaterra de fines del siglo XIX y principios del XX; la Alemania de Otto Bismarck durante el siglo XIX y la República de Weimar. Por último, la experiencia norteamericana del *New Deal* de Roosevelt.

La experiencia alemana de Bismarck representa la manera de tratar la problemática social desde una perspectiva política autoritaria, de modo que fuera útil al proyecto de unificación nacional, de expansionismo bélico y que funcionara como antídoto contra el apogeo de la ideología socialista. Su máxima contribución fue el establecimiento del seguro social obligatorio, en 1881, instrumento que sería adoptado de manera creciente en el continente europeo y en otros países. Esta estrategia bismarckiana se concretó en el Código de Seguros de 1911, cuyo costo era cubierto por contribuciones de trabajadores y empleadores, y completado por el Estado; aunado a una Ley de Pobres y un régimen de asistencia voluntaria a los menesterosos. Como se observará, más adelante, Otto von Bismarck, canciller alemán del Segundo Reich (1871-1891), no fue un genuino reformista social,²⁶ sino un político astuto que supo dividir a la clase trabajadora para su proyecto político.

La República de Weimar (1919), resultado directo de la lucha del Partido Socialdemócrata Alemán, trajo cambios fundamentales en la esfera de la política

²⁴ *Ibid.*, pp. 49-50.

²⁵ *Ibid.*, p. 50.

²⁶ La interpretación de Engels con respecto al Estado social se inscribe en la creencia de que se trata de una tentativa del Canciller para mantener dividida a la Socialdemocracia (declarada ilegal en 1878). Engels consideraba al seguro social algo benéfico para los trabajadores pero como un paso atrás en el camino del socialismo. Vid. Altwater, Elmar, "Cinco ideas para encontrar el *Welfare* en *El Capital*" en *Revista El Buscón*, México: Letrofilia, núm. 4, año I, may.-jun. 1983.

social, porque intervino en el campo de las relaciones industriales, vedado por Bismarck. Al respecto, cabe recordar que durante la Primera Guerra Mundial se impulsó el poder de los sindicatos obreros, lo que permitió una organización avanzada de los trabajadores alemanes.²⁷ La República de Weimar garantizó el derecho de los trabajadores a tener condiciones económicas y de seguridad mínimas; reconoció la negociación colectiva y a los sindicatos, permitiendo así la co-gestión a nivel de empresas. Elevó al máximo rango a los contratos colectivos y a la resolución de conflictos con la mediación del Estado. Asimismo, le perteneció el crédito de haber extendido el sistema de seguro social al desempleo.

No obstante, la República de Weimar se vió socavada por una situación económica muy deteriorada por la guerra y una negativa secuela de compensaciones económicas, préstamos internacionales onerosos e hiperinflación, que provocaron su derrumbe y el ascenso del nazismo. La constitución de Weimar fue la prueba de una nueva relación entre clases sociales y Estado capitalista; por primera vez se reconocía dentro de las instituciones estatales burguesas la imposibilidad de eliminar la lucha de clases y al proletariado como clase.

En los Estados Unidos los colonizadores trasladaron al nuevo continente desde el siglo XVII, varios aspectos del sistema de asistencia social inglés, con el objeto de proteger a aquellas personas que no podían cubrir sus propias necesidades.

Para 1850 se habían creado instituciones especializadas para hacerse cargo de los enfermos mentales, rehabilitar a los delincuentes juveniles, educar a los ciegos, sordos y mudos y para erradicar la ignorancia.

De 1870 a 1920, Estados Unidos experimentó un periodo de rápida industrialización y fuertes inmigraciones. Las redes familiares y comunitaria de protección resultaban insuficientes ante la migración del campo hacia las ciudades y el crecimiento de la fuerza laboral ligada al sector industrial. En este periodo fueron la asistencia privada, las iglesias y la maquinaria política electoral los que apoyaron a los pobres.

²⁷ Kusnir, Liliana, *op. cit.*, pp. 30-31.

A partir de la Gran Depresión, con la profunda crisis económica y la consecuente quiebra de numerosos negocios y enorme pérdida de puestos de trabajo, en Estados Unidos se tomó conciencia de que cualquiera podía caer en la pobreza. Para 1932 una de cada cuatro personas no tenía empleo y una de cada seis personas recibía asistencia pública. La quiebra económica afectó fuertemente a las clases medias.²⁸

Al adoptar las tesis keynesianas, con el propósito de reactivar la economía y generar empleos, el presidente Franklin D. Roosevelt desarrolló la filosofía del *New Deal* que permitiría al gobierno participar, más que ningún otro hasta entonces, en la provisión de servicios sociales.²⁹

Como resultado del *New Deal* surge el Acta de Seguridad Social aprobada en 1935 marca la institucionalización del Estado del bienestar en los Estados Unidos de América, la cual incluía un sistema nacional de seguro obligatorio de retiro, financiado por cuotas de los trabajadores del sector industrial. También establecía un sistema de seguros de desempleo, cuyos fondos provenían de las aportaciones de los trabajadores, dentro de la cual los estados participaban determinando los beneficios y los requisitos de acceso.

Sin embargo la experiencia de la Gran Bretaña es considerada como la pionera en cuanto a la elaboración de medidas encaminadas a la protección de las masas trabajadoras, al crear el Sistema Nacional de Salud (SNS), por iniciativa del Partido Laborista y así marcar el camino a las demás naciones del orbe. Por esta razón es el caso nacional que más extensamente vamos a observar.

La Revolución industrial fue el aspecto esencial del auge económico inglés, que determinó el predominio del capitalismo a escala internacional. El éxito del modelo no impidió que los problemas desgarraran al tejido social, manifestándose en la multiplicación de la miseria.

La posición asumida frente a la pobreza establecía que ésta no era resultado del sistema económico, sino que se debía a causas imputables a los mismos pobres.

²⁸ Jusidman, Clara, La política social en Estados Unidos, México: Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 32.

²⁹ El *New Deal* no era un plan consistente y unificado. Estaba constituido por una serie de improvisaciones que se adoptaban repentinamente y, en ocasiones en contradicción unas con otras.

Esta interpretación derivaba una visión individualista de la sociedad. De ella se desprendía que la pobreza era responsabilidad de las personas, no de la sociedad y mucho menos del Estado. Bajo esta perspectiva se crean las primeras agencias públicas, como la Ley de Pobres de 1834, que no modificaron substancialmente las condiciones precarias de los necesitados.

La concientización social despertada por las denuncias de escritores, en especial Charles Dickens y periodistas de la época, ante las paupérrimas condiciones de vida de la población y de las inhumanas condiciones de trabajo de los obreros, hizo ver a la pobreza como una problemática social. Una consecuencia de ese proceso fue la legitimación de la pobreza y el desempleo como problemas sociales que debían encararse mediante acciones sistemáticas de gobierno.

Simultáneamente, en Gran Bretaña se produjo un crecimiento considerable de la clase media y la clase trabajadora, con el aumento consecuente de su poder político a través del sindicalismo. De igual importancia fue el cambio en la composición y liderazgo de este movimiento laboral.

La necesidad de organizar servicios públicos que atenuaran la pobreza, no estuvo exenta de polémicas. Durante el siglo XIX, dos corrientes opuestas se enfrentaron. La más dinámica y atrayente posición respondía a la ideología socialista.³⁰ La otra línea de pensamiento respondía a la corriente conservadora que reposaba en el liberalismo.³¹ Entre estas dos corrientes emergió un enfoque asumido por los políticos laboristas, los liberales reformistas, además de los socialdemócratas en sus diferentes versiones, que apoyaba la necesidad de políticas sociales que atenuaran los problemas del capitalismo liberal, mediante la concepción del Estado del bienestar.

³⁰ La difusión de las ideas socialistas al movimiento obrero se hizo a través de los fabianos, los socialistas cristianos y por la Federación Socialdemócrata. Vid. Navarro, Vicente. *Lucha de clases, Estado y medicina*, México: Nueva Imagen, 1984.

³¹ Los partidarios de este sector insistían en tratar las situaciones de extrema pobreza como marginales a la sociedad, es decir, como una cuestión residual. Al mismo tiempo, deseaban evitar una estatización de los mecanismos de protección a los pobres. Combatían la idea de servicios públicos que cubriesen ese objetivo. Abogaban por el fomento a las organizaciones voluntarias locales y no a las instituciones obligatorias. Esta posición asignaba en materia social un papel subsidiario al Estado e impulsaba la creación de seguros y servicios voluntarios no gubernamentales.

En el umbral del siglo XX, en Inglaterra se decidió atender las cuestiones sociales, atribuyendo al Estado un papel más activo en materia de recursos destinados a ese objetivo. Comenzaba así la formación del Estado del bienestar. Esta atmósfera favorable al Estado del Bienestar creció a raíz de la primera Revolución soviética de 1905, la Primera Guerra Mundial y la Revolución soviética de 1917. Los movimientos obreros crecían amenazadoramente. El espectro del socialismo revolucionario acechaba alarmando a la clase dominante, e incluso a las medias. Se tenían que hacer concesiones. El gobierno liberal fraguó una estrategia para detener la difusión del socialismo: la legislación social.³²

Sin embargo, esta legislación social no se implementó inmediatamente, pues todavía tuvo que esperar mejores tiempos. Es el Partido Laborista, en 1918, el conductor decidido de esta lucha por el Estado del bienestar con su programa llamado *El Trabajo y el Nuevo Orden Social*, en el cual exigía la reconstrucción de la sociedad misma, y abogaba por la inmediata nacionalización de la tierra, ferrocarriles, minas, producción de electricidad, compañías de seguros industriales, canales, bahías y vías navieras. De igual modo, el Estado debía proporcionar a cada ciudadano un mínimo de salud, educación, tiempo libre y subsistencia, así como garantizar el empleo.

Dicho programa obtuvo amplio respaldo de la sociedad británica. En consecuencia, la fuerza electoral del Partido Laborista aumentó. Este súbito crecimiento inquietó a las clases privilegiadas y a su gobierno, el cual reaccionó contra la amenaza del Laborismo. Esto se logró al romper la estrategia de masas de los dirigentes sindicales británicos y los del Partido Laborista, que habían amenazado con la huelga general y el gobierno amenazó con aplicarle todo el poder del Estado mediante el ejército. Surtió efecto la amenaza, pues la directiva de los sindicatos y del Partido Laboral cambió el campo de batalla de las calles al Parlamento.³³

³² Navarro, Vicente, *op. cit.* pp. 45-46.

³³ Conviene recordar que la directiva del Partido Laboral, entre ellos los esposos Webb, se encontraba bajo la influencia de las doctrinas moderadas de Bernstein acerca del cambio gradual y evolutivo, en contraposición a la estrategia leninista del cambio revolucionario, por la que pugnaban los radicales del Partido. Navarro, Vicente, *op. cit.*, p. 60

Como resultado del deterioro económico debido al colapso de *Wall Street* en 1929, la clase trabajadora inglesa se volvió cada vez más combativa y cuestionó a la directiva laborista, que continuaba aferrada a restringir la lucha a nivel parlamentario. De esta manera emergieron exigencias para una transformación profunda en la Gran Bretaña. Exigencias que cristalizaron en el programa electoral para 1934, titulado "Para el Socialismo y la Paz" que demandaba, entre otras cosas, la nacionalización del sistema bancario, de las aseguradoras, del transporte y de la electricidad. Respecto al sector salud, el manifiesto del Partido indicaba que:

1) La nación necesita un servicio médico planeado; 2) debe ser tanto preventivo como curativo; 3) el servicio debe ser completo y abierto a todos, de manera que la pobreza no sea un obstáculo a la salud; 4) debe ser eficiente y estar actualizado proporcionando lo necesario para el trabajo en equipo; 5) debe ofrecer un trato justo tanto al doctor como al paciente; sólo un sistema de contratación a los doctores por un salario y por tiempo completo llenará este requisito.³⁴

En tanto sobrevino la Segunda Guerra Mundial. Por tal motivo en la Gran Bretaña se lanzaron urgentes llamados al abandono de los antagonismos de clase y a la adopción de una política de colaboración entre ellas. Así fue como el conflicto entre las clases se limitó, pero no se olvidó, dado que la meta prioritaria era la supervivencia nacional. Con este fin, se declaró una tregua política y se estableció una coalición entre el conservadurismo y el laborismo, bajo la dirección del Primer Ministro conservador: Winston Churchill.

En la última fase de la guerra, cuando parecía asegurada la supervivencia nacional y la victoria se vislumbraba, la clase obrera reavivó sus expectativas a favor de un nuevo orden social que debía garantizar empleo, bienestar, seguridad y mayores oportunidades de educación. El fin de la guerra trajo consigo la renovación de los antagonismos de clase y se escucharon voces en el movimiento obrero que exigían cambios profundos en la sociedad británica. Harold Laski hizo eco de estas demandas y conminó a los electores, en 1945, a votar por la propuesta socialista del laborismo, para atender los anhelos de la clase obrera.

³⁴ Reporte de la Conferencia Anual del Partido Laborista, 1934 citado por Navarro Vicente, *op. cit.* pp. 68-69.

La radicalización de la población y su exigencia de un cambio se reflejaron en los resultados de las elecciones de 1945. Los conservadores perdieron 172 escaños y el Partido Laboral ganó por un margen de 142. El Partido Laboral se convirtió en mayoría parlamentaria y tenía el mandato de lograr un cambio.

Ante tales expectativas se publicó el Reporte Beveridge que prometía seguridad social desde la cuna hasta la tumba, y hacía un llamado para mantener el máximo de empleos y proporcionar un servicio nacional de salud (SNS) para todos.³⁵ En respuesta a este informe y al resultado de las elecciones de 1945, nueve meses después de tomar el poder (marzo de 1946), el gobierno laboral publicó el proyecto de ley del Seguro Nacional de Salud. El cual marca el momento definitivo de institucionalización plena del Estado del bienestar en la Gran Bretaña para su posterior difusión al mundo occidental.³⁶

2.3 Auge y crisis del Estado del bienestar

El Estado del bienestar introdujo una mutación en el capitalismo liberal. Se llegó a un grado de intervención del Estado en la economía y en la sociedad que parecía incompatible con el sistema capitalista. Una consecuencia de tal intervención fue la constitución de capital, ahorro e inversión independiente de la clase capitalista. Tal hecho hizo posible, teóricamente, la sustitución de la clase capitalista, sin supresión de los mecanismos de mercado, ni abolición de la propiedad privada de los medios de producción, por un sistema productivo en que predominaba el capital público y la gestión de las empresas fue conferida a agentes del Estado y supervisada por éste.

³⁵ Sin embargo su importancia ha sido sobrestimada. Deben tomarse en cuenta dos consideraciones: 1) al momento de aparecer el reporte el gobierno ya preparaba otro reporte más progresista en sus recomendaciones y 2) en la elaboración de las medidas sólo se tomaron en cuenta las propuestas de los médicos de la nobleza, agrupados en los Colegios Reales, excluyendo las opiniones de la Asociación Médica Británica (los médicos de orientación socialista)

³⁶ Según la mayoría de los autores y analistas, el Acta del SNS fue un paso de los más revolucionario, que abrió el camino a lo que se considera la pieza de ingeniería social más significativa del mundo occidental. Sin embargo, pongo en duda esta posición. Aunque esté de acuerdo en que representó una victoria positiva para la clase obrera, sostengo que la realización de esa Acta está lejos de ser el avance revolucionario que se pretende. La ganancia en ese momento fue más bien modesta.

Los países regidos por Estados del bienestar destinaron a los servicios sociales una porción importante de su Producto Nacional Bruto, constituyendo el rubro principal del gasto público. En la década de 1970 los gastos sociales de la mayor parte de los países desarrollados fueron del orden de 25 % o más de su respectivo producto. Mientras que en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, se situaban apenas en torno al 10 % o menos.

En los países capitalistas avanzados entre un quinto y un tercio de la renta familiar derivaba del gasto público. Además, el sector público, en tareas de educación, salud, cuidado de niños y ancianos, etc. emplea por lo menos uno de cada cuatro trabajadores de la población activa.³⁷

El Estado benefactor se constituyó en el eje de los diferentes programas políticos. Los conservadores y socialdemócratas desplazaron sus divergencias a la discusión sobre la extensión y el ritmo de desarrollo. Los servicios sociales gubernamentales tenían amplio apoyo entre la población beneficiaria, los dirigentes políticos, los funcionarios públicos y los intelectuales. En los países europeos la participación estatal era plenamente aceptada y los desacuerdos giraban en torno a su naturaleza y magnitud. Ciertamente había disidentes, pero éstos eran una minoría.³⁸

Durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (1945-1975) pudo constatarse, en los países centrales, una tendencia hacia el estrechamiento de las brechas en la distribución del ingreso, no sucedió lo mismo en la década de los ochenta. Esa tendencia igualitaria se acompañó no solamente de la expansión internacional del Estado benefactor, sino del apogeo de la producción masiva y el consumo correspondiente. Los años ochenta implicaron un cambio de tal tendencia ya que se agudizó el conflicto entre la equidad distributiva y el nuevo modelo de eficiencia,³⁹ propuesto por el liberalismo económico.

Queremos ahora determinar los resultados alcanzados por el Estado del bienestar en los objetivos que se propuso alcanzar, en otras palabras queremos saber hasta

³⁷ Picó, Josep, *op. cit.*, pp. 34-35.

³⁸ Kliksberg, Bernardo citado por Pardo, Ma del Carmen, *op. cit.*, pp. 16-17.

³⁹ Jeannot, Fernando, *op. cit.*, p. 64.

qué punto el capitalismo logró asegurar la justicia social, proporcionando una igualdad básica de oportunidades a todos los individuos, a través del *Welfare State*

Para ese efecto habría que diferenciar los objetivos de orden económico de los de orden social. Con relación a los primeros, la experiencia ha sido favorable.⁴⁰ Entre los objetivos de orden social, habría que distinguir entre los de carácter genérico y los de carácter específico. La idea de que las medidas redistributivas del Estado del bienestar, sus grandes inversiones en "capital humano" y medidas destinadas a la equidad de oportunidades, conducirían a una considerable reducción de las desigualdades sociales, no fue confirmada por los hechos. Hay un consenso básico de que se logró bastante menos de lo que se esperaba, aunque, sin duda, donde fue efectivamente aplicado, el Estado del bienestar detuvo el agravamiento de la desigualdad.⁴¹

Más nítidos son los resultados de carácter específico. La atención médica a la población de los países centrales fue exitosa, aunque persistieron los contratiempos derivados de filas de espera y tramitaciones burocráticas. Igualmente exitosos fueron los esfuerzos para universalizar la educación hasta el nivel secundario completo. Por el contrario, tuvieron escaso éxito los intentos de facilitar la formación universitaria a los estudiantes de familias obreras, así como asegurar, a los egresados universitarios de tales familias, igualdad de acceso a los buenos empleos. Pero fue en el sector habitacional donde se registraron los resultados más modestos. Las diversas modalidades de financiamiento habitacional se situaron sensiblemente abajo de los objetivos propuestos.⁴²

Otro éxito del Estado del bienestar consiste en administrar la demanda efectiva y el empleo, disolviendo el conflicto social para desplazarlo al terreno de la componenda. Este éxito del Estado benefactor se traduce en efectividad política para reproducir y disciplinar a la fuerza de trabajo; al mismo tiempo atomiza las demandas obreras para convertirlas en problemas individuales de salud, educación, seguridad social.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 79.

⁴¹ Xavier Greffe citado por Jaguaribe, Helio, *op. cit.*, p. 79.

⁴² Jaguaribe, Helio, *op. cit.*, p. 80.

El Estado del bienestar ha provocado un crecimiento y desarrollo de las clases medias, que se traduce en los siguientes efectos: a) incrementar la diversidad de la sociedad civil, y b) reducir la organización vertical⁴³ y el grado en que las organizaciones dependen de las clases.

El Estado del bienestar promueve en primer lugar una amplia variedad de prácticas políticas, en segundo una creciente fragmentación, y por último, una escasa probabilidad de acción política independiente y unificada. Las consecuencias y efectos de tales formas políticas son a) oscurecer la dominación de las relaciones capitalistas, b) proporcionar legitimación profesional y técnica sobre toda la sociedad, y c) suministrar liderazgo a los movimientos de la clase obrera.

Así pues, la intervención del Estado en el capitalismo actual ha desplazado la lucha de clases y ha cambiado su naturaleza, porque buena parte de la nueva clase obrera es beneficiaria de sus políticas distributivas.⁴⁴ Por tanto, el conflicto global entre las clases no representa ya el centro dinámico del cambio social.

Existen numerosas categorías de diferenciación –incluyendo las distinciones entre mercado de trabajo primario y secundario; trabajadores calificados o no; divisiones basadas en el sexo; trabajo en el sector de producción de bienes o servicios, etcétera. Esta creciente heterogeneidad constituye un serio problema para la acción colectiva de la clase trabajadora y sus organizaciones.⁴⁵

En suma, el Estado del bienestar ha constituido la más importante fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas. Sus componentes se contemplan como limitación y suavización del conflicto de clases, como fórmula de compromiso de las relaciones asimétricas de poder que existan entre capital y trabajo y, por ende, como superación de las razones de aparición de conflictos y contradicciones características del capitalismo liberal. En pocas palabras, a lo largo de todo el período postbélico al Estado social se le catalogó como la solución política

⁴³ Esa organización vertical o jerárquica se sustituye por la organización horizontal, o sea cuando hay un gran número de grupos sociales, susceptibles de tener autonomía relativa con respecto al Estado. Pico, Josep. *op. cit.*, p. 47.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 54.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 63.

de las contradicciones sociales.⁴⁶ No obstante a partir de los años setenta observamos que en muchas sociedades capitalistas esta fórmula de apaciguamiento se convierte en objeto de dudas, de crítica y de conflicto político.

La búsqueda de objetivos heterogéneos caracterizan al Estado del bienestar. Es precisamente su carácter multifuncional, su aptitud para servir simultáneamente a objetivos y estrategias en conflicto, lo que hizo atractivo establecer una amplia alianza de fuerzas heterogéneas. Pero también es cierto que esa diversidad de fuerzas no podían mantenerse por mucho tiempo. La maquinaria del compromiso de clases se ha tornado objeto de conflictos de clase.

La mayoría de las sociedades nacionales aceptaron que el Estado tenía la responsabilidad de intervenir para promover el bienestar de sus ciudadanos. Pero los programas estatales de asistencia empezaron a experimentar dificultades durante la década de los setenta. La crisis de energía, la inflación y la recesión debilitaron economías más pujantes y esto repercutió de manera negativa en los programas sociales. En varios países europeos el ascenso del Estado del Bienestar provocó problemas de inflación, crisis fiscal y déficits presupuestarios que lo pusieron en cuestionamiento y le impidieron seguir conservando legitimidad y consenso.⁴⁷

En una serie de acciones determinadas los gobiernos procuraron encontrar una salida a la paradoja anterior. Esta serie se compone de las fases siguientes: una 'declaración de crisis'⁴⁸, es decir, la proclamación del gobierno de que es necesario modificar la política de bienestar; las 'primeras restricciones importantes', y una 'nueva valoración fundamental', lo cual significa que el gobierno toma la iniciativa para realizar una reorganización fundamental de las instituciones más importantes del Estado del bienestar.

⁴⁶ Offe, Claus, "Algunas contradicciones del moderno Estado Social" en *La sociedad del trabajo*, México: Nueva Imagen, 1990, pp. 371-372.

⁴⁷ Pardo, Ma. del Carmen, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁸ Para Claus Offe existen tres causas que deterioran la capacidad del Estado del bienestar para lograr la legitimidad y la eficacia, entre ellas están: a) Los problemas fiscales del Estado, b) los fracasos en la planificación y c) los problemas en la lealtad de las masas. *Cfr.* Offe, Claus, *Contradicciones en el ...*, pp. 25-33.

La crisis fiscal del Estado es el factor que origina el cuestionamiento del Estado del bienestar. La crisis fiscal es consecuencia del déficit presupuestario y del endeudamiento público. También la cuestión de los incentivos contribuyó en gran medida a la crisis del Estado benefactor. En efecto, si las diferencias de remuneración entre cada uno de los puestos de trabajo y al interior de los mismos tendían a hacerse mínimas, no había alicientes para reciclarse, para perfeccionar sus labores, y tantas otras maneras de incrementar la productividad de la hora hombre.⁴⁹

Para Claus Offe el Estado del bienestar llegó a su límite porque los problemas que trataba de resolver ya no son los más relevantes, al mismo tiempo que ha generado otros nuevos y más graves que han impedido la readaptación productiva del capitalismo. Según Offe, el Estado del bienestar ha provocado enormes problemas al nivel de la oferta: su política deficitaria crea mayor desempleo que el que pretende resolver; desincentiva el trabajo; encarece el dinero y lo hace escaso; la sobreprotección del trabajador obstaculiza las transformaciones tecnológicas y estructurales; los salarios se vuelven rígidos a la baja y dejan de estar sujetos a las relaciones mercantiles contractuales; se encarece el empleo.⁵⁰

El desarrollo del capitalismo de la posguerra significó la interiorización paulatina, por parte del Estado, de la esencia del antagonismo entre capital y trabajo; tan pronto dicho conflicto alcanzó el nivel correspondiente a un descenso en la tasa general de ganancia,⁵¹ los gastos del Estado pasaron a convertirse, de sostén del crecimiento económico en un estímulo para la búsqueda de ganancias por la vía inflacionaria; asimismo, al actuar sobre la base de beneficios decrecientes, el Estado provocó, con su demanda de recursos a la sociedad, un amortiguamiento del ritmo de la acumulación y, más adelante, cuando los déficit de ganancias privadas no podían ser compensados, el Estado los resolvió a costa de su propia bancarrota, de ahí la

⁴⁹ Jeannot, Fernando, *op. cit.*, p. 66.

⁵⁰ Farfán, Guillermo, *op. cit.*, p. 46.

⁵¹ Según Shaikh, la caída de la tasa general de ganancia en las economías capitalistas occidentales más importantes, a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, precede al decremento en las tasas de productividad y al estancamiento de las tasas de crecimiento que han sido utilizadas como la prueba fehaciente en contra del intervencionismo estatal. Farfán, Guillermo, *op. cit.* p. 47.

aparición de los enormes desequilibrios presupuestales y de endeudamiento público.⁵²

La crisis representa la ruptura del equilibrio alcanzado por el keynesianismo y el Estado del bienestar en torno a las contradicciones entre capital y trabajo; en tanto formas de regulación y dominación capitalistas, ambas instituciones lograron satisfacer su cometido hasta que la evolución de nuevos conflictos plantearon nuevos terrenos a las luchas obreras y nuevas necesidades a las iniciativas del capital.⁵³

Durante la década de los ochenta el Estado benefactor entró en una doble crisis: la de financiamiento y la de legitimidad. La teoría de la crisis fiscal tuvo el mérito de reflejar la realidad: el Estado benefactor era incosteable.

El debate sobre el Estado del bienestar se centra en que mientras para algunos países la cuestión prioritaria es su transformación, para otros el tema es qué posibilidades existen de implantar un modelo de Estado mínimamente benefactor. Las opiniones que existen pueden resumirse en las siguientes posiciones extremas:

En primer lugar la de autores alineados con las tesis liberales y de la nueva derecha, que postulan una redefinición del papel del Estado en la economía, reduciendo su tamaño y sus funciones e impulsando programas de privatización de los servicios públicos.

La segunda posición es la de aquellos autores recelosos del papel desempeñado en la economía por el Estado del bienestar, desde posiciones críticas de izquierdas, sosteniendo que los intereses del capitalismo ortodoxo utilizan en su beneficio las funciones de acumulación y legitimación que explican la verdadera razón de ser del Estado benefactor.⁵⁴

Los trabajadores y patrones pagan impuestos y cotizaciones al Estado benefactor para alimentar un fondo. Cuando estas contribuciones se vuelven pesadas, los trabajadores y patrones comienzan a protestar; ellos pagan por los perezosos, por la gente que no trabaja.⁵⁵

⁵² Farfán, Guillermo, *op. cit.*, p. 48

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Villafañe, Justo, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁵ Lipietz, Alain, *op. cit.*, p. 28.

La recesión económica de los años setenta provoca un renacimiento de las doctrinas económicas neoclásicas y monetaristas. Estas doctrinas critican duramente al Estado del bienestar, al que contemplan como el agravante y obstaculizador de las fuerzas de la paz y el progreso sociales (las fuerzas del mercado). Desde esta óptica, dos son las causas esenciales de esta situación. En primer lugar, el aparato del Estado social echa sobre el capital una carga de impuestos y regulaciones administrativas que frenan la predisposición inversora.⁵⁶ En segundo lugar, el Estado social concede a los trabajadores y sindicatos unas expectativas, derechos y posiciones de poder que frenan la predisposición para el trabajo,⁵⁷ o sea que frenan la voluntad de trabajar dura y productivamente como habrían hecho bajo la contratación libre e individual. La conjunción de ambos efectos conduce a un crecimiento cada vez más modesto y de expectativas obreras continuamente en alza, a una "sobrecarga de expectativas" económicas (la inflación) así como a una "sobrecarga de expectativas" en el plano político (la ingobernabilidad), expectativas que cada vez resultan menos posible satisfacer con los recursos que la sociedad dispone.⁵⁸

Es clara la escasa probabilidad de éxito de una estrategia política, como la conservadora, que apunte a la eliminación de los componentes establecidos por el Estado social. Este Estado se ha convertido en una estructura irreversible cuya eliminación significaría la limitación de la democracia. Incluso Margaret Thatcher y Ronald Reagan fueron impotentes para provocar transformaciones espectaculares.

⁵⁶ Una objeción al argumento expuesto consistiría en que los capitalistas y las élites conservadoras exageran los daños que les ocasiona el Estado social; presentan la carga del Estado del bienestar como si fuera más insoportable de lo que realmente es.

⁵⁷ Este segundo argumento conservador postula que los efectos del Estado social disminuyen la disposición para trabajar. Generosas leyes de protección del trabajo ponen a los trabajadores en la situación de resistencia a las prácticas de explotación. Sindicatos poderosos alcanzan incrementos salariales por encima de los incrementos en la productividad. Los sistemas de seguridad social coadyuvan a evadir las circunstancias laborales carentes de atractivo. Los sistemas de aseguramiento universal contra el desempleo hacen que el paro resulte soportable y obstruye el mecanismo del ejército industrial de reserva. En suma, el Estado social hace que la explotación de la fuerza de trabajo resulte más complicada, pues los medios de lucha de los trabajadores se han ampliado.

⁵⁸ Offe, Claus, "Algunas contradicciones en ...", pp. 373-374.

La crítica neoliberal contra el keynesianismo, el Estado del bienestar y contra toda forma de intervencionismo estatal ha tenido que enfrentarse con la imposibilidad de desaparecer el complejo de instituciones sociales producidas por el pacto entre capital y trabajo. El verdadero obstáculo de la estrategia monetarista lo constituye el nudo de relaciones institucionales y compromisos políticos y sociales condensado en el Estado del bienestar.⁵⁹

Son innegables los avances obtenidos por el movimiento obrero y la clase trabajadora, en sus niveles de vida, a través del Estado del bienestar. No por ello debe estar ausente la crítica socialista del Estado social. Esta puede sintetizarse en tres puntos 1) el Estado social es inefectivo e ineficiente, 2) es represivo y 3) genera una concepción falsa e ideológica de la realidad sociopolítica. En resumen, es un medio para estabilizar la sociedad capitalista que un paso para su transformación.⁶⁰

A pesar de los indiscutibles avances en las condiciones de vida de los trabajadores asalariados la estructura del Estado social ha contribuido en muy poco a transformar la distribución de renta entre el capital y el trabajo. Otro aspecto de esa inefectividad consiste en que el Estado social no elimina las causas de las situaciones de emergencia sino que sólo compensa parcialmente las consecuencias de tales eventos. Dicho en otros términos, el intervencionismo del Estado social llega demasiado tarde y sus medidas atacan las consecuencias, no las causas, por tanto resultan más costosas y menos eficaces.

Un argumento adicional subraya la amenaza a la que, a causa de la crisis financiera de Estado, se encuentran expuestos las políticas y los servicios sociales. Los países europeos occidentales han experimentado una profunda recesión económica con las consecuentes reducciones de los gastos sociales. Pero aún en el caso del crecimiento ininterrumpido de los gastos sociales, no resulta seguro que los incrementos de gastos vayan acompañados de incrementos paralelos de bienestar real.

⁵⁹ Farfán, Guillermo, *op. cit.*, p. 15.

⁶⁰ Offe, Claus, "Algunas contradicciones en ...", p. 380.

La forma burocrática y profesional en la que el Estado social proporciona sus servicios se critica como fuente de su propia ineficiencia. Las burocracias absorben más recursos y prestan menos servicios que lo que podrían hacer otras estructuras democráticas y descentralizadas. Sin embargo, la forma burocrática de la administración de las prestaciones sociales es mantenida a pesar de su ineficiencia e ineffectividad, debido a la función de control social que ejerce. Esta idea conduce a la crítica izquierdista a subrayar el carácter represivo del Estado social.

Un tercer punto de vista importante de la crítica socialista del Estado social consiste en demostrar su función político-ideológica de control. El Estado social no se contempla sólo como fuente de la que emanan prestaciones y servicios sociales, sino simultáneamente como fuente de concepciones distorsionadas de la realidad histórica que perjudican la conciencia, la organización y las luchas de clase de los trabajadores. La justificación del Estado social alimenta ideas de una cooperación de clases, de la separación de las luchas económicas y políticas, así como una confianza cuestionable en el crecimiento económico y de la seguridad social.

La izquierda moderada acepta muchas de las transformaciones actuales de la estructura social, como la mediación política del Estado, la transformación de los sectores productivos y la estructura laboral, la institucionalización de la mano de obra, entre muchos otros., pero considera que estos cambios no han alterado las bases estructurales de la dominación, cuyo eje sigue girando aún sobre las relaciones sociales de producción. A este respecto Therborn subraya que

...no han cambiado los objetivos básicos de la clase obrera -salarios, condiciones de trabajo, empleo, etcétera-, ni se ha alterado la dinámica fundamental del capitalismo, aunque es verdad que han cambiado los parámetros políticos de las clases. Lo que si ha conseguido el *Welfare State* es marginar la pobreza y la oposición a través de la institucionalización del paro y los convenios colectivos, reduciendo la presión del ejército industrial de reserva, pero a su vez ha generado nuevas fuerzas de izquierda sobre todo en el sector público y en la esfera de la reproducción socializada, que se unen a la clase trabajadora en los conflictos contra el Estado.⁶¹

De la comparación que acabamos de realizar entre las críticas "derechistas" y las "izquierdistas" del Estado social resultan tres puntos de coincidencia:

⁶¹ Picó, Josep. *op. cit.*, p. 64.

En primer lugar, no contemplan al Estado social como una respuesta exitosa y permanentemente duradera de los problemas de ordenación socio-críticos de las economías capitalistas avanzadas.

En segundo lugar, ninguna de ambas concepciones podría ni estaría dispuesta, en pro del interés de su respectiva clientela, a eliminar el Estado social.

En tercer lugar, mientras que por la parte conservadora no existe una teoría consistente ni una estrategia realista para la reordenación social del Estado del bienestar, la situación no es mejor en el sector de la izquierda.

No obstante, el Estado social continúa siendo un hecho teóricamente discutido pero en la realidad firmemente enraizado en el orden social de las sociedades capitalistas avanzadas.⁶² Dicho brevemente, parece que el Estado social, aunque sea objeto de ataques de la derecha como por la izquierda, no puede ser sustituido fácilmente por una alternativa conservadora u otra progresista.⁶³

Es improbable el progreso del capitalismo sin Estado social. La desaparición del Estado social dejaría el sistema en una situación explosiva y de anarquía. El secreto del Estado social consiste en que, aunque sus virtudes resultan destructivas al proceso capitalista de acumulación, su eliminación resultaría traumatizante. La contradicción consiste en que el capitalismo no quiere coexistir con el Estado social ni subsistir sin él.⁶⁴

Por lo anterior, es digno de destacar un hecho estrictamente político: la firme decisión que, al menos en Europa, están mostrando los ciudadanos en la defensa del Estado del bienestar. En Europa, los ciudadanos han castigado por igual tanto al extremismo de izquierda como las políticas neotatcheristas de la derecha. Ambas prácticas han tenido igual respuesta en términos electorales: la penalización de aquellas políticas que han intentado menoscabar el Estado del bienestar y los derechos del Estado social.

⁶² Si el neoliberalismo ha conseguido algunos éxitos electorales ello se debe al rechazo hacia las prácticas burocratizantes y centralizadoras del Estado y no de un rechazo a la provisión estatal de bienestar.

⁶³ Offe, Claus, "Algunas contradicciones en ...", p. 385.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 379-380.

2.4. Reformas al Estado del bienestar

Nadie parece discutir que el Estado del Bienestar ya no coincide con el deseable, ni de que contiene elementos que deben ser revisados. La conclusión unánime es que el Estado del bienestar debe ser reinventado.

Cinco son, a juicio de Justo Villafañe, los caminos por los que deben transitar la recuperación del Estado del bienestar: el crecimiento económico, la redistribución fiscal, la competitividad, las políticas de empleo y replanteamiento de las pensiones.

En el crecimiento económico es donde mayor consenso existe ya que alentar el crecimiento se debe convertir en prioritario para los Estados, sobre todo si aquél va orientado a paliar el desempleo. La diferencia de opiniones estriba en cómo conseguirlo.

El segundo reto es el de la redistribución fiscal. Se hace necesario reflexionar sobre la reestructuración del actual sistema impositivo que favorezca la creación de empleo y un modelo de crecimiento económico sostenible.⁶⁵

La competitividad es el tercero de los retos del Estado social. Sólo si se obtienen ventajas competitivas se puede garantizar el crecimiento y el mismo Estado social. Competitividad sin sacrificar la protección social mínima a la que todo trabajador tiene derecho.

El empleo constituye el cuarto reto del Estado del bienestar. El pleno empleo era en el pensamiento económico tradicional un signo de buen funcionamiento del sistema. Sin embargo, en la actualidad los precios estables son considerados por las capas más influyentes de la sociedad como un signo de excelencia económica. El desempleo se ha convertido en un instrumento para estabilizar los precios, porque quienes tienen influencia política se ven más perjudicados por la inflación que por el paro. También es urgente promover un sistema de reparto del empleo, incentivando a las empresas que efectúen nuevas contrataciones a cambio de eliminar las horas extraordinarias de su producción.

⁶⁵ Borrell, J. citado por Villafañe, Justo, *op. cit.*, p. 6.

El quinto reto se refiere al replanteamiento del sistema de pensiones. En este sentido aparecen evidencias a favor de reformar los sistemas de pensiones basados en el reparto tradicional e incorporar algún sistema de capitalización que asegure unos ingresos suficientes al final de la vida activa de cada trabajador. El sistema público de pensiones asumiría la obligatoriedad de suministrar una “pensión mínima”. El mayor problema para pasar del viejo modelo público y monopolístico al nuevo privado y competitivo estriba en como enfocar la transición.⁶⁶

La propuesta de reformas al Estado del bienestar que presenta Bertha Alvarez contempla los siguientes ejes principales:

- Reformas económicas: el mercado
- Reformas institucionales: la burocracia
- Reformas políticas: la democracia
- Reformas sociales: la justicia social

Reformas económicas: el mercado

Modificar la relación entre Estado y mercado es imprescindible para salir de la presente crisis económica, dicen los neoliberales y neomarxistas. Los primeros proponen medios de abrir campo al mercado, reduciendo el papel económico del Estado, y de su política social en particular. Los neomarxistas optan por defender el actual nivel de intervención estatal, que ha mejorado el nivel de vida de la clase obrera, pero exigen su ampliación hasta que signifique una modificación estructural del sistema económico, alejándolo de los principios del capitalismo.⁶⁷

Reformas institucionales: la burocracia

Dos tipos de soluciones se discuten para los problemas de excesiva burocratización y profesionalización de las instituciones del Estado del bienestar: las relativas a la

⁶⁶ Villafañe, Justo, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷ Alvarez, Bertha, *op. cit.*, p. 25.

estructura y funcionamiento de las mismas, y las relativas a su equilibrio con otras instituciones sociales capaces de cumplir funciones asistenciales.

La reforma propuesta por los neoliberales pretende introducir mecanismos de mercado en la aplicación de la política social. El remedio de la ineficiencia es la competencia, tanto de los departamentos administrativos con las empresas privadas, como los departamentos entre sí.

A los recortes en los gastos administrativos, la nueva izquierda propone una reestructuración que no supone necesariamente reducción de recursos. La descentralización de las competencias a nivel local, la delegación en niveles inferiores de la administración y en los trabajadores de los servicios, y la combinación de las diferentes especialidades en cada equipo.⁶⁸

La segunda cuestión discutida es cuál es la mejor relación de las instituciones estatales con otros agentes de asistencia: el sector privado, el voluntario, el religioso, el informal y el familiar. Los neoliberales defienden una vuelta al sector privado y a la familia como principales fuentes de bienestar. Los neomarxistas insisten en desarrollar y reestructurar el sector estatal para mejorar su capacidad en este campo.⁶⁹

Reformas políticas: la democracia

Neoliberales y neomarxistas señalan una contradicción entre Estado del bienestar y democracia que empuja al crecimiento constante del gasto. Los ciclos electorales y la ilusión fiscal tendrán como consecuencia el desprestigio del sistema político y la generalización del fraude y la resistencia fiscal entre los ciudadanos.⁷⁰

La propuesta más radical es incluir en la Constitución una norma que exija el equilibrio presupuestario o en su defecto fijar "techos" al gasto público.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 31.

La respuesta de la izquierda al problema del ciclo electoral empieza por negarle unos costes tan amplios como los descritos por los neoliberales. No conviene establecer límites legales rígidos a la actividad de los políticos sino fomentar la responsabilidad de éstos y de los ciudadanos que les eligen.

Reformas sociales: la justicia social

Los críticos neoliberales y neomarxistas del Estado del bienestar lo acusan de destruir las instituciones tradicionales de solidaridad social y de fracasar en la redistribución de la riqueza.

La propuesta neoliberal consiste en asumir la desigualdad social y un nivel de paro como características normales de la sociedad. Insisten en el mérito como principio de movilidad social que desemboca en un darwinismo social cuyos efectos sólo los propios individuos, las familias y las organizaciones de caridad, tendrán derecho a paliar. El desmantelamiento del Estado del bienestar pondrá fin al poder de las clientelas, organizadas en grupos de presión, y devolverá a los individuos su responsabilidad, su libertad, y su propiedad.

El abandono de los objetivos universalistas a favor de programas selectivos, dirigidos a las necesidades más acuciantes, simplificaría el sistema y ahorraría recursos.

La selectividad no acabaría con el problema de las clientelas creadas por los programas, que luchan por su mantenimiento y el progresivo incremento de sus recursos. Frente a la solución neoliberal de fragmentar estos grupos eliminando las políticas que les benefician, los socialdemócratas proponen soluciones de arbitraje o concertación entre los grupos, para lo cual deben conservar o incluso reforzar su organización.⁷¹

El mantenimiento del Estado del bienestar para por la reforma del sistema de pensiones. La privatización es la solución neoliberal.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 34-35.

Otra solución es el incremento de la participación de los impuestos en la financiación de la Seguridad Social, o la exclusión de los seguros médicos de ésta. Por último, introducir elementos de capitalización en el sistema público permitiría el abandono gradual, y parcial, del sistema de reparto, creando un fondo para las generaciones intermedias.

2.5 El Estado del bienestar en México

La forma en que se manifestó el Estado del bienestar en nuestro país tiene una especificidad propia que responde a las circunstancias especiales que determinaron su proyección y aplicación concreta. La idea original nacida en Gran Bretaña y Alemania no se llevó a cabo al pie de la letra, sufrió obvias modificaciones.

De entrada no se puede hablar de la existencia plena de un Estado benefactor como el de los países capitalistas avanzados. Nuestro Estado benefactor está representado por el nacional-populismo cardenista fenecido en el periodo de López Portillo. Nuestro Estado benefactor adoleció de vejez prematura porque cuando empezaba a crecer y a incrementar el número de sus beneficiarios, lo alcanzó la crisis del financiamiento y de la legitimidad. Se ciñe la sombra del neoliberalismo como amenaza a su continuidad.

Los estudiosos conciben al nacional-populismo como un movimiento político policlasista, donde predominan los intereses y la dirección burguesa, con fuerte apoyo popular, en el cual están diluidas por la demagogia las fronteras de clase. Las principales características de la ideología nacional-populista son

(...)una retórica dirigida contra la oligarquía y el sistema vigente, (...) Otros componentes de importancia (...), han sido el nacionalismo y el antiimperialismo, (...) De todos modos la ideología es secundaria en estos movimientos,(...) La fuente de poder es aquí el líder, y no la ideología, de modo que los contenidos de ésta pueden ser variados por el líder con cierta libertad.⁷²

⁷² Graciarena, Jorge citado por Octavio Ianni en *La formación del Estado populista en América Latina*, México: Era, 1984, pp. 42-43.

De lo anterior se desprende que, al igual que en los países capitalistas avanzados, en México, y también en latinoamérica, el populismo es un fenómeno político cohesionador y atemperador del conflicto social, surgido (y liderado) por el capital, pero con un amplio respaldo popular debido a la ideología y carisma del líder que oculta la lucha de clases.

El Estado del bienestar latinoamericano es, para Guillermo Farfán, un "mecanismo de regulación estatal y estabilización capitalista que tiene como presupuesto, por un lado, la implementación de políticas expansionistas de corte keynesiano y estructuralista, para el caso específico de América Latina, y, por otro, la formulación de un compromiso de tipo corporativista, predominantemente, entre el Estado y el movimiento obrero que atiende a la consecución tanto de las reivindicaciones obreras, como a la administración centralizada y burocrática de las mismas."⁷³

El origen de esta modalidad estatal en nuestro país lo localizamos con la Revolución Mexicana de 1910 que culmina con la Constitución de 1917. Ésta no representa todavía el Estado social en su plenitud, pero es un avance substancial debido a que establece el reconocimiento jurídico de la clase trabajadora y de la lucha de clases. Esta Constitución se sustenta en una política de masas que desemboca en una alianza de clases, base de un pacto social corporativo.⁷⁴

A pesar de que las clases subordinadas lograron imponer una constitución propia del Estado social, ello no significa que éste emergiera automáticamente. Hubo un periodo de transición, que va de 1917 a 1935, en el que maduraron las condiciones de acumulación y en el que se organizan las fuerzas sociales, en especial el proletariado como clase subalterna fundamental en sustitución del campesinado. También se definieron los dos polos del bloque en el poder; aquellos que impulsaban la cristalización del Estado social como estrategia de desarrollo del país, y los que seguían privilegiando una concepción de trato autoritario hacia las clases subalternas. Los primeros liderados por el presidente Cárdenas y los segundos por el ex-presidente Calles pero se imponen los primeros. Podemos afirmar que con Cárdenas

⁷³ Farfán, Guillermo, *op. cit.*, p. 72.

⁷⁴ Alonso, Jorge, *op. cit.*, p. 31.

se sientan las bases del Estado social mexicano pues su mérito fue traducir lo social en una política de concesiones hacia los dominados con el propósito de amalgamar una alianza con el proletariado y campesinado, que permitió la derrota de la parte estatal que impulsaba el proyecto no social.⁷⁵

El Estado mexicano posrevolucionario propuesto por Cárdenas procurará un beneficio social para las masas campesinas y trabajadoras controladas con modalidades paternalistas y autoritarias, en un afán de procurar el desarrollo capitalista. Es un Estado clasista, pero con autonomía respecto a la débil burguesía nacional a la que trató de consolidar. El papel de este Estado fue muy activo. Se trató de un Estado empresario y propugnador de la economía mixta. Fomentó el crecimiento económico, y logró una prolongada estabilidad política. Impulsó la creación de un mercado interno, y tuvo que someter a las clases trabajadoras rurales y urbanas para que se adecuara a los modelo de desarrollo capitalista. Se convirtió en Estado benefactor y árbitro de los conflictos sociales. Después del cardenismo las reformas sociales se fueron vaciando y quedando sólo como referencia demagógica.⁷⁶

La consolidación de la Ley del Seguro Social y la creación del IMSS, obedecieron a la capacidad del Estado mexicano y del movimiento obrero representado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) de establecer una especie de pacto social que garantizaría el desarrollo económico que comprometía al Estado a colaborar en el bienestar de los trabajadores. El surgimiento posterior del ISSSTE confirma la presencia estatal en la regulación del desarrollo del país. Indudablemente, el inicio de la fase del desarrollo estabilizador neutraliza durante mucho tiempo la actividad expansionista del Estado mexicano, lo que se va a traducir en la supeditación del crecimiento de las instituciones de bienestar social a la prosperidad de la economía mexicana.⁷⁷

⁷⁵ Garza Toledo, Enrique de la, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México: Colmex, 1990, p. 28.

⁷⁶ Alonso, Jorge. *op. cit.*, pp. 31-32.

⁷⁷ Farfán, Guillermo, *op. cit.*, pp. 73-74.

Fue durante el gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946) cuando se afianzó el Estado interventor corporativo que perduró prácticamente intacto hasta los años ochenta. Su principal sustento fue la creación del PRI, en el cual los sectores sociales tradicionales y modernos fueron incorporados mediante mecanismos de representación corporativos.⁷⁸

El atraso económico, social y político del país impuso, a partir de los años cuarenta, un límite al desarrollo de la actividad social del Estado. En México se habían sentado prematuramente las bases jurídicas de lo social sin una base material suficientemente desarrollada. En México después del cardenismo hubo todavía un periodo de maduración del Estado social que culminó hacia 1955; en este periodo la acumulación de capital descansó sobre todo en la reducción del salario real de la clase obrera.⁷⁹

Entre los años cuarenta y sesenta buena parte de la masa del gasto para la reproducción social de la fuerza de trabajo asalariada en México procedió del sector público a través de algunos mecanismos de subsidio no sólo para la asistencia médica, la educación básica y la vivienda popular, sino también para la alimentación básica. No obstante, la inversión pública en el sector de empresas paraestatales y en la construcción de infraestructura para el desarrollo productivo (comunicaciones, carreteras, sistemas de electrificación) tendía a incrementarse más que el gasto de asistencia social.⁸⁰

El Estado social mexicano sufrió su primera crisis en los años setenta. El movimiento de 1968 fue un primer llamado de atención. El régimen de Echeverría trató de sostener y revitalizar la base consensual del Estado en su vertiente de concesiones a las clases subalternas. Pero su política de "desarrollo compartido" se

⁷⁸ Por ello el Estado benefactor en México es meritocrático particularista o conservador corporatista, ya que se desarrolla un sistema de seguridad social con privilegios para los grupos ya atendidos y administrado por una agencia única. Por ello, se afirma que se crea una "ciudadanía segmentada" donde la creación de programas sociales se da selectivamente para privilegiar a categorías profesionales específicas y organizacionalmente fuertes (militares, profesores federales y trabajadores estratégicos). Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico: 1867-1994" en Varios autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Instituto Mora/UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, 1996, p. 212.

⁷⁹ Garza Toledo, Enrique de la, *op. cit.*, p. 29.

ofrecía en medio de una crisis económica de enormes proporciones. A pesar de los esfuerzos por revertir el deterioro del Estado social, hacia 1976 el proyecto fracasó y entró en un nuevo periodo de reestructuración en lo político y en lo económico, llegándose a hablar de la crisis del Estado social.⁸¹

El estallido de la crisis a mediados de 1982 señala el agotamiento de las condiciones materiales del pacto social: la política de sustitución de importaciones, ampliación del mercado interno, nacionalizaciones y protección a la industria nacional. Pero esos pilares se apoyaban también en un sólido compromiso político: las grandes movilizaciones de masas obreras y campesinas. La crisis puso al descubierto todos los desequilibrios de la economía acumulados durante el periodo de la sustitución de importaciones y del "desarrollo estabilizador".

La lógica descrita permeó también el proceso de construcción y maduración del sistema de políticas sociales en México. Junto al discurso revolucionario de justicia social, universalista, aparece una realidad fragmentada, corporativista. Los grupos corporativos no sólo fueron los vinculados a las tradicionales cúpulas sindicales y empresariales, sino que abarcaron grupos de interés relacionados con diversas áreas del Estado, al interior de la burocracia, o como proveedores de insumos, contratistas de obras y grupos profesionales. La expansión de actividades estatales favoreció la construcción de lealtades y, por ende, la consolidación del poder político.⁸²

En la década de los ochenta, México entró en un viraje económico, en la política, en las relaciones entre las clases y con el mundo. El capital y su Estado organizan su salida de la crisis a través de una reestructuración de su economía, una nueva inserción en el mercado mundial y, en consecuencia, un nuevo modo de dominación.⁸³ El cambio propuesto significó la inversión del Estado social mexicano y

⁸⁰ González Madrid, Miguel, *op. cit.*, p. 162.

⁸¹ Garza Toledo, Enrique de la, *op. cit.*, p. 30.

⁸² Pardo, Ma. del Carmen, *op. cit.*, pp. 25-26

⁸³ Gilly, Adolfo. "La modernización del capitalismo mexicano" en *Nuestra caída en la modernidad*, México: Joan Boldó i Climent, 1988, p. 10.

sus pilares sociales: incrementos salariales, organización obrera, reparto agrario ejidal, educación socialista, protección social del Estado.⁸⁴

Cabe así considerar los periodos gubernamentales de 1971 a 1982, para encontrar la clave que nos permita explicar la evolución de una política expansionista fundada en los principios keynesiano-estructuralistas de administración de la demanda efectiva y de la inversión, en el marco de un deterioro constante de la estructura económica que culminará, precisamente, con la bancarrota de ese paradigma de gestión estatal.

El viraje más sobresaliente del gobierno de Miguel de la Madrid se produce cuando se decide abandonar la concepción intervencionista del Estado, para dar paso a un esquema neoliberal, con implicaciones en dos niveles: 1) el Estado deberá desempeñarse dentro de un nivel ligado a la eficiencia y de una dimensión mucho más reducida, perceptible a través de una política de reestructuración del sector estatal y paraestatal, así como del gasto público; y, 2) en materia de bienestar social en particular, el Estado deberá establecer una forma de relación diversa para con la sociedad, caracterizada por el desplazamiento de una parte de la responsabilidad estatal hacia el resto de los grupos y clases sociales y por la alteración del compromiso político que garantizó al movimiento obrero oficial, durante varios años, la aplicación de políticas expansionistas necesarias para la afirmación de su legitimidad política ante la clase trabajadora.⁸⁵

Existe un gran debate contemporáneo en relación con el Estado del bienestar. Detrás de este debate están las fuerzas sociales que lo sustentan en nuestro país. En efecto, a partir de 1982, con el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid, los campos quedaron perfectamente delimitados. En uno tenemos a los defensores del proyecto neoliberal: la gran burguesía, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y la burocracia política que integra el actual gobierno. En el otro campo, se ubica el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, grupos

⁸⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁸⁵ Farfán, Guillermo. *op. cit.*, p. 71.

disidentes dentro del Partido Revolucionario Institucional y organizaciones campesinas, sindicales y populares.

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que las estrategias del Estado benefactor en México no han respondido a un diseño de largo plazo, que efectivamente busque soluciones de fondo, sino más bien a modalidades coyunturales imaginadas por los distintos gobiernos. La política social se ha marcado dentro de programas de muy corto plazo, que han servido más bien como paliativos que como soluciones a los problemas. El objetivo es mantener una imagen de un Estado dedicado al bienestar de sus grupos económicamente menos afortunados, que permitiera fortalecer el ámbito del ejecutivo, la institución presidencial y la figura del presidente.⁸⁶

⁸⁶ Pardo Ma del Carmen, *op. cit.*, p. 26

CAPITULO 3. EL ESTADO NEOLIBERAL

El Estado moderno es una máquina pero es una máquina que se reproduce sin cesar. En los países de occidente, lejos de ser la dimensión política del sistema capitalista, una superestructura, es el modelo de las organizaciones económicas; las grandes empresas y negocios, a imitación suya, tienden a convertirse en Estados e imperios más poderosos que muchas naciones. (Octavio Paz, 1978)

En el capítulo anterior estudiamos al Estado del bienestar como la modalidad estatal que el capitalismo de fines del siglo XIX y principios del XX adoptó para enfrentar los graves problemas del momento, en especial la Gran Depresión de 1929, las secuelas de la Primera y Segunda Guerra Mundial, la aparición de la ideología socialista y la agudización del conflicto de clases, en especial la iniciativa organizativa de la clase obrera.

El Estado del bienestar hizo frente exitosamente a la problemática que se le planteó ya que logró la permanencia del sistema económico, sin embargo nuevos problemas de tipo estructural en el capitalismo mundial en la década de 1970 como la estanflación, la pérdida de legitimidad del gobiernos, disminución en la tasa de ganancia, la crisis fiscal del Estado, entre otras, han provocado un cuestionamiento severo sobre su viabilidad pues se le achacan todos los males del capitalismo actual. El Estado del bienestar está en decadencia y se ensayan nuevas modalidades estatales: el neoliberalismo, es decir el retorno al liberalismo decimonónico entre ellas.

Ante la decadencia del Estado del bienestar y con el derrumbe del socialismo autoritario, las tendencias liberales resurgen con denodado ahínco través del neoliberalismo. El neoliberalismo significa el renacimiento de las ideas liberales del siglo XIX, es especial las enarboladas por Adam Smith, David Ricardo, Jeremy Bentham, etc. y su readecuación a las condiciones actuales.

Cabe aclarar que, como vimos en el primer capítulo, este modelo de sociedad nunca se aplicó totalmente en ninguna parte del mundo y que cayó en descrédito total

ante las crisis recurrentes del sistema capitalista mundial, en especial la de 1929. Los defensores modernos de esta ideología afirman que la salvación del capitalismo actual depende que haya una aplicación cabal y sin limitación alguna de su proyecto.

La crítica fundamental tanto al liberalismo como al neoliberalismo es que dicho paradigma no ha podido resolver los problemas de pobreza, desigualdad y subdesarrollo. El libre mercado es incapaz de enmendar los graves daños que la sociedad industrial ha provocado. A las políticas liberales se les reconoce éxito en el crecimiento de las exportaciones, en el control inflacionario en los países dependientes; pero el agravamiento de la deuda externa destruye los pocos beneficios.

3.1 Definición y caracterización

Definir y acotar al Estado neoliberal, es decir del Estado que propugna que la mano invisible del mercado regule toda actividad social, es sumamente complejo debido a que, posiblemente, no existe un término que despierte tanto interés y, a la vez, tanta confusión como lo es la libertad.

La libertad es un concepto estudiado desde épocas remotas por escritores, poetas, políticos, gobernantes, teólogos, juristas, sin que exista un consenso sobre su significado. El concepto libertad varía según la época histórica, el país, la experiencia, la profesión o actividad y la corriente de pensamiento del autor. Buscar un concepto unívoco sobre la libertad escapa a los alcances de este trabajo, por lo que le dejamos este esfuerzo a filósofos políticos y otros especialistas.

Nosotros elegimos el criterio de Benjamin Constant sobre la libertad, la cual se puede entender en dos sentidos: "la primera como una esfera garantizada de independencia personal y, la segunda, como el derecho de tomar parte en el gobierno."¹

La diferencia elaborada por Constant es de vital importancia porque de ella se desprenden los dos liberalismos: el político y el económico, que a pesar de su origen

común representan posiciones antagónicas. El primero es el que designa a la filosofía política de la libertad, del progreso intelectual y ruptura de las cadenas que inmovilizan al pensamiento. En este sentido, liberalismo significa actitud de renovación y avance. El segundo es el liberalismo económico nacido en el siglo XVIII, o sea la teoría de *laissez faire*, como aplicación específica del liberalismo individualista al fenómeno económico.² Esta es la tendencia que nos interesa en este capítulo.

Por lo tanto, liberalismo económico y liberalismo político (democracia) no son idénticos. Más aún el desarrollo del capitalismo los ha vuelto progresivamente incompatibles; esta incompatibilidad expresa el carácter antagónico de la política y la economía en las sociedades adquisitivas.³

Habiendo hecha esta esencial distinción entre los principales liberalismos estudiemos lo que significa neoliberalismo, o como la llaman eufemísticamente sus defensores economía social de mercado.⁴

El vocablo neoliberal alude a características que asume la política económica en la fase recesiva del ciclo económico. Entre las medidas más comunes se destacan: i) reducción del gasto y del déficit público; ii) congelamiento de los salarios nominales y descenso del salario real; iii) liberación de precios; iv) restricciones crediticias y elevación de la tasa de interés; y, v) devaluación y liberalización del comercio exterior. Estas medidas surgen como respuesta a la inflación descontrolada y de crisis de la balanza de pagos y usualmente integran el paquete de "recomendaciones" que el FMI exige a los países como condición de su ayuda crediticia. En suma es un

¹ Gray, John, *Liberalismo*, México: Nueva Imagen, 1992, p. 45.

² Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas político-económicas*, México: FCE, 1989, p. 30

³ Rendón Alarcón, Jorge, "La antinomia del liberalismo" en Mora Rubio, Juan (Comp.) *El discurso liberal contemporáneo*, México: UAM, 1990, p. 17.

⁴ En sentido contrario, existen pensadores que califican con extrema severidad al neoliberalismo designándolo como una política de genocidio económico aplicada por el capitalismo salvaje. Vid. Gunder Frank, André, *Capitalismo y genocidio económico. Carta abierta a la escuela económica de Chicago y su intervención en Chile*, España: Zero, S.A. 1976.

momento de la política económica, aplicada en la fase de crisis y recesión y que responde a determinadas características (tipo FMI).⁵

Una segunda acepción posible consiste en “una ideología o filosofía económica, cuyo contenido básico reside en una visión (y predica) ultra apologética del mercado.”⁶

En esta corriente se pueden destacar como líneas fundamentales las siguientes: el poder del Estado tiende a volverse excesivo, por lo cual hay que ponerle límites. El liberalismo considera que el mercado es el mejor regulador de la convivencia; es el que conduce al equilibrio. Si bien defiende la postura de que el Estado intervenga lo menos posible, también teme profundamente la actuación de las masas. Los participantes ideales serían los individuos.⁷ Se defiende la libertad individual, la libertad de iniciativa económica frente a la acción estatal. Esta tendría que proteger los derechos individuales.⁸

Los rasgos principales del modelo neoliberal son los recortes salariales o que los salarios tengan el nivel más bajo posible; desmantelamiento del Estado benefactor; disminución de la actividad económico-social del Estado; desviación de los recursos del Estado hacia áreas que sean rentables para la valorización del capital y cambios en la reproducción de la fuerza de trabajo. El objetivo central de este modelo es incrementar la porción no pagada del tiempo de trabajo socialmente necesario y, por tanto, incrementar la competitividad internacional y las ganancias.

Una tercera acepción de la palabra neoliberal sería entenderla como “un determinado patrón de acumulación vigente en cierto periodo histórico y en ciertos países de América Latina.”⁹ Las características de este nuevo patrón de acumulación serían: a) avance del proceso de industrialización hacia sectores más pesados o

⁵ Valenzuela Feijóo, J. Carlos, “El Estilo neoliberal y el caso mexicano” en Laurell, Asa Cristina (Coord.) *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1994, p. 10.

⁶ *Ibidem.*, pp. 9-10.

⁷ Como liberales, consideramos la libertad del individuo, o de la familia, al juzgar las organizaciones sociales, como fin último. Ludwig von Mises, *Liberalismo*, España: Planeta-Agostini, 1994, p.10.

⁸ Alonso, Arturo, “Introducción. Cuestionar al Estado” en *El nuevo Estado mexicano. I. Estado y economía*, México: Nueva imagen, 1992, pp. 16-17.

⁹ Valenzuela Feijóo, J. Carlos, *op. cit.*, p. 12.

complejos; b) aumento en el grado de monopolio; c) patrones más regresivos en la distribución del ingreso (mayor tasa de plusvalía); d) mayor apertura externa; e) dinamización de las exportaciones manufactureras; f) dinamización de la productividad del trabajo y g) tendencias al autoritarismo político y al desahucio de las formas políticas demo-burguesas.¹⁰

Para los efectos de este trabajo utilizaremos la segunda definición de neoliberalismo.

Si ya hemos definido el neoliberalismo, ahora nos corresponde entender al Estado neoliberal. Si como observamos el neoliberalismo es una tendencia que se caracteriza por su lucha en contra del Estado máximo, y que propugna como mal menor la existencia de un Estado mínimo. El Estado mínimo liberal se reduciría a resguardar el orden interno, a la defensa territorial frente al exterior; tendría que garantizar la interacción de los individuos. Se aceptarían ciertas tareas de tipo económico que no podrían llevar (y sólo mientras no sean rentables) los individuos.

El Estado neoliberal se caracteriza por la separación entre Estado y economía y su intento por restringir la política a la llamada sociedad política, es decir, por tratar de despolitizar las relaciones económicas y sociales. Al tratar de escindir política de economía, acuñará un concepto de sociedad reducida a los productores, por un lado, y los ciudadanos por el otro. Estado de ciudadanos y sociedad de propietarios es también de la abolición del concepto de clase social.

3.2 Antecedentes y evolución histórica

Marcar una época precisa del nacimiento del liberalismo es de suma dificultad, en virtud de que la idea de libertad ha sido tratada desde la antigua Grecia en los trabajos de Pericles, de Protágoras, Gorgias y Demócrito. En Roma encontramos testimonio en los trabajos de Tito Livio, Tácito, Cicerón y Marco Aurelio.

¹⁰ Valenzuela Feijóo, J. Carlos, "El patrón de acumulación secundario-exportador y su variante neoliberal" en Mora Rubio, Juan. (Comp.) *op. cit.*, p. 104.

En autores como Tomás Hobbes y Benito Spinoza ya empiezan a tomar forma las ideas liberales, aunque se desarrollarán plenamente en la época de la ilustración en siglo XIX, en los trabajos de David Hume, John Locke, Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Diderot y Condorcet. Cabe aclarar que todos estos autores manejaron la idea de libertad como el derecho de tomar parte en el gobierno (liberalismo político) en contraposición a la ideas de Adam Smith (liberalismo económico), el cual sostiene la idea de libertad como no interferencia del Estado en la acción de los individuos.

En su obra principal la *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (1776), Smith expone y defiende los principios del liberalismo económico que incluso perduran hasta nuestros días. Posteriormente David Ricardo, Jeremy Bentham y John Stuart Mill complementarán sus ideas.

Durante el ascenso de la burguesía como clase dirigente de la sociedad ambos liberalismos marcharon de la mano y jugaron un papel primordial para el desarrollo de las revoluciones burguesas y el triunfo definitivo del capitalismo ante el antiguo régimen feudal.

A pesar de lo anterior, el liberalismo económico nunca se ha aplicado íntegramente ya que en realidad se violan muchos de sus principios.¹¹ Más aún, al sobrevenir la Gran Depresión de 1929 este modelo cayó en el descrédito total y sus principios fueron sustituidos por políticas que favorecían la actividad económico-social del Estado, es decir un capitalismo regulado.

Inclusive a finales de la década de 1960 eran pocos los que pensaban seriamente en el regreso y florecimiento del liberalismo. Friederich Hayek fue quien mantuvo viva la llama liberal con sus críticas hacia el socialismo, intervencionismo, keynesianismo, colectivismo y el Estado del bienestar.

¹¹ "A pesar de su breve e incompleta existencia el liberalismo ha logrado transformar la faz de la tierra mediante el desarrollo económico que se traduce en una prosperidad que ayuda a todos a mejorar en su nivel de vida. "El poder público hállase, hoy en día, por doquier, en manos de las fuerzas antiliberales (...) Esos mismos idearios han auspiciado, en la esfera interna de cada país, experimentos socialistas que han servido tan sólo para reducir la productividad del factor trabajo y aumentar la necesidad y la pobreza. Sólo quien voluntariamente cierre los ojos a la realidad puede dejar de ver por doquier signos anunciadores de una inminente catástrofe económica de ámbito mundial. El antiliberalismo apunta hacia el colapso de nuestra civilización." *Vid.* Luwdig von Mises, *op. cit.*, p. 17.

A fines de los años setentas en la Gran Bretaña surgen el Instituto de Asuntos Económicos (IAE), el Instituto Adam Smith y el Centro de Estudios Políticos, los cuales ganaron simpatizantes influyentes dentro del Partido Conservador liderado por Margaret Thatcher.

Sin embargo, el esfuerzo neoliberal más serio y coordinado surge en 1973 con la creación, bajo la promoción del presidente James Carter, de la Comisión Trilateral, conformada por Estados Unidos, Canadá, Japón, y los integrantes de la Comunidad Económica Europea.

En su diagnóstico de lo ocurrido al capitalismo avanzado destaca como elementos esenciales la degradación creciente de las instituciones democráticas y la legitimación de la autoridad, la expansión inorgánica, ineficiente e inflacionaria de la actividad pública y el desarrollo de un nacionalismo provinciano que se expresaría tanto en los ámbitos económicos como políticos¹². Estas tendencias serían el factor explicativo fundamental del debilitamiento del sistema.

A partir de este diagnóstico emergen como lineamientos básicos del proyecto neoliberal: i) la necesidad de evitar los denominados "excesos de la democracia"; ii) la importancia decisiva de terminar con las "distorsiones" generadas por la desmedida acción del Estado y de las organizaciones que, como los sindicatos, logran a través de sus presiones alterar lo que sería el funcionamiento normal de los mercados; iii) superar el "anacrónico" nacionalismo en sus dimensiones políticas y económicas.¹³

Lo esencial de esta estrategia sería:

... coordinar la política de los grandes imperialistas, impulsar la internacionalización del capital, lograr que las empresas transnacionales sean el eje y elemento más dinámico del proceso capitalista, confiar en ellas como arietes del desarrollo, fomentar la interdependencia incluso a costa de lesionar la soberanía nacional, reorganizar el sistema monetario a partir del acuerdo de los países industrializados, hacer del mercado y de la libertad de comercio el principal mecanismo regulador de las relaciones económicas internacionales, proyectar una política común en materia de energéticos, evitar una política ruinosa entre unos países y otros, asegurar el

¹² La versión de este diagnóstico aparece en *La gobernabilidad de las democracias*, publicada en 1975 por la Comisión Trilateral y cuyos autores son Michael Crozier, Samuel Huntington y Joiji Watanuki.

¹³ Fajnzylber, "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina" en *El Trimestre Económico*, México: FCE, Núm. 84, vol. XLVI, oct.-dic. 1979, p. 893.

abastecimiento de productos básicos y hacer descansar la cooperación internacional en la confianza mutua, la adhesión a los principios reguladores de la nueva estrategia y la convicción de que, más que problemas políticos e ideológicos, el mundo de hoy se enfrenta a las complejas situaciones a que, por encima de los sistemas sociales, plantea el desarrollo tecnológico.¹⁴

Sin embargo, el gobierno del presidente Carter dejó pendiente la aplicación de este proyecto y fue hasta el ascenso de Ronald Reagan, Margaret Thatcher, Helmut Kohl, François Mitterrand y Felipe González, entre otros, cuando logra aplicarse como proyecto real de gobierno en sus países.

3.3 La teoría y el pensamiento neoliberal

Esta formulación requiere de un apoyo teórico adecuado. En el plano económico se nutre principalmente de la ortodoxia neoclásica dirigida a demostrar la ineficiencia de la acción pública. En el ámbito de las relaciones económicas internacionales destaca el principio de las ventajas comparativas, como lo propuso David Ricardo en el siglo XIX.

Para legitimarse políticamente, este proyecto articula en torno a él a sectores influyentes de la sociedad para presentarse como la fuerza lúcida capaz de garantizar la expansión y prosperidad del sistema capitalista. Esto significa la presencia de los puntos de vista neoliberales en funcionarios del gobierno, ejecutivos de grandes empresas, banqueros, académicos e intelectuales y en foros multilaterales.

El argumento central del neoliberalismo sería el siguiente:

(...) en la medida en que se creen las condiciones económicas y políticas adecuadas para la expansión "transnacional" se logrará la asignación de recursos óptima, que elevará la eficiencia del uso de los recursos a nivel mundial, disminuyendo los costos de producción de los bienes y servicios que la humanidad requiera, estimulando el proceso de innovación tecnológica, cuyos frutos terminarán difundándose a lo largo y ancho del planeta y otorgando a los consumidores del mundo entero la posibilidad de escoger, en función de un sistema de precios que refleje los costos reales, aquellos bienes y servicios que en mayor medida pueden contribuir a incrementar su bienestar. Cada país terminaría especializándose en la producción de aquellos bienes y servicios susceptibles de ser producidos eficientemente con la dotación de factores productivos

¹⁴ *Ibid.*, p. 895.

disponibles, los que se intercambiarían en un mercado libre que generaría una distribución equitativa de los beneficios. En este marco la acción principal del Estado consistiría en crear las condiciones adecuadas para el libre funcionamiento del mercado.¹⁵

De esta manera el neoliberalismo busca un remedio a las dificultades actuales del capitalismo. Se considera que las políticas de estabilización de la posguerra se basaron en una teoría económica infundada o mal orientada, de modo que agravaron la inestabilidad del sistema en lugar de corregirla. De esta forma los fracasos de las políticas keynesianas aplicadas desde la Segunda Guerra Mundial ocasionaron la revitalización del liberalismo y de sus autores en sus distintas ramificaciones: el monetarismo: Friedman, Harberger, Knight; la Escuela de la Elección Pública: Buchanan y Tullock; la Escuela Austriaca: Hayek y Von Mises; y el Anarcocapitalismo: Nozick. A continuación presentamos los argumentos de algunos de estos autores en los temas más relevantes para la política.

La sociedad. Los liberales sostienen que la "unidad última funcional en la sociedad no es el individuo, sino la familia."¹⁶ Asimismo definen a la sociedad como "una asociación de individuos deseosos de actuar conjuntamente, de cooperar entre sí. Frente a la aislada actividad individual, tal acción concertada, basada en el principio de la división del trabajo, posee la ventaja de generar una productividad mayor."¹⁷ La sociedad sería un sistema autosuficiente y autorregulable sin injerencias o ayudas de cualquier tipo.

Los sistemas sociales. En este tema los liberales argumentan que el "problema básico de la organización social es cómo coordinar las actividades económicas de gran número de gente."¹⁸ Básicamente existen dos sistemas de cooperación humana que, bajo el signo de la división del trabajo, cabe imaginar, o sea, el que ampara en la propiedad privada de los medios de producción y el que se basa en la propiedad comunitaria de los mismos. Denominamos a este segundo socialismo o comunismo y

¹⁵ *Ibid.*, pp. 893-894.

¹⁶ Friedman, Milton. *Capitalismo y libertad*, España: Rialp, 1970, p. 53.

¹⁷ Mises, Ludwig von. *op. cit.*, p. 35.

¹⁸ Friedman, Milton. *op. cit.*, p. 27.

a aquél liberalismo o también capitalismo. Obviamente los liberales son partidarios del segundo, ya que "en una sociedad basada en la división del trabajo, el capitalismo, o sea la propiedad privada de los medios de producción, constituye el único sistema de cooperación humana viable. Aseveran, igualmente, que el socialismo, el orden colectivo en el que el estado controla el destino de los medios de producción, es totalmente inválido."¹⁹ El liberalismo es pues la única opción.

El liberalismo. Los neoliberales son incrédulos ante la implementación de políticas que no estén sustentadas en la economía de mercado pues la "organización económica es importante como medio para el fin de la libertad política, por sus defectos sobre la concentración o dispersión del poder. La clase de organización económica que produce libertad económica directamente, es decir, el capitalismo competitivo, produce también libertad política porque separa el poder económico del poder político, y de esta forma permite que uno contrarreste al otro."²⁰

Para que no exista duda aclara que "hay una íntima conexión entre la economía y la política, que solamente son posibles ciertas combinaciones de organizaciones política y económica, y que, sobre todo, una sociedad que es socialista no puede ser también democrática en el sentido de garantizar la libertad individual."²¹

Economía. Los neoliberales ven a la economía como "un mecanismo autoimpulsado y autorregulado, donde prevalece una tendencia al establecimiento de empleo pleno. La flexibilidad de los salarios, de los precios y de las tasas de interés asegura el mecanismo. En tal sistema los traspiés del empleo pleno son transitorios y los desequilibrios se eliminan en forma rápida y eficaz."²²

Esta escuela percibe a la economía como algo que normalmente se encuentra en equilibrio o cerca del equilibrio, de modo que no puede mejorar por las intervenciones de la política económica. La teoría se basa en dos postulados fundamentales: 1) los

¹⁹ Mises, Ludwig von. *op. cit.*, p. 36.

²⁰ Friedman, Milton, *op. cit.*, p. 23.

²¹ *Ibid.*, p. 21.

²² Feiwel, George, "Samuelson y la era posterior a Keynes" en *El Trimestre Económico*, México: FCE, núm.193, vol.XLIX, ene.-mar. 1992, p. 145.

mercados se vacían en forma instantánea todo el tiempo, y 2) los actores económicos racionales observan un comportamiento optimizador.

El mercado. En cuanto al mercado afirman que el mecanismo del "intercambio puede producir coordinación sin usar la fuerza. El modelo que funciona en una sociedad, organizada sobre la base del intercambio voluntario, es una economía de intercambio con libre empresa privada (lo que hemos llamado el capitalismo competitivo)."²³

Agregan que mientras se "mantenga la libertad efectiva de intercambio, la característica central de la actividad económica con la organización de mercado, es que impide que (en la mayoría de la actividades) las personas interfieran unas con otras."²⁴

Economía de mercado. Los economistas partidarios del liberalismo económico hacen hincapié en que la economía de mercado es la "más eficiente en materia de asignación y producción; que es un mecanismo autoequilibrador intrínsecamente estable capaz de eliminar el exceso de oferta y de demanda, y que es una fuente de libertad económica y un medio para alcanzar la libertad política. Es característico de estos economistas que tiendan a minimizar las "imperfecciones del mercado", así como la dinámica y los costos de la etapa de transición."²⁵

La política económica. Los monetaristas creen que la causa principal de la inflación es el excesivo crecimiento de la oferta monetaria y que para controlar las tendencias inflacionarias el gobierno debe fijar y publicar cada año los objetivos de crecimiento monetario. Los monetaristas arguyen que las políticas económicas keynesianas son dañinas a largo plazo y específicamente tienen consecuencias inflacionarias. Los esfuerzos del gobierno por reducir el desempleo son particularmente dañinas a largo plazo y específicamente tienen consecuencias inflacionarias. Los esfuerzos del gobierno por reducir el desempleo son particularmente dañinas en virtud de que existe acuerdo con los monetaristas, una "tasa natural de desempleo": los esfuerzos por mantener el desempleo debajo de ese nivel tiene efectos inflacionarios.²⁶

²³ Friedman, Milton, *op. cit.*, p. 28.

²⁴ *Ibid.*, p. 30.

²⁵ Feiwel, George, *op. cit.*, p. 145.

²⁶ King, Desmond S., *op. cit.*, p. 120.

La propiedad privada. El neoliberalismo cree firmemente que la propiedad privada es el derecho primordial de los individuos; es un derecho que garantiza la libertad de los individuos. A propósito dice que "conviene sean de propiedad privada los medios de producción y, además, que la desigualdad de rentas y patrimonios resulta consecuente con lo anterior, patentizada queda la justificación moral del derecho dominical y del sistema capitalista que en él se basa."²⁷

Más adelante nos dicen que el liberalismo "reclama la propiedad privada de los medios de producción; jamás, desde luego, recomienda la colectivización de los mismos. He ahí el límite, la frontera, que el liberal traza a la actuación estatal: el respeto al derecho dominical privado."²⁸

Empleo. Los liberales reconocen la necesidad de implementar políticas de pleno empleo cuando las condiciones sean extremadamente difíciles, y sólo temporalmente, como durante la Gran Depresión de 1929. Después, los factores de la producción se restablecerán en forma automática por las fuerzas del mercado. A este propósito Hayek menciona que

Ningún economista que haya vivido durante la Gran Depresión, como es mi caso, puede subestimar la gravedad del problema del desempleo. No he negado que en algunos casos extremos, y principalmente por razones de tipo político, el nivel de empleo en una economía puede ser aumentado por medio de una expansión monetaria. Pero esto solamente puede hacerse por un periodo corto de tiempo, y uno debe estar consciente al hacerlo de que la situación se vuelve mucho peor en el largo plazo. El fenómeno actual del desempleo es la consecuencia directa e inevitable de las así llamadas políticas de pleno empleo de los últimos veinte años.²⁹

Friedman sostiene que en realidad no hay ninguna opción de política económica y que debemos resignarnos ante la perspectiva sombría de tener más desempleo ahora o en el futuro.

Esto implica, entre otras cosas, que para reducir la "tasa natural" de desempleo deberemos derogar las leyes del salario mínimo y eliminar las restricciones sindicales y de otra índole en el mercado de la mano de obra.

²⁷ Mises, Ludwig von, *op cit.*, p. 53.

²⁸ *Ibid.*, p. 58.

²⁹ Pizano, Diego, *op cit.*, p. 20-21.

Inflación. Los neoliberales perciben a la inflación como uno de los más graves males que aquejan a la actividad diaria de los hombres y hacia su solución enfocan sus esfuerzos. La visión de los neoliberales sobre la inflación es que es “un fenómeno monetario, en el sentido de que sólo puede producirse por un incremento de la cantidad de dinero más rápido que el incremento de la producción”.³⁰

Hay diversas forma y fuentes de la inflación (real, monetaria e institucional). No hay una sola causa (la oferta monetaria excesiva, el déficit presupuestal, la presión salarial de los sindicatos, la fijación oligopólica de los precios, la OPEP, etc.), ni hay un remedio.

Las políticas antiinflacionarias rigurosas (como la keynesiana) tenderán a dañar durante largo tiempo la estructura de la economía y de la sociedad al abatir las aspiraciones, las expectativas y las realizaciones de los actores económicos, y al inhibir la inversión y el dinamismo técnico y económico. La pérdida de producción a largo plazo y el repliegue en el progreso de la condición humana parecen tener consecuencias mucho más nefastas que los males de la inflación, por ello la solución que ellos proponen (reducción del crecimiento de la tasa monetaria en circulación). En los Estados Unidos, en la época de la reaganomía, se alcanzaron éxitos modestos en el control de la inflación pero a costa del aumento del desempleo.

Impuestos. En cuanto a los impuestos los neoliberales son partidarios de una disminución de las cargas impositivas, en especial a los estratos económicos superiores, ya que desde su perspectiva esto promoverá el ahorro y la inversión que concomitantemente traerán mayor empleo. Los neoliberales piensan en la implantación de un impuesto sobre la renta negativo, el cual consiste en que: por debajo de cierto nivel, el Estado debería complementar el ingreso de las personas; y, por encima, se les cobrarían impuestos, pero sobre una base constante.

En la realidad, lo que ha provocado la política impositiva de los neoliberales es la injusta repartición de la carga de los gastos gubernamentales sobre los estratos de menores recursos. Las grandes corporaciones han sido las verdaderas beneficiadas de la disminución de contribuciones.

³⁰ Friedman, Milton citado por Feiwel, George, *op. cit.*, p. 147

Subsidios. Este es uno de los temas que mayor desprecio generan a los neoliberales, pues consideran que es una grave intromisión del Estado en la libre actividad de los individuos. Los subsidios sólo se justifican para auxiliar a las enormes corporaciones multinacionales, sin embargo a los demás sectores de la sociedad (pequeños agricultores, artesanos, ancianos, pobres, entre otros) no se les debe ayudar. Es clara la posición de los neoliberales sobre el proteccionismo del Estado a la producción privada (a través de aranceles, subsidios, incentivos tributarios, préstamos blandos, etc.) cuando nos dice que:

Para los neoliberales un nivel excesivo de subsidios puede crear distorsiones indeseables y llevar a un abuso de fondos públicos. Pero un aumento en la inversión pública en la producción de bienes tiene problemas que pueden ser aún más serios (en particular, excesiva ineficiencia y corrupción). Por esta razón, creo que cierto tipo de subsidios a la producción pueden ser justificables en algunos casos.³¹

Si la protección de los precios agrícolas se justifica es debido a un hecho político: las zonas rurales tienen una representación excesiva en los colegios electorales y en el Congreso, ha de ser sobre la creencia de que, por término medio, los campesinos tienen rentas bajas. Aun cuando esto se aceptara como un hecho, la protección a los precios agrícolas no consigue el propósito perseguido, que es el ayudar a los campesinos³² necesitados.

La política. Para el neoliberal el campo político no es muy diferente al económico, al contrario tienden a valorar a la política como un campo donde pueden ser igualmente válidos los principios de la ciencia económica. De este modo manifiestan que "no es necesario que los economistas limiten sus investigaciones al comportamiento de personas dentro de los mercados, a las actividades de comprar y vender en sí mismas. Mediante una extensión más o menos natural de la manera cataláctica³³ de

³¹ Pizano, Diego, *op cit*, p. 36.

³² Friedman, Milton, *op. cit*, p. 230.

³³ Significa que los actores sociales intercambian bienes y servicios sin un orden predeterminado y sin ninguna entidad reguladora.

ver las cosas, los economistas pueden contemplar la política, y el proceso político, en términos del paradigma del intercambio.”³⁴

En otro pasaje nos dicen que “retrospectiva, podríamos haber esperado que los economistas desarrollaran una teoría de este género, como una extensión más o menos obvia de su postulado *homo economicus* llevándolo de los mercados a los escenarios de las instituciones colectivas. Una vez que los economistas volvieron su atención hacia la política, debieron, o al menos eso nos parece hoy, haber modelado a los electores públicos como maximizadores de utilidades.”³⁵

Por lo tanto, la actividad política se convertiría en una actividad de tipo individual y desligada del bienestar colectivo, situación que significa un giro radical en la idea original de los pensamiento político de occidente.

*El Estado*³⁶ y su actividad. Sin duda, el Estado, para el neoliberal, es de las cuestiones de mayor preocupación pues lo consideran un mal necesario un enemigo aborrecible de la sociedad y del individuo, por tal razón no es de sorprender que digan lo siguiente:

El Estado no puede igualar nunca la variedad y diversidad de la acción individual. No hay duda que el gobierno puede siempre mejorar el nivel de vida de muchos individuos imponiendo condiciones mínimas uniformes de vivienda, alimentación o vestido; igualmente el gobierno central puede elevar el nivel de actuación de muchas corporaciones locales, y quizá incluso elevar el nivel medio de todas ellas, imponiendo niveles uniformes en escuelas, construcción de carreteras, o saneamiento. Pero al hacerlo, el gobierno reemplazaría el progreso con estancamiento, sustituiría la

³⁴ Buchanan, James, “La perspectiva de la elección pública” en *Ensayos sobre Economía Política*, México: Alianza Editorial, 1990, p. 28.

³⁵ *Ibid.*, p. 33.

³⁶ Una postura diferente nos dice que “el destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y el bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de publicación de los problemas comunes”.

Y para que no dejar dudas apunta que “el Estado moderno, sólo puede cumplir su destino de desenvolver a la sociedad y a sus individuos, si reproduce las relaciones políticas, aún a costa de las relaciones de mercado. Una sociedad es políticamente más desarrollada, políticamente más moderna, en la medida en que las relaciones de poder incluyen a más personas, en el grado en que hay más ciudadanos activos participando directamente en los destinos de un país. En este sentido, la degradación de las relaciones políticas como expresión del nivel más elevado de comunidad, significa la degeneración de las relaciones sociales, la pérdida de responsabilidad social del Estado y un incentivo al recrudecimiento de los conflictos sociales.” Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México: Plaza y Valdés, 1992, p. 134.

variedad por una mediocridad uniforme. Y esa variedad es esencial para la experimentación que puede elevar a los atrasados de mañana por encima de los término-medios de hoy.³⁷

Para los neoliberales el Estado, es el enemigo y causante de los mayores problemas, por lo tanto para evitarlos debe estar al servicio del objetivos de los individuos: "En la Edad Media era frecuente la creencia de que tanto el aspecto económico como el político de la vida tenían como meta objetivos elevados, trascendentales. En cambio, desde los tiempos de Adam Smith los economistas han supuesto en general que el objetivo del sector económico consistía exclusivamente en dar satisfacción a los deseos de los diferentes individuos."³⁸

Supondremos que el Estado (al igual que el mercado) no tiene otro fin "superior" que el de satisfacer los deseos de la gente que se halla dentro del mismo.³⁹

Para los neoliberales las funciones del Estado deben ser: "proveer un cuerpo general de leyes que lleve al mejor funcionamiento del mercado (...) Luego está la función de proveer, por fuera del mercado, un conjunto de bienes o servicios para algunas personas que no tienen la capacidad de ganar un nivel mínimo de salario en el mercado de trabajo. Pero esto no debe hacerse interfiriendo en el mercado."⁴⁰

Por otro lado, los neoliberales consideran que el "gobierno debe utilizar su capacidad de recolectar fondos a través del sistema de impuestos para proveer bienes colectivos que no pueden ser ofrecidos por el mercado (parques, mapas, certificación de la calidad de los productos, etc.) y para controlar externalidades negativas reales como la contaminación ambiental."⁴¹

El liberalismo no es totalmente hostil a la acción estatal pues considera que "El estado es necesario y conviene que asuma importantes tareas: no sólo debe preocuparse por la propiedad, sino también por la paz interna y externa, sin la que los beneficios del mercado libre jamás podrán llegar a aflorar."⁴²

³⁷ Friedman, Milton, *op. cit.*, p. 16.

³⁸ Tullock, Gordon, *Necesidades privadas y medios públicos*, España: Aguilar, 1974, pp. 22-23.

³⁹ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁰ Pizano, Diego, *op. cit.*, p. 37

⁴¹ *Ibid.*, pp. 37-38

⁴² Mises, Ludwig von, *op. cit.*, p. 59.

La acción gubernamental, en opinión de los liberales modernos, debe dirigirse a "proteger la vida, la salud, la libertad y la propiedad privada individual contra todo asalto. Cuanto, además, haga el aparato estatal resulta nocivo desde un punto de vista social. Peor aún sería, desde luego, un Estado que, por tanto querer abarcar, dejara de amparar la propiedad privada, la libertad, la salud y la vida de los ciudadanos."⁴³

Por último los neoliberales agregan que "la organización de la actividad económica mediante el intercambio voluntario, presupone que ya nos hemos encargado, a través del Estado, del mantenimiento de la ley y el orden para impedir el uso de la fuerza de un individuo sobre otro, para hacer cumplir los contratos contraídos voluntariamente, definir el significado de los derechos de propiedad, interpretar y hacer cumplir esos derechos, y mantener la estructura monetaria."⁴⁴

Esta postura evidencia una ignorancia y cinismo increíble debido a que el Estado capitalista es (y ha sido) un defensor férreo y decidido de las iniciativas de los particulares y una de sus funciones consiste en apoyar y subsidiar la actividad del particular; nunca el Estado ha buscado sustituir a la iniciativa privada. Precisamente el Estado ha evitado la debacle de la iniciativa privada.

*Intervención y regulación estatal*⁴⁵. A raíz de lo anterior es manifiesta la hostilidad de los neoliberales hacia la regulación estatal, que se observa cuando indican "una regulación minuciosa ha dejado de constituir una poderosa influencia intelectual en los últimos años. Y esto no en virtud de los razonamientos presentados en el capítulo anterior, sino por el gradual convencimiento de que la regulación minuciosa es (dado nuestro actual equipamiento mental y físico) imposible. El advenimiento de las tendencias representadas por Lieberman en la Unión Soviética es simplemente una de las muchas pruebas de que la planificación centralizada no parece funcionar."⁴⁶

⁴³ *Ibid.*, p. 73.

⁴⁴ Friedman, Milton, *op. cit.* p. 45.

⁴⁵ Para una consulta más detallada sobre las actividades que desarrolla el Estado y que ya no se justifica su intervención, *Vid.* Friedman, Milton, *op. cit.*, pp. 55-56.

⁴⁶ Tullock, Gordon, *op. cit.*, p. 36.

Tampoco creen que la intervención gubernamental en la economía promueva el bienestar. Por el contrario, consideran que reduce la capacidad y la flexibilidad de adaptación del sistema, su eficiencia de asignación y la rapidez de su retorno al equilibrio. Por lo tanto, casi no hay lugar para ninguna política activa. Como dice Milton Friedman:

El mercado libre permite que millones de hombres cooperen entre sí en complejas tareas sin compulsión y sin control centralizado. La mano invisible del mercado libre, por cuyo conducto los hombres que sólo tratan de promover sus propios intereses terminan sirviendo al interés público, es una fuente de crecimiento y de libertad mucho más sensible y eficaz que la mano muerta del burócrata, por bien intencionado que éste sea.⁴⁷

En lo referente a la política macroeconómica el neoliberalismo se caracteriza por su desconfianza de la intervención gubernamental, la confianza en la actividad de la economía privada, la aplicación de la regla de crecimiento monetario y del acervo de dinero como el objetivo de la política económica, y una preocupación dominante por la inflación, más bien que por el desempleo.

La crisis del Estado. Los estudiosos neoliberales observan la creciente incapacidad del Estado para gobernar en las democracias occidentales, dando lugar a una "crisis del Estado". Los indicios de esta crisis son la parálisis y deterioro en el gobierno; la decadencia de los parlamentos; la incapacidad para combatir la inflación; y el reconocimiento serio de una escasez de ideas frescas para manejar: a) el desempleo y la inflación, y b) el crecimiento de exigencias políticas, sobre el gobierno.⁴⁸ Según los neoconservadores lo que se requiere para superar la crisis es disminuir las expectativas de los ciudadanos, que haya menos participación política y que se dismantelen al menos parcialmente los servicios sociales del gobierno.

El consenso de esta escuela estriba en que para salvar las instituciones políticas es necesario aminorar las cargas gubernamentales⁴⁹. Si no se da respiro a las

⁴⁷ Friedman Milton citado por Feiwel, *op. cit.*, p. 146

⁴⁸ Benjamin, Roger, *Los límites de la política*, México, Alianza Editorial, 1991, p. 138.

⁴⁹ En México no existe sobre-dilatación de demandas provenientes de un sistema político desarrollado, pues junto a su relativo grado de desarrollo político, y su evidente subdesarrollo administrativo, muestra la omisión de deberes y responsabilidades. Más bien la administración pública no ha dado todas sus potencialidades, porque el país tampoco lo ha hecho. No se debe

instituciones políticas; si no se contienen las demandas salariales, sobre todo en el sector público; si no se modera la hostilidad de los grupos ciudadanos hacia los servicios del gobierno y otras obras públicas, el futuro político de las sociedades occidentales es oscuro.

La postura enunciada peca de ingenua, puesto que es ilusorio pensar que los diversos sectores de la sociedad civil voluntariamente y de buena gana renunciaran a los logros y conquistas, sean legítimas o no.

El gobierno. En cuanto al gobierno⁵⁰ los neoliberales piensan que "el gobierno es necesario para mantener nuestra libertad; pero la concentración del poder en manos políticas es también una amenaza a la libertad. Aun cuando los hombres que ejerzan este poder sean de buena fe inicialmente, y aunque no se dejen corromper por el poder que ejercen, el poder atraerá y formará hombres de diferente estampa."⁵¹

Estos autores son partidarios de una reforma gubernamental: "Pienso que el campo más extenso de reformas es en la actualidad el gobierno, y particularmente el gobierno federal. Si pretendemos mejorar nuestro bienestar, elevar nuestro nivel de vida y mejorar la "calidad de vida", nuestro punto de partida debiera ser una drástica reforma del gobierno."⁵²

Los gobernantes. Los neoliberales no están de acuerdo con la teoría política tradicional, su punto de vista en este tema es también innovador, pues sostienen que:

Nuestros "padres fundadores" coincidieron en su fe en una teoría política aristocrática. La teoría data, sin embargo, de Aristóteles. Según dicha teoría, los individuos eligen las personas más aptas de la comunidad, que seguidamente se reúnen en un lugar central y constituyen el gobierno. El individuo no registra sus preferencias directas de acción pública, sino que se limita a seleccionar a otros de calidad superior, que serán quienes participen en el gobierno. No son, pues, precisas frecuentes y detalladas

degradar al gobierno, se le debe desenvolver hasta su máxima potencia. *Cfr. Guerrero, Omar, op. cit., p. 132*

⁵⁰ Una opinión diferente a la neoliberal argumenta que "El gobierno primordial es propio del pasado y en la medida que un país se restrinja a él, estará más cerca de la antigüedad que de la modernidad. Al revés, entre más funciones no primordiales haya asimilado habrá tenido mayor modernización y su desarrollo político habrá florecido mucho más, de modo que no debemos asombrarnos que en las abundantes filas del servicio público encontremos a trabajadores intelectuales y trabajadores manuales reclutados indispensablemente por un Estado que ha asumido nuevos y variados cometidos por influjo de la modernidad." *Vid. Guerrero, Omar, op. cit., p. 128.*

⁵¹ Friedman, Milton, *op. cit.*, p. 50.

⁵² Tullock, Gordon, *op. cit.*, p. 68.

elecciones. Ya nadie defiende esta teoría en su forma pura, pero al discutir temas políticos con estudiosos tradicionales de las ciencias políticas, e incluso con la mayoría de las personas que han reflexionado sobre este tema y manejan la literatura tradicional, siempre he tropezado con que siguen aferrados a ciertos elementos de la "antigua fe". Para ellos el gobierno no es, como el mercado, un simple mecanismo de satisfacción, en lo posible, de nuestras preferencias: tiene un fin superior.⁵³

Más adelante aclaran que "los gobiernos democráticos no pretenden imponer valores superiores. Los políticos son personas que elegimos para actuar en una democracia; normalmente, en su campaña electoral prometen ajustarse a un programa concreto. Y una vez elegidos desean de ordinario ser reelegidos, por lo que su actuación se ajustan en lo posible a las preferencias del electorado."⁵⁴

Esto significa un giro radical en relación con las concepciones políticas inspiradas en el bien común y el bienestar general.

Déficit público. El déficit público es de enorme preocupación de los liberales y se presenta "cuando los ingresos que se obtienen son inferiores a los egresos o gastos actuales (...), y si no se incrementan los ingresos o se disminuyen los egresos el déficit o diferencia debe financiarse pidiendo préstamos. En el caso de los gobiernos nacionales, que tienen la autoridad para emitir papel moneda, los déficit presupuestarios también pueden financiarse directamente mediante la emisión de dinero."⁵⁵

El financiamiento de los gastos gubernamentales corrientes mediante endeudamientos equivale a "devorar" el valor del capital nacional...Al financiar los egresos públicos actuales mediante endeudamientos, en realidad lo que estamos haciendo es cortar el manzano para hacer leña, con lo cual reduciremos la cosecha del huerto para siempre.⁵⁶

Recomiendan reducir el déficit presupuestal:

Es necesario recortar, tal vez dramáticamente, las tasas actuales de gasto gubernamental, y/o incrementar quizá dramáticamente las tasas impositivas actuales. Cualquiera de estas dos opciones, o cualquier combinación de ellas, también debe

⁵³ *Ibid.*, p. 76.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 77.

⁵⁵ Buchanan, James, "Economía política del déficit presupuestario" en *op. cit.*, p. 14.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 15.

tener serias consecuencias económicas. Los recortes en el gasto reducirán los beneficios esperados por todas aquellas personas y grupos que han anticipado programas de expansión continuos. Los aumentos en los impuestos, reducirán los ingresos disponibles para los individuos privados, una proporción de los cuales se habrían destinado a la inversión privada.⁵⁷

Durante el reaganismo se efectuaron recortes presupuestales en diferentes rubros del presupuesto estatal, no obstante estos recortes fueron, en términos reales simbólicos y menos ambiciosos de los planteados originalmente. Otra situación paradójica fue que dichos recortes presupuestales se lograron a costa de sacrificar programas civiles, principalmente en el área de bienestar social, en contrapartida con el aumento escandaloso en el gasto militar, subsidios agrícolas y pagos de intereses.

Centralización-descentralización. Los neoliberales son contrarios a la centralización (que obstaculiza la actividad de los individuos y todo lo burocratiza), al contrario son decididos partidarios de la descentralización: "En la actualidad casi nadie piensa que convenga un elevado grado de centralización. Gran parte de los recientes esfuerzos por mejorar la eficiencia del gobierno (en particular en los Estados Unidos, y concretamente en el Departamento de Defensa) se han dirigido a crear un proceso descentralizado que funciones a la manera de un proceso de mercado en un contexto democrático."⁵⁸

Y en contraparte son partidarios de la descentralización: "Insistimos en que estos pequeñísimos gobiernos locales no solo serían capaces de llevar a cabo algunas de las actividades actuales de un modo más acorde con las preferencias locales, sino que probablemente serían además capaces de emprender otras actividades adicionales."⁵⁹

Las elecciones. Para el neoliberalismo las elecciones tienen una base simple, sin complicaciones, es una actividad sencilla de entender: los ciudadanos individuales, no elegimos entre grandes alternativas organizacionales; no elegimos entre capitalismo y socialismo. En cambio, elegimos entre alternativas políticas definidas

⁵⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁵⁸ Tullock, Gordon, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 98.

pragmáticamente y altamente particularizadas según se nos presentan indirectamente a través del proceso político. Además, realizamos nuestras elecciones sobre la base de aquella combinación de ignorancia, ideología e intereses que mejor describe nuestro estado psicológico.”⁶⁰

La emisión del voto no es totalmente consciente: “Nosotros realizamos nuestras elecciones ordinarias, que involucran complejas interacciones con otras personas y grupos, dentro de un marco o estructura de reglas que simplemente tomamos como parte de nuestro ambiente, como parte del estado de la naturaleza, por ponerlo en esos términos.”⁶¹

Por lo mismo, el ciudadano común no es totalmente consciente y dueño de sus pensamientos y actos en materia política, no vota por programas, propuestas, plataformas y políticas públicas concretas, sino por personalidades, imagen en los medios masivos, simpatía y otras situaciones subjetivas.

Sindicatos. Los sindicatos en opinión del neoliberalismo es una forma repugnante de monopolio y uno de los principales causantes de la crisis actual pues con sus excesivos aumentos de salarios provocan la inflación. El papel de los sindicatos en una economía libre es, para los neoliberales, no solicitar aumentos salariales exagerados. De esta forma nos dicen que

Los líderes de los sindicatos guardaban en su memoria la experiencia dramática de dos grandes inflaciones; de tal manera que cuando los trabajadores pedían alzas salariales exageradas en relación al aumento de la productividad, todo lo que los empresarios tenían que argumentar era que se estaban creando las condiciones para una inflación acelerada. Y hay que decir que los sindicatos se comportaron en forma muy responsable y se dieron cuenta de que para apoyar sus intereses de largo plazo debían ayudar a controlar la inflación.⁶²

Esta generación de líderes sindicales responsables está desapareciendo y está siendo remplazada por una nueva que no tiene recuerdos de la época de hiperinflación.⁶³

Los sindicatos son asociaciones aborrecibles y parasitarias que deberían eliminarse, para que el trabajador pudiera realizar una contratación de tipo individual con el patrón.

⁶⁰ Buchanan, James, “La ética del orden constitucional” en *op. cit.*, p. 38.

⁶¹ *Ibid.*, p. 39.

⁶² Pizano, Diego, *op. cit.*, pp 34-35.

La igualdad. Los liberales del siglo XVIII demandaban la igualdad para todos, tanto en la esfera política como en la civil, sobre la base de que éramos todos iguales. Los liberales actuales nos dice que "Todo eso está muy bien en el plano intelectual; pero lo que sucede es que, verdaderamente, no existe la supuesta igualdad entre los hombres, por el simple hecho de no nos conciben así nuestras madres. Los hermanos somos tremendamente disímiles (...) La naturaleza jamás se repite; nunca produce en serie".⁶⁴

Así, la igualdad jurídica se propone por razones prácticas: "Sin embargo por razones de mantener la paz social se recomienda no dar tratamiento desigual a nadie ante la ley, así como para que el hombre produzca más y mejor que el trabajador sometido y esclavizado. Estas dos razones bastan para que se le dé el tratamiento igual a los hombres ante la ley."⁶⁵

Entonces no existe la igualdad, sino solamente por pragmatismo social se realiza un igualitarismo jurídico, que muchas veces es viciado en la realidad.

Justicia social. De nuevo la descalificación total de los neoliberales, ante cualquier forma de actividad colectiva y solidaria, se observa cuando indican que

Durante los últimos quince años he tratado de entender el significado de la llamada "justicia social", y debo confesar que no he logrado aclararlo. Esta frase no tiene ningún sentido cuando se aplica a una sociedad de hombres libres. No puede existir justicia distributiva en un contexto en que nadie está encargado de distribuir... El punto esencial que debe subrayarse es que la justicia social solamente tiene sentido como concepto en una economía centralmente planificada, pero es inaplicable a los resultados de un proceso espontáneo. Una vez que uno se da cuenta de la vaguedad del término, es deshonesto continuar usándolo.⁶⁶

La justicia social es pues una invención, algo incomprensible y como es algo inventado e incomprensible, por lo tanto no existe o no tiene sentido su existencia: ¡fácil solución negar la realidad!

Asistencia social. Como en el caso de la justicia social o la seguridad social igual escepticismo despierta, entre los neoliberales, la asistencia social, ya que desde su

⁶³ *Ibid.*, p. 35.

⁶⁴ Mises, Ludwig von, *op. cit.*, pp. 46-47.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁶ Pizano, Diego, *op. cit.*, p. 28.

punto de vista la asistencia social es considerada como un esfuerzo inútil que no logrará su cometido:

(...), los impulsos caritativos de los individuos no son más fuertes en la esfera política que en la privada. Es cierto que efectúan donaciones caritativas, pero no pasan de ordinario de ser solo una pequeña parte de su renta. Cuando votan lo hacen de ordinario a favor de "programas de asistencia social" que beneficien a las gentes que despiertan sus impulsos caritativos, pero la cantidad del presupuesto nacional que están dispuestos a asignar a esta finalidad es relativamente pequeña.

Si analizamos este concepto del gasto público, veremos que normalmente su enorme mayor parte se destina a gentes que no son en absoluto pobres. Es probable que en realidad los llamados gastos en asistencia social sean fruto en gran parte de la presión política ejercida por sus beneficiarios.⁶⁷

Y siguiendo al pie de la letra los planteamientos neoliberales, en este rubro, la política social del presidente Reagan conoció recortes presupuestales en programas federales y estatales, sobre todo los dirigidos a la atención de las minorías.

Países pobres. Los neoliberales estiman la aplicabilidad plena de las fuerzas del mercado y, en general de sus recetas, en países pobres con el fin de abandonen su estado de atraso y se integren a la modernidad:

En sistemas económicos altamente desarrollados, la competencia es muy importante como un proceso de explotación mediante el cual los agentes buscan nuevas oportunidades que una vez descubiertas pueden ser aprovechadas por los demás. Estoy convencido de que esto es aplicable con mayor fuerza al caso de los países en desarrollo. El problema central de estos países es precisamente descubrir qué recursos materiales y humanos están disponibles, y para este propósito la competencia es el mejor sistema que se conoce. Muchos países en desarrollo se quejan por la ausencia de capacidad empresarial suficiente en sus territorios. Es muy claro que la causa de esta situación no es una característica inmutable de los habitantes, sino más bien la consecuencia directa de restringir el área de operación de las fuerzas del mercado.⁶⁸

De lo anterior se deduce que lo único que hace falta es que los países del tercer mundo sigan las susodichas recetas para que automáticamente la prosperidad las alcance.

El caso chileno. Los neoliberales citan como ejemplo (y también con orgullo) de la aplicación exitosa de sus recomendaciones por el gobierno de Chile: En Chile el

⁶⁷ Tullock, Gordon, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁸ Pizano, Diego, *op. cit.*, p. 29.

sistema económico está funcionando muy bien y la recuperación es extraordinaria. No tuve oportunidad de conocer en detalle el sistema de control político para tener una opinión más seria de él. Pero desde el punto de vista económico, el sistema es ahora mucho más libre en comparación a lo que había sido por muchos años. También creo que el tratamiento que la prensa internacional le ha dado a Chile es escandaloso.⁶⁹

En suma Chile es un país ejemplar que está recibiendo los beneficios del progreso y, por lo tanto, la población es afortunada y vive bien, situación que contrasta con la realidad. La represión y persecución a la población es accidental y exagerada.

Actividad pública y actividad privada. Los neoliberales marcan una distinción peculiar entre ambas esferas de actividad:

Entiendo que la distinción tradicional entre acción pública y la privada ha constituido en considerar que la primera estaba respaldada por el poder de coacción y la segunda no. Personalmente prefiero la distinción basada en la presencia o ausencia de la condición de asentimiento unánime; pero con esta definición muchas de las instituciones que normalmente se consideran privadas, como las sociedades mercantiles, habría que considerarlas colectivas.⁷⁰

Sin embargo, y a pesar de lo infalible de sus conocimientos reconocen la imposibilidad de marcar límites a la actividad pública y privada debido a que:

Téngase en cuenta que, dado el estado actual de la ciencia, es imposible llegar a conclusiones definitivas acerca de qué porción exacta de nuestra sociedad debe someterse a control público y qué porción al control del mercado. El campo es nuevo y necesitamos llevar a cabo investigaciones empíricas que definan ciertos parámetros aún desconocidos. Mientras tanto, nadie puede decir con certeza qué es exactamente lo que debe dejarse al mercado y qué es lo que debe realizar el gobierno.⁷¹

Como se observa el neoliberalismo es mucho más que una crítica del keynesianismo y rebasa en mucho al monetarismo, para proponer todo un proyecto de sociedad y no meramente un enfoque económico. El neoliberalismo no se puede reducir al monetarismo friedmaniano, porque al proponer un encadenamiento de reformas económicas, políticas, y sociales, sobrepasan ampliamente al monetarismo y se presentan como todo un proyecto de sociedad.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 38-39.

⁷⁰ Tullock, Gordon, *op. cit.*, p. 101.

⁷¹ *Ibid.*, p. 22.

El proyecto de sociedad propuesto por el neoliberalismo, a pesar de sus efectos perversos y de sus evidentes contradicciones teóricas, no encuentra formulaciones alternativas; solamente se proponen correcciones. A este respecto sus críticos manifiestan lo inexplicable de la falta de conciencia para defender los derechos sociales y frenar al liberalismo: Lo que debe preguntarse es por qué el neoconservadurismo, y su alma económico-social, el liberalismo económico, sigue ganando. Se comprende que haya una reacción contra políticas sociales que resultaron ineficientes; pero es menos comprensible cómo un retorno a políticas liberalistas no produjo una reacción para defender los derechos sociales castigados por dichas prácticas.

Bovero enfatiza que el neoliberalismo se impone porque no existe una propuesta o proyecto de la izquierda. A propósito expresa que: el éxito del conservadurismo contrasta con el retroceso de la izquierda; la izquierda carece de un proyecto frente al modelo neoliberal.⁷²

A pesar de la tendencia neoliberal prevaleciente, la realidad política es más compleja de lo que piensan los economistas conservadores, razón que hace pensar que no tendrán la oportunidad de realizar el duro experimento que desean, al menos en los países capitalistas avanzados.

3.4 La política social del neoliberalismo: el *Workfare State*

La política de bienestar es de gran preocupación para los teóricos de la Nueva Derecha⁷³. El gasto de la política de bienestar es considerada problemática en dos aspectos. Para los liberales existe la preocupación de que los beneficios del bienestar se conviertan en un desincentivo para la participación del mercado de trabajo, esto es, recibir beneficios por parte del Estado se convierten en preferible a trabajar. Para los conservadores de la Nueva Derecha, la preocupación por el bienestar es de tipo

⁷² Bovero, Michelangelo. "Un proyecto de izquierda" (entrevista concedida a José Fernández Santillán) en *Nexos*, núm 128, agosto de 1983, p. 5-6.

⁷³ Es una tendencia de pensamiento donde se fusionan o convergen las ideas liberales y las conservadoras en un programa socio-político común. *Cfr.* King, Desmond S. *op. cit.*, pp. 113-130.

moral. Se alega que la beneficencia proporcionada ha destruido a la familia y ha debilitado los sistemas naturales de apoyo social disponibles en la sociedad a través de la comunidad y la familia. Los críticos señalan que la beneficencia pública produce una cultura dependiente de la beneficencia:

(...) el daño mayor causado por el Estado de bienestar es la creación de una dependencia de la beneficencia. Como consecuencia de los principios, la escala, el modo de organización y los procedimientos prácticos del Estado del bienestar, grandes números de personas, que son capaces de mantenerse a sí mismas y a sus dependientes efectivamente, cesan de hacerlo y progresivamente se vuelven incapacitados para una futura participación independiente en la vida social de una sociedad libre. Esta dependencia individual está casi inevitablemente generalizada a familias enteras y es transmitida, por una socialización inadecuada e inapropiada, de una generación a otra.⁷⁴

Durante la época de Reagan se proponía el desmantelamiento total del *Welfare State*, que consistía en la disminución drástica de los programas de ayuda a la población necesitada.

A efecto de corroborar lo anterior dejemos la palabra a los enemigos del Estado del bienestar y la seguridad social: La reforma de la Seguridad Social era el asunto más crítico para el éxito de la Revolución Reagan. El gasto público que representaba ese programa ascendía a casi 200,000 millones de dólares al año, o poco menos de una tercera parte del presupuesto no militar. Por tanto era imposible dejar de tocarla en el proceso de reducir gastos en la medida necesaria para equilibrar.⁷⁵

Este mismo autor más adelante apunta: (...) Era llegado el momento de abordar la arquitectura básica de la Revolución reaganiana, y no sólo los detalles. Se imponía un asalto en regla a la mismísima ciudadela interior del Estado providencia norteamericano: el mastodóntico sistema de Seguridad Social, de quien dependía el bienestar de la séptima parte de la población del país. Pero la Casa Blanca estaba otra vez a oscuras.⁷⁶

Y para no dejar lugar a dudas en otra parte nos dice: Ronald Reagan había llegado a Washington gracias a la promesa de reducir el tamaño del Estado providencial. "Si

⁷⁴ R Seagalman y D Marsland citados por King, Desmond S, *op. cit.*, p.122.

⁷⁵ Stockman, David. *El triunfo de la política. Por qué fracaso la Revolución de Reagan*, México: Grijalbo, 1987, 191.

no somos nosotros, ¿quién lo hará? Y si no es ahora ¿cuándo?" Tales preguntas no admitían otra consecuencia definitiva sino la reducción de la seguridad social a sus justas proporciones.⁷⁷

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados; arrojaron un incremento en la brecha de pobreza que favorecieron las explosiones sociales como en Los Ángeles. Estos sucesos hicieron entender a los políticos conservadores la imposibilidad de llevar a cabo tan ambicioso objetivo y lo que propusieron en su lugar fue una reforma hacia lo denominado *Workfare State*.

El *Workfare State* consiste en que el Estado proporciona los beneficios como derechos otorgados y a cambio los receptores deben cumplir algún requisito. Así, los liberales desean asegurarse de que los beneficios del bienestar no excedan el salario mínimo y que haya un costo punitivo por estar en la beneficencia.

La idea del *Workfare State* fue desarrollada en Estados Unidos por Lawrence Mead en su libro *Más allá de los derechos: las obligaciones sociales de la ciudadanía*, donde argumentó que la ciudadanía debe ser vista en parte como un contrato entre el Estado y los ciudadanos, imponiendo obligaciones sobre ambos. Mead sugirió que las obligaciones sociales de la ciudadanía de trabajar a cambio de obtener beneficios de bienestar deban apuntalar los programas federales. El trabajo del gobierno es aplicar esta obligación: "el papel de la autoridad pública es precisamente hacer obligatorias las normas que la gente comúnmente afirma pero que no obedece fielmente, un punto que es especialmente amplio para la clase baja. Para los imprevistos y desmotivados para trabajar regularmente se requiere en este sentido más gobierno en lugar de menos".⁷⁸

Para Mead los programas de bienestar existentes son muy liberales, dando a los receptores beneficios sin requerir algún esfuerzo de ellos. Los programas de bienestar se han abocado a los derechos de los ciudadanos que se benefician de ellos, descuidando los deberes que impone la ciudadanía: "el principal problema con

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 193-194.

⁷⁸ Mead, Lawrence citado por King, Desmond S., *op. cit.*, p. 124.

el Estado del bienestar no es su tamaño sino su carencia de restricciones...El desafío al estatismo del bienestar no es tanto cambiar la extensión de los beneficios como juntarlos con el trabajo serio y otras obligaciones".⁷⁹

De esta forma el libro de Mead contribuyó al debate acerca del bienestar y provocó la transformación del *Welfare state* por el del *Workfare state*. La diferencia estriba en que el primero enfatiza la asistencia y el segundo la exigencia del trabajo y a la formación de los hombres para disminuir su dependencia social. "El Workfare pone el acento sobre la exigencia del trabajo y la formación profesional para reducir la dependencia social. Según esta idea el acceso a la ayuda social, que engendra la pasividad de los beneficiarios, no debe ser un proceso incondicional. Debe beneficiar a aquellos que quieren salir de su estado dependiente asumiendo, por ejemplo, una formación profesional. Los programas sociales de los años sesentas han probado su ineficiencia. Resultado: los electores-contribuyentes no quieren seguir financiándolos. El Workfare entra en ruptura con el Welfare..."⁸⁰

En síntesis, estas políticas que promulgan este esquema trabajo-bienestar ya han sido introducidas en muchas latitudes del mundo: Gran Bretaña, E.U., Australia, Francia y aun Suecia. México no es la excepción.

3.5 El neoliberalismo en México

La aplicación integral del proyecto neoliberal en los países capitalistas desarrollados aparece como una aspiración difícil de alcanzar por la fuerza económica y política de las organizaciones laborales, por el grado de afianzamiento de la democracia y por la baja probabilidad de utilizar a las fuerzas armadas como instrumento de reestructuración interna.⁸¹

La situación es distinta en los países del capitalismo semiindustrializado como el nuestro. Donde la crisis estructural que enfrenta el capitalismo mexicano le plantea la

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ Alponse, Juan María, "Solidaridad entre el welfare y el workfare" en *El Nacional*, 24 de julio de 1992, p. 8.

⁸¹ Fajnzylber, Fernando, *op. cit.*, p. 895.

necesidad de llevar a cabo un profundo proceso de reestructuración. Además, el recrudescimiento de la crisis incentiva aún más dicha necesidad.⁸²

El Estado en México debe acoplarse a este proceso de reestructuración capitalista. Se trata de cambios en la estructura, el funcionamiento y la forma del Estado y el sistema de dominación.

Los planteamientos de los funcionarios del gobierno, así como las medidas tomadas son evidencia de la orientación neoliberal de la política económica. Las divisas de austeridad, realismo y eficiencia inspiran todos los ámbitos del discurso y el proyecto económico gubernamental. Ellas dan cobertura ideológica a los programas de contracción del gasto público, de liberación parcial de precios, de reducción de salarios reales, es decir de estabilización de la economía.

Los primeros síntomas de la decadencia de la forma populista de Estado aparecen con la crisis estructural del capitalismo mexicano de 1970, durante el gobierno de Luis Echeverría. La política global que implementó, lejos de revertir el deterioro progresivo en la tasa de rentabilidad del capital, operó de modo tal que vino a acentuar los factores que la abatían⁸³. La aplicación de una política económica de corte populista burgués, con fundamentos keynesianos y estructuralistas, demostró no corresponder a una situación tan crítica. Dicha política económica intentaba recuperar la base social que el Estado había perdido en 1968 y, junto con ello, manipular la naciente insurgencia obrera.

El segundo momento que marca la declinación del nacional-populismo viene con la crisis de 1976, la cual demostró que el capitalismo en México requería de un profundo proceso de reestructuración que alcanzará objetivos como 1) la elevación substancial

⁸² La crisis estructural, a diferencia de una coyuntural, no se superará con ajustes y reacomodos menores en las condiciones de producción y circulación del capital. Su superación sólo será posible mediante la consecución de transformaciones profundas y cualitativas que atañen, a las condiciones de explotación del trabajo asalariado, a la manera en que se desarrolla el mercado interno, al tipo de inserción de la economía en cuestión dentro del mercado mundial y a la forma y grado de participación estatal tanto como agente directo de valorización del capital (capitalismo de Estado), como regulador de las condiciones generales de dicha valorización. *Cfr.* Toledo Patiño, Alejandro. "Las transformaciones del Estado mexicano" en *Teoría y política*, Núm. 10, México: Juan Pablos Editor, abril-junio de 1983, p. 69.

⁸³ Miguel Angel Rivera y Pablo Gómez, "México: acumulación de capital y crisis en la década del setenta", *Teoría y política*, México: Juan Pablos, no. 2, oct.dic. de 1980; pp. 86-87.

de la productividad del trabajo (plusvalía relativa); 2) alcanzar una nueva forma de participación en el mercado mundial apoyada en la exportación creciente de productos manufacturados, y 3) racionalizar la política económica y el funcionamiento del aparato económico estatal, a fin de hacerlo más eficiente y con capacidad para acoplarse a las condiciones de la evolución capitalista.⁸⁴

La crisis de 1976 provocó que la clase dominante y su fracción hegemónica se plantearan como objetivo redefinir la autonomía del Estado, para enfatizar que había llegado a su fin el crecimiento económico sostenido: el fin del "milagro mexicano". Era también la respuesta de la clase dominante a una política económica de corte populista que resultaba ya incompatible con la marcha capitalista.

Con la recesión de 1977 y la política económica inicial, de ajuste y austeridad, del gobierno de José López Portillo, parecía que la reestructuración entraba en un proceso definitivo.

Empero, este proceso de reordenación se vio truncado cuando el capitalismo mexicano encontró dos factores que le posibilitaron entrar en un auge. La abundancia de capital de préstamo en los centros financieros mundiales y el incremento de la renta petrolera internacional abrieron las puertas a un auge coyuntural y, en contrapartida, entrecerraron las de la reestructuración mencionada.⁸⁵

De 1978 a 1981 el capitalismo mexicano se apoyó en un crecimiento efímero de la tasa de ganancia. La renta petrolera, la deuda externa, la política de subsidios, la reducción de los salarios reales, inflaban la tasa de ganancia sin necesidad de promover un sustancial aumento de la productividad del trabajo. Satisfecha a corto plazo su sed de ganancia, el capitalismo mexicano renunció a su reestructuración.

Por su parte, cuando la crisis de la economía mundial se profundizó y se transformó en aguda recesión, los precios de las materias primas de exportación (café, plata, algodón y, en especial el petróleo) cayeron dramáticamente. Al mismo tiempo se encareció el crédito internacional. La favorable modalidad de inserción de

⁸⁴ *Ibid.*, pp.26-27

⁸⁵ Miguel Angel Rivera, "México: devaluación y crisis". *Teoría y política*. México: Juan Pablos, núm. 7/8, diciembre de 1982, pp.67-68

la economía mexicana en el mercado mundial de mercancías y capitales había llegado a su fin: volvían a un primer plano sus contradicciones internas. El auge de 1978-1981, al devenir finalmente en una crisis coyuntural cíclica, implicó la profundización y el agravamiento de la crisis estructural.

En esa época se transformaron nuestros referentes básicos. Se modificó la idea y el espesor del Estado mexicano, la utopía de justicia y bienestar quedó sepultada bajo los escombros de una severa crisis económica (...) El pacto redistributivo que asignaba al Estado un liderazgo protagónico para equilibrar la ganancia y el salario se quebró.⁸⁶

Lo novedoso del neoliberalismo radica en que enfrenta la crisis mediante la revisión de la estrategia económica del Estado con un claro rechazo al populismo como orientación general de la política económica (y en general de la política).

A quienes corresponde darle concreción a ese discurso ideológico eficientista y modernizante es a un sector dentro de la burocracia gobernante: los tecnócratas. Con el gobierno de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, ellos han llegado definitivamente a la cima del aparato estatal.

Miguel de la Madrid y sus sucesores arriban al poder ejecutivo con la conciencia de que es el momento de que la política económica se adecúe a las tendencias objetivas que, olvidadas por las petrodívisas y los empréstitos internacionales, recobran vigor en el sentido de operar una reordenación del proceso de reproducción de capital sobre bases cualitativamente superiores que se correspondan con el desarrollo del capitalismo mexicano.

La abierta crítica al populismo, la reivindicación del "realismo económico" y la composición de los gabinetes económicos de los nuevos gobiernos propiciaron una actitud de beneplácito dentro de las filas de la iniciativa privada.

Los programas, pactos y alianzas para la estabilidad o crecimiento son la muestra de que la "acción de la política económica propuesta no es sólo de corto plazo, sino

⁸⁶ Aziz Nassif, Alberto. "El estado del Estado en México" en *La Jornada Semanal*, Nueva época, Núm. 30, 7 de enero de 1990, p. 32

que se enmarca en el contexto de cambios profundos en la estructura económica y no la simple imposición por parte del Fondo Monetario Internacional.

Esta reforma neoliberal pasa por elevar el grado de explotación de la fuerza de trabajo o aumentar la productividad (mayor rendimiento de productos con el mismo gasto de trabajo y también una utilización más intensa de dicho trabajo). En segundo lugar la mencionada reforma pasa por la desaparición de empresas y absorción de capitales en condiciones técnicas y productivas más desfavorables.

Adecuar el aparato estatal, mediante eficiencia y productividad, a los requerimientos del capitalismo; hacer que recupere su papel dinámico: contribuir a la centralización del capital; elevar los niveles de explotación sobre los trabajadores; modernizar la planta productiva; buscar competitividad en la economía mundial para los productos manufacturados⁸⁷; todos ellos son algunos de los principales propósitos del neoliberalismo.

Los principales medios para lograr lo anterior son la venta de empresas públicas, liberación de precios, reducción del gasto público, reducción de cargas impositivas, etc.

El gran dilema de la tecnocracia delamadrista es atender a la reestructuración del capitalismo mexicano de acuerdo a la lógica de reforzamiento monopolista y de sobreexplotación que sobre las masas trabajadoras y al mismo tiempo evitar el desplome de dicho sistema de alianzas.

Esta contradicción que aqueja a los gobiernos neoliberales es la expresión de una contradicción más amplia y profunda: la existente entre la crisis estructural por la que pasa el capitalismo mexicano y la necesidad de superación de la misma de acuerdo a los intereses hegemónicos de la burguesía monopolista y financiera, por una parte y, por otra, el contenido populista y semicorporativo del Estado y el sistema de dominación en México. Ante la crisis estructural del capitalismo mexicano el Estado y el sistema de dominación asentados en la dupla populismo-semicorporativismo están

⁸⁷ Toledo Patiño, Alejandro. *op. cit.*, p. 79

agotando su ciclo histórico.⁸⁸ El Estado populista es incompatible con la marcha del capitalismo mexicano.

La contradicción anterior es la base en la que se fundan las transformaciones operadas dentro del Estado mexicano. Se trata de transformaciones que implican no sólo ajustes y readecuaciones puntuales en la estructura, unidad y funcionamiento del Estado y del sistema de dominación, sino que traen consigo cambios cualitativos en la forma misma de este Estado y este sistema de dominación. Ellas se han desenvuelto como aspectos de un proceso que está presente desde hace una década y constituye el deterioro acelerado de la forma nacional-populista de Estado surgida al finalizar la revolución de 1910-1917 y consolidada durante el período cardenista.

Con la crisis del Estado que se inspiró en la Revolución mexicana, el pensamiento de derecha empezó a tener legitimidad. En esta década el pensamiento de derecha se legitimó y emitió un discurso de crítica al Estado; sus voceros fueron los gremios empresariales, el catolicismo jerárquico y la televisión privada.⁸⁹

Al sector tenocrático de la burocracia estatal le corresponde la tarea de conducir la transición política de la sociedad mexicana. A los cuerpos militares y policíacos se les ha venido capacitando a efecto de que, frente al desfallecimiento del Estado populista garanticen el "equilibrio" en el que se funda el poder del capital y la dominación burguesa. Pero sin llegar a niveles de coerción como en Sudamérica.

La búsqueda de una nueva configuración de la reproducción del capital en México conlleva un trastocamiento de esa forma de Estado y la prefiguración de una nueva forma estatal, a una nueva forma de dominación burguesa. En este sentido es que hablamos de la existencia de una crisis del Estado populista en México. Crisis en cuanto resultado y expresión de la inadecuación de esa forma estatal en relación al estadio de desarrollo capitalista y la complejidad de la estructura de clases de la sociedad mexicana. Es la crisis de una forma de dominación burguesa. Es por eso

⁸⁸ *Ibid.*, p. 88.

⁸⁹ Aziz Nassif, Alberto. "El estado del Estado en México" en *La Jornada Semanal*, Nueva época, Núm. 30, 7 de enero de 1990, p. 34.

que el fenómeno en cuestión se presenta no como un desplome abrupto del Estado sino como un proceso de deterioro y desgaste paulatino de una particular forma estatal, de un lado y de otro, el surgimiento y desarrollo (desigual) de las precondiciones de una nueva: la neoliberal. Pero esta política económica no garantiza la salida de la crisis estructural.

Por primera vez en décadas la derecha tiene un proyecto histórico que embona con el perfil que el núcleo gobernante le quiere imprimir al Estado mexicano: el Estado neoliberal se proyecta como la posibilidad de liberar las incómodas ataduras que tenía la acumulación de capital por los compromisos históricos y la ideología fundacional de la revolución mexicana. Con la década de los ochenta parece que también termina el pacto histórico entre capitalismo y Estado corporativo,⁹⁰ en el sentido tradicional pues se requiere una readaptación del corporativismo a las condiciones actuales.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 35

CAPITULO 4. LA SEGURIDAD SOCIAL

...el desmantelamiento eventual de la seguridad social conducirá rápidamente a crear de nuevo las condiciones que históricamente han justificado su paciente y larga construcción, porque se ha comprendido que la seguridad social garantiza la paz social y que la paz social es indispensable para el equilibrio de la economía. No se puede escoger entre lo económico y lo social: lo uno no puede existir sin lo otro. (Antonio Ruzgga, s.f.)

Este capítulo se aboca a la política fundamental del moderno Estado benefactor: la seguridad social.

Como observamos en el capítulo segundo, la seguridad social no es el único aspecto del *Welfare State*, aunque si es el principal (los otros beneficios son las pensiones de enfermedad, invalidez, paro y vejez; los servicios sanitarios, educación, vivienda, así como los créditos y servicios subvencionados por los patrones o el Estado).

Con el auge del Estado del bienestar los sistemas de seguridad social de casi todo el mundo tuvieron un crecimiento significativo, y en los países donde no existía se crearon, alcanzando niveles importantes en la cobertura de la población, así como en la calidad de los servicios prestados. Los recursos asignados a la seguridad social crecieron paulatinamente hasta alcanzar niveles importantes del gasto público y del Producto Interno Bruto (PIB).

Con la crisis y el descrédito del Estado del bienestar es obvia la situación difícil por la que atraviesa la seguridad social, pues se le considera costosa y poco eficiente para garantizar la estabilidad del sistema capitalista.

Los ataques y críticas contra la seguridad social están a la orden del día. En los neoliberales existen posturas moderadas que proponen reformas simples hasta las que piden su total desmantelamiento. En nuestro país también ha llegado la reforma a la seguridad social pues se hicieron cambios importantes a la Ley del Seguro Social que incluyen planteamientos de tipo neoliberal sustentados principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

4.1 Definición y objetivos

La seguridad social tiene un amplio significado y, como sucede con otros términos, no existe un acuerdo unánime sobre los aspectos que ella comprende. Debido a lo anterior presentamos algunas definiciones de diferentes autores con el fin de formarnos una idea clara.

La seguridad social es "el conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas".¹

Una segunda definición nos dice que es "el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera".²

Otra opinión nos dice que la seguridad social "en esencia puede interpretarse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".³

La seguridad social tiene objetivos más extensos que los de prevenir o aliviar la pobreza. Constituye la respuesta a una aspiración de seguridad en su sentido más amplio. Su propósito fundamental es dar a los individuos la tranquilidad de saber que

¹ Alonso, Manuel y Tortuero, José Luis citados por Buen, Néstor de, *Seguridad Social*, México: Porrúa, 1995, p.126.

² Almanza, José Manuel citado por Buen, Néstor de, *op. cit.*, p. 127.

³ Organización Internacional del Trabajo, *Introducción a la seguridad social*, Ginebra: OIT, 1984, p.3

el nivel y calidad de su vida y la de su familia no se verán afectadas por ninguna circunstancia.⁴

El propósito fundamental de la seguridad social consiste en proteger al individuo y a su familia de la inestabilidad y amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas: su muerte, la de sus seres más cercanos, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral y el retiro.⁵

En el artículo 2º de la Ley del Seguro Social nos dice que “la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”⁶

A partir de lo anterior puede señalarse que los modelos de seguridad social reúnen una serie de características esenciales. Entre las más destacadas pueden señalarse las siguientes:

- a) Es un medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades;
- b) Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad;
- c) Es una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados;
- d) Es un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las personas. Su misión supera la simple lucha contra la pobreza y se propone

⁴ Carranza Urriolagoitia, Alvaro, “Pensiones. Pilar de la seguridad social” *Ponencia presentada en la 4ª. Semana estatal y 1ª. Nacional de salud, seguridad e higiene en Aguascalientes, México*, 13 de octubre de 1997, p. 2.

⁵ Narro Robles, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México: FCE, 1993, pp. 55-56.

⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Nueva Ley del Seguro Social*, México: IMSS, 1997, p. 53.

incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad;

e) Es un derecho fundamental y un poderoso instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad.⁷

A diferencia de los objetivos formales que se encuentran en las leyes y reglamentos que rigen la seguridad social, existen otros que no se observan a simple vista pero que cumplen funciones, trascendentales y de largo alcance, que coadyuvan a la estabilidad del sistema capitalista en su conjunto.

Desde un punto de vista político la seguridad social se liga a una reestructuración de la relación entre el Estado y la economía en las sociedades capitalistas modernas. Este fenómeno se expresó en la reafirmación por parte del Estado de un papel más regulador y directivo en relación con el mercado, es decir un desplazamiento hacia un capitalismo más político o administrado. Esta tendencia surgió ante la necesidad de afrontar las enormes dislocaciones provocadas por el desarrollo centrado en el mercado y los niveles de conflicto producidos por el proceso que amenazan a la sociedad.⁸

El seguro social se integró en un enfoque tecnoburocrático de la administración del proceso socioeconómico; en consecuencia, era un asunto político. Al mismo tiempo, este enfoque trataba de despolitizar la cuestión social definiéndola como algo que debía recibir soluciones técnicas definidas por expertos, más bien que como un conjunto de políticas producidas por el forcejeo de intereses rivales⁹, es decir por la lucha de clases.

El seguro social es un enfoque de protección social distinto de las Leyes de Pobres desarrolladas en los Estados durante la fase mercantilista del desarrollo capitalista. En esta etapa, la política de protección social no trataba de eliminar la pobreza, sino estructurar el control de la sociedad y canalizar "el flujo de trabajo como un recurso

⁷ Narro Robles, José, *op. cit.*, p. 56.

⁸ Malloy, James M., "Statecraft", política y crisis de la seguridad social", en Mesa-Lago, Carmelo (Comp.) *Crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México: FCE, 1986, p. 32.

⁹ *Ibid.*, p. 33.

socioeconómico fundamental: en el fondo la política de protección social de Occidente ha sido siempre una política de control social y de trabajo.¹⁰

La cuestión social y el conflicto de clases es una manifestación de la pérdida de cohesión en la sociedad capitalista. El problema de la cohesión tenía dos dimensiones: la necesidad de un mecanismo para integrar la sociedad en la base y la necesidad de crear en la cima un nexo de poder capaz de conectar a la sociedad con la estructura de dominio. En retrospectiva parece claro que el problema doble de la cohesión social ayudó a poner de nuevo al Estado en el centro del proceso socioeconómico como la clave para garantizar la coherencia global de la sociedad, elaborando procedimientos para la integración de la sociedad y la creación de una nueva coalición gobernante. El seguro social fue una política importante en ambos niveles, pero sobre todo en el de la integración.

En las primeras décadas de este siglo era evidente que el mercado resultaba un mecanismo mucho más desintegrador que integrador. En consecuencia si se tenía que realizar una completa cohesión social se requerían nuevos mecanismos de integración con la forma de políticas laborales conscientemente elaboradas. El problema consistía en la formulación de políticas que (...) fueran compatibles con la lógica subyacente del mercado, y que complementaran el mercado y aliviaran sus efectos más perturbadores¹¹. Así el seguro social surgió como una solución aceptable.

Como un enfoque universal a problemas inherentes a una etapa específica de la sociedad capitalista moderna, la política de seguro social se conecta con los dos imperativos básicamente contradictorios que encara el *Welfare State* de estas sociedades, o sea la necesidad de crear legitimidad para el sistema y el imperativo de la acumulación de capital.

El seguro social se conecta con el problema de la legitimidad por medio de la cuestión de promover la cohesión social mediante la integración en la base. El seguro social era claramente parte del proceso general de incorporación (o cooptación) de la

¹⁰ *Ibid.*, p. 34.

¹¹ *Ibid.*, p. 35.

clase trabajadora a la sociedad capitalista moderna. Pero igualmente importante para la incorporación de la clase media asalariada. En efecto, la clase media se beneficiaba en mayor medida que la clase trabajadora, no sólo por las prestaciones del seguro que recibía sino también por el empleo para la clase media generado por la expansión administrativa del Estado.¹²

Como un programa ubicado dentro de la economía política del *Welfare State* capitalista moderno, el seguro social obligatorio era también un medio para socializar los costos de generación de legitimidad para el sistema y también para socializar los costos de acumulación de capital.

El atractivo político del seguro social es la capacidad para socializar los costos dentro de la sociedad y diferirlos a través del tiempo.

En síntesis, los objetivos reales de la seguridad social son afrontar los desequilibrios provocados por el sistema de mercado; facilitar el control social; aminorar la lucha de clases y, por último, lograr la legitimidad y coadyuvar al proceso de acumulación del sistema capitalista.

4.2 Antecedentes y evolución histórica

En el capítulo 2 indicamos que la seguridad social nace a raíz de las acciones del canciller Bismarck y del presidente Roosevelt y de los trabajos de William Beveridge; sin embargo, existen otros trabajos que son precursores en la asistencia a los necesitados los cuales debemos analizar, entre los que destacan los siguientes:

En el derecho romano antiguo existieron dos formas de protección social: la fundación alimenticia, de naturaleza pública, ya que era sostenida por el fisco, y los colegios o uniones de artesanos, de carácter gremial-mutualista, que tenían como misión ayudar a sus miembros caídos en estado de necesidad y a los huérfanos.

A partir del siglo V, por influencia del Cristianismo, se aceptaron fundaciones privadas, con su patrimonio sometido a las iglesias y la administración a cargo de los obispos.

¹² *Ibid.*, p. 36.

En el mundo medieval surgió el régimen corporativo que se originó por la lucha de maestros y aprendices que luchaban por mejorar sus condiciones de trabajo. Estas asociaciones lograron instaurar sistemas e instituciones de ayuda mutua (Fraternités), por ejemplo cajas de ayuda en caso de enfermedad, funerales, entre otras más.

En 1516 el inglés Tomás Moro, escribió *La utopía*, obra donde señala que los obreros sin trabajo son víctimas de una grave injusticia social por la recurrente depresión en la demanda de fuerza de trabajo y por la inadaptación (falta de capacitación y adiestramiento) que los convierte en improductivos. Propone que el Estado se haga cargo de mutilados, inservibles, ancianos y enfermos. Por esta razón se le considera el primer teórico de la seguridad social.

Un contemporáneo de Tomás Moro es el español Juan Luis Vives, quien plantea en su *De subventione pauperum* que: Particular desvelo de los administradores de la ciudad debe ser cuidar y poner todo su esfuerzo en que los unos sean socorro de los otros; y nadie sufra agobio ni reciba daño injusto, y que al que es más débil, el que es más poderoso le asista a fin de con la concordia del común y la solidaridad ciudadana se aumente el mutuo amor de día en día y permanezca para siempre.¹³

En 1793, en Francia, bajo la Revolución, aparece el concepto de derechos sociales, junto a los derechos individuales y políticos.¹⁴ También se promulgó el derecho al trabajo que se traduce en un compromiso de la sociedad para garantizar los medios de subsistencia a quienes no disponen de la capacidad de trabajo y hacer accesible la educación a todos los ciudadanos. Aquí se incluyen el derecho a la sindicalización, la huelga y los contratos colectivos.

En 1819 Simón Bolívar, en su *Discurso de la Angostura*, utilizó por primera vez el término seguridad social cuando afirmó que: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social

¹³ Buen, Néstor de. *op.cit* , pp.45-46.

¹⁴ En resumén, la Declaración de 1793 creó tres deberes sociales, proporcionar trabajo a todos los hombres, subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitud de trabajar y hacer efectiva la instrucción, tres deberes sociales constitutivos de otros tantos derechos de cada persona, lo cual pertenece a la esencia de los derechos sociales y, en particular, a la idea de la seguridad social. *Cfr.* Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo II*, México: Porrúa, 1986, p. 37.

y mayor suma de estabilidad política".¹⁵ Sin embargo, la expresión "seguridad social" fue utilizada por primera vez en un documento oficial en Estados Unidos en la Ley de Seguridad Social de 1935.¹⁶

En 1883, en Alemania, se implanta el primer seguro social obligatorio con participación del Estado, patrones y trabajadores. Posteriormente en 1889 se establecen los seguros obligatorios para enfermedad, accidentes y vejez.

En 1911, en Gran Bretaña, se implantaron seguros sobre salud, incapacidad y desempleo.

En 1948 la comunidad internacional ratifica la seguridad social cuando en el Artículo 22, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, afirma que "Toda persona tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".¹⁷

En nuestro país también existen antecedentes y formas de ayuda a los desamparados desde los pueblos prehispánicos, sin embargo no tuvieron fuerza obligatoria ni estuvieron sustentados en el poder político. Es hasta la llegada de los españoles cuando germinan las ideas de atención procurada por el Estado. La asistencia pública novohispana se basó en la Cédula Imperial de 9 de octubre de 1541, expedida por Carlos V, que dispuso la creación de hospitales, a cargo de las órdenes religiosas, para los españoles e indios pobres.

En 1813, Morelos da a conocer los Sentimientos de la Nación, plasmando el germen de la seguridad social, en especial en su artículo 12º, donde dice "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ O.I.T., *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ Cueva, Mario de la. *op. cit.*, p. 40

de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto."¹⁸

En 1853 surgen las primeras sociedades mutualistas, mientras que en 1868 surge el cooperativismo, posteriormente en 1874 los mineros de Pachuca y Real del Monte obtienen las primeras prestaciones de Previsión Social que logran los trabajadores mexicanos.

En 1906 estalla la Huelga de Cananea, Sonora, donde se exige la jornada máxima de ocho horas de trabajo en razón de que el exceso de trabajo termina en forma prematura con la vida de los trabajadores, dejándolos desamparados y sin ninguna protección oficial. En este mismo año aparece el programa del Partido Liberal Mexicano donde se prohíbe el trabajo de los menores de 14 años; se demandaba alojamiento higiénico para los trabajadores y seguridad industrial e indemnización por accidentes de trabajo.

En 1915 Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, en el Pacto de Veracruz, imponen la subordinación de los sindicatos a la política gubernamental, a cambio de la promesa de mejorar las condiciones de los trabajadores mediante la promulgación de leyes adecuadas. Sin embargo, el espíritu represivo contra los trabajadores siguió en vigor aún durante la Revolución. Madero se manifiesta hostil a la Casa del Obrero Mundial, Huerta sigue sus pasos y Carranza cerró el círculo de las represiones con su decreto del 10. de agosto de 1916 que establecía la pena de muerte contra los huelguistas.

En 1917 se expide la Declaración de los Derechos Sociales del Trabajo, que pasa a formar parte de los artículos 27 y 123 de la Constitución. A pesar de estar consagrado en la Constitución el derecho a la seguridad social, los gobiernos posrevolucionario poco harán por poner en práctica la Constitución de 1917, ya que no se efectuó ningún esfuerzo por reglamentar el artículo 123. De esta manera, durante treinta años, el derecho a la salud fue letra muerta, y esperó pacientemente en el olvido para que en mejores tiempos fuese postulado como proyecto de gobierno

¹⁸ Morelos y Pavón, José María. "Sentimientos de la Nación" en Matute, Alvaro (Comp.) *México en el Siglo XIX*, México: UNAM, 1984, p. 225.

y liberarlo del anonimato. Una vez convertido en consigna, troquelará discursos y declaraciones y, ungido con la virtud del poder, se transformará en instituciones concretas.

En 1921 el general Alvaro Obregón formula un proyecto de Ley del Seguro Obrero que rechaza el Poder Legislativo.¹⁹ Al año siguiente, dos comisiones de la Cámara de Diputados elaboran el proyecto de Ley de Accidentes Industriales, en el que se pedía la expedición de pólizas por las compañías de seguros para garantizar la indemnización y la atención médica al acontecer riesgo profesional. Se preveía la creación de una Caja de Riesgos Profesionales, que formaría parte del Nacional Monte de Piedad.²⁰

En 1926, durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles se elabora la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que establece los derechos de antigüedad y las pensiones, para empleados de la Federación como de los gobiernos del Distrito Federal, estados y territorios federales. También nace la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que constituye el antecedente del actual Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). También en este año se constituye la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que luchará por la implantación del Seguro Social.

En 1928 se establece con carácter obligatorio el seguro del Maestro con la finalidad de prestar ayuda económica a los deudos de maestros fallecidos. Para 1929 se reforma la Constitución para facultar al Poder Legislativo para expedir leyes laborales y hacer obligatorio el Seguro Social.

¹⁹ Mediante esta ley el Estado crearía un impuesto a pagar por los patrones; que equivaldría al 10% del salario de los trabajadores, con lo cual se formaría una reserva económica administrada por el Estado para cubrir tanto indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida, como los derechos a compensaciones salariales.

El fondo de reserva sería invertido en instituciones de crédito, que tenderían a facilitar el desarrollo de la riqueza pública y principalmente en las instituciones de crédito que dieran facilidad a las clases trabajadoras para obtener pequeños créditos con un interés moderado; así como la apertura de créditos con compañías constructoras de habitaciones en condiciones ventajosas, para que con facilidad pudieran ser adquiridas por los trabajadores. *Vid.* Pozas Horcasitas, Ricardo. *op. cit.*, p. 112-113.

²⁰ *Ibid.*, pp. 113-114.

En 1931, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, se expide la Ley Federal del Trabajo. En esta se confirman los derechos fundamentales de los trabajadores, pero no se ejercieron debido a las limitaciones impuestas por la Gran Depresión de 1929-1934.²¹

Fue a partir del gobierno cardenista (1934) que empezaron a crearse las condiciones necesarias para realizar el proyecto de seguridad social. El gobierno del presidente Cárdenas fue precedido por el programa de gobierno llamado Plan Sexenal; en dicho documento programático se asentaba:

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) impone a sus miembros que se hallen en el poder la obligación de la implantación del seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubra también los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo. Se expedirá la ley del seguro social en favor de los asalariados, sobre la base de cooperación entre las entidades concurrentes; Estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido señale.²²

Durante el primer año de gobierno, se presentaron varias iniciativas tendentes a lograr la implantación del seguro social. El 1º de enero de 1935, se presentó ante el ejecutivo un proyecto de formación y organización del seguro social que cubriría los riesgos de trabajo. Durante el mes de febrero, el problema de los riesgos profesionales ocupó la atención de los legisladores mexicanos: el 21 de ese mes, la Suprema Corte de Justicia responsabilizó a los empresarios de los accidentes y enfermedades que padecieran sus trabajadores en el desempeño de su trabajo.

En ese mismo año, el Departamento del Trabajo envió a las Cámaras un proyecto de Ley de Seguro Social, en el que se volvía a estipular un seguro social único y obligatorio.²³

El 31 de marzo, el Presidente Cárdenas encargó al licenciado Ignacio García Téllez, titular de la Secretaría de Gobernación, la coordinación de los trabajos para elaborar el proyecto de ley. Este proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados el 27 de septiembre de 1938, pero no llegó a aprobarse por carecer de bases actuarias.²⁴

²¹ *Ibid.*, p. 115.

²² *Ibid.*, p. 116.

²³ *Ibid.*, p. 117.

²⁴ *Ibid.*, p. 118.

En 1938 se promulga el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y se rechaza otro proyecto de Ley del Seguro Social que daría nacimiento al Instituto Nacional de Seguros Sociales.²⁵

En el periodo presidencial del general Avila Camacho se concluye la idea del seguro social. Ya desde su campaña presidencial esbozó su proyecto de gobierno en el Segundo Plan Sexenal, en el cual especificaba que "durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley del Seguro Social que deberá cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, cuyo capital habrá de aportar la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada".²⁶

Esta intención fue reafirmada en su discurso de toma de posesión el 1º de diciembre de 1940, en el cual justificó la implantación del seguro social afirmando:

No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente, el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes y por otra parte, todos debemos asumir desde luego el propósito (...) de que en un día próximo la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos.

El primer paso para la creación del seguro social fue la reforma administrativa que transformó el Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Seis meses después de esta transformación, el presidente Avila Camacho dictó un acuerdo (2 de junio de 1941) por el cual se creaba una comisión tripartita, redactora de la Ley del Seguro Social, bajo la dirección del primer secretario del Trabajo y Previsión Social, Ignacio García Téllez. Dicha comisión trabajó durante más de un año y el 23 de diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Ley; el 19 de enero de 1943, una vez aprobada por la Cámara de Senadores, dicha Ley apareció en el Diario Oficial de la Federación.²⁷ Sin embargo su entrada en vigor sería hasta enero de 1944.²⁸

²⁵ Esta propuesta fracasó debido a que tampoco estaba sustentada en estudios técnicos y actuariales. Narro Robles, José, *op. cit.*, p. 62.

²⁶ Pozas Horcasitas, Ricardo, *op. cit.*, p. 120.

²⁷ *Ibid.*, p. 121.

²⁸ Narro Robles, José, *op. cit.*, p. 62.

4.3 Fundamento constitucional

La seguridad social es fruto del empuje de la clase obrera, que al verse abandonada y viviendo una vejez miserable empieza a demandar a los patrones y al Estado ayuda para aliviar sus inhumanas condiciones de vida y de trabajo. Los sindicatos y partidos de tendencia socialista y anarquista se convirtieron en los portavoces de estas demandas. Se desencadena la lucha armada y las masas oprimidas le imprimen a la contienda su sello específico, ya que logran que se incluyan en algunos de los Planes políticos sus aspiraciones como en el caso del Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM) de los hermanos Flores Magón. Al sobrevenir la revolución mexicana en 1910, triunfar la lucha armada y concluir en la Constitución de 1917, queda incluida la seguridad social como un derecho de la colectividad, como una obligación estatal.

Las aspiraciones de la sociedad se dejaron oír en el Congreso Constituyente de 1917, en Querétaro, para plasmar en la Constitución de 1917, específicamente el artículo 123, dedicado a los derechos laborales, en la fracción XIV las bases constitucionales de la seguridad social, cuando decidieron que:

Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o ejercicio de la profesión, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído la muerte o simple incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.²⁹

En este caso, como el trabajador genera beneficios con su actividad al patrón entonces es justo que los accidentes y enfermedades, y que pudieran ocasionar incapacidad o hasta la muerte, sufridos por el primero a causa del trabajo sean cubiertos por el patrón mediante una indemnización de acuerdo con lo estipulado por la Ley.

En este sentido también el texto constitucional, en la fracción XXIX, deja asentado que:

²⁹ Pozas Horcasitas, Ricardo, *op. cit.*, pp. 111-112.

Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.³⁰

El párrafo citado establece que debido a su importancia será prioritario, de beneficio social y de carácter público, mediante la intervención del gobierno federal como el de los estados, la creación y fomento de instituciones destinadas a la previsión social, en particular las cajas de seguros populares con el fin de afrontar las enfermedades, los accidentes, la invalidez, la cesantía, la vejez y la muerte.

Posteriormente los presidentes en turno, así como los legisladores han introducido reformas al texto constitucional para adaptarlo a las condiciones del momento, como en el caso de las reformas del texto constitucional para incluir a los trabajadores al servicio del Estado en un régimen de seguridad social distinto: el del Apartado B.

Este apartado en su fracción XI sienta las bases mínimas de organización de la seguridad social, al decirnos que:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley;

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares;

³⁰ Buen, Néstor de, "Principios de la seguridad social mexicana", en *Alternativas de reforma de la seguridad social*: México: Fundación Friedrich Ebert, 1996; p. 17.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.³¹

Más adelante el artículo 123, en su fracción XIII establece que:

Los militares, marinos y los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regiran por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aerea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y³²

Con la proclamación de la Constitución se inaugura una nueva etapa en la vida del país. El Estado adquiere la capacidad legal de regular las relaciones entre el capital y el trabajo, con una aparente independencia, lo que le posibilita aparecer por encima de las clases sociales y fungir como el benefactor de una o de otra, concediendo subsidios, nacionalizando y repartiendo tierras y apoyando luchas obreras en contra de patrones. Por otra parte, el hecho de que el Estado tuviera en su instancia jurídica la capacidad de aplicar el derecho laboral, no sólo reafirmaba su papel de mediador, sino que cada reforma o aplicación del derecho constitucional se usa (y se ha usado) políticamente para hacerlo aparecer como un Estado protector de las clases explotadas.

Es nuestra ley fundamental, la Constitución de 1917, la que de forma contundente incluye las garantías sociales destinadas a la protección de los grupos sociales. El mandato constitucional está inspirado en la concepción de justicia social del Estado del bienestar.

Por ello es la ofensiva del neoliberalismo contra esta conquista de la revolución mexicana.

4.4 Principios básicos de la seguridad social

Debido a su naturaleza peculiar los estudiosos de la seguridad social consideran que ésta presenta una serie de principio básicos que la definen y la caracterizan, entre los

³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Porrúa, 1997, p. 137.

cuales están la solidaridad, subsidiariedad, universalidad, integralidad, igualdad y unidad de gestión, a los que se agregarían los de inmediatez, irrenunciabilidad y participación de los interesados. A continuación los analizamos.

El primero es la solidaridad. Antonio Vázquez Vialard describe a la solidaridad como un instrumento mediante el cual "se asocia a toda la población en una lucha contra los flagelos de la necesidad, la desigualdad, la enfermedad, la miseria",³³ en tanto que Julio Martínez Vivot ha dicho que "Negado el individualismo, por su negatividad, la sociedad se propone una solidaridad necesaria para el mejor cumplimiento de sus fines y la búsqueda de la armónica relación de sus componentes. Significa, en cierta medida, aplicar una interdependencia entre los individuos, con la indispensable necesidad de compartir, claro que dentro de los límites adecuados, lo que no siempre se comprende suficientemente".

El principio de solidaridad constituye el elemento esencial en la Ley aún vigente. En la ley vigente, el funcionamiento del IMSS se acuerda por una estructura de fondos colectivos de reparto solidario cubriendo las obligaciones con las aportaciones de los cotizantes en activo y de acuerdo con el cual los que tienen mayores ingresos proveen recursos para dar seguridad económica a aquellos que no los tienen, pagando estos últimos cuando tienen entradas y recibiendo beneficios garantizados cuando los pierden.

El segundo principio rector de la seguridad social es la universalidad. La universalidad proviene del vocablo universal, que significa los que es común a todos los de la misma especie. Por lo consiguiente la universalidad es comprendida como un derecho ciudadano a la obtención de diversos beneficios sociales, aunque gradual.

La universalidad pretende que la seguridad social atienda a toda la población³⁴, a todos los hombres, no sólo a uno. En la Ley vigente hasta esa es la tendencia expresada en el artículo 2º. Es uno de los principios más difíciles de cumplir y de los más ambiciosos.

³² *Ibid.*, p. 138

³³ Vázquez Vialard, Antonio citado por Buen; Néstor de, "Principios de la seguridad ...", en *op. cit.*, p. 21.

³⁴ Martínez Vivot, Julio citado por Buen; Néstor de. *Ibid.*, p. 21.

El tercer principio de la seguridad social es la igualdad. La igualdad en términos llanos consiste en otorgar trato equitativo a todos los seres humanos sin distinción alguna ya sea por motivos de clase, religión, credo político, raza, etcétera. La igualdad es el principio supremo de la justicia social que "intenta dar realización a una de las aspiraciones del hombre según la cual se eliminan discriminaciones arbitrarias en situaciones objetivamente similares".³⁵

Pero como vimos anteriormente, para los neoliberales no existe y no debe existir la igualdad. La única igualdad que existe es la igualdad jurídica y sólo por razones prácticas.

La integralidad es el cuarto principio de la seguridad social. El principio de integralidad se entiende, en un primer sentido, como suficiencia en el nivel y calidad de la protección de acuerdo con las necesidades protegibles, o de acuerdo con los programas de estratificación. En un segundo sentido se entiende como una protección capaz de cubrir todas las contingencias y situaciones de necesidad que afecten el bienestar individual, familiar y social, siempre en función de la capacidad económica del asegurado, pero nunca generalizable a todos los contribuyentes de la seguridad social.³⁶

El principio de la integralidad busca que la cobertura se extienda al mayor número de situaciones que puede enfrentar el hombre,³⁷ lo que provoca una ampliación permanente de las contingencias sociales protegidas.

El neoliberalismo también es contrario a este principio, en virtud de que busca la reducción y condicionamiento de los beneficios a los derechohabientes.

El principio de unidad de gestión intentaría lograr la administración y el aprovechamiento común de los diversos subsistemas, sin conceder condiciones privilegiadas a ciertos sectores: militares, burócratas, sindicatos fuertes. En la realidad no se respecta este principio pues existen sectores a los que se otorgan privilegios en detrimento de sectores marginados. Es de sobra conocido que los

³⁵ Vázquez Vialard, Antonio citado por Buen, Néstor de en *Ibid.*, p.24.

³⁶ Mussot, Ma. Luisa. "IMSS, reforma social y democracia; un retroceso" en *El Cotidiano*, México: UAM, núm. 78, septiembre de 1996, pp. 23-24

³⁷ Vázquez Vialard, Antonio citado por Buen, Néstor de en *Ibid.*, p.24.

sistemas de seguridad de las fuerzas armadas y de altos funcionarios del gobierno gozan de trato privilegiado con referencia al que se le otorga al común de la sociedad. De lo que se deduce que no existe unidad de gestión. Esto crea la impresión de que existen segmentos de la población que tienen un mayor valor social que otros.

Como siguiente principio de la seguridad social tenemos la inmediatez. El tratadista español Julio Martínez Vivot considera que la inmediatez compromete u obliga a que los servicios lleguen oportunamente a todos los derechohabientes que lo necesiten. Desafortunadamente vemos que en la realidad el beneficio de la seguridad social no sólo llega tardíamente, sino muy frecuentemente nunca llega.

Otro de los principios es la irrenunciabilidad. La irrenunciabilidad impide que los beneficiarios puedan renunciar a las prestaciones, pero no es un obstáculo para dejar de pedir los servicios o, inclusive, para dejar de reclamar los pagos. Es un derecho al que no se puede renunciar, aunque exista desconocimiento o que se quiera renunciar conscientemente a ese derecho ya adquirido.

El siguiente principio es el principio de la redistribución. Este principio de la redistribución será entendido como satisfacción de necesidades básicas de consumo de los sectores de más bajos ingresos, a través del erario público, contribuyendo así a afianzar el bienestar social general. Es decir, donde el Estado interviene financiando la demanda de los servicios de seguridad social mientras que anteriormente lo hacía con la oferta.

Por último, el principio de participación de los interesados intenta la intervención de los obligados y beneficiarios en la administración. No excluye al Estado como gestor principal, pero sí compromete la presencia de representantes de los trabajadores y de los empleadores.

Estos principios dieron sustento a los sistemas de seguridad a partir de la Segunda Guerra Mundial y durante el auge del Estado benefactor, pero con la reforma neoliberal de los sistemas de seguridad social es indudable que sufrirán transformaciones, en especial aquellos de tendencia igualitaria, solidaria y los de gestión estatal que quieren ser sustituidos con la desigualdad, la individualidad y la gestión privada del nuevo modelo de seguridad social que se desea implantar.

4. 5 Seguro social o seguridad social

La seguridad social y el seguro social pueden parecer términos idénticos o sinónimos. Aunque ambos son modelos de previsión social se distinguen básicamente en los siguientes cuatro ámbitos: a) el tipo de beneficios otorgados; b) la amplitud de la cobertura; c) las formas de financiamiento; y d) las formas de administración y producción de servicios.

El seguro social incluye beneficios relacionados con la protección contra la pérdida del ingreso. O sea, todo lo que tiene que ver con pensiones, pago por enfermedad y el seguro de desempleo, el seguro social generalmente está ligado al puesto de trabajo, algún mérito o alguna prestación. Es decir, no ofrece una cobertura universal.³⁸

El seguro social no cubre otros beneficios sociales, como podrían ser los servicios médicos o los programas de vivienda, etc. Eso significa, que los seguros sociales generalmente están complementados con programas públicos asistenciales. El ejemplo clásico de los seguros sociales son los Estados Unidos donde los beneficios sociales son restringidos y una parte importante de ellos está regido por mecanismos privados del mercado.

La seguridad social puede ser universal o no, pero generalmente está basado en un concepto de derecho social. El seguro social está ligado a una prestación, un mérito: si el individuo trabaja o paga, entonces tiene derecho; mientras que la seguridad social está basada en el concepto de derecho social o la ciudadanía social, o sea hay derecho para todo el mundo independientemente del mérito.³⁹

La seguridad social también ofrece beneficios más amplios; no están solamente pensados para la protección contra algún riesgo, como podría ser la protección contra la pérdida del ingreso. En esta concepción la seguridad social debería garantizar a toda la población una vida digna en las condiciones históricas existentes. No se trata

³⁸ Laurell, Asa Cristina, "Neoliberalismo en la seguridad social" en *Trabajo y democracia hoy*, núm. 28, año 5, p. 10.

³⁹ *Ibid.*, p. 11.

sólo de un apoyo mínimo para la sobrevivencia, sino que debe haber beneficios bastante amplios que van desde la protección contra la pérdida del ingreso hasta los beneficios familiares, los servicios médicos, los programas de vivienda, los programas de esparcimiento, entre los más importantes.

Respecto al financiamiento existen dos formas esenciales: una es la forma de cuota pagada por el obrero o el patrón o por ambos; la otra forma, es la forma fiscal donde el Estado recupera una parte de la riqueza social y luego financia a todos con estos fondos.

Hay dos formas guardar los fondos recolectados que son como fondos colectivos o comunes, o como fondos individuales. Bajo el sistema de fondos comunes se están operando con un principio solidario. Esto quiere decir que todos aportamos a los fondos comunes en función de nuestros ingresos y de esos fondos comunes se reparte según la necesidad. De esta manera se aprecia que los fondos comunes son la base del principio solidario, porque posibilitan que cada quien pague según su capacidad y cada quien recibe según su necesidad.

Los fondos individuales se basan en el principio de equivalencia, que quiere decir: yo, personalmente, voy a poder sacar exactamente lo que metí. Dicho de otro modo, es un principio bajo el cual cada quien paga según su ingreso y saca según lo que pagó. Esto elimina la posibilidad redistributiva que consiste en que los que ganan más hacen una aportación a los que pagan menos, a partir del fondo común.

Finalmente, respecto a la administración podemos tener la administración pública y privada. O sea, los fondos recolectados pueden estar administrados públicamente, por el Estado, o pueden ser administrados por el sector privado.

A partir de los cuatro ambitos mencionados se pueden distinguir dos esquemas opuestos: a) El esquema desarrollado de seguridad social que es igualitario, colectivista y solidario y que tiene un alto grado de desmercantilización. Esta se da en los sistemas de seguridad social como los escandinavos, donde es independiente del trabajo, el acceso a los beneficios sociales. Tiene mucha importancia, dado que por el solo hecho de ser ciudadano uno tiene derechos sociales. Significa una fuerza cohesionadora entre los trabajadores, porque hay un principio colectivo-solidario y no

de competencia entre individuos. Todos tienen derechos sociales sin tener que ganar este derecho en el mercado a través de la venta de la mercancía fuerza de trabajo.

b) En el otro extremo, tenemos el modelo norteamericano que es ineficiente y muy caro. En este modelo hay un grado alto de individualización de los beneficios, donde cada quien tiene los beneficios sociales que ha logrado negociar. Es un modelo con una alta estratificación de la población en función de estos beneficios y prácticamente todo su manejo está bajo el sistema de mercado. Con excepción del nivel social mínimo, todo lo demás está mercantilizado los fondos se administran privadamente, generalmente por las aseguradoras privadas y servicios privados.

4.6 La reforma de la seguridad social

Actualmente, en casi todo el mundo se debate acerca de reformas sociales. En efecto: las naciones industrializadas ven disminuir sus posibilidades de financiar sus ambiciosos sistemas de bienestar social.

La seguridad social se ha convertido en un problema público importante en todo el mundo capitalista de Occidente, donde los programas nacionales se encuentran en una crisis financiera. Con frecuencia se consideran los problemas de la seguridad social como sintomáticos de un problema estructural más profundo de las sociedades capitalistas modernas: la "crisis fiscal del Estado", o más específicamente "la crisis del Estado benefactor".⁴⁰

Las consecuencias de la guerra fría y del conflicto este-oeste ocasionaron que en los EE.UU. incluyera en la agenda política el concepto de seguridad social. Dado que las instituciones internacionales están fuertemente sujetas a su influencia política, esto tuvo efectos sustanciales. En tal sentido, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ya proponen medidas de reforma a la seguridad social.

El debate actual se ubica en un escenario diferente a como estaba ubicado en antaño. Desde los sindicatos y desde la izquierda, se hacían críticas a la seguridad social. Esas críticas estaban encaminadas a cuestionar a la seguridad social como

una forma de mantener el orden capitalista. Se criticaba a la seguridad social, como una forma de mediación política y una forma de reproducción de la fuerza de trabajo, socializando sus costos.

Estamos en un momento distinto y la mayor parte de las críticas que se hacen hoy al Estado del bienestar, vienen desde la Nueva Derecha y tienen como objetivo barrer con las instituciones que, desde el punto de vista neoliberal, constituyen un obstáculo a la expansión de la inversión privada en un ámbito muy importante de la economía.

De esta manera, el ataque neoliberal a las instituciones de la seguridad social tiene un trasfondo político-económico, dado que este negocio potencial está fuera del mercado al pertenecer al sector público. Una de las razones para afectar la seguridad social es justamente eliminar el obstáculo que significa la administración y la producción pública de los servicios para que el capital privado pueda entrar en ese ámbito. La segunda razón es más bien del orden político, porque la existencia de la seguridad social significa una institución solidaria, que les da mayor posibilidad de cohesión a los trabajadores para capacidad enfrentar colectivamente la negociación de sus derechos.⁴¹

Aunque el problema de la seguridad social tiene dimensiones económicas y técnicas en el fondo el problema es político, por lo menos en tres sentidos. Primero, la seguridad social es una política pública elaborada por el Estado; no sólo implica transferencias masivas de ingresos entre los grupos sociales, sino que también se relaciona con profundas cuestiones ideológicas y estructurales referentes a la distribución del poder en la sociedad, a la organización del control social y de la adecuada relación entre el Estado y la sociedad. Segundo, muchos han sostenido que la crisis financiera actual es el resultado directo de decisiones anteriores producidas por el proceso político, las que han creado un nivel políticamente inflado de la demanda y el consumo en la sociedad, lo que ha generado, a su vez, un conjunto complejo de conflictos entre las necesidades de acumulación de capital en la economía, los niveles de consumo popular y las necesidades fiscales del Estado. Por

⁴⁰ Malloy, James. *op. cit.*, p. 29.

⁴¹ Laurell, Asa Cristina. "Neoliberalismo en la ..." en *op. cit.*, p. 8.

último, es político en el sentido de que las soluciones económicas y técnicas del problema exigen que los gobiernos encuentren la voluntad y el vigor políticos necesarios para la implantación de medidas difíciles, tales como la elevación de impuestos o la reducción de los beneficios, dada la resistencia política de grupos poderosos de la sociedad.⁴²

La cuestión fundamental de la reforma de la seguridad social reside en saber si se habrá de aplicar en la creación de los seguros sociales el principio colectivo⁴³, prevaleciente hasta la fecha, o si sería más conveniente aplicar en adelante el principio individual.⁴⁴

En definitiva ni la realización plena del principio individual, ni del principio colectivo de la previsión social conduce a resultados aceptables.

El ajuste estructural y la continuidad con el modelo de desarrollo neoliberal han puesto en entredicho la dinámica del sistema de seguridad social mexicano, al establecer límites sobre sus objetivos y funcionamiento, buscando adecuar las instituciones públicas del bienestar social a un ordenamiento de economía de mercado.

Estas políticas que orientan el desarrollo económico según criterios de alta productividad y de mayores niveles de competitividad en una economía abierta, obligan a establecer una nueva consonancia entre el Estado y el sector productivo en la generación y distribución del bienestar social.

⁴² Malloy, James, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁴³ En esta concepción todos los miembros de la sociedad gozan de la misma protección social, al margen de que paguen aportes o impuestos o no. En este caso la seguridad social tiene el carácter de un bien público no negociable. *Cfr.* Jürgen Rösner, Hans. "Tendencias mundiales en el desarrollo de la política social" en *Contribuciones*, Núm. 1, Argentina: Fundación Konrad Adenauer, 1997, p. 25-26.

⁴⁴ Según el principio individual, la seguridad social debería ser considerada como un bien privado, que puede ser negociado y adquirido en los mercados. El ejemplo más conspicuo del principio individual es Chile donde todo asegurado ahorra por su propia cuenta para su capitalización que servirá para su seguridad social personal en la vejez. No se realiza ni una redistribución horizontal ni una redistribución vertical entre miembros más pudientes y miembros más pobres, como es el caso cuando se aplica el principio colectivo del seguro social público. Por lo tanto, se evita hablar de seguro social ya que un sistema de estas características ni es "social", ni es un "seguro" en el sentido propiamente dicho. De hecho se trata de un ahorro forzoso ordenado por el Estado para una previsión social individual para la vejez. Jürgen Rösner, Hans, *op. cit.*, p. 20.

Es decir, un modelo social que obligue a la reestructuración de las instituciones públicas del bienestar por ineficientes: presencia en ellas de recursos mal utilizados; excesiva burocratización; personal no calificado; inadecuada estructura institucional; escasa capacidad de administración; politización de la gestión y onerosos contratos colectivos de trabajo.

Durante los gobiernos neoliberales, en México, la seguridad social ha sido un ámbito altamente conflictivo. Los jubilados han mantenido un amplio movimiento por una pensión digna. El sindicato del IMSS ha desarrollado una lucha contra la destrucción de su contrato colectivo y los recortes de personal.

Las organizaciones patronales han protestado por el aumento de cuotas y exigen cambios a fondo en el IMSS, siendo la más importante tener mayor injerencia en su administración⁴⁵. El charrismo sindical se ha inconformado por problemas en los servicios del IMSS.

El gobierno mexicano ha puesto énfasis en la necesidad de incrementar el ahorro interno "para convertirlo en la fuente primordial del financiamiento del desarrollo".⁴⁶ Para apoyar la consecución de este objetivo, el gobierno se propuso como lineamiento fundamental de acción "el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno".⁴⁷

Bajo esta lógica, el 8 de noviembre de 1995 se envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social. Mientras que el 17 de diciembre de 1995 el Congreso de la Unión aprobó una nueva ley para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

⁴⁵ Es revelador que la nueva ley del Seguro Social coincida en sus puntos esenciales con las propuestas presentadas por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y, en contraste, casi no retoma ninguna de las propuestas presentadas por el Congreso del Trabajo, la CTM y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.

⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México: Talleres Gráficos de la Nación, 1995, p. 139.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 140

Estos hechos verifican que la seguridad social es el terreno de una disputa intensa sobre la dirección y el contenido de la política social mexicana en el contexto de neoliberalización del país.⁴⁸

La visión oficial ha destacado como problema nodal la cuestión financiera, la cual es considerada la verdadera causante de la crisis y de la necesidad de la reforma, pero la problemática no se articula con otras igual o más importantes, como la de la cobertura, la insuficiencia pensionaria o la mala calidad de los servicios.

El primer problema y el más importante es el de la cobertura. Esta limitante es crucial en los procesos de expansión y logro de los objetivos del seguro. Una economía como la mexicana podría mantener sin mayores problemas una estructura de seguridad social moderna y suficiente, sin embargo, lo que ha fallado es una efectiva intervención de tipo regulatorio por parte del Estado.

La política social mexicana históricamente se ha caracterizado por la inclusión de grupos cada vez más amplios a los beneficios de la seguridad social. Durante el gobierno salinista se rompió la tendencia histórica de expansión rápida de cobertura del seguro social. De esta manera, el aumento de asegurados va declinando sistemáticamente en el período 1989-1993 y se estanca prácticamente en los dos últimos años. Esto refleja directamente la crítica situación del empleo formal y la reestructuración del mercado de trabajo con un incremento exponencial en el número de trabajadores informales sin ninguna prestación laboral. Este estancamiento de la afiliación es expresión del avance del proyecto neoliberal en nuestro país.

El segundo problema es el desfinanciamiento crónico del sistema de seguridad social, que trae consigo la insuficiencia de las pensiones. Esto también ha sido generado por varias causas, entre las que sobresalen la dramática disminución de las aportaciones estatales, el rezago en el ajuste de las contribuciones patronales y laborales. Puede afirmarse que como país le dedicamos pocos recursos a la seguridad social ya que el gasto de seguridad social pública como porcentaje del PIB es menor en México que en la mayoría de los países de ingreso medio y

⁴⁸ Laurell, Asa Cristina. "La seguridad social salinista: entre el estancamiento y la privatización" en *Trabajo y democracia hoy*, núm. 17, feb. 1994, pp. 26-27.

desarrollados. Así, en México la seguridad social absorbe 3.3% del PIB. En comparación, absorbe del 6% al 11% en Brasil, Uruguay, Argentina y Chile; 8% en Japón, 12% (sin incluir servicios de salud) en los EUA y 18.5% en Alemania. A pesar de que -como país- invertimos comparativamente muy poco en seguridad social, los reformadores del IMSS sostiene que hemos llegado al tope.⁴⁹

La razón más importante de la caída del presupuesto es la depresión salarial, ya que las cuotas obrero-patronales representan un porcentaje fijo del salario. A ello se añadió una reducción importante de la aportación estatal a la seguridad social. Ambas cuestiones forman parte integral del proyecto neoliberal; la primera, porque éste busca deliberadamente una redistribución regresiva del ingreso y la segunda, porque sostiene que el Estado no debe subsidiar a grupos que cuentan con seguridad social.

El tercer problema es la deficiente calidad de los servicios, sobre todo en lo que se refiere a la atención médica. La presión derivada de demandas de atención crecientes, ha llevado a un deterioro vertiginoso en la calidad de los servicios. La carencia de profesionalización por parte del personal y la exigencia de la intensificación de la jornada para el personal, explican la cantidad. La falta de suministros suficientes y la obsolescencia tecnológica de muchos equipos también explican parte de este problema.⁵⁰

Como se observa, la tesis central en que se basa la reforma es que el IMSS está al borde de una crisis financiera irremediable, que pondrá en juego su existencia si no se toman medidas drásticas.

Según los reformadores las tres causas de la crisis financiera del IMSS son la transición demográfica, o el envejecimiento de la población; la transición epidemiológica, o el incremento en las enfermedades crónico-degenerativas, y el entorno de economía abierta que impide incrementar las cuotas del seguro social por la pérdida de competitividad que implicaría.⁵¹

⁴⁹ *Ibid.*, p. 27-28.

⁵⁰ Fournier, Ma. de Lourdes y Moreno, Pedro, "Saldos y perspectivas de la reforma de la seguridad social en México" en *El Cotidiano*, Núm. 78, septiembre de 1996, México: UAM-A, p. 7.

⁵¹ Este argumento sostiene que nuestra situación de economía abierta impide incrementar más el porcentaje del salario destinado a seguridad social e impuestos, ya que la transferencia de estos

No obstante lo anterior, el análisis de los reformadores soslaya que el IMSS, como ninguna otra institución, ha "hecho más con mucho menos", es decir ha sido un ejemplo de productividad, ya que mientras el IMSS logró transitar una década gastando entre dos tercios y la mitad de su presupuesto anterior, incluso ampliando su cobertura, los EUA se vieron impotentes frente a la explosión de costos de los servicios médicos privados, que en los últimos años han crecido al ritmo de 1% del PIB anual, alcanzando el nivel insólito en el mundo de 13% del PIB en 1994.⁵²

Nos parece que la reforma neoliberal, consiste en pasar de funciones que anteriormente se encontraban bajo el dominio de la esfera pública a la búsqueda del lucro privado para servir al orden social, además de una mercantilización del aseguramiento.

El paso a su eficientización supone asumir una racionalidad que mejore, en cantidad y calidad, los servicios sociales otorgados por unidad de costo (lógica costo-beneficio) y, el focalizar el gasto social, en los estratos de población más indigentes, solo como compensación transitoria. Lo que implica avanzar en un modelo de desarrollo social dual.⁵³

Las conclusiones a las que llegan las autoridades del IMSS en materia de prestaciones sociales son el haber sido objeto de crítica pública por haberse "otorgado a todo tipo de población, por lo que no se beneficia necesariamente a la población objetivo del IMSS, que son sus derechohabientes".⁵⁴

La seguridad social privatiza los fondos de pensiones, se entregan sin reservas al sector privado y la nueva Ley crea las condiciones para una parcial privatización de

costos de producción a los precios significaría perder competitividad frente al exterior, particularmente frente a los EUA y Japón. Este argumento deja entrever que el costo de la mano de obra no sería competitivo. La comparación entre los datos mexicanos y los de los dos países mencionados demuestran la falsedad de este argumento. Laurell, Asa Cristina, "El autodiagnóstico del IMSS: en el pecado lleva la penitencia" en *Trabajo y democracia hoy*, núm. 26, jul.-ago. 1995, pp. 32-33.

⁵² *Ibid.*, pp. 35-37.

⁵³ Laurell, Asa Cristina, "Una ley privatizadora y sin consenso" en *La Jornada Laboral*, No.59, 28 dic. 1995.

⁵⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Diagnóstico del IMSS*, 1995, p. 116.

los servicios médicos por la vía de la reversión de cuotas y de la subrogación de áreas o servicios.⁵⁵

Las conclusiones presentadas por los reformadores apuntan a una reforma donde el planteamiento central es establecer un paquete de servicios cubiertos por el seguro, introducir un pago directo al utilizarlo, subrogar ciertos servicios, fomentar el crecimiento del sistema privado e introducir estímulos de productividad para los médicos. Todas estas medidas significan un impulso al sector privado e incrementan la desigualdad en la atención. La reforma también apunta a una propuesta de vincular aportaciones y beneficios, o sea eliminar las características redistributiva y solidaria del seguro, e introducir un sistema de capitalización individual de fondos y ampliar el seguro a sectores no asalariados de la población. O sea, se perfila la introducción de un seguro de jubilación obligatorio con fondos de capitalización individual, donde los fondos además están bajo administración privada. Finalmente, se detecta una clara intención de recortar la planta de personal y el contrato colectivo del IMSS. Aunque estas medidas no significan la privatización directa del IMSS, contienen elementos de privatización selectiva y una importante estratificación de beneficios. Esta tendencia es contraria al espíritu de la seguridad social mexicana, y se inscribe en la lógica neoliberal de trasladar al mercado las partes rentables de los servicios y beneficios sociales.⁵⁶

⁵⁵ García Sainz, Ricardo, "La reforma de la reforma" en Mussot, Ma. Luisa (Coord.) *Alternativas de reforma de la seguridad social*, México: Fundación Friedrich Ebert-UAM, 1996, pp. 217-218.

⁵⁶ Laurell, Asa Cristina "El autodiagnóstico..." en *op. cit.*, pp. 38- 39.

CAPITULO 5. EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Sólo me faltan seis meses y veintiocho días para estar en condiciones de jubilarme. Desde hace por lo menos cinco años que llevo este cómputo diario de mi saldo de trabajo. Verdaderamente, ¿preciso tanto el ocio? Yo me digo que no, que no es el ocio lo que preciso sino el derecho a trabajar en aquello que quiero. (Mario Benedetti, 1985.)

Normalmente la jubilación es pensada como un asunto que despierta escaso interés entre el ciudadano común y corriente, debido a que se le considera como algo lejano, desagradable y ajeno a la vida propia. El ciudadano ordinario se interesa realmente poco en la época del retiro y se contenta con vivir sólo el momento actual por lo que no realicen previsiones de largo alcance.

Esta situación hace que solamente se tomen acciones para el presente, y en el corto plazo. Esta situación provoca una falta de visión de la sociedad y el Estado para proveer de recursos a las personas que ya no pueden mantenerse por sí mismas.

Por esta razón, la jubilación es un asunto que atañe a consideraciones financieras, económicas, actuariales e institucionales, es decir a consideraciones sociales y políticas.

Pero sólo en épocas recientes, se incrementó súbitamente la proporción que las personas de la tercera edad constituyen dentro de la población total. Este cambio demográfico, explica la importancia de las disposiciones formales que se toman institucionalmente en materia de jubilación.¹ Ante la problemática el Estado empieza el proceso de reforma de los sistemas de pensiones.

La reforma de los sistemas de pensiones se encuentra en el centro de las estrategias económicas y de las agendas políticas de la mayoría de los gobiernos y en el centro del debate social.

¹ Rhee, H.A. *Envejecimiento humano y jubilación*, Argentina: Sria. General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, 1967, p. 67.

Dicha reforma de los sistemas de pensiones se está efectuando en un contexto de competencia globalizada y de profundas transformaciones económicas nacionales, regionales y mundiales.

El entorno económico desfavorable, las transformaciones demográficas y epidemiológicas y sus desaciertos han originado un cuestionamiento de los sistemas de pensiones. El cuestionamiento de estos sistemas ha mostrado la necesidad de cambio.

En cuanto a la reforma de la seguridad social y de los sistemas de jubilaciones y pensiones es clara la influencia de los puntos de vista neoliberales, en especial aquellos que provienen del Banco Mundial.

Por lo general se confrontan posiciones extremas entre lo individual y lo colectivo; lo inmediato y lo perenne; lo público y lo privado; la técnica administrativa y la técnica actuarial. Los debates polarizados no tienen mucho sentido ya que la experiencia internacional demuestra que todo sistema de pensiones requiere de sólidas bases actuariales, de eficiente administración, del complemento de lo individual con lo colectivo y del concurso de los sectores público y privado.²

El sistema de jubilaciones y pensiones en México originalmente fue concebido como un sistema de solidaridad intergeneracional y de beneficios definidos, sin embargo hoy enfrenta problemas derivados de las presiones demográficas, económicas y financieras. La implementación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la creación de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES) son un paso adelante hacia la aplicación de los puntos de vista neoliberales en la seguridad social mexicana.

La contrarreforma neoliberal del seguro social tiene como objetivo principal transferir los cuantiosos fondos financieros de las pensiones. Esta reforma es crucial porque rompe con los principios básicos de la seguridad social mexicana: pasó del

² Bonilla García, Alejandro, "Análisis básico del desarrollo de los sistemas de pensiones en América Latina" en Ruiz Durán, Clemente y Sherraden, Michael (Coords.) *Sistemas de seguridad social en el Siglo XXI*, México: Diana-Fundación Luis Donaldo Colosio, 1997, p. 4.

régimen de fondos solidarios-colectivos al de fondos individuales y puso estos fondos públicos bajo administración privada.

5.1 Definición, objetivos y etapas

Los estudiosos de la seguridad social consideran al sistema de jubilaciones y pensiones como el verdadero pilar de aquella, y por esta razón, es el área donde se darán las transformaciones más importantes y radicales.

En primer lugar debemos definir el concepto de jubilación. El diccionario nos dice que jubilación viene del verbo jubilar, que proviene del latín *jubilare* (lanzar gritos de júbilo) y que significa "relevar a uno del empleo conservándole la pensión. Jubilación es la renta que percibe una persona al jubilarse."³

La segunda definición de jubilación nos dice que es "una parte de la previsión social, que tiene por objeto asegurar el retiro del hombre que trabaja procurando que en su vida pasiva mantenga una situación de equivalencia a la que tenía en la vida activa, después de acrecentar con su trabajo la riqueza común."⁴

Por su parte el término pensión viene del latín *pénsio* (paga) y significa el derecho a percibir ciertos frutos durante la vida del que la goza".⁵

Las anteriores nociones nos dan la posibilidad de proponer, aunque sea provisionalmente, una definición de un sistema de jubilaciones y pensiones, como "un mecanismo de la seguridad social que busca proteger los niveles de ingreso (presente o futuro), para la obtención de bienes y servicios, que permitan satisfacer las necesidades básicas y mejorar el bienestar material del individuo cuando se presenten eventos que provoquen la inseguridad económica como son la vejez, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura y la invalidez por accidentes."

Desde su nacimiento en los países capitalistas avanzados los sistemas de jubilaciones y pensiones se conformaron para hacer frente a problemas sociales más

³ *Diccionario Sopena de la Lengua Española*, España: Sopena, 1980, p. 607.

⁴ Olivera Quintero, Ignacio. *Algunos aspectos de la jubilación en el derecho mexicano*, Tesis de Licenciatura en Derecho, México: Facultad de Derecho-UNAM, 1958, p. 21.

que a criterios y objetivos económicos. En la actualidad, y ante la crisis del Estado del bienestar, el neoliberalismo tiende a orientar a los sistemas de jubilaciones y pensiones a la consecución de objetivos de carácter económico (crecimiento, ahorro e inversión).

El análisis de los sistemas de seguridad social y su impacto en los sectores económicos y financieros, debe situarse en la intersección entre el reto económico y del reto social. El atacar el reto económico no implica que olvidemos el reto social, y el atacar el reto social no implica de ninguna manera que se deba renunciar al progreso económico.⁶

El objetivo social indica incorporar a un número cada vez mayor de la población del país. Sin embargo, la incorporación de los grupos marginados, con niveles de instrucción y de remuneración más bajos, no mejorarán las fianzas de los esquemas de seguridad social ni de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

El objetivo económico indicaría que los sistemas de jubilaciones y pensiones deben mantenerse en equilibrio financiero y que, por lo tanto, los participantes deben de ser económicamente viables. Esto plantea el dilema de si los sistemas se diseñan para la inclusión exclusiva de los económicamente viables, se dejará inevitablemente a la mayoría fuera de ellos.

Los copartícipes sociales, las autoridades y, en general, los tomadores de decisiones en los sistemas de jubilaciones y pensiones enfrentan una contradicción entre el objetivo social y el objetivo económico.

La evolución de las economías y de los sistemas de jubilaciones y pensiones en la mayoría de los países han cubierto a los grupos más "fáciles", es decir, preponderantemente a grupos urbanos y organizados. Tradicionalmente las poblaciones rurales y los grupos no organizados se han mantenido al margen de la cobertura de estos sistemas.

En la vida de los sistemas de jubilaciones y pensiones se identifican tres etapas características:

⁵ *Diccionario Sopena de la Lengua Española*. España: Sopena, 1980, p. 852.

⁶ Bonilla García, Alejandro, *op. cit.*, p. 5.

- Primera etapa: Inicio de los sistemas, donde se efectúan las “promesas” de beneficios. Aquí los ingresos son muy superiores a los egresos.
- Segunda etapa: Desarrollo de los sistemas, donde se hace necesario empezar a cumplir las promesas. La tasa de crecimiento de los gastos anuales es por lo general mayor que la tasa de crecimiento de los ingresos anuales.
- Tercera etapa: Madurez de los sistemas. Las tasas de crecimiento de los ingresos y de los egresos anuales son menores pero los niveles de financiamiento se mantienen a niveles relativamente altos.⁷

La primera etapa es atravesada por la mayoría de los sistemas sin mayores problemas financieros, pero es en esta etapa en la que se han generado y perpetuado muchos vicios e ineficiencias en los sistemas de jubilaciones y pensiones.

La segunda etapa es abordada con mayor dificultad por la mayoría de los sistemas de jubilaciones y pensiones y que frecuentemente éstos son objeto de alarma entre los copatícipes sociales. La alarma surge debido a que pareciera que la elección de uno u otro método de financiamiento o de administración son los causantes de la aceleración y del incremento de los costos. Esto es erróneo, ya que el incremento de los costos se está dando a partir de una decisión fundamental de la sociedad: el brindar beneficios adecuados a una población creciente que habiendo cotizado al sistema durante su vida activa los requiere durante su vida pasiva o de retiro.⁸

5.2 El sistema individual

En la búsqueda por tener un sistema de jubilaciones y pensiones eficiente, algunos países se han orientado a implantar sistemas de capitalización individual, iniciados en países de América del Sur, Chile fue el país pionero, con el objeto de sustituir los

⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸ *Ibid.*, pp. 11-12.

sistemas de solidaridad y de redistribución colectiva por sistemas que establecen el ahorro individual.⁹

En 1981, bajo el gobierno de la Junta Militar, se optó por sustituir en Chile el régimen de reparto por uno de capitalización individual, que incluye a la administración privada con fin de lucro, el papel subsidiario del Estado como regulador, fiscalizador y responsable por las pensiones mínimas y la rentabilidad de los fondos, y se estableció un programa anexo de pensiones asistenciales para grupos de menores ingresos y marginados.¹⁰

Este tipo de planes fue hasta el principio de la década de los ochenta poco popular. Sin embargo, a partir de la reforma provisional chilena, su consideración en los procesos de reforma ha sido un ejercicio obligado, particularmente porque el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como parte de las condiciones para el otorgamiento de sus créditos, han condicionado y recomendado a los países receptores de los créditos a implementar reformas a sus respectivos sistemas de pensiones y jubilaciones.

Uno de los principales malentendidos con respecto a este tipo de sistema es que se le percibe como un sistema de ahorro exclusivamente, cuando en realidad se trata de un sistema de ahorro-consumo, que consiste en que el asegurado ahorra durante su vida activa y consume durante su vida pasiva o de retiro. Es un error considerar solamente la etapa de ahorro.¹¹

Desafortunadamente, las reformas a los sistemas vigentes de pensiones y jubilaciones que consideran este tipo de beneficio indefinido y de cotización definida no encuentran a todos los asegurados en las mismas condiciones. Por lo tanto, es improbable que los participantes logren acumular los fondos necesarios para solventar adecuadamente las etapas de consumo posteriores.

⁹ Hazas, Alejandro, "Futuro del sistema pensionario de los trabajadores sujetos a la nueva Ley del IMSS" en Mussot, Ma. Luisa (Coord.) *op. cit.*, p. 155.

¹⁰ Bustos, Raúl, "Reforma a los sistemas de pensiones: Peligros de los sistemas opcionales en América Latina" en *Estudios Públicos*, Núm. 58, Chile: Centro de Estudios Públicos, 1995, pp. 319-335.

¹¹ Bonilla García, Alejandro. *op. cit.*, p. 28.

Con frecuencia se ha criticado a este sistema de pensiones por los elevados niveles destinados a la gestión de los mismos y a sus utilidades.

Es importante señalar que los costos de administración y las utilidades de las empresas gestoras de los fondos individuales tienen un impacto importante en el nivel de beneficio y corresponden a un número de años que se le quitan a la cantidad ahorrada. Esto significa que en el supuesto de que los rendimientos no sean excepcionales y que los gastos de administración sean altos, los participantes verán reducido su monto final.¹²

Uno de los principales argumentos en favor de la sustitución de sistemas colectivos o de reparto, por sistemas de ahorro individual de cotización definida, ha sido el convencimiento del impacto positivo en el mercado de capitales y en los mercados financiero y asegurador.

Al menos en los primeros años, es muy posible que los beneficios sean superados por los costos de transición y que por lo tanto el efecto neto en el ahorro nacional sea reducido o inclusive negativo.¹³

Con frecuencia se argumenta que los beneficios derivados de un sistema de cotización definida y de beneficio indefinido mediante capitalización individual se encuentran exentos de todo riesgo para el asegurado y que están al margen de todo proceso inflacionario.

La mayoría de los argumentos en favor de este tipo de sistemas se concentran en la eficiencia en la administración y en el manejo de los recursos lo que minimiza los riesgos económicos. Sin embargo, cabe señalar que por tratarse de una variable no controlada los riesgos de empleo y por lo tanto de baja densidad de cotización persisten para la mayoría de la población.

Otro aspecto de interés de los sistemas individuales o también conocidos como de beneficio indefinido y de cotización definida, corresponde al impacto que la aplicación de un sistema puede tener en la distribución del ingreso. Existen estudios que concluyen que en el caso de la evolución y características de Chile, previsiblemente

¹² *Ibid.*, p. 34.

¹³ *Ibid.*, p. 35.

el sistema tendrá un impacto positivo en la redistribución del ingreso en caso de que el costo acumulado de la transición no sobrepase 40 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto.¹⁴

Este sistema se implantó en México con la reforma a la Ley del Seguro Social en diciembre de 1995, donde se anuló el pilar previsional basado en el reparto redistributivo e intergeneracional para sustentarse exclusivamente en el de capitalización individual, de gestión privada y de mercado.

Los gobiernos neoliberales nos ha tratado de convencer que este modelo es la panacea, que con el ahorro, el crecimiento y desarrollo vendrán, automáticamente. Si vemos la realidad de Chile, que es el país al cual la propaganda del Banco Mundial muestra como el modelo a seguir, encontramos una realidad diferente. De este modo observamos que la propaganda oculta la realidad en aquel país, el descontento cada día es mayor ya que el desempleo prácticamente se ha mantenido en los mismos niveles; el poder adquisitivo de los salarios también se ha deteriorado de manera significativa.¹⁵

5.3 Razones, beneficios y características de la reforma

Las razones que se esgrimen para implementar la privatización de los fondos de pensiones son variadas, pero en general destacan las de tipo económico y financiero. Entre estas sobresalen las siguientes:

- El estado financiero crítico de muchos planes públicos de sistemas de reparto. Muchos regímenes dependen de fuertes subsidios del Estado, ya que las contribuciones son insuficientes para el financiamiento de los gastos de jubilación.¹⁶
- Los planes de jubilación y de reparto son altamente injustos, debido a que:

¹⁴ *Ibid.*, p. 44.

¹⁵ Colín Gamboa, Roberto, "El nuevo sistema de pensiones y su impacto en la economía" en Mussot, Ma. Luisa (Coord.) *op. cit.*, p 201.

¹⁶ Lacey, Robert, "Reforma a la jubilación en América Latina. Retos actuales y futuros y el papel del Banco Mundial" en Ruiz Durán, Clemente y Sherraden, Michael (Coords.) *op. cit.*, pp. 57-78.

a) su dependencia de subsidios públicos significa que las prestaciones son financiadas por los impuestos generales; esto significa que los pobres contribuyen al financiamiento de prestaciones a las que probablemente no tienen acceso;

b) las prestaciones están repartidas desigualmente entre los diferentes sectores políticos y económicos –grupos de presión poderosos como las fuerzas armadas, funcionarios mayores, y los representados por sindicatos fuertes;

c) ocurren transferencias intergeneracionales no intencionadas ya que los planes de prestaciones definidos, muchas veces tienen altas proporciones de reemplazo ligadas al último salario previo al retiro.

- Los planes de prestaciones definidas están sujetos a ajustes arbitrarios por motivos políticos.
- Los regímenes de reparto de América Latina han estado tradicionalmente sujetos a altos índices de evasión.¹⁷
- La naturaleza arbitraria del ajuste a las prestaciones, significa que las pensiones no sean indexadas correctamente; a raíz de esto, su valor real queda aniquilado por el aumento en la inflación.¹⁸
- Surgen distorsiones en el mercado laboral debido al alto componente impositivo en las contribuciones para pensiones, el aumento en el costo de la fuerza laboral, y la especificidad sectorial (falta de flexibilidad) de muchos planes públicos.
- El deterioro de la relación activo-pasivo o cotizante-beneficiario. Con frecuencia se propone el sistema de cuentas individuales como un sistema inmune al deterioro de la relación activo-pasivo.

La reforma a la jubilación es aún demasiado reciente para poder evaluarla. Incluso, hasta el programa chileno está siendo revalorizado constantemente y algunas de sus consecuencias aún están por verse.

Así como los reformadores sustentan las razones de cambio en argumentos económico-financieros, así también se invocan supuestos beneficios de corte económico-financiero. Entre estos sobresalen:

¹⁷ *Ibid.*, p. 59.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 59-60.

- Los países ven las reformas a la jubilación como una manera de elevar el nivel de ahorro nacional. Aún cuando hay bastante controversia sobre el impacto de las reformas a la jubilación en el ahorro nacional.¹⁹
- La reforma otorga a los trabajadores derechos plenos sobre los recursos aportados al sistema de pensiones, reconociendo el esfuerzo individual de cada trabajador, haciendo efectivo su derecho de elección en lo que respecta la entidad que administrará sus ahorros de retiro y a la modalidad de pensión que recibirá al momento de jubilarse.
- La reforma hace más transparente y viable el sistema de pensiones, sin incrementar el esfuerzo de aportaciones de obreros y patronos, al tiempo que el Estado incrementa su contribución a la seguridad social y garantiza una pensión mínima.
- Con el nuevo sistema de pensiones se generan efectos positivos sobre el ahorro financiero de la economía y se fortalece el sistema financiero con nuevos recursos para la intermediación y canalización a la inversión productiva de largo plazo.²⁰

En el caso particular de Chile, los reformadores aducen los siguientes beneficios reales o potenciales de la reforma a la jubilación:

- Reducción de la distorsión del mercado laboral: un componente de "impuesto al empleo" más bajo reduce el costo de la fuerza laboral en relación al capital, ayudando así a inducir niveles más altos de empleo, frecuentemente lleva a salarios netos más altos, aún cuando los brutos sean menores, e incentiva una proporción más alta de empleo en el mercado formal, más que en el mercado informal.
- Una relación mucho más estrecha entre beneficios y contribuciones, gracias a la individualización de las cuentas y la eliminación de distorsiones e incentivos para abusar del sistema.²¹

¹⁹ *ibid.*, p. 60.

²⁰ Solís Soberón, Fernando. "Perspectivas del sistema de pensiones" en Ruiz Durán, Clemente y Sherraden, Michael (Coords.) *op. cit.*, p. 196.

- Ampliación y profundización de los mercados de capital. Para 1994, en Chile los fondos para jubilación acumulados comprendían más de US\$ 22 mil millones o 43% del PIB.
- Crecimiento de la industria de la administración de fondos: lo que antes era un oficio muy escaso ha recibido un estímulo importante de la reforma a la jubilación. En Chile hay 21 Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).
- Inversión en la infraestructura: los fondos para jubilación han permitido inversiones en proyectos de infraestructura significativamente mayores a lo que hubiera sido en otro caso, a través de la compra de bonos emitidos por las agencias públicas.
- Efectos sobre la industria del seguro: en Chile, el mercado del seguro de vida ha retoñado. Esto ha llevado a costos más bajos fomentados por la competencia –las primas de seguros de vida y discapacidad para los afiliados a los fondos de jubilación han caído de 1.2% a 0.8% del ingreso gravable entre 1991 y 1994.²²

Aún cuando hay diferencias importantes entre los esfuerzos reformadores de los diferentes países tienen varias características comunes, entre ellas:

- un cambio en el papel del Estado, de proveedor pasa a regulador;
- un incremento en el papel del sector privado tanto en la administración de los fondos de jubilación como en la provisión de un seguro;
- separación plena entre las pensiones y otras formas de seguro social, especialmente de salud;
- racionalización y unificación de planes existentes;
- niveles de prestaciones más realistas y sustentables;
- condiciones de elegibilidad menos generosas, y
- un cambio a un sistema multibase, que comprende la combinación de un primer nivel que consiste en una pensión mínima garantizada, un plan de segundo nivel plenamente financiado y obligatorio, que implica cuentas individuales administradas por agencias especializados en fondos de jubilación, y un tercer nivel voluntario

²¹ Lacey, Robert, *op cit.*, p. 61.

²² *Ibid.*, p. 62.

compuesto ya sea de contribuciones adicionales voluntarias a las cuentas del segundo nivel, cuentas para el retiro voluntarias separadas, o ambas.²³

5.5 Las generaciones de la reforma y el papel del Banco Mundial

Desde la reforma inicial de los sistemas de pensiones llevada a cabo en Chile en 1981, ya se han aplicado otros procesos similares, aunque no idénticos ya que cada país ha reformado sus sistemas dependiendo a sus específicas condiciones, en otros países del mundo; sin embargo en este apartado nos interesarán los procesos de reforma elaborados en América Latina, los cuales pueden clasificarse en seis generaciones.

El papel del Banco Mundial en todos estos procesos de reforma ha sido relevante debido a que las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina tiene el sello de los lineamientos y recomendaciones estipulados en los Informes denominados *Envejecimiento sin crisis e Invertir en salud*. No obstante, lo anterior no significa que las recomendaciones de los organismos financieros internacionales se sigan al pie de la letra por los gobiernos nacionales, sin ser cuestionadas, principalmente porque los países tienen realidades económicas, políticas y sociales que necesitan ser analizadas antes de aplicar cualquier plan. Por esta razón, las medidas señaladas tienen que sufrir adaptaciones que las hagan compatibles con la realidad específica de cada país y, por ende, de su sociedad.

En una clasificación de las reformas por "generaciones", la reforma chilena sería de la primera generación. La reforma llevada a cabo en Chile en 1981 es la que mayor impacto y trascendencia ha tenido. Es una reforma que ha marcado el camino al resto del mundo.

La reforma en Chile sustituyó técnicas actuariales de seguro colectivo por técnicas financieras de ahorro individual; introdujo una nueva administración privada.

Al inicio de los noventas su sistema representó una solución aceptable. Sin embargo, la experiencia de las subsecuentes reformas ha demostrado que cada país

²³ *Ibid.*, pp. 60-61.

ha tomado elementos de la experiencia chilena y le ha agregado elementos nacionales de acuerdo a sus condiciones y posibilidades.²⁴

Chile introdujo un mecanismo que nunca antes se había utilizado, que es el Bono de Reconocimiento, que consiste en documentos emitidos por el gobierno donde se compromete a cumplir con los pagos a los trabajadores que pasen al retiro.

La reforma previsional chilena innovó al introducir dos modalidades a la elección del pensionado para un sistema general de seguridad social: la renta vitalicia o el retiro programado. Cabe señalar que en Chile los bancos no tienen autorización para participar directamente en el mercado previsional.

En Perú, que constituye la segunda generación, el sistema fue una copia sin adelantos evidentes ni modificaciones al modelo de reforma chileno, y además tuvo diversos problemas de instrumentación.

La tercera generación en la reforma de la seguridad social es Argentina. En Argentina no se sustituye una técnica de seguro colectiva por una técnica de ahorro individual, sino que se mantiene un sistema solidario universal con una prestación básica universal y se complementa con un sistema de ahorro individual. El sistema argentino tiene una característica muy especial que es la futura desaparición de la parte colectiva.

Otra característica importante es el financiamiento de la transición. Los empresarios cotizan 18% de los salarios únicamente para pensiones, y los trabajadores un 8% adicional, por lo que para pensiones se cotiza 26%. Estos altos niveles contrastan con el resto de los niveles de cotización en toda Latinoamérica.

²⁴ Aquí destaca la coexistencia de modelos opcionales donde se mantiene el régimen de reparto administrado por entidades públicas y se crea un régimen paralelo de capitalización individual administrado por particulares. Los afiliados, tanto aquellos con historia previsional como los nuevos trabajadores, pueden optar entre uno u otro sistema e, incluso, cambiarse de uno a otro. Un autor considera como negativa la existencia de estos modelos opcionales ya que se impide al régimen de capitalización desarrollar todo su potencial, pues se le constriñe a un tamaño menor al que podría tener. Ello no sólo perjudica el desempeño del régimen de capitalización sino también el de áreas conexas, como lo son el mercado de capitales, los seguros, la vivienda, etcétera, y, en definitiva, se despotencia la economía del país. *Vid. Bustos, Raúl, op. cit., pp. 325-330.*

Estos niveles de cotización para financiar la transición parecen inalcanzables para la mayoría de los países latinoamericanos.²⁵

Una aportación adicional es la de ofrecer una alternativa pública para el manejo de la porción equivalente a la cuenta de ahorro individual complementaria obligatoria del sistema de reparto. El Banco de la Nación ha creado una Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP) que ofrece dicha alternativa pública.

Colombia representa la cuarta generación de reformas y constituye un reto importante para los financieros y juristas. Este reto financiero es que hay dos sistemas, es un sistema dual. Al final de cuentas como no hubo consenso para escoger entre mantener el sistema vigente o sustituirlo por uno nuevo, se puso a cohabitar a los dos.

Subsiste el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual. Adicionalmente y para complicar el asunto, el sistema dual permite la libre circulación entre uno y otro sistema cada año. El sistema colectivo es sustituido alternativamente por el individual y viceversa.

La quinta generación de reformas está representada por el Uruguay que introdujo elementos muy importantes. Uruguay está manteniendo un sistema de reparto en el que, están obligadas a pertenecer todas aquellas personas que tengan ingresos de menos de 5000 pesos y, las personas cuyo sueldo excede de esa cantidad, que es el salario medio de la economía, se van a cuentas individuales de capitalización.

En pocas palabras, no le están pidiendo que capitalice al que no puede capitalizar, no le están pidiendo que ahorre al que no puede.

El sistema de reparto no está predestinado a desaparecer, ya que es un sistema que va a continuar; los dos sistemas se complementan. Hay una importante participación pública en el sistema de reparto y una importante participación privada y pública en el complemento correspondiente al ahorro individual.

En el Uruguay se ha puesto especial énfasis en la transición, pues todas aquellas personas que la reforma en una etapa avanzada, más de cuarenta años de edad,

²⁵ Bonilla García, Alejandro. *op. cit.*, p. 32.

pueden elegir si se quedan exclusivamente en el sistema de reparto o si entran al nuevo sistema combinado.

Uruguay cortó la opción en las que se dejaba al asegurado a elegir un beneficio vitalicio o un retiro programado. Hoy únicamente queda la opción del beneficio vitalicio por medio de una renta vitalicia.

La reforma en México representa la sexta generación de reformas. Estas reformas se llevan a cabo en cinco tiempos. Un primer tiempo en 1989 con la reforma de la Ley del IMSS. Un segundo tiempo con la introducción del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1993, un tercer tiempo en 1995 con la aprobación de una nueva Ley del IMSS, un cuarto tiempo en 1996 con la expedición de los reglamentos específicos de operación y con un quinto tiempo que constituye el inicio de aplicación de la nueva Ley.²⁶

Los asegurados podrán optar por el beneficio que resulte mayor entre el obtenido por la nueva Ley y el que hubiesen obtenido con la Ley derogada.

No existen bonos de reconocimiento, y pasaran muchos años antes de que a los asegurados les convenga optar por los beneficios de la nueva Ley. Los costos de transición en particular representados por el mantenimiento del casi 1.5 millones de pensionados del régimen antiguo, serán financiados con recursos gubernamentales.²⁷

La alternativa instrumentada por México es la que mejor minimiza el costo de la transición, pero tiene el inconveniente de que los resultados de la reforma, en términos de mejores pensiones serán a largo plazo.

La reforma a la jubilación es un área clave para el involucramiento del Banco Mundial, ya que tiene implicaciones macroeconómicas y fiscales. Además la reforma a la jubilación es un asunto de desarrollo a largo plazo. El Banco ha participado ampliamente en el esfuerzo por la reforma a la jubilación. En la mayoría de los países, esta participación ha tomado la forma de asesoría confidencial. Esta asesoría abierta se ha enfocado en:

²⁶ *Ibid.*, p 47.

²⁷ *Ibid.*, p 48.

- Ayuda en la identificación del problema y su magnitud –las consecuencias fiscales, macroeconómicas, sociales, etc., de seguir en el plan de reparto actual.
- Articular posibles alternativas de políticas para abordar los asuntos que surjan del diagnóstico.
- Evaluación de los costos fiscales y los de transición de la reforma, y formulación de recomendaciones para financiarlos.
- Acceso a la tecnología, y modelos alternativos a los usados por las autoridades para hacer proyecciones y simulaciones actuariales y macroeconómicas.
- Complementar los esfuerzos de otras agencias internacionales, por ejemplo: la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ayudar a movilizar la opinión a favor de la reforma a través de la difusión de publicaciones, seminarios, “viajes de estudio” y demás.
- Apoyar reformas complementarias. Primero, la reforma a la jubilación en lugares donde el sector bancario es débil sería una empresa altamente riesgosa y poco recomendable. Segundo, se requerirá de reformas en los marcos legales y regulatorios de la industria del seguro y el desarrollo del mercado de capital. Tercero. En América Latina muchas veces se coloca una parte de las contribuciones para la jubilación en fondos especializados para la vivienda, que frecuentemente se caracterizan por hipotecas subsidiadas, débil administración crediticia y comercial y, por lo tanto, rendimientos bajos o negativos sobre los activos.²⁸

En algunos casos, la relación de asesoría del Banco lleva al desarrollo de operaciones de préstamos para apoyar las reformas a la jubilación, ya sea como asistencia técnica o como préstamos de ajuste.

De lo anteriormente expuesto se infiere que las acciones del Banco Mundial marcan directrices, que no pueden ser ignoradas por ningún gobierno del orbe, a la hora de reformar los sistemas de seguridad social, aunque cada país elige, dependiendo de

²⁸ Lacey, Robert. *op. cit.*, p. 75.

sus peculiares características, el alcance, el modo, los tiempos y los límites para la implementación de la reforma.

5.6 La reforma en México

Con la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la Ley del Seguro Social (LSS), y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), se inicia un profundo proceso de reforma de la seguridad social en México y del sistema de pensiones, que tendrá cambios importantes en los beneficios para la población trabajadora y en la economía del país.

En mayo de 1992 se creó el Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR)²⁹, el cual complementa al sistema público ofrecido por el IMSS y el ISSSTE, y consiste en un programa de ahorro obligatorio a través de cuentas individuales capitalizables. La cuenta de cada afiliado está conformada por dos subcuentas: una de retiro y una de vivienda. Las contribuciones a este sistema las realiza el patrón correspondiendo 2% del salario base para la subcuenta de retiro y 5% para la de vivienda. Los fondos de la primera subcuenta son administrados por la banca comercial y son invertidos en préstamos directos al gobierno federal, existiendo una tasa de retorno real garantizada de al menos 2%, mientras que los recursos destinados a la subcuenta de vivienda se canalizan al INFONAVIT. Los recursos acumulados en las cuentas individuales con sus respectivos rendimientos se entregaran a los trabajadores o a sus beneficiarios.

La reforma establece un sistema de pensiones de contribuciones definidas y capitalización individual, donde los participantes reciben en su jubilación el producto de su aportaciones (contribuciones más intereses generados), mediante la apertura

²⁹ Este se introdujo como un seguro complementario al de retiro basado en el reparto redistributivo previsto desde 1943 en la Ley del Seguro Social y desde 1959 en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Con ello, el seguro de retiro de capitalización individual se estableció tanto para los trabajadores del apartado A como para los del apartado B del artículo 123 Constitucional. *Vid.* Escobar Toledo, Saúl y Ulloa Padilla, Odilia. "El nuevo sistema de pensiones y su impacto en la economía: prefiguración de algunas tendencias" en Mussot, María Luisa

de cuentas individuales a favor de cada asegurado. Dichas cuentas serán administradas por nuevas instituciones financieras denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), y los recursos serán canalizados a la inversión productiva a través de Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES).

Al cumplir los requisitos para jubilarse, los asegurados podrán adquirir una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia con una compañía de seguros, o bien, dejar el monto acumulado en su cuenta individual en la AFORE a fin de que ésta le otorgue su pensión en forma de retiros programados.³⁰

El organismo gubernamental encargado de regular y supervisar lo relacionado con el nuevo sistema, es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Entre sus principales atribuciones se encuentran: la expedición de disposiciones de carácter general relativas a la operación del sistema y a la constitución, organización, funcionamiento y operación de sus participantes, la autorización y revocación de licencias para operar a las AFORES y SIEFORES, la vigilancia sobre los participantes en el sistema y la supervisión de las operaciones y políticas de inversión de las AFORES y SIEFORES, además de ser el organismo encargado de emitir la reglamentación necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema. Esta Comisión contará con tres órganos de gobierno: la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia. Tanto la Junta como el Comité se integrarán en forma tripartita.

Las AFORES serán las encargadas de administrar los recursos de las cuentas individuales, aunque sólo podrán invertir los recursos provenientes de las subcuentas de retiro y de ahorro voluntario. Por su parte, las SIEFORES serán las entidades financieras que se dedicarán a recibir los recursos de las AFORES para invertirlos. Las AFORES podrán operar varias SIEFORES, pero al menos una de ellas deberá contener instrumentos que preserven el poder adquisitivo del ahorro. Adicionalmente

(Coord.) *Alternativas de reforma de la seguridad social*, México: Fundación Friedrich Ebert/UAM, 1996, pp. 117-118.

³⁰ Solís Soberón, Fernando, *op. cit.*, p. 182.

deberán informar de manera periódica a los trabajadores el estado que guardan sus inversiones. Es importante señalar que serán los trabajadores los encargados de elegir la AFORE que manejará sus recursos. Aunque la Ley prevé la transferencia de recursos de una administradora a otra como máximo una vez al año, el trabajador podrá realizar más cambios en caso de que la AFORE modifique sus políticas de comisiones o inversiones.

Un aspecto interesante en el nuevo sistema es el establecimiento de límites de mercado a las AFORES. De acuerdo con la Ley, y durante los primeros cuatro años de funcionamiento del sistema, ninguna AFORE podrá representar más de 17% del mercado, límite que se aumentará a 20% después de este lapso. Esta cuota de mercado se medirá en relación con el número de cuentas estimadas del sistema, que CONSAR determinará y publicará anualmente.³¹

El IMSS será el organismo encargado de recaudar las contribuciones y vigilará el oportuno cumplimiento de las obligaciones, tanto de los trabajadores como de los patrones. Los recursos correspondientes a la subcuenta de vivienda serán entregados al INFONAVIT, quien los invertirá de acuerdo a la legislación vigente, mientras los recursos de la subcuenta de retiro serán entregados a la AFORE elegida por el trabajador. De especial importancia para el funcionamiento del modelo operativo de recaudación, es la creación de una cuenta concentradora a nombre del IMSS y operada por el Banco de México. En esta cuenta se depositarán los recursos provenientes de las aportaciones mientras se realiza su individualización. Adicionalmente, también se depositarán en esta cuenta, por un plazo máximo de cuatro años, los recursos de la subcuenta de retiro de aquellos trabajadores que no hayan elegido aún una AFORE. Transcurrido este plazo, la Comisión señalará la Afore de su destino.

En relación con las comisiones, la Ley prevé que éstas sólo podrán cobrarse a los afiliados con cargo a sus cuentas individuales, y de conformidad con las reglas expedidas por la CONSAR.

³¹ *Ibid.*, p. 188

Otro aspecto central del sistema se refiere al régimen de inversión. Los principios básicos que lo rigen son los de la obtención de la mayor seguridad y una adecuada rentabilidad. Asimismo, se busca fortalecer el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos a largo plazo. Finalmente, estos recursos deberán canalizarse preponderantemente al fomento de la actividad productiva nacional. En consecuencia, la Ley establece que la cartera de valores de las sociedades de inversión deberá estar integrada por los siguientes valores: instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal; instrumentos de renta variable; instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas; títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o banca de desarrollo; títulos cuyas características preserven su valor adquisitivo conforme al INPC, y acciones de otras sociedades de inversión, excepto SIEFORES. Finalmente, debe señalarse que las SIEFORES contarán con un Comité de Inversión que determinará la política y la estrategia de inversión, sujetándose siempre a lo dispuesto por la CONSAR.³²

Hasta aquí hemos enumerado la parte formal de la reforma, ahora veamos el verdadero contenido de las reformas:

El objetivo central de la reforma a la seguridad social es, en primer lugar, la privatización de los fondos de pensiones de los trabajadores afiliados al régimen obligatorio de seguridad social y su transferencia a los circuitos financieros internacionales para la recapitalización en el corto plazo de los grupos financieros y en segundo lugar, el establecimiento de un régimen de compra-venta de la pensión.³³

La privatización de los fondos de pensiones forma parte de la estrategia del cambio estructural, impulsada activamente por el Estado mexicano desde 1982, que lo ha llevado a un adelgazamiento estructural y al abandono de sus responsabilidades constitucionales en materia social: de un sistema de pensiones público, colectivo y de beneficios definidos, este nuevo ensayo neoliberal da paso un sistema de pensiones de mercado, privado, individual y de aportes definidos.

³² *Ibid.*, p. 189.

³³ Escobar Toledo, Saúl y Ulloa Padilla, Odilia *op. cit.*, p. 122.

En los planes nacionales de desarrollo 1989-1994 y 1995-2000 ha quedado asentado que el problema central del crecimiento económico es el de su financiamiento. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 las grandes transferencias de recursos hacia el exterior constituyeron el argumento central para explicar la insuficiencia del financiamiento interno, de ahí que cambiar el sentido de la transferencia era la condición necesaria y suficiente para la recuperación del crecimiento. Dicha estrategia sería acompañada de mecanismos que fomentarán la formación de ahorro interno y uno de ellos fue precisamente la captación de ahorro obligatorio forzoso de la seguridad social mediante la creación del seguro de ahorro para el retiro, en mayo de 1992.³⁴

En cambio, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se sitúa, en la carencia de ahorro interno, la insuficiencia del financiamiento necesario para la inversión y crecimiento económicos. De ahí la idea rectora de fomentar e incrementar el ahorro público y privado y de asignar al ahorro externo un papel complementario.³⁵

En el diagnóstico económico contenido en este plan se afirma que la causa principal de la insuficiencia en el crecimiento de la economía fue la caída sistemática del ahorro interno registrada entre 1988-1994, periodo en que dicha variable pasó del 22 a menos del 16 por ciento del PIB, todo ello, a pesar de los cambios estructurales y de la gran disponibilidad de ahorro externo durante esos años.³⁶

A partir de este diagnóstico se formularon dos de las cinco grandes líneas de acción para fortalecer el ahorro interno (es decir, la suma del ahorro privado y público): la reforma tributaria que elevó el impuesto al consumo (IVA) de 10 a 15 por ciento en abril de 1995 y las reformas a la Ley del Seguro Social aprobadas en diciembre de 1995; esta última, según sus promotores, serviría para resolver la crisis

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, citado por Escobar Toledo, Saúl y Ulloa Padilla, Odilia *op. cit.*, pp 124-125.

³⁵ Escobar Toledo, Saúl y Ulloa Padilla, Odilia. *op. cit.*, p. 125.

³⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México: Talleres Gráficos de la Nación, 1995, pp. 132-133.

financiera de la seguridad social y como medio eficaz para estimular el ahorro interno.³⁷

En efecto, desde esta perspectiva los recursos necesarios para fomentar el ahorro interno no podían provenir de otra fuente, sino del ahorro obligatorio forzoso (como parte del ahorro privado) constituido por los fondos de pensiones de la seguridad social.

De acuerdo a lo que piensan los organismos financieros internacionales, el ahorro a través de los Fondos de Pensión es una garantía de crecimiento auto-sostenido y ese crecimiento supuestamente provocará un aumento de salarios, mayor capacidad de ahorro y mejores beneficios futuros.

Los objetivos gubernamentales de la creación del seguro de ahorro para el retiro fueron cuatro: 1) incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica; 2) mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro; 3) permitir a los trabajadores disponer de recursos que pudieran utilizar al quedar desempleados o incapacitados temporalmente y 4) propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.³⁸ A casi cinco años de la reforma a las leyes del IMSS e ISSSTE que introdujo esta modalidad de aseguramiento individual, el resultado no ha sido el esperado con el primer objetivo. Durante el lapso 1992-1994 no se ha revertido la tendencia decreciente del ahorro interno como proporción del PIB observada desde principios de 1988.³⁹

La administración e inversión de los fondos por parte de estas nuevas entidades financieras se llevará a cabo en los inestables sistemas financieros y de capitales y el papel del Estado se reducirá a la supervisión de los participantes, al establecimiento de las reglas del juego generales de este nuevo negocio financiero y sobre todo, a cubrir las previsible deficiencias del mercado de fondos previsionales mediante la

³⁷ *Ibid.*, p. 140.

³⁸ Salinas de Gortari, Carlos. "Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y la Ley del Impuesto sobre la Renta" en *Diario de los Debates*, Comisión Permanente, Año I, núm. 8, 10 de febrero de 1992.

³⁹ Escobar Toledo, Saúl y Ulloa Padilla, Odjilia, *op. cit.*, pp. 118-119.

asignación de pensiones mínimas garantizadas con los recursos de todos los contribuyentes.

La razón de fondo para sostener esta contrarreforma del seguro social, es que ésta constituye un elemento central de la política social neoliberal. Es así porque en este proyecto se pretende transferir todo lo rentable al sector privado y reducir el papel del Estado a proveer aquellos servicios que no pueden constituirse en fuente de ganancias.

CAPITULO 6. PERSPECTIVAS DE LA REFORMA

*Ahora que se avanza hacia las formas de acumulación intensivas y la reconversión a escala que busca aligerar los efectos más nocivos del crecimiento entrópico, los menos favorecidos por la distribución del ingreso pueden ver empeorada su situación en términos absolutos y no relativos. Ante este hecho, los beneficiarios de la concentración del ingreso ¿aceptarian políticas de bienestar que tiendan a asegurar un mínimo de nivel de vida a los desposeídos?
(Fernando Jeannot, 1993)*

En el nuevo marco creado por la reforma y complicado por la situación de crisis que padecemos, las perspectivas de la seguridad social en México son poco alentadoras. La seguridad social tiende a ser reducida al mínimo, tanto en número de asegurados como en prestaciones. Por ende, los organismos financieros internacionales promueven reformas a los sistemas de jubilaciones y pensiones de corte eficientista y tenocrático, que chocan con la idea de solidaridad y colectivismo que inspiraba al anterior sistema de jubilaciones y pensiones, que no parecen augurar resultados satisfactorios.

La aplicación de los puntos de vista neoliberales en el ámbito de la seguridad social no necesariamente traen resultados satisfactorios. Los efectos de la reforma en el ámbito individual-familiar, en el laboral-sindical, en el político-institucional, en el económico-financiero y en el social ya se dejan sentir, aunque sin alcanzar los supuestos beneficios que se argumentaron para su puesta en práctica.

6.1 En el ámbito individual-familiar

En primer lugar la reforma complica el acceso del trabajador al derecho a obtener la jubilación pues la nueva Ley solicita como requisito el haber cotizado mil 250 semanas, es decir dos y medio veces la cantidad actual, en caso contrario, la Afore se los devuelve y allí termina su responsabilidad. Si el trabajador cumple con el requisito de semanas de cotización, sólo tiene dos opciones para acceder a la pensión: o deja

sus fondos en la Afore que le paga un retiro programado, o contrata una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia con una compañía aseguradora, pagándola con los fondos de su cuenta individual. Aun en el caso de que el trabajador tiene que acogerse, por falta de fondos, a la pensión mínima garantizada por el IMSS, ésta se contrata con una aseguradora al igual que en los casos de la pensión por invalidez, viudez y orfandad.

Los sistemas de cuentas individuales de ahorro no satisfacen, para la gran mayoría de la población trabajadora, niveles suficientes de pensiones de retiro pues el poder de sustitución del último salario de cotización, antes de la jubilación o retiro de la vida activa, es sumamente raquítico e insuficiente para resolver las necesidades del sistema pensionario que mínimamente requieren los trabajadores.¹

Por lo anterior, salvo en períodos prolongados de aguda inflación, el nuevo sistema de cuentas individuales solamente dará cuantías de pensiones que son inferiores a las que proveyó la Ley del IMSS anterior, aunque también hay que considerar que la actualización de las pensiones que se otorguen es mayor en el nuevo sistema que en el anterior, pero sin que esta ventaja sea suficiente para proveer cuantías de beneficios que puedan considerarse mínimamente suficientes.²

De esta manera, se puede concluir que los sistemas de cuentas individuales de ahorro no tienen el poder suficiente para sustituir una parte de los salarios de los trabajadores que retiran de la actividad, por lo menos en los sistemas de cuentas individuales de ahorro de carácter obligatorio y que se establecen como sustitutivos de las prestaciones de la seguridad social.³

Este nuevo modelo de seguridad social prefigura una separación entre cotizantes bajos, atendidos por el sector salud, y cotizantes altos, atendidos por el sector privado. De ocurrir así, ambos grupos sólo tendrán acceso a "planes de salud" predefinidos, que no son otra cosa que la restricción de la cobertura de servicios. Esto quiere decir que se introduce una lógica novedosa en el actual sistema de

¹ Hazas, Alejandro. *op. cit.*, pp. 172-173.

² *Ibid.*, pp. 173-174.

³ *Ibid.*, p. 174.

seguridad social, que consiste en que el acceso de los asegurados a los beneficios depende del monto de la cuota pagada. Es previsible que la cuota uniforme sólo dará derecho a un paquete básico de servicios del IMSS y que el acceso a otros servicios requiere de un pago adicional. Este es el sistema aplicado en todos los seguros privados que tienen un tope máximo de gasto total y por enfermedad. La reforma propuesta significa una nueva estratificación de los asegurados entre los de primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, que es totalmente ajena al espíritu solidario e igualitario de la seguridad social mexicana.

La experiencia de este tipo de sistema, inspirado en el chileno y el estadounidense, demuestra que tiende a encarecer los servicios y, frecuentemente, empeorar su calidad al incorporar tratamientos invasivos y peligrosos (cirugía en vez de tratamiento con medicamentos, cesárea en vez de parto normal, etcétera). Cuando la opción privada se incluye dentro del sistema de seguro obligatorio provoca una concentración de recursos en el sistema privado y un crónico desfinanciamiento del público. Esto ocurre dado que el sector privado se queda con la población joven y sana de alta cotización y deja para el sector público a los pobres (de baja cotización), enfermos y viejos.⁴

La clave de la contrarreforma en salud es establecer mecanismos que permitan dividir la población asegurada entre los potencialmente rentables -los de cuotas altas y bajo riesgo de enfermar- y los no rentables -los de cuota baja y alto riesgo de enfermar.

Esto fue el contenido de la contrarreforma chilena. Después de funcionar durante diez años se puede observar sus efectos perversos. El sistema privado del seguro social atiende a un 20 por ciento de la población y expulsa sistemáticamente a los enfermos crónicos y a los viejos de sus servicios; dispone del 45% del presupuesto de salud, recibe subsidios directos e indirectos del Estado y tiene niveles altos de ganancias. En contraparte, el sistema público atiende al 80 por ciento de la población, incluyendo a los que tienen mayores problemas de salud, con escasos recursos y se hace cargo de las actividades de promoción y prevención dirigidas a toda la

población. A pesar de los problemas del sistema público encuestas recientes demuestran niveles de satisfacción mayores en éste que en el privado.⁵

6.2 En el ámbito laboral-sindical

En el capítulo primero explicamos las cuatro funciones vitales que, desde el punto de vista de Elmar Altvater, cumple el Estado capitalista. Una de estas funciones se dirigía a regular los conflictos entre trabajadores y capitalistas, buscando beneficiar a éstos últimos en perjuicio de la clase obrera, ya sea por medios persuasivos o coercitivos. Además, decíamos que el fin esencial es limitar al máximo la remuneración de la fuerza de trabajo, limitando al salario, para elevar el margen de ganancia de capital.

De este modo, es más sencillo dispersar las demandas de la clase trabajadora e inhibir su organización en la defensa colectiva de sus intereses.⁶ Es la estrategia más acorde para suprimir la lucha de clases.

En este escenario, surgen iniciativas de las clases sociales para defender sus respectivos intereses; así es como podemos hablar de iniciativas de la clase proletaria o de iniciativas de la clase-Estado burgués.

El Estado nacional-populista en México, ideado por la revolución de 1910, por motivos pragmáticos, estableció una alianza política de tinte corporativo con la burocracia sindical de otorgar beneficios, aunque fueran marginales a los miembros de los sindicatos disciplinados, a cambio de apoyo político al gobierno en turno. Con la llegada del ala neoliberal a la cima del aparato estatal, recordemos que para ellos los sindicatos son figuras del pasado y verdaderos estorbos para el desarrollo

⁴ Laurell, Asa Cristina. "Una ley privatizadora y sin..." en *op. cit.*, p. 43.

⁵ Laurell, Asa Cristina. "La seguridad social salinista..." en *op. cit.*, pp. 29-31.

⁶ En la obra de Göran Therborn encontramos que el obrero individual, ante la necesidad de unificar esfuerzos para lograr mejores condiciones de trabajo y vida, desarrolla una cooperación para con sus semejantes, dando lugar a la idea del obrero colectivo. El capitalismo actual intenta revertir este proceso por diferentes vías; la reforma de la seguridad social y del sistema de jubilaciones y pensiones, es una de las más efectivas. *Cfr.* Farfán, Guillermo, "Capital, trabajo y Estado del bienestar en el capitalismo avanzado" en Esthela Gutiérrez (coord.) *Testimonios de la crisis. Vol. 2 La crisis del Estado del bienestar*, México: Siglo XXI, 1988, pp. 15-50.

capitalista, se rompe este pacto histórico. De ahora en adelante sus aliados históricos preponderantes serán los dueños del capital. En este sentido se reafirma con más vigor la simbiosis clase capitalista-Estado capitalista. Por tal motivo, desean a toda costa socavar y debilitar la fuerza de los sindicatos, ya que son el último reducto de las conquistas sociales. Las reformas a la seguridad social y a los sistemas de jubilaciones y pensiones son las armas elegidas para someter a la clase trabajadora.

La movilización de la sociedad mexicana, en especial el sector laboral organizado, en defensa de la seguridad social pública y el rechazo de la privatización selectiva está conteniendo el proceso en marcha. Los jubilados, el sindicato del IMSS, algunos sindicatos obreros, algunos partidos y legisladores de oposición e intelectuales se están uniendo en esta lucha.

Uno de los aspectos más importantes de las modificaciones es la eliminación del carácter público y solidario de la seguridad social para sustituirlo por un modelo individual. Se considera que esto permitirá disminuir la carga que la seguridad social significa para los patrones y que resulta elevada en comparación con lo que ocurre en Estados Unidos de América y Japón. Se cree que uno de los efectos de este cambio de modelo será incrementar la competitividad comercial a nivel internacional y que fortalecerá a las empresas mexicanas.

La principal tesis que sostienen los reformadores es que resulta muy importante desactivar ese mecanismo, según el neoliberalismo, nocivo de la organización de grupos de interés, o como ellos dicen, hay que disgregar las corporaciones. Es además necesario desactivar los mecanismos de negociación colectiva de interés. Además hay que reducir los derechos adquiridos, porque están provocando una serie de problemas económicos muy graves. Esos elementos son los planteamientos básicos de la política laboral de los gobiernos neoliberales.

En suma, lo que se espera es la atomización de los intereses del sector obrero, pues se provoca la desaparición de una institución que coadyuva a aglutinar los intereses de los trabajadores. El desenlace final está por verse, aunque es previsible que triunfe, aunque con dificultad, enormes sobresaltos y a un alto costo político, las

iniciativas de la clase-Estado capitalistas, en virtud de la debilidad, alejamiento de las bases y falta de imaginación de los líderes obreros de nuestro país. La idea del obrero colectivo es una ilusión en las organizaciones sindicales.

6.3 En el ámbito político-institucional

Podemos decir que este cambio conceptual en los principios de la Seguridad Social pasa por la despolitización del sistema de seguridad social o de su función pública. La despolitización de la función pública del IMSS se concreta disminuyendo el tamaño y atributos administrativos del Instituto.⁷

En contrasentido, se atribuye al Poder Ejecutivo la responsabilidad de la supervisión y coordinación del sistema, así como incluso, el manejo de sus fondos. El Instituto pierde atributos y funciones de seguridad social, bien imputándose estos al Ejecutivo Federal o al Estado. De esta forma se excluye de la administración de la institución tanto a los grupos de trabajadores organizados como a los empleados (confederaciones obreras).

Por otro lado, se provoca la fragmentación social y a la eliminación de las organizaciones que podrían articular sus intereses como derechohabientes. El Ejecutivo es quien establece relaciones pero ahora con personas no con organizaciones.

Los resultados de esta intención despolitizadora tienden a legitimar al Estado como administrador directo del sistema antiguo y al sector privado como administrador directo del nuevo, mientras a la sociedad se le atomiza.

El Estado se incorpora a la gestión del bienestar social de manera distinta, ya no defenderá ni garantizará los derechos sociales, sino que regulará el bienestar de acuerdo con arreglos entre las capacidades económicas de los individuos y los costos de los servicios.

Con este modelo de previsión social dual no sólo se transforma el universo de sus beneficiarios, sino que también son objeto de una mutación jurídica importante. De

ser ciudadanos con derechos sociales y políticos, se les sustituye por usuarios que demandan la satisfacción individual, o personalizada, de sus necesidades concretas ante las instituciones de seguridad social.

La reforma social mexicana no escapa a un doble proceso de reestructuración institucional y de reorientación ideológica, poniendo en la mesa de discusión de nuevo el debate teórico-ideológico sobre las funciones del Estado y de sus límites con la sociedad y el mercado.⁸

De acuerdo con el nuevo modelo de desarrollo social y con los contenidos de la nueva Ley del IMSS podemos constatar que el proceso de producción y de distribución del bienestar mexicano pasa por una alteración radical. Hablamos del desmantelamiento del bienestar social como espacio de igualdad, estructurado en torno de ciudadanos con derechos sociales, a pesar de su limitada cobertura e intensidad protectora.⁹

Esta alteración ha sido instrumentada subestimando que las instituciones públicas tengan que ver con un proceso de integración social de las redes primarias de socialización, sobre las que se estructura la sociedad de manera no corporativa. A la vez que se ha menospreciado que éstas constituyan históricamente un conjunto de instituciones cruciales para paliar los efectos sociales de la crisis, también funcionales a éstas, y de fungir como instancias de integración de las quiebras sociales, aunque al tiempo, incapaces de detener los procesos de fragmentación social. Es decir, desvalorizándolas como instrumentos de integración nacional para garantizar la modernización social y económica, con estabilidad político-social.

Los gestores de la actual política social parecen incapaces de discernir que los costes de la seguridad social no son, ni han sido superiores a los beneficios por ella aportados.

El principal motor del proceso privatizador en México es el deterioro y sobre carga en los institutos de seguridad social, consecuencia de su prolongado desfinanciamiento.

⁷ Mussot, Ma. Luisa. "IMSS, reforma social y ..." en *op. cit.*, p. 24.

⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁹ *Ibid.*, pp. 25-26.

Es el motor porque obliga a la gente a buscar otras opciones de atención y empieza a hacer socialmente aceptable la idea de la privatización, sin embargo, los altos costos de la atención privada hace que sólo los más ricos puedan pagarlos directamente. Esto ha originado una oleada de las compañías aseguradoras. De esta manera, la venta de seguros médicos creció aceleradamente de 1987 en adelante; representaban el 1.4 por ciento de ventas totales de las aseguradoras en 1987; el 6.4 por ciento, en 1990; y el 7.8 por ciento, en 1992.

La trascendencia de estos hechos es que se está constituyendo un sistema privado de seguro médico-servicios médicos paralelo al sistema público. A ello se añade que una parte importante de los que tienen seguro privado también son derechohabientes de la seguridad social pública. En una situación con muchas críticas al sistema público es previsible que surja la propuesta de acabar con la irracionalidad del aseguramiento doble y hacer las reformas necesarias para permitir que los asegurados opten por el sector público o privado, o sea, que se haga una contrarreforma tipo chileno.

Dadas las condiciones mexicanas de pobreza el resultado sería, como en Chile, un crecimiento rápido de la desigualdad en el acceso y en la calidad de los servicios y se eliminaría la posibilidad de integrar un servicio único de salud para todos.

También se busca estratificar y diferenciar las prestaciones de acuerdo con un triple enfoque: fomentar el nivel de salud del núcleo familiar, reorientar el gasto público en salud hacia los niveles de menores ingresos económicos, y lograr eficacia en los costos de los servicios de salud a través de la diversificación y competencia.¹⁰

La nueva Ley es una pieza fundamental en la tarea de reformar al Estado del bienestar según los términos impuestos por el programa de ajuste estructural.¹¹

Para hacer realidad la idea de que el bienestar social debe estar o pertenecer naturalmente a los privados, se instrumentan cuatro estrategias básicas que se han aplicado en todos los países donde se han implementado políticas neoliberales. Esas

¹⁰ Ma. de Lourdes Fournier y Pedro Moreno. "Saldos y perspectivas de la reforma de ..." en *op. cit.*, p. 7-8.

¹¹ García Sainz, Ricardo. "La reforma de ..." en *op. cit.*, p. 225.

cuatro estrategias son: la privatización, el recorte del gasto social, la descentralización y la focalización del gasto en programas contra la pobreza.

Sin embargo, en Inglaterra y E.U. resulta revelador constatar que ninguno de los programas sociales básicos han sido desmontados a pesar de los intentos. Es más, el gasto social no ha tenido un decremento en ninguno de esos dos países, sino que sigue creciendo, aunque a un ritmo más bajo.

6.4 En el ámbito económico-financiero

La reforma al sistema de pensiones tendrá repercusiones significativas en la economía mexicana y, particularmente, en el sistema financiero. La experiencia internacional muestra que dentro de los principales impactos de un sistema de pensiones de capitalización individual, están el fortalecimiento del ahorro financiero y el desarrollo de los mercados de capitales debido al carácter contractual de los fondos.¹²

Los grupos financieros privados controlarán por dos vías este sistema; a través de las Administradoras de Fondos de Retiro (Afores) y a través de sus compañías aseguradoras. El hecho de que el IMSS eventualmente recaude las cuotas o incluso tenga su propia Afore, no cambia la esencia de la reforma. La tan propagandizada propiedad del trabajador sobre sus fondos es bastante abstracta, ya que tiene que cumplir requisitos estrictos para disponer de ellos: haber cumplido 65 años o quedar desempleado después de los 60 años.

Con la nueva ley todo el dinero de las pensiones en curso de pago se transfiere del IMSS a la industria aseguradora. De la misma manera, los fondos acumulados en las cuentas individuales estarán depositados, mínimamente durante 25 años, en las Afores, que dispondrán de ellos para canalizarlos a sus sociedades de inversión. Su poder económico será enorme, ya que, según datos del IMSS, acumularán fondos por

¹² Solís Soberón, Fernando. *op. cit.*, pp. 190-191.

un monto equivalente a 25 por ciento del PIB en diez años, y a 45 por ciento del PIB en 20 años para llegar a 60 por ciento en 30 años.¹³

Es altamente probable que una parte importante de los fondos de pensiones se oriente hacia aquellos instrumentos financieros que otorguen una tasa mayor de rentabilidad y este tipo de instrumentos son asociados con inversión especulativa y no productiva y con un nivel mayor de riesgo.

El costo fiscal de la reforma del sistema de pensiones vigente sustituido por uno de capitalización individual supone un importante traslado de recursos públicos hacia la industria de AFORE-SIEFORE. Ello equivale a subsidiar un probable incremento del ahorro privado a costa de un "desahorro" público. En los primeros años de la entrada en vigor del nuevo régimen, las erogaciones públicas serán muy altas y en el mediano plazo serán crecientes, dado que el gobierno federal asumirá los costos transitorios y permanentes previstos para el funcionamiento del nuevo sistema.

De esta manera, en 1987 tendremos una aportación gubernamental por concepto de la reforma de alrededor de 2600 millones de dólares, frente a una captación probablemente mayor por parte de las nuevas entidades financieras consideramos que al sistema ingresaran adicionalmente a las aportaciones de los 9.5 millones de trabajadores cotizantes del IMSS, los recursos acumulados en la subcuenta de ahorro para el retiro de los trabajadores del apartado A. Lo anterior supone que si bien se incrementa el coeficiente de ahorro privado de la economía ello se hará a costa de un "desahorro" público.¹⁴

El gobierno asume la idea de que el nivel de ahorro determina el nivel de inversión. Más precisamente, se argumenta que, para que haya inversión indispensable para un crecimiento económico sostenido hace falta aumentar el ahorro interno, convirtiendo el ahorro externo en un recurso complementario. Es decir, el ahorro *ex ante* determina la inversión *ex post*. De acuerdo con esta concepción, para salir del estancamiento económico se requiere contar permanentemente con un fondo previo

¹³ Laurell, Asa Cristina. "Una ley privatizadora y..." en *op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁴ Escobar Toledo, Saúl y Ulloa Padilla, Odilia. "El nuevo sistema de pensiones y su impacto en ..." en *op. cit.*, pp. 137-138.

conformado por ahorro doméstico y ahorro externo complementario. Sin embargo, como se reconoce contradictoriamente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, nuestro país ha contado con esa masa de ahorro pero esta no se ha traducido en últimos dos sexenios en la recuperación del crecimiento de la inversión y del nivel de la actividad económica.¹⁵

No hay pues evidencia histórica reciente para afirmar que un mayor volumen de ahorro interno o externo determine una mayor inversión. En los momentos actuales que vive la economía mexicana, esta concepción es aún más dudosa.

Argumentar que, en el corto plazo, la economía mexicana encontrará gracias a esta reforma una salida a sus problemas, o que los trabajadores conocerán de inmediato sus beneficios, no tiene ningún asidero en la realidad ni tampoco en la experiencia de otros países. En lo que toca a la economía, el aumento del ahorro interno sólo podrá palparse después de al menos una década.¹⁶

Apostarle a la reforma del sistema de pensiones significará confiar en la continuidad de las políticas económicas llevadas a cabo en los últimos años y que no parece ser la mejor opción para el país.

La viabilidad de la reforma del sistema de pensiones tendría éxito sólo si cambiaran las condiciones y políticas económicas. Una dinámica de crecimiento y una mejor distribución del ingreso podría elevar la tasa de ahorro interno. Al mismo tiempo, un crecimiento sostenido del producto, el empleo y los salarios serían el mejor soporte para estimular ese crecimiento del ahorro y entonces sí, para que éste financie la inversión productiva.¹⁷

Otros de los posibles impactos en el mercado financiero se podrá observar en el perfil del plazo de los instrumentos financieros. Actualmente, en México los instrumentos financieros de largo plazo representan solamente 21% del total de activos colocados en el mercado financiero, por lo que es razonable esperar que la oferta de estos

¹⁵ *Ibid.*, pp. 138-139.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 142-143.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 143-144

instrumentos tenderá a aumentar ante una mayor demanda de valores de estas características, derivadas de los recursos provenientes de los fondos de pensiones.¹⁸

La reforma impone al Gobierno Federal, cargas extraordinarias que serán cubiertas por vía fiscal, fundamentalmente por los trabajadores y las empresas. El costo de la transición que incluye a pensionados en curso y afiliados con derechos representa 0.48 % del PIB en 1997, y alcanzará un máximo de 1.96% en el año 2030 para después disminuir a 1.41% en el año 2047. Si a estos valores le agregamos los costos permanentes del sistema, tendríamos que el impacto fiscal representaría 0.77%, 2.54% y 1.98% respectivamente.¹⁹

La reforma aprobada tiene propósitos distintos y ajenos a los de la seguridad social. No tiene como objetivo central mejorar la atención médica, ni resolver el enorme rezago en guarderías, ni tampoco incrementar las pensiones. Su propósito es reducir servicios y coberturas y transferir al sector financiero cuantiosos recursos presupuestales durante los próximos años que permanecerán para siempre a la libre disposición de los administradores de las AFORES, al ser un pasivo permanentemente incrementado por las nuevas aportaciones mensuales y exigible hasta dentro de varios lustros y solamente a cuentagotas.

La reforma compromete un creciente monto de los recursos presupuestales por los próximos cuarenta años, para dejar libres los dineros, que en los términos de ley, deberán ser entregados a las AFORES, constituyendo con ello la mayor transferencia de dineros públicos al sector privado de los que se tenga conocimiento.

6.5 En el ámbito social

La nueva ley del IMSS se dirige a la confección de un sistema dual que conlleva a la profundización y agudización de las condiciones de desigualdad y marginalidad. El único tipo de redistribución que se produce al interior del gasto público social es en favor de los más pobres y en perjuicio de los trabajadores.

¹⁸ Solís Soberón, Fernando. *op. cit.*, p. 191.

¹⁹ García Sainz, Ricardo. *op. cit.*, p. 218.

Los perdedores de este modelo son los intereses generales de la sociedad y los derechos sociales, mismos que constitucionalmente están consagrados y que han sido un factor de estabilidad política, de equidad social y de desarrollo económico.

Existe, sin embargo, un sector que no ha visto alterada su situación con esta propuesta; los privilegiados de la concentración del ingreso que han tendido a satisfacer su demanda de alta calidad siempre de manera privada, nacional y extranjera.

Esta inédita distribución de derechos, obligaciones y recursos, que tiende a generalizarse al resto de las instituciones de seguridad social a nivel federal y estatal, procurará originales relaciones de poder despolitizadas y una diferente estratificación social.

Un modelo de desarrollo social que busca enfrentar las mutaciones económicas y los retos del devenir con medidas de regresión social resulta inviable. La reforma social no puede limitarse únicamente a un enfoque en términos de ingreso.

Una política social que cubra al máximo las necesidades sociales insatisfechas de manera solidaria y redistributiva, resulta indispensable en una época de cambios económicos y sociales profundos que fragilizan a los individuos y a la integración social. La cohesión sociopolítica, hoy gravemente amenazada, ha sido mantenida gracias a la satisfacción, al menos parcial, de las demandas de los grupos subordinados. Satisfacción que ha sido lograda sin menoscabo del ingreso y riqueza de los grupos privilegiados.

El reto de una sociedad como la mexicana, estructuralmente desigual y excluyente, estriba en conciliar la protección de los más débiles, con el respeto de los derechos adquiridos y la solidaridad de los más fuertes. La prioridad debe estar centrada en mejorar los niveles de integración social, diseñando y consumando propuestas de real igualdad social. Es decir de políticas que penetren en todos los espacios de la política pública, que incorpore en una sola realidad las responsabilidades económicas y sociales, principalmente las políticas sobre la oferta productiva, los patrones de financiamiento, la inversión, los salarios, el empleo y el consumo, entre otras.

La reforma social debe entonces pensarse como parte estratégica del conjunto de las políticas del desarrollo. No puede seguir insistiéndose en mantener a toda costa un espíritu neoliberal, según el cual la competencia obliga a bajar los costos del trabajo al máximo, asegurándoles sólo el mínimo vital que exige el mantenimiento de sus posibilidades físicas y psíquicas.²⁰

²⁰ Mussot, Ma. Luisa. "IMSS, reforma social y ..." en *op. cit.*, p. 26.

CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio pudimos visualizar al Estado como un fenómeno histórico y, a la vez, dinámico puesto que no ha existido una idea única a través de las diferentes etapas de la historia. La apreciación que la sociedad ha tenido sobre el mismo ha variado en el tiempo. Algunos lo visualizan como un Dios, como amigo leal; otros lo perciben como un adversario que debe desaparecer; y existen otros que lo sienten como un ser monstruoso y horrendo.

La teoría marxista ha demostrado que la concepción democrático pluralista sobre el Estado es una ficción, ya que el poder, y en especial el poder estatal, es un asunto elitista, es decir un asunto de unos cuantos privilegiados.

A diferencia de los teóricos marxistas ortodoxos, que le otorgaban un papel preponderante a las funciones estatales de tipo económico como determinantes en la conformación del sistema capitalista, los teóricos marxistas actuales han destacado la importancia de las funciones no económicas: culturales, religiosas, políticas e ideológicas, las cuales pueden tener una importancia aún mayor que las estrictamente económicas.

Otra virtud de los teóricos marxistas actuales es mostrarnos como a pesar de la creciente intervención del Estado en la vida social ello no significa la modificación sustancial de las bases del sistema capitalista.

Estas son las razones por las cuales elegimos como herramienta teórico-metodológica la teoría marxista y, en especial, los trabajos de James O'Connor y de Claus Offe. Los cuales nos permitieron abordar sistemática y coherentemente nuestro objeto de estudio. La metodología que utilizamos nos ayudó a alcanzar nuestros objetivos y a comprobar nuestras hipótesis.

En el marxismo tradicional faltó una crítica sistemática de la teoría política clásica, en particular de las formas de Estado, más allá de cierto determinismo clasista (Estado feudal, Estado capitalista, Estado socialista, Estado comunista). Faltó un nivel de análisis que en Gramsci apareció con claridad, el de las relaciones complejas

entre sociedad civil y política. De ahí la pertinencia del concepto de Estado liberal contrapuesto a los de Estado interventor y del bienestar.

A pesar de las suposiciones de Marx sobre la caída y sustitución del régimen capitalista, éste ha demostrado que tiene una extraordinaria capacidad de adaptarse a las cambiantes circunstancias históricas. Para tal propósito ha hecho que el Estado capitalista asuma modalidades como la liberal, la intervencionista-dirigista, la del bienestar y la neoliberal.

En nuestro país las modalidades del Estado capitalista fueron adoptadas conforme a nuestras circunstancias específicas. El Estado en su forma liberal pura tampoco existió plenamente. La revolución mexicana y la Constitución de 1917 darán luz a la forma intervencionista-dirigista y a la del bienestar.

El Estado benefactor surge ante el empuje de la clase obrera y de la ideología socialista. La clase capitalista tuvo que ceder a atender parcialmente las demandas del proletariado pero sin poner en peligro la sobrevivencia del sistema capitalista.

El Estado del bienestar se constituyó en un éxito, al elevar significativamente los niveles de vida a la mayoría de la población y al obtener el consenso para la sustentación del sistema, en términos que superan, aunque no anulen, los conflictos de clase.

La sociedad capitalista contemporánea se funda en desigualdades sociales. Esos desniveles importan en la medida que hacen del Estado del bienestar una gran máquina de manipulación de masas, imponiendo conformidad y reprimiendo todas las verdaderas formas de independencia.

En retrospectiva, al observar al Estado del bienestar se percibe que la clase trabajadora fue capaz de exigir una respuesta a sus demandas, aunque fue incapaz de realizar su programa. Esto significa que la canalización de la presión de la clase trabajadora se da dentro de los parámetros determinados por la clase en el poder. El Estado del bienestar aunque incluye grandes concesiones para la clase trabajadora, aún lleva el sello de la clase capitalista.

El Estado del bienestar en los países centrales se diferencia notablemente, en cuanto a cobertura y calidad en los servicios, del Estado del bienestar implementado

en los países periféricos. En el caso de México el Estado del bienestar está representado por la forma populista-nacionalista que surge con la revolución de 1910, la Constitución de 1917 y se consolida durante el cardenismo.

Sin embargo en México no hubo plenamente un Estado del bienestar, entendido como un Estado que comprendiese la ardua tarea de universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población.

Los logros del Estado del bienestar fueron importantísimos para evitar las graves desigualdades sociales, pero nunca se logró transformar radicalmente las condiciones antagónicas del sistema capitalista.

Las reformas al Estado del bienestar son necesarias pero no al grado de desmantelarlo como lo proponen los más agresivos ideólogos de la derecha, ya que la desaparición abrupta del *Welfare State* ocasionaría más problemas y convulsiones.

Al neoliberalismo no le será tan fácil aplicar su proyecto al pie de la letra como lo desean los teóricos conservadores debido a los intereses creados por el Estado del bienestar no se podrán eliminar de la noche a la mañana. En lugar de esto es más viable la transformación del *Welfare State* en *Workfare State* neoliberal.

El neoliberalismo no es solamente una crítica al keynesianismo, sino abarca todo un proyecto de sociedad. El pensamiento neoliberal tiene también entre sus propósitos reformar al pilar del Estado del bienestar: la seguridad social y el sistema de pensiones.

En América Latina, por ende en México, se escucha un discurso neoliberal mucho menos radical en el terreno social que en los Estados Unidos y Europa, pero detrás de ese discurso hay una práctica mucho más ortodoxa en términos del proyecto neoliberal; en términos de privatización, del recorte del gasto social, la descentralización y la focalización del gasto.

Presenciamos una inversión de términos: en los países desarrollados donde hay un discurso social radicalmente neoliberal, de sus gobiernos no ha habido un cambio sustancial en el esquema de seguridad social; mientras que América Latina, donde casi nadie se atreve a usar el discurso neoliberal en el terreno social, en la práctica están implantando políticas neoliberales mucho más radicales y ortodoxas.

Esto significa que se han llevado a cabo experimentos neoliberales en países desarrollados con menos intensidad que en los nuestros. En nuestro país es evidente que los cambios hechos en la Ley del IMSS, la creación del SAR y la privatización de los fondos de jubilaciones y pensiones forman parte del proyecto neoliberal.

Cuando se han hecho reformas, cuando se ha legislado en materia de seguridad social, se ha legislado para los inexistentes ciudadanos promedio. Legislar y diseñar sistemas de seguridad social para gente sin riesgos, para gente sana, para gente joven, para gente con buenos ingresos, para gente con empleos estables, es fácil, ingenuo y un error.

Debe considerarse como un principio básico de referencia que una pensión digna y suficiente para los trabajadores, cuando se retiran de la vida activa, debe representar por lo menos entre un 50 y 60% del sueldo disponible. Es decir, después de deducir los impuestos, considerar que esta cuantía puede y debe mejorarse, en forma adicional, con los ahorros voluntarios de los trabajadores.

Sin embargo, estos ahorros, generalmente en otros países y particularmente en los más desarrollados, se han conseguido a través de sistemas complementarios y no como sistemas sustitutivos de la seguridad social básica, pues una de las conclusiones importantes de la investigación efectuada consiste en demostrar que ningún sistema de ahorro individual con el mismo nivel de aportaciones puede sustituir la capacidad redistributiva de la colectividad, por lo que ningún sistema individual podrá otorgar cuantías suficientes y tendrán que ser cuantías menores en relación con las que pueden obtenerse mediante los sistemas actuariales de redistribución colectiva.

Las causas de fondo de la problemática del IMSS -el estancamiento del número de asegurados cotizantes y la pérdida de ingresos por la depresión salarial sostenida- son parte integral del proyecto económico neoliberal. Por ello la única conclusión posible es que el proyecto neoliberal es incompatible con una política de seguridad social amplia. Esto obligaría a revisar a fondo el proyecto neoliberal y confesar que el bienestar social es un objetivo secundario cuyo cumplimiento está aplazado indefinidamente.

A propósito es esencial, para comprender la reforma del IMSS, tres argumentos neoliberales típicos. El primero es responsabilizar al sistema de financiamiento del IMSS de haber desincentivado el crecimiento del empleo y los salarios; pretexto trillado que nadie ha podido demostrar en ninguna parte y que en el caso mexicano, con destrucción masiva de fuentes de trabajo y de rigurosos topes salariales, resulta irrisorio. El segundo es sugerir que los trabajadores y patrones se han coludido para desarrollar sofisticadas estrategias para eludir pagos al IMSS y sacar la máxima ventaja de este seguro; argumento que solo ocurre a alguien convencido del egoísmo antisolidario de la especie humana y que no encuentra sustento en la información disponible. El tercer argumento consiste en insinuar que un elemento fundamental para explicar las dificultades financieras del IMSS es el exceso de personal y un contrato colectivo oneroso.

Con la aprobación de la nueva ley del IMSS se sentaron las premisas de la reforma social en México. Una reforma que dio paso a un esquema de desarrollo social según el cual la correspondencia de lo social con lo económico constituye el eje de reorientación de la política social y en el que la igualdad de oportunidades del mercado y la libertad contractual del individuo en materia de previsión, establecen los principios ordenadores de la producción y distribución del bienestar social, acordes a la lógica de equidad mercantil.

La nueva Ley del IMSS constituye la mejor traducción a la realidad mexicana de este modelo de desarrollo social dual, flexibilizando las rigideces del modelo de seguridad social vigente que, por sus altos costos, actúan como freno al crecimiento (o a la generación de ahorro interno y del empleo).

La estrategia escogida en dicho objetivo ha sido el impulso de una reforma financiera del instituto sustentada en la individualización de los fondos colectivos de pensiones y en su administración por parte de instituciones financieras privadas, así como, una tendencia mercantilizadora y estratificadora de los servicios médicos.

Con la nueva Ley del IMSS los principios de solidaridad, integralidad, redistribución y tendencia a la universalidad, propios de la concepción posrevolucionaria de la seguridad social se transforman, desnaturalizándose. Los fundamentos de su

reconceptualización se harán ahora acordes a las premisas de estabilización económica, de reducción del gasto social y en general, por la adecuación del sistema de previsión social a las necesidades del mercado.

Puede argumentarse que entre el desarrollo social de un país y la evolución de las modalidades, objetivos y logros de su sistema de seguridad social, existe una profunda vinculación. Es por ello que una forma para promover el crecimiento de una nación, radica en el impulso de su modelo de seguridad social.

La seguridad social es una responsabilidad colectiva de la sociedad, realizable sólo mediante la acción pública, cuyo cumplimiento se convierte en obligación del Estado y del quehacer colectivo. Por su esencia solidaria, la seguridad social no debe privatizarse.

La seguridad social debe continuar siendo una Institución al servicio del bienestar de los trabajadores y no un instrumento al servicio de los grupos financieros. Las decisiones deben ser tomadas sólo en razón de los intereses nacionales.

La seguridad social debe fortalecerse a través de normas claras que definan derechos y obligaciones del gobierno, de los patrones, de los trabajadores, de los derechohabientes y de los asegurados.

La universalización por vía obligatoria de la Seguridad Social, ha sido una permanente aspiración que debemos confirmar. Debe hacerse un esfuerzo integrador de las distintas instituciones federales y estatales de Seguridad Social, así como construir opciones para incorporar a los grupos con capacidad contributiva y mínimos de organización que garanticen su permanencia dentro del sistema.

La jubilación es un asunto que ha pasado a ocupar un lugar primordial en las reformas de la seguridad social. De ser una cuestión eminentemente individual se transforma en un asunto que requiere enorme atención por parte del poder público y de la sociedad.

La forma de procurar la jubilación a la población pasiva encuentra cada vez mayores inconvenientes, en especial de tipo económico-financiero.

El despilfarro del Estado del bienestar en materia de pensiones son considerados como una de las mayores causas de déficit fiscal, por tal razón los organismos

financieros internacionales ya proponen cambios a fondo en los sistemas colectivos o de reparto para su sustitución por sistemas de cuentas individuales como los chilenos.

Al principio los sistemas de jubilaciones y pensiones estuvieron inspirados en aspectos netamente social, sin embargo, con el tránsito a un Estado neoliberal se le han imprimido la consecución de objetivos económico-financieros como crecimiento económico, ahorro, inversión, costo, beneficio, etc.

Con frecuencia se presenta un falso debate entre la gestión privada de los fondos de jubilaciones y pensiones y el abandono de sistemas de financiamiento colectivo. No existe tal dilema.

No existe ninguna objeción para que los fondos de un sistema de jubilaciones de capitalización colectiva sea eficientemente administrado por el sector privado o por el sector público o por ambos. Contrariamente a lo que se supone, esto no significa que exista una forma de financiamiento preestablecida para este sistema de seguridad social. Es falso suponer que sólo existe como única alternativa decidirse, o por el sistema de capitalización o por un sistema de reparto. De hecho existe una multiplicidad de combinaciones de ambos tipos de financiamiento.

La lección que debemos extraer es la búsqueda de un estilo de desarrollo que responda a nuestra realidad, caracterizada por una proporción elevada de la población que no tiene satisfechas necesidades fundamentales, que está parcialmente desempleada y que dispone de abundante dotación de recursos naturales, superando así el comportamiento pasivo e imitativo que caracteriza la industrialización de las últimas décadas. Se trata, por consiguiente, de un desafío que trasciende en mucho la propuesta simple de reducir la protección arancelaria y minimizar la acción pública.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

A. Libros:

Alcocer, Jorge (Comp.) *México: presente y futuro*, México: Ediciones de Cultura Popular, 1988.

Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jorge (Coords.) *El nuevo Estado mexicano, tomo I. Estado y economía*, México: Nueva imagen, 1994.

Alvarez-Miranda, Bertha. *El Estado del bienestar: Del consejo postbélico al debate sobre su crisis y reforma*, España: Fundación Empresa Pública, 1994.

Aguilar Villanueva, Luis. *Política y racionalidad administrativa*, México: INAP, 1982.

Ayala Espino, José. *Límites del Estado, límites del mercado*, México: INAP, 1989.

Banco Mundial. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento económico*, E.U.A., 1994.

Benjamin, Roger. *Los límites de la política*, México: Alianza Editorial, 1991.

Buchanan, James y Tullock, Gordon. *El cálculo del consenso*, España: Planeta-Agostini, 1993.

Buen Lozano, Néstor de. *Seguridad Social*, México: Porrúa, 1995.

Calderón, José María et al. *Economía y política en el México actual*, México: Terranova, 1980.

Camus, Ma. del Rosario. *Las reformas a la Ley del Seguro Social y la capacitación de los trabajadores*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

Carnoy, Martin. *El Estado y la teoría política*, México: Alianza Editorial, 1993. México: Alianza Editorial, 1993.

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. *México: La búsqueda de alternativas*, México: Ediciones de Cultura Popular/UNAM/CEPNA, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México: Porrúa, 1997.

- Cordera, R.; Kumate, J.; Narro Robles *et al.* *La seguridad social y el Estado moderno*, México: FCE/IMSS, 1988.
- Corona Armenta, Gabriel. *La burocracia sindical frente a la modernización del Estado mexicano*, México: UNAM/ENEP-Acatlán, 1998.
- Cypher, James M. *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*, México: Siglo XXI, 1992.
- De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México: Porrúa, 1978, 2 tomos.
- Diccionario Sopena de la Lengua Española*, España: Sopena, 1980.
- Fernández Santillán, José F. *Política y administración pública en México*, México: UAM, 1989.
- Firsoba, S.M. y Tsaga, V.F. *Teorías económicas burguesas del siglo XX*, México: Grijalbo, 1967.
- Foxley, Alejandro. *Desigualdades económicas y la acción del Estado*, México: FCE, 1990.
- Friedman, Milton. *Capitalismo y libertad*, España: Rialp, 1979.
- García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España: Alianza Editorial, 1977.
- Garza Toledo, Enrique de la. *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México: Colmex, 1988.
- Gilly, Adolfo. *Por todos los caminos: escritos sobre América Latina 1956-1982*, México: Nueva Imagen, 1983.
- _____. *Nuestra caída en la modernidad*, México: Juan Boldó i Climent, 1988.
- Gray, John. *Liberalismo*, México: Nueva Imagen, 1992.
- Guerrero Orozco, Omar. *El Estado en la era de la modernización*, México: Plaza y Valdés, 1992.

- _____. *Política y administración pública en México*, México: INAP, 1988.
- Guillén Romo, Héctor. *El sexenio del crecimiento cero (México, 1982-1988)*, México: Era, 1994.
- Gutiérrez, Estela (Coord.) *Testimonios de la crisis*, México: Siglo XXI/UNAM, 1990, 4 vols.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Argentina: Amorrortu, 1981.
- Hayek, Friederich A. von. *El camino de la servidumbre*, España: Alianza Editorial, 1982.
- Hirschman, Alberto O. *Retóricas de la intransigencia*, México: FCE, 1991.
- Huacuja, Mario y Woldenberg, José. *Estado y lucha política en el México actual*, México: El Caballito, 1987.
- Ianni, Octavio. *La formación del Estado populista en América Latina*, México: Era, 1984.
- Jaguaribe, Helio. *Hacia la sociedad no represiva. Breve estudio comparativo y crítico de la perspectiva liberal y marxista*, México: FCE, 1991.
- Jusidman, Clara. *La política social en Estados Unidos*, México: Miguel Angel Porrúa, 1996.
- Kamerman, Sheila y Kahn, Alfred (Comps.) *La privatización y el Estado Benefactor*, México: FCE, 1994.
- Kaplan, Marcos. *Aspectos del Estado en América Latina*, México: UNAM, 1989.
- _____. *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México: UNAM, 1980.
- Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?* México: FCE, 1990.
- Kusnir, Liliana. *La política social en Europa*, México: Miguel Angel Porrúa, 1996.
- Laurell, Asa Cristina. *La política social en la crisis: una alternativa para el Sector Salud*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1990.

- Laurell, Asa Cristina. *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- Laurell, Asa Cristina (Coord.) *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1992.
- Leal, Juan Felipe. *Del Estado liberal al Estado interventor*, México: El Caballito, 1993.
- _____. *La burguesía y el Estado mexicano*, México: El Caballito, 1972.
- León, Samuel y Pérez, Germán. *17 Angulos del sexenio*, Plaza y Valdés, 1988.
- Lerner, Bertha et al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México: UNAM-Instituto Mora-FLACSO-Plaza y Valdés, 1996.
- López Díaz, Pedro; Echeverría, Bolívar et al *El Capital. Teoría, estructura y método*, México: Ediciones de Cultura Popular, 1979.
- Loyola, Rafael (Coord.). *Entre la guerra y la estabilidad política*, México: CONACULTA/Grijalbo, 1986.
- Luhmann, Niklas. *Teoría política en el Estado del Bienestar*, España: Alianza Universidad, 1993.
- Mesa-Lago, Carmelo (Comp.) *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México: FCE, 1986.
- Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*, México: Siglo XXI, 1981.
- Montenegro, Walter. *Introducción a las doctrinas político-económicas*, 3a. ed. México: FCE, 1984.
- Mora Rubio, Juan (Comp.) *Hacia un discurso liberal contemporáneo*, México: UAM-I, 1990.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (Comp.) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, España: Alianza Editorial, 1981.

- Mussot, Ma. Luisa. *Alternativas de reforma de la seguridad social*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México: FCE, 1993.
- Navarro, Vicente. *Lucha de clases, Estado y medicina*, México: Nueva Imagen, 1984.
- _____. *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, España: Ariel, 1997.
- Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y utopía*, México: FCE, 1990.
- O'Connor, James; Offe, Claus et al. *Capitalismo y Estado*, España: Revolución, 1985.
- Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México: CONACULTA/Alianza Editorial, 1990.
- Offe, Claus et al. *La sociedad del trabajo*, México: Nueva Imagen, 1990.
- Olvera Quintero, Ignacio. *Algunos aspectos de la jubilación en el derecho mexicano*, Tesis de Licenciatura en Derecho, México: Facultad de Derecho, UNAM, 1958.
- Organización Internacional del Trabajo. *Introducción a la seguridad social*, Ginebra: OIT, 1984.
- Ortiz Wadgyamar, Arturo. *Política económica de México (1982-1995): Los sexenios neoliberales*, México: Nuestro Tiempo/UNAM, 1996.
- Paz, Octavio. *El ogro filantrópico*, México: Joaquín Mortiz, 1979.
- Picó, Josep. *Teorías sobre el El Estado del Bienestar*, México: Siglo XXI, 1987.
- Pipitone, Ugo. *El capitalismo que cambia*, México: Era, 1990.
- Pizano Salazar, Diego (Compp.) *Algunos creadores del pensamiento económico contemporáneo: Hayek, Hicks, Kaldor, Kantorovich, Robinson, Samuelson y Tinbergen*, México: FCE, 1990.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México: Siglo XXI, 1982.

- Poulantzas, Nicos; Buci-Glucksman, Cristine *et al.* *El marxismo y la crisis del Estado*, México: Universidad Autónoma de Puebla, 1977.
- Ramírez Brun, Ricardo. *Estado y acumulación de capital en México (1929-1983)*, México: UNAM, 1983.
- Rhee, H.A. *Envejecimiento humano y jubilación*, Argentina: Sría. General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, 1967.
- Rivera Ríos, Miguel A. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano (1960-1985)*, México: Era, 1990.
- Rueza Barba, Antonio. *Estado, seguridad social y marginalidad*, México: CIESS, s/f.
- Ruiz Durán, Clemente; Carrasco Licea, Rosalba y Provencio Durazo, Enrique. *Sistemas de bienestar social en norteamérica. Análisis comparado*, México: SEDESOL/El Nacional, 1994.
- Ruiz Durán, Clemente y Sherraden, Michael (Coords.) *Sistemas de seguridad social en el siglo XXI*, México: Diana/Fundación Luis Donald Colosio, A.C., 1997.
- Saldívar, Américo; Souza, Herbert de *et al.* *Capital trasnacional, Estado y clases sociales en América Latina*, México: Ediciones de Cultura Popular/UNAM, 1981.
- Salinas de Gortari, Carlos; Bell, Daniel *et al.* *Libertad y justicia en las sociedades modernas*, México: Miguel A. Porrúa, 1994.
- Skidelsky *et al.* *El fin de la era keynesiana. Ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana*, España: Laia, 1982.
- Sonntag, Heinz y Valecillos, Héctor (Comps.) *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México: Siglo XXI, 1988.
- Stockman, David. *El triunfo de la política. Por qué fracasó la Revolución de Reagan*, México: Grijalbo, 1987.
- Tavarez, M.H. *et al.* *¿Hacia un nuevo Estado de malestar?*, Costa Rica: FLACSO, 1989.

- Timasheff, Nicholas. *La teoría sociológica*, México: FCE, 1986.
- Tullock, Gordon. *Necesidades privadas y medios públicos. Análisis económico del nivel deseable de intervención pública*, España: Aguilar, 1974.
- Valenzuela Feijóo, J. Carlos. *El capitalismo mexicano en los ochentas*, México: Era, 1989.
- Varios autores. *México 83. A mitad del tunel*, México: Océano/Nexos, 1983.
- Villareal, René. *La contrarrevolución monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, 3a. ed. México: FCE/Océano, 1986.
- Von Mises, Ludwig. *Liberalismo*, España: Planeta-Agostini, 1994.
- Ward, Peter. *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México: Nueva imagen, 1989.
- Zermeño, Sergio. *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, México: Siglo XXI, 1996.

B. Artículos:

- Álvarez, Alejandro y Mendoza, Gabriel. "México 1988: un capitalismo depredador en crisis" en *Cuadernos políticos*, México: Era, núm. 53, ene.-abr. de 1988. pp. 34-46
- Altvater, Elmar. "Cinco ideas para encontrar el *Welfare State* en El Capital" en *Revista El Buscón*, México: Letrofilia, núm. 4, año I, may.-jun. de 1983. pp. 97-101.
- Bovero, Michelangelo. "Un proyecto de izquierda" en *Nexos*, México: Sociedad, ciencia y literatura, núm. 128, agosto de 1988, pp. 5-7. (Entrevista concedida a José Fernández Santillán).
- Bustos, Raúl. "Reforma de los sistemas de pensiones: Peligros de los sistemas opcionales en América Latina" en *Estudios Públicos*, México: Centro de Estudios Públicos, núm. 58, otoño 1995, pp. 319-335.

Carranza Urriolagoitia, Alvaro. "Pensiones. Pilar de la seguridad social" *Ponencia presentada en la 4ª. Semana estatal y 1ª. Nacional de salud, seguridad e higiene en Aguascalientes*, México, 13 de octubre de 1997, 20 pp.

Cerda, Luis. "Reforma al Sistema de Seguridad Social en México" en *Revista Seguridad Social*, México: CIESS, núm.204. ene.-feb. 1997. pp. 139-166.

Fajnzylber, Fernando. "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en América Latina" en *El Trimestre Económico*, México: FCE, núm.184, vol. XLVI, oct.-dic. de 1979. pp. 889-914.

Feiwel, Georges. "Samuelson y la era posterior a Keynes" en *El Trimestre Económico*, México: FCE, núm. 193, vol. XLIX, ene.-mar. de 1982. pp. 3-22.

Fournier, Ma. de Lourdes y Moreno, Pedro. "Saldos y perspectivas de la reforma de la seguridad social en México", en *El Cotidiano*, México: UAM-A, núm. 78, año 13, sept. de 1996. pp. 5-11.

González Madrid, Miguel. "Crisis del intervencionismo estatal y la nueva estrategia del bienestar social en México" en *Revista Iztapalapa*, México: UAM-I, semestral, núm. 33, año 14, 1994. pp. 161-188.

Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización" en *Revista del Colegio Nal. de Ciencias Políticas y Admón. Pública*, México: CNCPyAP, núm. 3, año II, 1990. pp. 145-167.

Jeannot, Fernando. "Respuestas al neoliberalismo institucional: La escuela del Bienestar y la teoría de la coacción" en *Análisis económico*, México: UAM-A, núm.22, vol. XI, 1993. pp. 47-86.

King, Desmond S. "La Nueva Derecha y el cambio político" en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México: CNCPyAP, A.C., tomo I, mayo de 1991. pp. 113-130.

Laurell, Asa Cristina. "La reforma del IMSS: pieza clave del proyecto neoliberal" en *El Cotidiano*, México: UAM-A, núm. 78, año 13, sept. de 1996. pp. 12-18.

____. "La seguridad social salinista: entre el estancamiento y la privatización" en *Democracia y Trabajo hoy*, México: CENPROS, núm. 28, año 5, enero de 1996. pp. 26-31.

____. "El autodiagnóstico del IMSS: en el pecado lleva la penitencia" en *Ídem*. pp. 32-39.

____. "El neoliberalismo en la seguridad social" en *Íbid*. pp. 7-25.

____. "No hay pierde: todos pierden" en *Coyuntura*, México: Inst. de Estudios de la Revolución Democrática, s.n., enero de 1996. 29 pp.

____. "Una ley privatizadora y sin consenso" en *Democracia y Trabajo hoy*, México: CENPROS, núm. 28, año 5, enero de 1996. pp. 40-44.

Lipietz, Alan. "Posfordismo y democracia" en *Economía informa*, México: UNAM, núm. 190, enero de 1991. pp. 20-30.

Mandel, Ernest. "La teoría marxista de la crisis y la actual depresión económica" en *Coyoacán. Revista marxista latinoamericana*, México: El Caballito, núm. 17-18, año IX, enero-junio de 1985, pp. 1-11.

Mussot, Luisa. "La nueva ley del seguro social: una nueva forma de concebir y generar el bienestar social en México" en *Trabajo y Democracia hoy*, México: CENPROS, núm. 31, ene.-abr. de 1991. pp. 6-11.

____. "Ley de AFORES: un pleito por los fondos de pensiones" en *Democracia y Trabajo hoy*, México: CENPROS, núm. 31, ene.-abr. de 1996. pp. 26-28.

____. "IMSS, reforma social y democracia; un retroceso" en *El Cotidiano*, México: UAM-A, núm. 78, año 13, sept. de 1996. pp. 19-26.

Pérez Morales, Constantino y Blancas Neria, Andrés. "Finanzas públicas y bienestar social" en *El Economista mexicano*, México: Colegio Nacional de Economistas, trimestral, núms. 3-4, vol. XIX, sepp.-abr. de 1986 y 1987. pp. 49-60.

Rivera Ríos, Miguel A. "América Latina y la crisis mundial en los inicios de la década del 80" en *Revista Azcapotzalco*, México: UAM-A, cuatrimestral, núm. 13, vol. V, sepp.-dic. de 1984. pp. 11-20.

Sáenz Garza, Miguel A. "La reforma a la seguridad social mexicana, cambios a la iniciativa presidencial" en *El Cotidiano*, México: UAM-A, núm. 78, año 13, sept. de 1996. pp. 53-62.

Salinas de Gortari, Carlos. "Liberalismo social: nuestro camino" en *Examen*, México: PRI, núm. 35, año 3, abril de 1992. pp. 19-22.

Saxe Fernández, John. "Los fundamentos de la derechización en EE.UU." en *Revista A*, México: UAM-A, vol. VIII, núm. 20, ene.-abril de 1987, pp. 51-64.

Sollís González, J. Luis. "Los límites del Estado del Bienestar en la periferia capitalista" en *Estudios Políticos*, México: UNAM, núm. 2 y 3, vol. 4, abr.-sept. 1985. pp.

Toledo Patiño, Alejandro. "Las transformaciones del Estado mexicano" en *Teoría y política*, México: Juan Pablos, núm. 10, abr.-jun.1983. pp. 67-92.

Ulloa Padilla, Odilia. "Nueva ley del Seguro Social: la reforma provisional de fin de siglo" en *El Cotidiano*, México: UAM-A, núm. 78, año 13, sept. de 1996. pp. 27-52.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano" en *Revista del Colegio Nal. de Ciencias Políticas y Admón. Pública*, México: CNCPyAP, núm. 3, año II, 1990. pp. 169-193.

Vargas Medina, Agustín. "AFORES: Las cuentas claras" en *Época*, México: Epoca de México, S.A. de C.V., núm. 298, febrero de 1997. pp. 22-30.

Villafane, Justo. "El papel del Estado en la articulación económica y social: Reflexiones en torno al Estado del Bienestar" *Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano sobre Justicia Social: Desarrollo Integral con Equidad*, Venezuela: SELA-AECI-CAF-PNUD, 19-20 de junio de 1991. 10 pp.