



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

UN ESTUDIO COMPARADO DE
LA VIGENCIA DEL ESTADO DE BIENESTAR
EN SUECIA, CHILE Y MÉXICO

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

HILDA MONSERRAT SANTIAGO LUÉVANO



ASESOR: MTRO. ROBERTO PEÑA GUERRERO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, 2011



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.

Soli Deo Gloria

1 Cor. 15.57

*La justicia engrandece a la nación; mas el pecado es afrenta de las naciones.
Proverbios 14.34*

Dedicatoria

Esta investigación la dedico a mi *familia*:

A mis padres Adolfo y Abigail, y a mis hermanos Adolfo (nene) y Amethyst (mome). Doy gracias a Dios por sus vidas y porque los puso en la mía para ser mi más grande bendición. Los amo profundamente.

A la Comunidad Universitaria Reformada (CUR), mi familia en la fe. A todos los curitos y curitas por su amor, su compañía y su apoyo que han sido esenciales en muchos sentidos. Con divino y grande amor.

A *todos* mis amigos. Para evitar omisiones, no reproduzco nombres, pero ustedes saben que están en mi corazón y en mi pensamiento. Con sincero amor y aprecio.

A la UNAM, mi segunda casa y lugar que ha sido testigo de mi crecimiento y mi desarrollo intelectual, profesional, pero también, de mi nacimiento en la verdad. Con gran aprecio y en gratitud por todo lo que me ha dado.

Agradecimientos

Mamá: eres la bendición más grande que tengo y es un enorme privilegio ser tu hija. Gracias por apoyarme en todo momento, por tu paciencia, tu comprensión y tu excelso amor. Dios te prospere y te siga bendiciendo aquí y en la eternidad. Te amo.

Rebe: gracias por tu tiempo, tus consejos y tu apoyo incondicional. Gracias por leerme y escucharme, pero sobre todo, gracias por ser mi amiga y por permitirme ser parte de tu familia. Doy gracias por tu vida, la de César y la del precioso Nils. Están en mi corazón.

Clau: llegaste a mi vida y a la CUR en el momento perfecto. Gracias por tu valioso tiempo; por animarme, escucharme y aconsejarme en todo el proceso de esta investigación. Gracias por tu enorme fe, por enseñarme a cultivarla; por tu respaldo y comprensión. Gracias por todo!

Zury: gracias hermana preciosa. Gracias por tus palabras de aliento y de apoyo incondicional. Gracias por ser mi amiga, mi confidente y por ser el hermoso instrumento en manos de Dios para bendecirme de una manera impresionante en todos los aspectos de mi vida, sobre todo para que yo lo conociera. Tus consejos han sido mi guía en momentos clave. Gracias por impulsarme, corregirme y escucharme. Te *agapeo* mucho.

A todos mis hermanos y hermanas en la fe: Ha sido privilegio glorioso gozar de su amistad y de su tiempo. Gracias por todos los preciosos momentos que hemos pasado juntos, los valoro muchísimo. Gracias también por todo su apoyo y sus palabras de aliento; y sobre todo, gracias por su compañía y cariño. Los amo con profundo amor que proviene de lo alto.

Mtro. Roberto Peña: gracias por confiar en mí. Gracias por sus consejos y su invaluable apoyo para terminar esta tesis. Gracias por su paciencia, por sus palabras de ánimo, por confiar en mí; gracias por apoyarme desde el principio hasta el fin. Y aquí está el resultado, gracias por todo.

A mis sinodales, Mtra. Ileana Cid, Profa. Teresa Pérez, Mtro. Ignacio Martínez y Dr. Carlos Ballesteros: gracias por su tiempo, sus comentarios y su confianza en mí.

Mí querida Universidad: gracias por proveer de las oportunidades para que esta investigación sea una realidad, y por preparar profesionales comprometidos con el desarrollo de la nación; para servir y para transformar.

Un estudio comparado de la vigencia del Estado de bienestar en Suecia, Chile y México.

Índice.

Introducción.....	8
1. El origen, desarrollo y crisis del estado de bienestar.....	18
1.1. El origen.....	18
1.1.1. El origen del Estado social.....	18
1.1.2. El origen de las políticas sociales en Europa.....	20
1.1.3. Visiones ideológicas sobre el origen del Estado de bienestar.....	24
1.2. El desarrollo.....	28
1.2.1. Consolidación del Estado de bienestar en la posguerra.....	28
1.2.2. El desarrollo y crecimiento del Estado de bienestar (1945-70).....	31
1.2.2.1. Modelos.....	32
1.2.2.2. Etapas.....	36
1.3. La crisis.....	37
1.3.1. El ataque.....	38
1.3.2. El contraataque.....	40
2. La vigencia del modelo sueco y el Estado de bienestar.....	43
2.1. El modelo sueco.....	43
2.1.1. El origen del modelo sueco.....	45
2.1.2. El desarrollo del modelo.....	48
2.1.3. ¿El fin del modelo?: la “tercera vía”, la crisis de 1990 y la integración a la Unión Europea.....	50
2.2. La vigencia del modelo sueco y el Estado de bienestar en Suecia.....	56
2.2.1. Democracia.....	56
2.2.2. Desarrollo.....	57
2.2.3. Equidad.....	59

3. El Estado desarrollista y el modelo neoliberal de Chile.....	63
3.1. La estrategia del Estado de bienestar en Chile.....	63
3.1.1. El origen del “desarrollismo”.....	64
3.1.2. El desarrollo de la estrategia.....	68
3.1.3. El fin del desarrollismo y el inicio del neoliberalismo chileno.....	73
3.2. La vigencia del modelo de bienestar en Chile.	79
3.2.1. Democracia.....	79
3.2.2. Desarrollo.....	80
3.2.3. Equidad.....	81
4. México y su “exclusivo” sistema de bienestar.....	83
4.1. El Estado de bienestar mexicano.....	83
4.1.1. El origen del bienestar en México.....	84
4.1.2. El auge del “desarrollo compartido”.....	88
4.1.3. El fin del milagro mexicano y el inicio del neoliberalismo social.....	96
4.2. La vigencia del modelo de bienestar en México.....	102
4.2.1. Democracia.....	102
4.2.2. Desarrollo.....	103
4.2.3. Equidad.....	104
Reflexiones finales.....	107
Conclusiones.....	117
Anexos comparativos.....	121
Fuentes consultadas.....	124

Cuadros.

Cuadro 1. Objetivos y valores del Estado de bienestar.....	9
Cuadro 1.1. Avance de los derechos civiles, políticos y sociales.....	18
Cuadro 1.2. Primeros programas de bienestar en el mundo.....	20
Cuadro 1.3. Los beneficios del Plan Beveridge.....	22
Cuadro 1.4. Año de introducción del seguro social (países de la OCDE).....	23
Cuadro 1.5. Estrategia socialdemócrata para el Estado de bienestar.....	26
Cuadro 1.6. Visiones sobre el Estado de bienestar.....	27
Cuadro 1.7. Crecimiento % PIB (1960-75).....	32
Cuadro 1.8. Modelos de Estado de Bienestar en Europa.....	33
Cuadro 1.9. Gasto Social % PIB (1980-2005)	36
Cuadro 2.1. El éxito del modelo sueco <i>folkshemsmodell</i>	44
Cuadro 2.2. Servicios sociales de bienestar.....	47
Cuadro 2.3. Periodos de la historia política de Suecia.....	56
Cuadro 3.1. Fases políticas del Estado desarrollista en Chile.....	67
Cuadro 3.2. Estrategias presidenciales durante el auge del Estado desarrollista.....	69
Cuadro 3.3. Comparación de variables macroeconómicas claves (1959-2003)	72
Cuadro 3.4. Principales políticas neoliberales del gobierno de Pinochet.....	74
Cuadro 3.5. Periodos presidenciales y estrategias económicas del neoliberalismo.....	77
Cuadro 4.1. Presidentes del periodo caudillista.....	85
Cuadro 4.2. Presidentes del “auge” del Estado de bienestar.....	90
Cuadro 4.3. Características de la protección social en México.....	93
Cuadro 4.4. Presidentes del “cambio y ajuste estructural”.....	96

Tablas de anexos comparativos.

Tabla 1. Principales indicadores sociales y demográficos.....	121
Tabla 2. Principales indicadores económicos.....	122
Tabla 3. Sistemas de gobierno.....	122

Introducción.

El neoliberalismo, desde los años ochenta, se ha adoptado como principal modelo de desarrollo de los países occidentales, pero sus consecuencias (que la globalización ha ayudado a sobredimensionar) no han hecho más que acentuar las desigualdades y condiciones de pobreza. A pesar de que la ideología neoliberal se ha implantado como una “panacea” o “patrón de desarrollo” universal, esta investigación pretende explicar que aún es posible hablar todavía de la vigencia del Estado de bienestar (EB).

Los países-casos de esta investigación (Suecia, Chile y México) han sufrido grandes cambios y daños a lo largo del siglo XX y en lo que va del presente. Estas dificultades no se pueden adjudicar plenamente al modelo neoliberal de desarrollo, pues muchas de ellas son históricas y estructurales de cada caso; sin embargo, la ideología neoliberal en la práctica ha acentuado las negativas consecuencias, demandando drásticos recortes al gasto público, libre flujo de capital especulativo y, sobre todo, un retiro de la participación del Estado en los procesos económicos y, a su vez, en su capacidad para reducir las desigualdades.

Si bien, no es hablar del EB en la forma tradicional, sí de una forma renovada, (reformada, si es posible aplicar el término) tanto más que las condiciones de vida y el bienestar social se han deteriorado en los últimos años por causas de diversa índole, tanto a nivel nacional como internacional. El EB, como será entendido, es, además de un sistema de bienestar para la población, la participación activa del Estado en tres aspectos: 1) Democracia: un ambiente óptimo para la democracia participativa y el consenso; 2) Desarrollo: que implica no sólo la promoción del crecimiento económico –con la participación de la iniciativa privada y la apertura comercial- aunado a una redistribución del ingreso y políticas laborales que permitan la reproducción del EB; y 3) Equidad: la implementación de políticas sociales universales para la reducción de riesgos (como protección social).

Cabe preguntarse si el EB (que en su forma “tradicional” funcionó para reducir las llamadas “contradicciones del capitalismo” dentro de un contexto de posguerra mundial y políticas económicas expansivas de tipo keynesianas) es vigente en la actualidad, como respuesta, no sólo a las políticas neoliberales, sino a la multiplicación de desigualdades y constante detrimento de la calidad de vida de las sociedades, que tales políticas han ayudado a intensificar. Ciertamente, las condiciones en las que el EB funcionó para muchos países europeos –y algunos latinoamericanos- durante la posguerra, distan de existir actualmente; sin embargo, es menester poder rescatar los valores e intereses que dieron vida y

éxito al EB. Esos valores que sustentaban el EB motivaron el progreso de las sociedades, tales como la solidaridad, la justicia social, la equidad y la democracia, entre otros.

Hay que mencionar que estos valores en los que esta investigación hará énfasis, son valores universales pues han trascendido tiempo y espacio; y además, han sido objeto de demandas y luchas por reivindicaciones sociales. La solidaridad, la equidad/igualdad de oportunidades, la justicia social, el consenso, la participación democrática, la eficiencia, la competitividad, la responsabilidad y la transparencia son valores que han ido cobrando gran importancia para la sociedad en nuestros días. Estos son los ejes horizontales de esta investigación. Los ejes verticales los componen los casos de estudio de Suecia, Chile y México.

El EB, a mi parecer, presupone la existencia y base de tres pilares principales: la *democracia* participativa en lo político; una estrategia de *desarrollo* y crecimiento en lo económico; y la búsqueda de *equidad* y solidaridad en lo social. Sin estos tres pilares es difícil dimensionar, de forma integral, los objetivos y posibles resultados de un régimen de bienestar. De esta manera, es posible entonces vislumbrar los valores y los pilares en los que se centrará esta investigación de la siguiente manera:

Cuadro 1. Objetivos y valores del Estado de bienestar			
Ámbito	Político	Económico	Social
Objetivo	<i>Democracia</i>	<i>Desarrollo</i>	<i>Equidad</i>
Valores	-Participación de la sociedad -Consenso -Responsabilidad -Transparencia -Eficiencia	-Solidaridad -Consenso -Equidad/Igualdad (distribución del ingreso) -Responsabilidad -Competitividad -Eficiencia	-Solidaridad -Consenso -Justicia Social -Equidad/Igualdad (oportunidades, género) -Responsabilidad

Los Estados-nación cumplen un rol protagónico para el estudio de las relaciones internacionales; y por tal motivo, se hace el estudio casuístico de tres países que son, desde su forma política hasta la constitución de su población, en extremo diferentes. Esto tiene el objetivo de encontrar patrones comunes a los Estados de bienestar en la actualidad. La forma y participación del Estado como institución en cada uno de los casos es trascendental, pues es su accionar, sus intereses e iniciativas las que pueden promover el bienestar de sus ciudadanos y hacer valer los valores universales en los que esta investigación se enfoca.

Se ha escogido Suecia porque allí ha funcionado el sistema de bienestar por varias décadas, desde la llegada al poder del Partido Socialdemócrata sueco en los años treinta, y hasta los setenta de manera creciente e ininterrumpida. Después de ello, ha experimentado un proceso de crítica (juicios de la derecha política), *decadencia* o *crisis*, por las acentuadas depresiones económicas que a nivel mundial han acontecido y que han afectado la sustentabilidad del Estado de bienestar sueco (sobre todo la crisis financiera de 1991). La crisis del Estado de bienestar en Suecia se ha expresado de diversas maneras; principalmente en la desconfianza, por parte de la opinión pública, que los gobiernos aún sean capaces de recomponer y balancear las cuentas nacionales, a pesar de las buenas intenciones y, consecuentemente, sea posible perpetuar los beneficios del sistema de bienestar.

En la década de los noventa y en la primera década de este nuevo siglo, las políticas del EB no se lograron dismantelar como suponían los conservadores, aunque sí se han recortado de manera importante. En 1995, el país hizo efectiva su membresía en la Unión Europea con “dudoso” apoyo popular (realmente muy poca diferencia entre *sí* y *no* en el plebiscito), y las políticas de los gobiernos, desde ese entonces –ya sean socialdemócratas o conservadores- han tenido una fuerte tendencia “neoliberal” mientras el país se va comprometiendo a las políticas de la Unión.

Ahora, aunque mucho se ha discutido sobre la vigencia del Estado de bienestar en Suecia, lo cierto es que, la sociedad sigue demandando beneficios sociales y muchos de los ciudadanos aún están dispuestos a hacer los sacrificios fiscales necesarios para mantener los programas de bienestar, mucho más en estos tiempos de crisis y riesgo económicos. Aun cuando el gobierno en turno ha decidido bajar la carga fiscal a los ciudadanos, los suecos siguen pagando más de 40% de sus ingresos en impuestos, pues saben que el Estado de bienestar ha funcionado. La solidaridad, la justicia social, la igualdad (en el ingreso, en las oportunidades, en el género) y el consenso, son algunos de los valores que identifican y caracterizan a la sociedad sueca y está lejos que cambie esta situación o se vislumbre una diferente en los próximos años.

En otro sentido, se intenta comparar el modelo de bienestar sueco con el caso chileno, con la premisa de que los gobiernos de la Concertación en Chile (transición democrática de los años noventa) intentaron políticas redistributivas, que si bien no tuvieron el mismo impacto que en Suecia, buscaban objetivos de protección social universal y crecimiento económico a largo plazo. Las políticas proteccionistas de Chile, en gran parte del siglo XX (de manera similar que en los demás países latinoamericanos durante la época entre la década de los cuarenta y los setenta), tenían la finalidad de

fortalecer la industria y abastecer el mercado interno, en un contexto de expansión económica y crecimiento.

Sin embargo, a partir del gobierno de la junta militar que tomó el poder a mediados de los setenta, se cambió radicalmente de estrategia, respondiendo a los intereses oligárquicos más que los populares. La estrategia de la junta militar fue un neoliberalismo precursor para salvaguardar la estabilidad de las finanzas macroeconómicas, aunado a una expansiva estrategia exportadora y de apertura comercial. Patricia Olave explica en resumen:

Con apego al paradigma monetarista y neoliberal se emprendieron diversas transformaciones: el reemplazo del Estado benefactor por un tipo de acción estatal básicamente subsidiaria; la adopción de un nuevo patrón de acumulación, orientado al exterior y basado en la exportación de bienes que representan ventajas comparativas y una articulación diferente de la sociedad civil por medio del “disciplinamiento” autoritario que eliminó las anteriores formas de participación política, elemento que explica la fluidez con que se han materializado los cambios en todos los ámbitos señalados.¹

Al finalizar la dictadura, en los años noventa, la estrategia de desarrollo fue transformada a una de tipo *benefactor*, que se recibió con mucho entusiasmo, pero no dio los resultados esperados. Aun así, el camino de Chile para el desarrollo ha sido diferente que otros países latinoamericanos, pero las políticas neoliberales han afectado de la misma manera a Chile y a su sociedad. La experiencia chilena nos enseñará que no ha sido positiva la implantación de un modelo de desarrollo *a la sueca*, pero que la necesidad de un Estado de bienestar (políticas sociales para el desarrollo) es más que nunca primordial.

Ahora, se puede partir de la suposición de la existencia de un Estado de Bienestar en Chile cuando hablamos en el sentido de las políticas y programas que han emanado de un Estado activo para redistribuir los recursos económicos, para satisfacer las demandas sociales. Esto es tangible en las estrategias de desarrollo implementadas desde el presidente Freire en la década de los noventa hasta el actual gobierno de Sebastián Piñera, es decir, desde 1991 hasta 2010. El grado de *compromiso social* y el grado de *distribución* equitativa de los recursos es algo que en esta investigación se intentará abordar.

El caso de México es importante, no sólo en términos de experiencia propia, sino porque muy poco se ha hablado del EB; es más, se llega a dudar la existencia de tal y se habla de él como algo extinto, algo arcaico, conservador o retrógrado. La ideología neoliberal se instaló en el país como la

¹ Patricia Olave Castillo, *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas/Ediciones El Caballito, 1997, p.13.

panacea “necesaria” para los múltiples y graves problemas que una economía cerrada, paternalista y nacional como México había creado y provocado por muchos años.

La estrategia común entre algunos países latinoamericanos entre 1945 y 1980, denominado “industrialización por sustitución de importaciones”, implicaba una intervención amplia del Estado en la economía: para apoyar la industria nacional, promover su producción y lograr el abastecimiento de la demanda interna. En lo social, se trataba de una estrategia gradual -pero no universal- de provisión de servicios de salud y protección social a los empleados gubernamentales y obreros de las principales industrias nacionales. En el caso de México, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) sirvieron de sustento e instrumento de provisión de servicios de salud y ahorro para el retiro de los trabajadores. Pero los campesinos –la mayoría de la población- quedaban rezagados.

Los cambios, depresiones y problemas económicos presentes desde los años setenta hicieron eco en la “estabilidad” política del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El gobierno se comprometió entonces a adoptar las políticas de austeridad y reajuste económico del Consenso de Washington – políticas neoliberales- en la década de los ochenta. Dichas políticas han continuado y se han consolidado muy a pesar de la opinión y necesidades sociales. La reducción del gasto social, la minimización de la intervención estatal y el compromiso con la estabilidad macroeconómica han definido la estrategia de “desarrollo y crecimiento” actual; pero esto no se ha logrado, al contrario. Lo que realmente ha crecido es la pobreza, la desigualdad de oportunidades y de ingreso entre la población mexicana.

La sociedad sigue demandando oportunidades de trabajo, seguridad social y educación; el Estado, que debe ser el garante de dichas necesidades, no ha respondido de la manera adecuada a los retos y riesgos económico tanto internos como externos y menos con su estrategia de desarrollo de corte neoliberal.

Uno de los cuestionamientos centrales de esta investigación es si realmente existe un Estado de bienestar en México y en Chile; si es así, en qué condiciones se encuentra, dado el enfoque gubernamental en la estrategia neoliberal; y en caso negativo, qué tan factible y probable es que se instituya, además si se considera necesario. Estas preguntas son trascendentales en el estudio comparativo y se irán desglosando a lo largo de la investigación, poniendo la mira en comprender la vigencia (o incluso existencia en los casos de Chile y México) del Estado de bienestar. No sin antes definir lo que significa el Estado de bienestar.

Es pertinente definir, para los términos de esta investigación, qué es el bienestar. En principio, el concepto de *bienestar* puede ser entendido, en su forma más simple, como el “bien-estar”² de una persona; es decir, las condiciones sociales y materiales que determinan su bien-estar, su prosperidad, las comodidades o abundancia de las cosas *necesarias* para vivir a gusto³.

No hay una concepción universalmente formulada. Sin embargo, es aceptado el sentido que los conceptos primarios de justicia (la cual supone la asignación de bienes primarios a todas las personas), igualdad de oportunidades y distribución equitativa del ingreso le asemejan.

En un primer intento de conceptualizar el Estado de Bienestar se diría que es “la introducción, en todas las *democracias* modernas, de un sistema de transferencia de recursos que busca garantizar, a la mayoría de la población el acceso a la atención médica, la jubilación, apoyos para momentos difíciles (accidentes de trabajo, desempleo) y, a veces, compensaciones por gastos familiares o apoyos a la vivienda”⁴, pero esta primera definición no se diferencia de la política social o de ciertas políticas asistencialistas.

Gøsta Esping-Andersen, uno de los principales expositores del Estado de bienestar, lo ha entendido como la forma que adopta el Estado, que involucra la responsabilidad estatal en el aseguramiento de mínimos básicos de bienestar para sus ciudadanos.⁵ Mark Kleinman, de la misma manera, entiende al EB como aquella forma de gobierno donde el Estado juega un papel clave en la protección y en la promoción del bienestar económico y social de sus ciudadanos. La base del EB, según Kleinman, se encuentra en los principios de igualdad de oportunidades, distribución equitativa de la riqueza y responsabilidad pública, para aquellos incapaces de proveerse por sí mismos de las mínimas condiciones de vida.⁶

El EB va ligado a la mejora de los niveles de vida de la sociedad gracias a la iniciativa estatal de redistribuir los recursos mediante programas y políticas sociales con el objetivo final del desarrollo económico y la equidad social. En este sentido, el concepto de Luis Moreno es útil de reproducir:

El Estado de bienestar es aquella forma que adquiere el Estado-nación en la administración de los recursos económicos, mediante la ejecución de políticas públicas, que busca suministrar a la sociedad de

² En inglés, el “well-being” a veces es descrito como una condición de felicidad o prosperidad. De igual manera, el concepto “welfare” ha sido definido como “la condición de irle bien a uno”, “prosperidad”, condición de lo que se refiere el bien-estar. Véase Funk & Wagnalls, *College Standard Dictionary*, Chicago, Willcox & Follett, 1943, p. 1265.

³ *Enciclopedia Larousse*, 2007, p. 154.

⁴ *Ibid*, p. 758.

⁵ Gøsta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Trad. Francisco Ramos, Barcelona, Ariel, 2000, p. 50.

⁶ Mark Kleinman, *A European Welfare State?: European Union Social Policy in Context*. Hampshire, Palgrave, 2002.

los beneficios que contribuyan a la mejora sustancial de sus condiciones de vida y a la satisfacción de sus necesidades básicas a través de la provisión de oportunidades y servicios públicos (como prestaciones, seguridad social y otros instrumentos similares) que coadyuven a un desarrollo con equidad económica, y al mismo tiempo, aseguren estándares de vida equitativos para todos.⁷

El EB, en el sentido de esta investigación, es un sistema de transferencias o redistribución de los recursos entre la sociedad, por parte del Estado, de manera tal que se asegure la asignación de servicios de salud, de retiro y seguros ante riesgos laborales y familiares a toda la población. Se debe agregar, en nuestra concepción del EB, además la provisión de oportunidades laborales y educativas que mejoran el nivel de bienestar social.

La participación del Estado es indispensable, sobre todo dentro de un marco democrático, abierto, participativo; y en la misma proporción, es ineludible un crecimiento económico que sustente los beneficios sociales. Por supuesto, las estrategias estatales para promover este marco democrático y de desarrollo van sujetas, innegablemente y de manera integral, a la satisfacción de las demandas de equidad de la población; por ello, un Estado de bienestar, visto desde la óptica de esta investigación, es deseable que cumpla con estos tres requisitos: democracia, desarrollo y equidad.

En un principio, el EB se entendía solamente como la satisfacción de algunas de las necesidades sociales, tales como las pensiones, la salud y la incapacidad laboral; sin embargo, con el paso del tiempo, el concepto y la naturaleza del EB han evolucionado contextualmente por lo que se ha hecho complejo definir y establecer claramente los Estados de bienestar en las experiencias internacionales de una manera genérica.

El término “Estado del Bienestar” o “Welfare State” deriva del alemán *Wohlfahrstaat*. Este término tomó gran fuerza a lo largo del siglo XX, pero fue inicialmente usado en forma peyorativa por los críticos alemanes de derecha para denominar a los socialdemócratas de la República de Weimar en Alemania en la década de 1920. Con el uso, el término *Welfare State* se utilizó para denominar al “camino medio” que se establecía alternativamente entre los “ismos”: autoritarismos (nazismo y fascismo) y el socialismo (desde la óptica capitalista, por supuesto).

El punto de discusión, ya desde hace mucho tiempo, se ha centrado en qué tanto énfasis los países deben darle al Estado o al mercado para la promoción de desarrollo económico y crecimiento. En la definición del EB, el Estado es un actor activo, no pasivo. Es el que manda las directrices de la distribución, aplicación y uso de los recursos económicos. Es el que, mediante la ejecución de la ley y,

⁷ Luis Moreno, “Estado del bienestar y ‘mallas de seguridad’” en Luis Moreno, *Ciudadanos precarios: La ‘última red’ de protección social*, Barcelona, Ariel, 2000.

de acuerdo a los planes y programas de desarrollo nacionales, determina, organiza, financia y aplica los programas sociales que contribuyan a elevar el bienestar de la población. El EB trata de políticas, planes y programas sociales que proceden *primordialmente* del Estado a través de sus órganos administrativos.

Por mucho tiempo, el Estado de Bienestar fue definido como “un híbrido social y económico”⁸. Se trata de una ‘economía mixta’ o ‘economía social de mercado’ que refleja la combinación de la intervención pública y privada en el proceso económico, pero una intervención estatal, tanto en la distribución de los ingresos como en la provisión de servicios de seguridad social para cubrir casi todos los riesgos sociales.

El papel de la iniciativa privada ha sido importante en el éxito de los Estados de bienestar. Por una parte, porque la vinculación del sector privado en la economía ha impulsado en gran medida el crecimiento económico y la expansión del mercado interno; y por otra parte, las relaciones comerciales con el exterior, como lo veremos en el caso de Suecia, impulsaron la productividad, la competitividad y el mejoramiento de la industria nacional, lo que ha sido en general, un beneficio particular para el desarrollo económico y social del país.

Visto desde sus fines, es deber y obligación del Estado hacer frente a las necesidades de la población e intervenir como regulador en la economía en pos del desarrollo de la nación. Como ha destacado Ian Gough, el Estado contemporáneo tiene tres funciones básicas: la acumulación, la reproducción y la legitimación.⁹ La acumulación de capital para el auto-sustento (comercio, impuestos), la reproducción de la sociedad (proveyendo las condiciones de trabajo, salud, vivienda y otras sociales para el pleno desarrollo y reproducción de la población) y la legitimación entendida como ejercicio de la legalidad “democrática” y de la fuerza pública.

El Estado cumple con su misión y obligación respondiendo a la reproducción social de la población que representa; por un lado, suministrando oportunidades y beneficios de corte social; y por otro, conduciendo la política macroeconómica e interviniendo en el mercado laboral. Sin embargo, los fines u objetivos del Estado para tomar el papel de “benefactor”, en algunos casos, no eran tan ambiciosos ni orientados a “proteger y promover el bienestar económico y social” o “coadyuvar a un desarrollo con equidad económica y asegurar estándares de vida equitativos para todos”, como lo veremos en los casos latinoamericanos.

⁸ Phillip Anthony O’Hara, *Encyclopedia of Political Economy*, NY & London, Routledge, 1999, p. 1245. Traducción Libre.

⁹ Ian Gough, *Economía Política del Estado de Bienestar*, Madrid, H. Blume, 1982, p. 24.

Es necesario mencionar que, como tal, no existe una teoría del Estado de bienestar; más bien, el EB fue un fenómeno de construcción pragmática, particular en cada caso, a través de la adopción de políticas sociales expansivas de la mano de una estrategia económica keynesiana, donde el Estado jugaba un papel central.

Además, teóricamente el Estado de Bienestar tiene objetivos muy diferentes a los que en nuestros tiempos se le han adjudicado a un “Estado benefactor”. Como Gøsta Esping-Andersen explica,

Puede que lo que denominamos Estado del Bienestar tenga sus raíces en el reformismo social de fines del siglo XIX, pero ciertamente no empieza con él. El EB es una construcción histórica concreta que empezó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1960. Su promesa no era meramente una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos, sino un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía.¹⁰

Lo destacable de cualquier definición que se pueda hacer del EB es el trato que se le da a los individuos como ciudadanos (en su relación con el Estado); de manera que el Estado ejerce sus responsabilidades para con los ciudadanos a través de la provisión de oportunidades equitativas y prestaciones sociales para la mejora de la calidad de vida de los mismos. Al tiempo, el ciudadano deja de ser un ente pasivo (aquél que sólo recibe los beneficios económicos y sociales sin que se mencione o especifique algún tipo de responsabilidad o deber hacia el Estado), sino que juega un papel responsable en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades (ante las autoridades y la sociedad) con el pago de impuestos con los que se financian los privilegios.

El objetivo de hacer un estudio comparativo de los casos diametralmente opuestos de Suecia, Chile y México es observar, estudiar y analizar las experiencias de políticas de bienestar para entender que, a pesar de lo radical de sus experiencias, hay elementos en común presentes en los sistemas de bienestar. Y además, explicar que, históricamente, cada uno de ellos tiene diferentes perspectivas del fenómeno del Estado de bienestar y, al mismo tiempo, están enfrentando diferentes retos en lo político, lo económico en sus sociedades, en este contexto de globalización del siglo XXI.

Lo que se trata es de exponer, por una parte, no sólo la necesidad de retomar en estas sociedades los valores como la solidaridad, justicia social y equidad, etc., sino evaluar en cada caso los progresos que a este respecto se estén llevando a cabo; y por otra parte, poner la mirada en los sistemas de bienestar, que pueden ser de ayuda para aliviar las diferentes necesidades sociales de cada uno de los países de estudio. Si cada país tiene su propio EB, es indudable que se encuentran en diferentes etapas, y

¹⁰ Esping-Andersen, *op. cit.*, p. 51.

sus procesos son particulares; pero el fin es comprobar la vigencia del EB como modelo óptimo de desarrollo.

En el primer capítulo se hará una revisión del origen, el desarrollo y la crisis del Estado de bienestar como fenómeno genérico-internacional, empezando por las primeras políticas sociales de Bismarck, los modelos de bienestar desarrollados en Europa occidental en la posguerra y finalizando con el proceso de “crisis”, decadencia o desmantelamiento de los últimos años.

En el segundo capítulo se trata de observar la experiencia sueca, el modelo de bienestar más representativo a nivel mundial (sin por ello dejar de mencionar el caso de otros países nórdicos, que en su conjunto, se veían como verdaderos modelos de bienestar). El modelo sueco nos permite entender qué variables y condiciones en lo económico, político y social permitieron poner en práctica el más eficaz modelo de EB que se conoce.

En el tercer capítulo se observará el caso de Chile, uno de los países latinoamericanos que adoptó, en la década de los noventa, una estrategia de crecimiento más equidad en un contexto de democratización reciente que, después de una radical estrategia neoliberal, intentaba mirar hacia un progresivo crecimiento económico aunado a una mayor distribución del ingreso por medio de una reforma fiscal. En cierto sentido, esta estrategia asemejaba al modelo europeo (alto nivel de impuestos seguido de mayores servicios de bienestar) pero no ha alcanzado a desarrollarse integralmente por diversas causas estructurales.

En el cuarto capítulo se hará un análisis de México y su experiencia de bienestar. Aunque se puede discutir si realmente ha existido aquí un Estado de bienestar, no queda duda que en los años de auge y crecimiento económico, de la segunda mitad del siglo XX, la creación de instituciones y la institucionalización de políticas sociales fueron avances en el camino hacia el desarrollo nacional.

Por último, se hará una reflexión final de las experiencias de Suecia, Chile y México en la actualidad. Esto nos permitirá observar qué tan vigente es hablar del Estado de bienestar, no sólo como concepto, sino más allá, como una estrategia de desarrollo a largo plazo. Una estrategia como tal debe tomar en cuenta los valores universales antes mencionados, para la consecución de los objetivos de democracia, desarrollo económico y bienestar con equidad.

1. El origen, desarrollo y crisis del Estado de bienestar.

1.1. El origen.

1.1.1. El origen del Estado social.

Para entender el origen del EB es indispensable conocer las razones por las cuales el Estado moderno adoptó esa forma en el siglo XX, qué causas lo motivaron y qué factores lo desarrollaron de una manera más concreta. Desde la Revolución Francesa y durante todo el siglo XIX, la forma estatal de los Estados-nación se caracterizó por su liberalismo, por las ideas de la ilustración que dieron sustancia al Estado liberal: el racionalismo en la filosofía, la libertad y predominio de la ley en lo político, y el *laissez faire* en lo económico.

La revolución liberal (en lo político), la revolución industrial (en lo económico) y la revolución burguesa (en lo social) dieron el impulso para la consolidación del Estado liberal, el sistema capitalista y la innovación tecnológica que predominó hasta el inicio del siglo XX. Sin embargo, los escritos de Marx y Engels que levantaron las primeras voces para reconocer las necesidades *de los trabajadores*, los subsecuentes movimientos revolucionarios de 1848, la comuna francesa de 1871 y la introducción de políticas sociales en Alemania de Bismarck daban señales, desde abajo, de la lucha por la reivindicación de derechos sociales que el Estado liberal no consideraba, no defendía.

Cuadro 1.1. Avance de los derechos civiles, políticos y sociales¹¹.

	<i>Derechos civiles</i>	<i>Derechos políticos</i>	<i>Derechos sociales</i>
Periodo	Siglo XVIII	Siglo XIX	Siglo XX
Principio definitorio	Libertad individual	Libertad política	Bienestar social
Características	Habeas corpus, libertad de expresión, pensamiento y creencia; libertad de asumir contratos legales	Derecho al voto, reforma parlamentaria,	Libertad de educación, pensiones, servicios de salud (el Estado de bienestar)

Fuente: Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 27.

¹¹ T. H. Marshall, *Sociology at the crossroads*, London, Heinemann, 1963, pp. 70-74 en Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*, Pennsylvania, State University Press, 2007, p. 25. Traducción Libre.

Rosavallon expone la tesis que el “Estado social o Providencia” no es más que la culminación de un Estado protector pensado desde el surgimiento de las ideas liberales, que busca la seguridad y la reducción de la incertidumbre social a través de la protección social y de la certidumbre proporcionada por la providencia estatal.¹²

No es aquí el lugar para discutir ni resaltar las proezas y/o las deficiencias del Estado liberal, sin embargo, es menester precisar que la transformación hacia el Estado social tiene su origen precisamente en la desatención de los derechos sociales e individuales que el *liberalismo* no propugnó. Por esta razón, Martínez de Pisón afirma que “la historia del siglo XIX es la historia de las reivindicaciones... es la historia de los más desfavorecidos en lucha por un sistema político realmente igual para todos que garantice la libertad individual”.¹³ Por ello, el Estado social se vislumbró como la fórmula ideal enfocada en la sociedad que en verdad redujera los defectos del sistema liberal, “abstencionista” e “individualista”; es decir, un Estado activo, capaz de actuar en la vida social y económica para redirigirla, reenfoclarla hacia el bienestar social.¹⁴

De acuerdo con la tabla 2, T. H. Marshall concebía el origen de los derechos sociales, y consecuentemente, del Estado de Bienestar a principios del siglo XX como un hecho histórico, como producto natural de la expansión de los derechos políticos y de ciudadanía que había comenzado desde el siglo XVIII, bajo égidas democráticas. En este sentido, siguiendo lo expuesto por Marshall, cobra validez el reconocimiento de los derechos sociales por la expansión del sufragio universal, la experiencia de la primera guerra mundial, la crisis económica de 1929 y el crecimiento del movimiento obrero que fueron factores determinantes del colapso del Estado liberal, burgués y “absentista”, y se diera el origen del Estado de Bienestar como resultado de un arduo proceso histórico de reivindicaciones sociales. Flora y Heidenheimer han afirmado que el origen del EB tiene su fundamento y contexto en las democracias de masas crecientes y economías capitalistas en expansión dentro de un sistema de Estados-nación soberanos.¹⁵

¹² Cfr. José Martínez de Pisón, *Políticas de Bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de la Rioja, 1998, p. 23-24.

¹³ Martínez de Pisón, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴ *Idem*, p. 28.

¹⁵ Peter Flora y A. J. Heidenheimer, *The Development of the Welfare States*, London, Transaction, 1981, p. 23, en Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 23.

1.1.2. El origen de las políticas sociales en Europa.

Hay dos momentos trascendentales que pusieron las bases del Estado del Bienestar para las economías de la posguerra: la institucionalización de las políticas sociales en la Alemania de Bismarck y el Informe Beveridge en Gran Bretaña.

En el siglo XIX, Otto von Bismarck, el canciller del II Reich alemán (1871-1890) estableció la primera legislación social que abarcaba un seguro social obligatorio, un seguro contra accidentes de trabajo (1884), un seguro de salud (1883) y un seguro de vejez e invalidez (1889). En el contexto de la unificación alemana, la creación de este conjunto de seguros tenía una doble intención: por una parte, combatir la ideología socialista y socialdemócrata y, por otra parte, coadyuvar a la unificación mediante la promoción del bienestar de los trabajadores alemanes.

Fue el intento de tratar la problemática social desde una perspectiva política autoritaria, de modo que fuera útil al proyecto de unificación nacional y funcionara como un antídoto contra las ideas socialistas (gestoras de reivindicaciones y conflictos obreros), en un contexto económico de desarrollo tardío y proteccionista.¹⁶

Lo que se pensaba como un programa de beneficios sociales para el trabajador como compensación por la explotación y desventajas del sistema capitalista, fue realmente planteado por el sistema autoritario alemán como la principal arma de contención contra la influencia socialista. La institucionalización de este sistema de seguridad social animó a otros países europeos a adoptar semejantes beneficios sociales, e incluso, aumentarlos y mejorarlos.

Cuadro 1.2. Primeros programas de bienestar en el mundo.			
	<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>
Seguro contra accidentes industriales	Alemania (1871)	Suiza (1881)	Austria (1887)
Seguro de salud	Alemania (1883)	Italia (1886)	Austria (1888)
Pensiones	Alemania (1889)	Dinamarca (1891)	Francia (1895)
Compensaciones por desempleo	Francia (1905)	Noruega (1906)	Dinamarca (1907)
Subsidios familiares	Austria (1921)	Nueva Zelanda (1926)	Bélgica (1930)
Sufragio masculino	Francia (1848)	Suiza (1848)	Dinamarca (1907)
Sufragio universal (incluye mujeres)	Nueva Zelanda (1893)	Australia (1902)	Finlandia (1907)

Fuente: Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 111.

¹⁶ Lilitana Kusnir, *La política social en Europa*, México, M. A. Porrúa, 1996, p. 30.

La República alemana de Weimar (1919-1933), además de crear el seguro contra el desempleo, promovió en mayor proporción las políticas sociales e intervino en las relaciones industriales. Al reconocer los derechos de los trabajadores y los sindicatos, el Estado permitió que el contrato colectivo se institucionalizara y se constituyó mediador en la resolución de conflictos laborales.

En Reino Unido, por otra parte, las preocupaciones sociales y el contexto económico y político eran, en esencia, muy diferentes a los de Alemania. A pesar de que Gran Bretaña ostentaba la posición hegemónica mundial, “anfitriona” de la Revolución Industrial y modelo capitalista por excelencia gracias a su rápida industrialización y desarrollo económico, padecía un problema gravoso y creciente: la pobreza.

El asumir la pobreza como una expresión de la problemática social –más que como un hecho o fenómeno espontáneo de carácter individual- se reforzó cuando las condiciones económicas depresivas y los conflictos se desataron...Una consecuencia de (este) proceso crítico fue la legitimación económica y política de la pobreza y el desempleo como problemas sociales que se debían encarar mediante acciones sistemáticas del gobierno, evitando verlos como fenómenos circunscritos al plano de los comportamientos, inercias o vicios de los individuos.¹⁷

Dado que la pobreza y el desempleo se comenzaron a concebir como los principales problemas que aquejaban a la sociedad, ya no como un asunto individual, sino como consecuencia del sistema económico, el Estado toma un papel más activo para erradicarlo, tratando de reducir las desventajas sociales. La institucionalización de la política social en Europa propició la consolidación del Estado de Bienestar para el periodo posterior a la segunda guerra mundial.

Reino Unido fue el primer país en establecer un seguro obligatorio nacional contra el desempleo; y en 1942, en plena guerra mundial, sale a la luz el llamado “Informe Beveridge”, un Plan de Seguridad Social basado en los escritos de Lord William Beveridge, quien recibió ideas o sugerencias de 127 organizaciones de los departamentos oficiales¹⁸. En dicho informe, Beveridge postuló las bases del primer servicio nacional de salud y el otorgamiento de garantías mínimas para todos los ciudadanos ingleses.

¹⁷ *Ibíd*, p. 27.

¹⁸ Véase William Beveridge, *Las bases de la seguridad social*, Trad. Teodoro Ortíz, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Cuadro 1.3. Los beneficios del Plan Beveridge¹⁹.

Población	Beneficios					
	Servicios médicos	Gastos funerarios	Incapacidad física	Desocupación	Pensiones ⁽¹⁾	Subsidios especiales
I. Empleados	X	X	X	X	X	-
II. Independientes	X	X	*	*	X	aprendizaje
III. Amas de casa	X	X	-	-	X	Maternidad, viudez, aprendizaje
IV. Desempleados	X	X	-	-	X	aprendizaje
V. Niños	X	X	-	-	-	aprendizaje
VI. Ancianos	X	X	-	-	X	aprendizaje

*Sólo durante las primeras trece semanas de incapacidad.

(1) Edad mínima de retiro: Hombres 65 años, Mujeres 60 años.

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de William Beveridge, *op. cit.*

Beveridge²⁰ consideraba que era menester del Estado atacar los cinco males que aquejaban a la sociedad: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la contaminación y la ociosidad; lo cual sería posible mediante un *programa completo de seguros sociales universales*²¹ que cubrían a *todas* las personas y todas las necesidades: la desocupación, la incapacidad, la maternidad, la viudez, el cuidado y subsidio de los hijos y los servicios médicos e incluso gastos funerarios. Al mismo tiempo, como parte del Plan promovía una política de implantación de un ingreso mínimo nacional. Además, sugirió que las condiciones obligadas para la permanencia de la seguridad social eran tres, a saber: la paz, el empleo y el ingreso.²²

¹⁹ La contribución variaría de una clase a otra, pues los empleados, los independientes y los desempleados pagan una contribución única semanal o mensual según los beneficios proporcionados, siendo la contribución más alta para hombres que para mujeres. En el caso de los empleados, el patrón también paga una contribución. Los demás subsidios son pagados por el erario público nacional.

²⁰ Asimismo, Beveridge consideraba la adopción de su plan social como un “menester del Estado”, recordándole al aparato estatal la tarea explícita de hacer velar los intereses de los ciudadanos, garantizar la reproducción social a través de la provisión de satisfactores laborales y, al mismo tiempo, contener la pobreza y los conflictos sociales, enemigos del libre desarrollo del capital.

²¹ Cfr, Gabriela Mendizábal Bermúdez, *Estudio comparativo de los sistemas de seguridad social con tradición bismarckiana y de tipo berveridgiano, al ejemplo de dos países: Austria y México*, presentación para el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, s/año; [en línea], <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/UNAM/iiij/ponencias%20300104/mesa6/175s.pdf>> [consultado:15 de julio de 2010]

²² William Beveridge, *op. cit.*, p. 244. A la letra dice: “Tres son las condiciones esenciales para que exista la seguridad en el mundo después de la guerra. La primera condición es que se implante la justicia en lugar de la fuerza como árbitro entre las naciones. La segunda condición es que tiene que existir una oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación. La tercera condición es que tiene que existir la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para estar cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar.”

Por otra parte, como parte de una estrategia económica, grande fue la aportación de las ideas de John Maynard Keynes para la política económica. Keynes en su “Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero”²³ de 1936 expuso, para el contexto de la depresión económica de 1929, una serie de postulaciones que, en adelante, supuso la formulación de una teoría económica que sentó las bases para materializar el Estado social (o de Bienestar); el paso de la teoría al mundo de la realidad.²⁴

En esencia, Keynes proponía la necesaria intervención del Estado en la economía para incentivar el aumento de la demanda agregada que conduciría hacia el logro del pleno empleo. En pocas palabras, al generar empleo, se crean salarios e ingresos con los cuales es posible el consumo y la inversión y, así, financiar y mantener un Estado de Bienestar. De esta manera, los mecanismos necesarios para su implantación hacían factible el Estado benefactor: la intervención del Estado en el mercado, el aumento del gasto y las inversiones públicas y un sistema fiscal progresivo.

Cuadro 1.4. Año de introducción del seguro social (países de la OCDE).					
	<i>Accidente industrial</i>	<i>Salud</i>	<i>Pensión</i>	<i>Desempleo</i>	<i>Subsidios Familiares</i>
Alemania	1871	1883	1889	1927	1954
Australia	1902	1945	1909	1945	1941
Austria	1887	1888	1927	1920	1921
Bélgica	1903	1894	1900	1920	1930
Canadá	1930	1971	1927	1940	1944
Dinamarca	1898	1892	1891	1907	1952
EEUU	1930	-	1935	1935	-
Finlandia	1895	1963	1937	1917	1948
Francia	1898	1898	1895	1905	1932
Irlanda	1897	1911	1908	1911	1944
Italia	1898	1886	1898	1919	1936
Noruega	1894	1909	1936	1906	1946
Nueva Zelanda	1900	1938	1898	1938	1926
Países Bajos	1901	1929	1900	1916	1940
Reino Unido	1897	1911	1908	1911	1945
Suecia	1901	1891	1913	1934	1947
Suiza	1881	1911	1946	1924	1952

Fuente: Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 111.

²³ Véase John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.

²⁴ José Martínez de Pisón, *op. cit.*, p. 40.

Muy pronto, el Plan Beveridge junto con las ideas económicas de Keynes dieron origen y consistencia al Estado de Bienestar como el principal modelo de desarrollo económico y social de las demás economías capitalistas en el periodo de la posguerra.

1.1.3. Visiones ideológicas sobre el origen del Estado de bienestar.

Existen tres visiones ideológicas acerca del origen del Estado de Bienestar: la visión liberal, la marxista y la socialdemócrata. Hay que tener cuidado con las denominaciones sobre los que se considera “liberal”, “conservador” o “socialista”, tratando de diferenciarlas de las visiones políticas. Las tres visiones del origen del Estado de Bienestar tienen que ver más bien con la relación que guardan respecto al sistema económico: el capitalismo.

Tanto la visión liberal como la marxista consideran al Estado de Bienestar como *incompatible* con el sistema capitalista, pero de forma radicalmente opuesta. Por otra parte, la visión socialdemócrata es la que lo considera como el instrumento *necesario* para el mismo sistema económico capitalista.²⁵

En primer lugar, la *visión liberal*, coherente con el Estado liberal, propugna la idea de una economía de mercado de libre competencia. Éste se asocia a las ideas de la economía política clásica, según la influencia de Adam Smith y Malthus, las cuales comprendían al bienestar como la maximización del bien individual dentro del sistema capitalista, pero incompatible con el bienestar colectivo. El bienestar individual más bien se determina por la oferta y la demanda de bienes de propiedad privada; es decir, el juego del intercambio de bienes y servicios dentro del tablero del mercado de libre competencia, de forma que el bienestar de una persona correspondía a la suerte de su participación en esta dinámica. Solamente los que entraban en el juego de intercambio, que eran los dueños de los *medios de producción* (según terminología marxista), eran capaces de participar y de ganar.

La visión liberal del Estado²⁶ es, por supuesto, reduccionista. Mientras menos participe, mejor permite que el libre juego de competencia del mercado se lleve a cabo. Además, si los términos de intercambio se realizaban de manera correcta, en la fe en un mercado de competencia perfecta, daba la plena certeza que no habría necesidad de la intervención estatal. Los defensores del capitalismo liberal

²⁵ Cfr. Pierson, *op. cit.*

²⁶ Los liberales limitaban al Estado a tres papeles principales: 1) la defensa nacional de ataques exteriores; 2) la garantía de la supremacía de la ley; 3) el mantenimiento de ciertas obras e instituciones públicas que el mercado no podía proveer competitivamente. El trabajador, por otra parte, es forzado a vender su “fuerza de trabajo” (una vez más usando terminología marxista) al precio que el mercado, según la oferta y demanda, le ofreciera.

creían que el mercado²⁷, aunque no perfectamente, constituía el medio más eficaz de promover y mejorar el bienestar social. Pierson destaca sobre las ideas de A. Smith:

Si bien no es el producto de Dios o la Naturaleza, no obstante, los mercados maximizan la libertad de los individuos y efectivamente dirigen el (natural) interés propio y la codicia del hombre hacia la optimización del bienestar social general...A fin de incluir algún tipo de responsabilidad del Estado para el alivio de la miseria, es evidente que el Estado no puede tener el deber de proporcionar (ni sus ciudadanos el derecho correspondiente de demandar) el bienestar social generalizado.²⁸

La *visión socialista o marxista*, en segundo lugar, y de manera totalmente opuesta y radical, consideraba que el Estado de Bienestar era incompatible con el sistema capitalista por la incapacidad de este último de asegurar el “genuino” bienestar colectivo. La agria crítica marxista concluía que, esencialmente, el sistema capitalista no podía proveer bienestar social y no es compatible con un Estado intervencionista pues sus problemas de raíz son endémicos.

Sus principales críticas al sistema eran que el capitalismo: 1) es un sistema de estructura de clases y necesariamente explotador; 2) el trabajo sin paga (plusvalía) es extraído de la fuerza de trabajo (trabajadores-proletarios) por los dueños de producción (capitalistas) en la forma de “intercambio libre y equitativo”; 3) los intercambios en el mercado no optimizan el bienestar social ni individual; 4) el capitalismo sólo asegura el bienestar de la clase dominante (capitalistas) de manera individual y asegura el no-bienestar de la gran mayoría de los explotados; 5) el capitalismo es un sistema predispuesto a las crisis periódicas de sobreproducción que intensifican las contradicciones sociales “que ocasionarán su destrucción”; 6) con cada declive viene a ser más ineficiente y menos equitativo para otorgar bienestar.²⁹

Sobre el Estado decía que sólo era capaz de intervenir en la reproducción de las relaciones sociales y políticas, pero no lo puede hacer para minar la lógica de la economía de mercado capitalista ni actuar contra sus intereses; y con la democracia parlamentaria realmente no puede hacerse mucho en contra del orden existente. Lo verdaderamente útil, según la razón marxista, era la deposición del sistema y la imposición de la clase proletaria como clase dominante, así como la redistribución de los

²⁷ Una interesante crítica al la insistencia de la supremacía del mercado sobre la promoción del bienestar la hace Göran Therborn quien explica que el dominio los mercados capitalistas, lejos de eliminar la necesidad de las instituciones estatales, genera nuevas y pujantes demandas para la intervención estatal sobre el bienestar, tomando en cuenta una característica particular que él denomina “el fallo de los mercados en asegurar la reproducción humana”, insistiendo como Polanyi, que una sociedad de mercado requiere de la actuación del Estados para subsistir. Véase Göran Therborn, “Welfare States and Capitalist Markets”, *Acta Sociologica, Journal of the Nordic Sociological Association*, Vol. 3, Núm 3-4, 1987, p. 240 citado en Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 20.

²⁸ *Idem*, p. 11.

²⁹ *Cfr*, Pierson, *op. cit.*

medios de producción, todo esto *por medio de la fuerza unida* de la sociedad, la gran mayoría de los excluidos sociales.

Por último, la visión *socialdemócrata* considera al Estado de Bienestar como una respuesta *necesaria* a las nuevas “necesidades” generadas por el desarrollo de las sociedades industriales. De una manera contrastante con estas dos últimas visiones, y en concordancia con el proceso de industrialización de finales del siglo XIX y sus profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, la perspectiva de los socialdemócratas predomina para dar respuesta al origen del Estado de Bienestar.

Para aquellos que perciben una relación simbiótica entre el capitalismo y el bienestar público, la emergencia del Estado de bienestar puede ser entendida en términos de los cambios en la sociedad que surgieron de la gran transformación histórica desde las sociedades tradicionalmente agrarias, locales a las sociedades modernas, (inter) nacionales e industrializadas, que ocurrió entre los siglos XVIII y XX³⁰.

Las consecuencias sociales de la industrialización colaboraron en gran manera a la aparición y subsecuente consolidación del EB ya entrado el siglo XX. Desde la perspectiva de los socialdemócratas quienes defendían la tesis de que el EB es producto de la industrialización³¹, la promoción de políticas sociales servía para los fines del mismo sistema capitalista como un instrumento eficaz de contención del avance de las ideologías totalitaristas de la época (socialismo y fascismo), y al mismo tiempo, como solución política a las contradicciones sociales que el sistema, por su misma naturaleza, acentuaba.³²

Cuadro 1.5. Estrategia socialdemócrata para el Estado de bienestar.		
<i>Esfera política</i>	<i>Esfera económica</i>	<i>Esfera social</i>
Consolidación de instituciones democráticas	Políticas macroeconómicas de corte keynesiano	Políticas sociales de bienestar

Ellos concordaban con la idea que el mercado no puede asegurar por sí sólo el bienestar social, como los liberales querían alegar; pero tampoco la solución consistía en la eliminación o reducción del Estado a la usanza puramente marxista. Para los socialdemócratas, el Estado era el único ente capaz de entrar a intervenir en las relaciones políticas, económicas y sociales entre las diferentes facciones (tanto

³⁰ *Idem*, p. 15.

³¹ Esta tesis defiende que el EB es un producto de las necesidades generadas por el desarrollo de sociedades de mercado. Entre los principales defensores de esta postura encontramos a Göran Therborn y Karl Polanyi.

³² *Cfr.* Ian Gough, *Economía Política del Estado de bienestar*, Madrid, H. Blume, 1982.

empresarios como organizaciones sindicales, partidos de derecha y radicales de izquierda, etc.) para contrarrestar dichas contradicciones que el sistema dominante acentuaba.

De esta manera, creían primordial que el Estado *apadrinara* el éxito y la supremacía de la democracia como sistema político de masas, en el balance de poderes en lo político (gobierno y partidos parlamentarios), lo económico (empresarios) y lo social (organizaciones sindicales); y aunado a esto, la solución keynesiana³³ para la política macroeconómica que diera al Estado su papel interventor en el *mercado* para incentivar la inversión (por parte del capital privado), y en las relaciones *laborales* para incentivar el consumo (logrando pleno empleo), tal como veremos en el caso de Suecia en otro capítulo. El Estado social o de bienestar venía a ser aquél Estado que “interviene en los procesos de producción económica e intercambio para redistribuir las oportunidades de vida entre las clases y las personas”.³⁴

Cuadro 1.6. Visiones sobre el Estado de bienestar.			
Perspectiva	<i>Liberal</i>	<i>Socialista</i>	<i>Socialdemócrata</i>
Relación EB-Capitalismo	Incompatible	Incompatible	Necesario
Ideología	Liberalismo clásico, economía política clásica	Marxista	Democracia parlamentaria, Keynesianismo
Primeros ideólogos	Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, Stuart Mill	Karl Marx y Frederick Engels	Eduard Bernstein, John M. Keynes
Estado	Mínimo	Improductivo	Intervencionista
¿Qué significa bienestar?	La maximización de los bienestar individuales	La socialización de los medios de producción	La redistribución del ingreso y el pleno empleo
Bienestar social, ¿quién lo promueve?	Mercado: reglas de oferta y demanda	Sociedad: Fuerzas sociales unidas	Estado: Políticas y programas sociales
Principales propuestas	-Economía de mercado de libre competencia - <i>Laissez Faire</i>	-Dictadura del proletariado, -Eliminación del capitalismo	-Estado de Bienestar -Políticas económicas keynesianas

Fuente: Cuadro de elaboración propia con base en datos de Christopher Pierson, *op. cit.*, pp. 10-30.

³³ Los socialdemócratas defendieron lo que se empezó a denominar el Estado de Bienestar keynesiano, que se sustentaba en el accionar de un control político efectivo en la vida económica. Keynes, por supuesto, no era socialista, pero tampoco compartía la visión de la autorregulación del mercado o del sistema capitalista. Al tratar de alejarse de los radicales términos socialistas de desaparición del Estado y socialización de los medios de producción (que amenazaban la estabilidad del capital privado), los socialdemócratas optaron por la adopción de las políticas propuestas por Keynes para el crecimiento, la inversión, el consumo y el pleno empleo.

³⁴ Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 28.

1.2. El desarrollo.

1.2.1. Consolidación del Estado de bienestar en la posguerra.

Las experiencias bélicas de la primera y segunda guerra mundial habían dejado en las sociedades europeas una aversión al conflicto armado. Su necesidad de paz era apremiante y se valdrían de los esfuerzos internacionales para conseguirla y/o asegurarla.³⁵ De la misma manera, su necesidad de bienestar económico y paz social era acuciante.

Después de la Gran Depresión, el Nuevo Pacto lanzado por Estados Unidos había provisto el empuje necesario para la recuperación económica de los años treinta. En la mayoría de los países que adoptaron sistemas de bienestar aumentaron los beneficios sociales a partir de esa década gracias al favorable contexto económico y la estrategia económica keynesiana.

En la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, las economías europeas devastadas miraron hacia Estados Unidos, que aprobó un ambicioso programa de reconstrucción económica: el Plan Marshall. Este nuevo plan económico no sólo permitió a esos países su pronta salida de la crisis, sino más importante, dinamizar el flujo del capital en sus economías.

Esto, desde la perspectiva del sistema, iba en concordancia con el interés del capital: el fin urgente de reactivar la economía, reproducir el capital y utilizar al Estado como el aliado-garante de ello. Se ha dicho que el motivo para imprimir capital a las economías europeas mediante el Plan Marshall, no era el bienestar *en si y per se* de la sociedad, sino la reproducción del capital, que exigía la creación de condiciones y medidas de crecimiento y estabilidad política, económica, social y laboral de los países. Si bien el Estado de bienestar no era objetivo del plan, muy seguramente los fundamentos del EB no hubieran existido sin la provisión de estas condiciones.

Es en realidad el poder político y militar de Estados Unidos que dispuso la reconstrucción de Europa y del nuevo orden económico y político mundial en el cual el Estado de Bienestar fue un elemento esencial. Es irónico que, entonces, Estados Unidos que ha defendido y promovido el liberalismo alrededor del mundo, haya sido el garante y patrocinador de los Estados de bienestar europeos.³⁶

Ian Gough identifica dos puntos que apoyan la expansión del EB en las economías occidentales en la posguerra, a saber: por una parte, la creación y desarrollo de organizaciones internacionales bajo el

³⁵ A este respecto cabe mencionar el fallido proyecto de Sociedad de Naciones y, más adelante, la creación de las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones mundiales, regionales y financieras que los principales países europeos y Estados Unidos apoyaron para crear un nuevo orden mundial.

³⁶ Cfr, Keohane, R.O., *The world political economy and the crisis of embedded liberalism* 1984, citado en Pierson, *op. cit.*, p. 139-40. Traducción Libre.

liderazgo de Estados Unidos, que sirvieron como marco institucional para la promoción del comercio internacional, poniendo fin al proteccionismo y permitiendo la reproducción y movilización del capital a gran escala; y por otra parte, el papel que asumió el Estado en la “socialización de la producción” con un compromiso explícito de adoptar políticas de pleno empleo y de ampliación de la demanda agregada al estilo keynesiano³⁷.

Mientras el Estado de Bienestar permitiera que el capital se siguiera moviendo de manera libre en los mercados de capitales alrededor del mundo en el nivel internacional y gozara de estabilidad económica y laboral en el nivel nacional, el sistema capitalista podía seguirse reproduciendo. De esta manera, el papel del Estado-nación contribuyó considerablemente a la consolidación del Estado de Bienestar en este periodo.

El Estado era el actor capaz de asegurar dichas condiciones que el capitalismo exigía. Lo indispensable para ello era la persecución de políticas keynesianas que dieran como resultado pleno empleo, aumento de la inversión pública y privada y, de esta manera, se estuviera incrementando la capacidad de acción del capital y su reproducción. Gracias al trabajo de Keynes y de los economistas que siguieron su corriente ideológica, el Estado adoptó dichas habilidades que justificaban su intervención en aras del crecimiento económico y el bienestar. Era de común parecer que el Estado podía y tenía la capacidad de arreglar, controlar y enfrentar mejor que ninguna otra institución u organización las caóticas consecuencias económicas y sociales de las crisis recurrentes del capitalismo.

Para Claus Offe dos puntos centrales empujaron la consolidación del EB en las economías europeas en la posguerra: la *incertidumbre* (y hasta cierto punto el miedo) que traen los riesgos sociales (como el desempleo, la vejez, las enfermedades e incapacidades) y la necesidad del Estado en la *resolución* de los conflictos laborales e industriales. El Estado, en este sentido, tenía dos propósitos esenciales: legislar por derechos y programas de beneficios sociales amplios y mediar en los asuntos controversiales entre empresarios y organizaciones de obreros y trabajadores. Esto, claramente servía para los propósitos de estabilidad económica, social y laboral de las políticas de bienestar y proveía las condiciones para que el capital siguiera su curso de expansión sin la interrupción ni obstáculos de los conflictos sociales.

³⁷ Ian Gough, *op. cit.*, p. 151-152.

Lo que era claro para ese tiempo es que las contradicciones³⁸ del sistema no se podían eliminar, pero sí minimizar. Es entonces cuando el uso del EB se implantó en las economías industrializadas como instrumento para reducir el impacto de esas contradicciones capitalistas en una sociedad ya en constante transformación y, al mismo tiempo, para los fines políticos, reducir la amenaza que los totalitarismos representaban en Europa Occidental y Estados Unidos.

El Estado de Bienestar sirvió como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas... (que) consiste, en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado del Bienestar se basa sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado del Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar la situación luchas paralizantes y contradicciones que constituía el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado.³⁹

Es así que, como Carlos Ochando afirma, al Estado se le permitió el papel de interventor en el proceso de distribución de la renta y el bienestar social con una política social más activa, sobre todo cuando la pobreza y la desigualdad se convirtieron en un problema político. La imposición de un Estado benefactor por la necesidad coyuntural de reducir las desventajas del sistema económico en los países industrializados pareció innegable para todas las facciones políticas.

La superación del Estado liberal por el Estado del bienestar se convirtió, pues, en un paso imprescindible ante la incapacidad del Estado liberal para articular la nueva política social extensa que requiere la nueva etapa del capitalismo. El Estado de bienestar vino a poner de manifiesto la insuficiencia de las ideas liberales como soluciones políticas.⁴⁰

Virgilio Zapatero al respecto ha comentado que las principales facciones políticas tras la II GM (conservadores, liberales y socialistas) compartieron la misma preocupación y una idéntica estrategia frente al paro, la falta de viviendas, la inseguridad que provoca la vejez, la ignorancia y la enfermedad.

³⁸ Al respecto, Peter Leonard considera “Las contradicciones existen en el mundo material y se reflejan en el mundo de las ideas: el EB puede ser considerado como una función de las necesidades del desarrollo capitalista y como el resultado de las luchas políticas de la clase trabajadora organizada... (No obstante) hay que evitar el contemplar el EB como totalmente opresivo o como un bastión del socialismo dentro de una economía capitalista” en Gough, Ian, *op. cit.*, p. 42.

³⁹ Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Patria-CNCA, 1990, pp.135-136.

⁴⁰ Carlos Ochando Claramunt, *El Estado de bienestar: Objetivos, modelos y teorías explicativas*, España, Ariel, 1999, p.30.

Estas llevaron a la conclusión de que el David que mejor podía vencer a este Goliat de cinco cabezas era un orden social basado en la democracia, por un lado, y en una combinación proporcionada, por otro, de mercado y Estado, de lo público y lo privado. Estaban, pues, entonces de acuerdo -pese a que hoy algunos de ellos no lo recuerden, o no lo sepan o simplemente renieguen de ello- en consolidar el denominado Estado de Bienestar.⁴¹

1.2.2. El desarrollo y crecimiento del Estado de bienestar (1945-70).

El auge de las políticas de bienestar se ha ubicado en los treinta años siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial (1945-75), años cruciales del desarrollo económico mundial que se ha denominado como “la era dorada” del Estado de bienestar. En el nivel internacional y nacional, el crecimiento económico hizo posible una reconciliación y sustentabilidad de la relación entre el capital y el trabajo, que el marxismo había condenado y los conservadores habían descalificado.

Estos años se caracterizaron principalmente por:

1. El inicio de reformas en el nivel nacional para crear un Estado de bienestar amplio, universal, basado en la idea de ciudadanía compartida;
2. Un compromiso *solidario* de incrementar los recursos para la expansión de los beneficios y la cobertura del sistema de bienestar;
3. Un muy amplio *consenso* político a favor de una economía mixta y un sistema de extensos beneficios sociales (que subsanó los intereses capitalistas con negociaciones a nivel elite);
4. Un exitoso compromiso con la promoción keynesiana del crecimiento económico y el pleno empleo.⁴²

Gran parte del éxito del Estado de bienestar en los países industrializados fue la aplicación de los métodos keynesianos para lograr crecimiento económico y pleno empleo. Con estas dos condiciones logradas era posible proveer de condiciones de bienestar para la sociedad por el lado de la esfera económica; por el lado político, fue clave el *consenso* entre las diferentes facciones políticas (partidos de izquierda y derecha) y sociales (empresarios y trabajadores) para alcanzar las reformas necesarias y la aceptación del desarrollo de una economía mixta y un sistema de bienestar.

Como ha comentado Pierson, internacionalmente, había un respaldo hacia el mercado internacional abierto y un compromiso con la colectiva defensa del “mundo occidental”, con el liderazgo

⁴¹ Cfr. Virgilio Zapatero Gómez, “Tres visiones sobre el EB” en *Sistema*, no.80-81, noviembre de 1987, p. 23.

⁴² Pierson, *op. cit.*, p. 129.

estadunidense; pero en el nivel doméstico, el énfasis se encontraba en el mantenimiento del EB, la economía mixta (combina elementos de intervención estatal y mercado liberal) de empresas públicas y privadas, así como políticas de pleno empleo y crecimiento económico.

Así, cobró sentido poner en la mira los objetivos de democracia, desarrollo y equidad que, sin duda, dieron impulso y contenido a las políticas implementadas en este periodo de treinta años. Simplemente, más allá de la explicación neomarxista del uso del EB como paliativo de las contradicciones inherentes del sistema capitalista, el EB se desarrolló (y tuvo más éxito) en países que premiaban la democracia como sistema político, el desarrollo de una economía mixta *a la* Keynes, y un amplio sistema de bienestar equitativo en lo social.

Pieza clave, y digna de mención, fue la gran confianza en el Estado y en sus instituciones para proveer de programas sociales de bienestar y de los instrumentos económicos necesarios para evitar mayores desastres económicos y políticos como los ocurridos en el periodo de entreguerras.

Cuadro 1.7. Crecimiento %PIB (1960-75).

Modelo	País	1961	1963	1965	1967	1969	1971	1973	1975
Nórdico	Dinamarca	6.38	0.64	4.56	3.42	6.32	3.00	3.76	-1.22
	Noruega	6.27	3.79	5.29	6.26	4.50	5.62	4.48	5.03
	Suecia	5.68	5.33	3.82	3.37	5.01	0.94	3.97	2.55
Continental	Alemania						3.13	4.78	-0.87
	Francia	5.51	5.35	4.78	4.69	6.99	5.23	6.55	-0.97
	Países Bajos	0.30	3.62	8.64	5.28	6.43	4.33	5.78	0.12
Anglosajón	Reino Unido	2.57	3.96	2.79	2.31	2.05	2.08	7.24	-0.56
	Estados Unidos	2.66	4.07	5.61	2.72	2.67	3.46	5.88	-0.18
	Irlanda	5.02	4.74	1.93	5.79	5.86	3.47	4.72	5.66

Fuente: Banco Mundial.

1.2.2.1. Modelos.

El Estado de bienestar tomó características en ocasiones extremadamente diferenciadas en los países donde se adoptó. Ninguno de los casos es igual a otro. Si bien comparten ciertas características, no hay como tal un modelo que todos hayan seguido. Esto se debe a una serie de factores específicos en cada país, como pueden ser las condiciones económicas y sociales, el nivel de compromiso del Estado, la profundidad de las políticas sociales aplicadas, entre otros.

En Europa, donde la adopción del Estado de bienestar fue fuertemente marcado, algunos autores, como Esping-Andersen y Castells, han establecido una clasificación o tipología según los lazos

culturales y el nivel de compromiso con las políticas de bienestar. Como se ha mencionado al principio, no ha existido como tal una teoría o manual del Estado de bienestar, sino más bien que los países, en la práctica, han tenido que adoptar los instrumentos, programas y servicios sociales según las capacidades del Estado y su compromiso con la sociedad.

De esta manera, tenemos entre los casos más extremos, el ejemplo de los países escandinavos que adoptan un sistema de bienestar amplio, universal, compulsivo, con una extensa intervención estatal y un gran compromiso con el consenso y la redistribución del ingreso. En el caso contrario, nos encontramos con Estados Unidos, que mantuvo discretas y filtradas políticas de bienestar, restringidas a los más necesitados y a los servidores públicos. Hay que tener en cuenta también que incluso en cada uno de los modelos o casos del EB en Europa, hay una gran diferencia entre unos y otros.

Cuadro 1.8. Modelos de Estado de Bienestar en Europa.			
<i>Modelo de EB</i>	<i>Anglosajón</i>	<i>Nórdico (Escandinavia)</i>	<i>Continental</i>
Países representativos	Australia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Suiza y EEUU	Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia y Suecia	Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Países Bajos, Italia y España ⁴³
Inicio	Fines s. XIX	Inicios s. XX	Fines s. XIX
Auge	1930-1970	1930-1970	1930-1970
Régimen (según Esping-Andersen)	Liberal	Socialdemócrata, Corporatista	Conservador, Cristiano-demócrata
Intervención gubernamental	Mínima. Descentralización y desregulación.	Amplia. Gran énfasis en la negociación corporativa.	Moderada. Heterogénea, alta o moderada dependiendo de cada caso.
Financiamiento del bienestar	Subsidios privados a través de deducciones de impuestos en el ingreso	A través del gasto público y altos impuestos	Redistribución horizontal
Tasa de impuestos y gasto social	Bajo a moderado	Alta tasa de impuestos y generosa provisión	Moderada, en ocasiones baja.
Enfoque del bienestar	-Beneficios de bienestar mínimos,	-Provisión universal a todos los ciudadanos,	-Orientado en la provisión a la familia,

⁴³ Hay autores como Manuel Castells que identifican un modelo más, el mediterráneo, que contempla, además de España e Italia, a Portugal y Grecia. Se considera un modelo que surgió tardíamente en la segunda mitad del siglo XX. Su énfasis está en la familia y en la promoción del empleo, además que promueve la jubilación temprana; sin embargo, destina muy poco gasto en provisión social, por lo que otorga bajos niveles de asistencia social.

	-Poblaciones objetivo: pobres, necesitados.	-Equidad, -Más alta protección social.	no individual -Seguridad y provisión condicionada.
Cobertura	Otorga beneficios por comprobación, condicionados al empleo (descuentos al salario, tipo impuestos).	-Cobertura total de seguridad social, -Acceso generalizado a los servicios de protección social	-Seguro social obligatorio, -Sistema de subsidios no condicionado al empleo, -Subsidios por incapacidades físicas.
Mercado de Trabajo	-Desregulación -Flexibilidad	-Activo -Regulado -Rápida inserción laboral	-Activo -Fuerte regulación
Sindicatos y negociación colectiva	-Menor poder de decisión y reconocimiento.	-Alto grado de afiliación y decisión, -Alto nivel de consenso	-Negociaciones colectivas conflictivas, -Legitimación sindical
Condiciones de empleo	-Relativamente alta participación femenina	-Pleno empleo -Equidad salarial entre géneros, -Alto número de empleos públicos, -Alta participación femenil	-Reconocimiento de derechos básicos de trabajadores. -Baja participación femenil

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Fritz W. Scharpf, “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options”, Working Paper, Max Planck Institute for the Study of Societies, Septiembre, 1999 y Gøsta Esping-Andersen & John Myles, *The Welfare State and Redistribution*, disponible en: http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare_state.pdf, [Consulta: 30 de agosto de 2010].

El *modelo anglosajón* se ha denominado “liberal” en general, pero ciertamente, ninguno de los casos es similar a otro. Se pueden caracterizar, en general, por altos niveles de empleo y participación de la mujer en el mercado de trabajo; pero su contribución al gasto social y su tasa de impuestos es baja, por ello se le considera liberal. Además, dependiendo del caso, el nivel de inequidad y/o desigualdad económica es variable; entre moderado y alto.

Aunque puede ser clasificado con los *anglosajones*, la realidad es que, en algunas etapas, Reino Unido fue de los principales países que promovía amplios beneficios y una intervención estatal creciente, además de un mayor gasto público. Sus políticas sociales fueron extensas y se enfocaron en proveer al ciudadano de programas de bienestar “desde la cuna hasta la tumba”.⁴⁴ De igual manera, los

⁴⁴ Véase Martha A. Tagle Martínez, “Los prototipos del Estado de Bienestar: el Estado frente a la seguridad del ciudadano”, [en línea],

casos de Australia y Nueva Zelanda se caracterizaron por un amplio sistema de bienestar, menos restringido y con mayor cobertura; sin embargo, cada uno de ellos adoptó formas distintas.

El caso de Estados Unidos es el menos desarrollado de todos. Si bien respondió a la Gran Depresión de 1929 tal como los otros modelos de bienestar, su enfoque fue limitado por su compromiso con el capital privado; en adición al complejo sistema federalista de gobierno. Su sistema de bienestar es restringido, localmente administrado y concentrado en generosas pensiones a los veteranos de guerra y a las viudas: “el gobierno federal fue apenas un rezagado del bienestar, un estado precoz del gasto social”.

⁴⁵ Por supuesto, a pesar del esfuerzo de incremento en gasto social en los años subsecuentes a la década de los 20 –lejos de la provisión universal-, la tendencia de bienestar de Estados Unidos nunca se acercó a la tendencia europea.

Los casos más homogéneos son los nórdicos o escandinavos, aunque también con sus diferencias trascendentales.⁴⁶ El *modelo nórdico*, es el más generoso y extendido de los Estados de bienestar; presenta uno de los niveles más altos de provisión generalizada de políticas laborales y asistenciales. Se caracteriza por sus altas tasas de empleo y participación femenina en el mercado de trabajo, sus altas tasas de interés y su generosa provisión de beneficios sociales; por ello, su nivel de inequidad es bajo.

Con gran influencia ideológica –y política- de la socialdemocracia, el modelo nórdico es desarrollado con éxito a partir de la segunda década del siglo XX y se ha extendido hasta nuestros días en una constante evolución que muchos calificaron como sorprendente, pero que se ha visto desafiado y en crisis por los efectos de la globalización. Los partidos socialdemócratas de Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia principalmente se preocuparon por ofrecer, a cambio de altos impuestos, extensos programas de bienestar que abarcan las necesidades de salud, educación, vivienda, alimentación, maternidad, vejez, muerte, accidentes laborales y desempleo de manera universal.

El *modelo continental*, por el contrario, tiene orígenes más conservadores. Es el modelo más heterogéneo. Se caracteriza por bajas tasas de empleo y de participación de la mujer en el mercado laboral; sus niveles de impuestos, de gasto social y de inequidad son moderados. Hace énfasis en las necesidades familiares, más que individuales, de manera que provee de una forma extensa al núcleo de la sociedad y a aquellos individuos marginados; se caracteriza por ser un sistema de programas de bienestar completo, pero no es tan generoso y se asignan los beneficios mediante comprobación.

<http://www.fusda.org/Revista17%20y18/LOS%20PROTOTIPOS%20DEL%20ESTADO%20DE%20BIENESTAR.pdf>,

[Consultado: 31 de agosto de 2010].

⁴⁵ Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 122.

⁴⁶ Véase Mikko Kautto, *Nordic Welfare States in the European Context*, London, Routledge, 2001.

Es interesante destacar que el EB en Europa y Estados Unidos ha evolucionado de manera distinta, con diferentes enfoques, pero no cabe duda que la tendencia de la mayoría de ellos en cuanto al gasto público, que destinan al área social, ha ido en aumento (exceptuando Países Bajos). Esto es comprobable en la siguiente tabla que demuestra el porcentaje de Producto Interno Bruto que algunos países europeos y EEUU han destinado a los programas sociales desde 1980.

<i>Modelo</i>	<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Anglosajón	Estados Unidos	13.1	13.1	13.4	15.3	14.5	15.9
	Irlanda	16.7	21.3	14.9	15.7	13.6	16.7
	Reino Unido	16.7	19.8	17	20.2	19.2	21.3
Nórdico	Dinamarca	24.8	23.2	25.1	28.9	25.8	27.1
	Noruega	16.9	17.8	22.3	23.3	21.3	21.6
	Suecia	27.1	29.4	30.2	32.1	28.5	29.4
Continental	Alemania	22.7	23.2	22.3	26.5	26.2	26.7
	Francia	20.8	26	25.1	28.6	27.9	29.2
	Países Bajos	24.8	25.3	25.6	23.8	19.8	20.9

Fuente: Estadísticas OECD.

1.2.2.2. Etapas.

1945-50: Reconstrucción

En esta etapa, es representativo el alto impulso que las políticas macroeconómicas keynesianas dieron a la maquinaria estatal. Se caracteriza esta etapa, en general, por:

- Dinamismo a la intervención y ampliación de poderes estatales
- Alta protección y compromiso con la seguridad social de la población
- Incremento sustancial del gasto público en servicios de bienestar
- Aumento de impuestos y creación de empleos (en gran medida, empleos en el sector público mientras el Estado se convirtió en el principal empleador).

1950-60: Relativo estancamiento

Según Pierson, se han encontrado razones de peso para argumentar que el periodo de esta década fue característico por una reducción en el crecimiento del gasto social, menor comparado con las estadísticas anteriores. Sin embargo, es de mencionar que en general, fue una de las décadas más prósperas y productivas del siglo XX. La calidad de vida incrementó, había pleno empleo y se gozaba de paz social;

y gracias al logro de estos avances en justicia social, se puede argumentar un relativo declive en el gasto social de los países industrializados por el alcance de los objetivos de bienestar.

1960-75: Mayor expansión

En la época de crecimiento, el Estado de Bienestar representó entonces la solución más aceptada para la elevación del nivel de vida de las personas y el desarrollo económico. Fue en este periodo que el EB se fue exportando hacia otras partes del mundo.

Algunas razones del crecimiento:

- Aumento de la población pensionada y de tercera edad;
- Crecimiento de la prosperidad económica que generó los recursos para la expansión de los programas sociales;
- Concientización social y movilización de organizaciones de trabajadores, partidos socialistas y otros a favor del incremento del bienestar.

1.3. La crisis.

Aunque mucho se ha hablado del éxito del EB en la posguerra, en los últimos años el debate se ha centrado en el futuro o vigencia del mismo. Sus principales detractores, los mismos que han propagado el neoliberalismo, concuerdan con su extinción y caducidad en los tiempos actuales. Pero, ¿es eso cierto?, ¿podemos hablar aún del Estado de bienestar como el medio más efectivo para los objetivos de bienestar en los desafíos de la sociedad actual? O mejor dicho, ¿podemos encontrar otro modelo económico que pueda y sepa mejor cómo aliviar las necesidades sociales de empleo, seguridad y educación a la par que mantiene la estabilidad macroeconómica y promueve el crecimiento?

Después de más de tres décadas en las que la globalización ha ayudado a diseminar las crisis y sus efectos, los mecanismos y estrategias del neoliberalismo que propugnaron un reajuste estructural para cambiar la política económica del Estado de bienestar por la del Estado neoliberal, concluyentemente no han dado respuesta a las demandas de justicia social. Las medidas del neoliberalismo han cambiado la estrategia de pleno empleo del EB a uno de combate a la inflación y disciplina fiscal, que si bien han liberado la carga económica del Estado, no han dado respuesta a las necesidades sociales; al contrario, ha acentuado las desigualdades.

En más o menos términos apocalípticos, 1975 es visto como la marca del final de casi cien años de crecimiento del EB y de traer la amenaza o promesa de su inminente desmembramiento...Treinta años después, estas visiones más apocalípticas del fin del Estado de bienestar parecen fuera de lugar.⁴⁷

1.3.1. El ataque.

Definitivamente, la crisis de 1973 provocada por el aumento insólito de los precios del petróleo por la OPEP socavó el dinámico crecimiento económico que desde 1950 se estaba adquiriendo. Es a partir de allí que se empieza a hablar de una “crisis del Estado de bienestar”, no ya como un fenómeno temporal u ocasional por la crisis mundial, sino como una contradicción estructural en la economía mixta, es decir, de la participación del Estado en la vida económica pública y privada.

Esto trajo como consecuencia la caída en la confianza en el aparato estatal, sus instituciones y los gobiernos (la mayoría de ideología socialdemócrata) en la afirmación que un gobierno de tendencia *centro- socialista* podía hacer frente a los nuevos desafíos económicos y sociales de un mundo en transformación. Sin embargo, esta pérdida de confianza fue, más que nada, una estrategia política para minar la popularidad del Estado social a través de la opinión pública y la demostración práctica de la estrategia contraria (la disciplina fiscal, la privatización, la minimización de la participación estatal en la economía y el libre mercado) por medio de los ejemplos más destacados: Estados Unidos y Reino Unido.

En este periodo la confianza en que era posible una economía mixta competitiva con el EB eficaz de traer crecimiento económico, aunado a una mayor equidad social se puso en tela de juicio.⁴⁸ Ciertamente, los liberales habían considerado desde ya antes los riesgos de una creciente estatalización y burocratización de la economía que minaba la competitividad empresarial, privada e individual. Y en otro sentido, los marxistas, quienes no habían creído en una economía de motivación social aliada al sistema capitalista, vieron la crisis como una consecuencia natural de tal híbrido. Simplemente, el status quo del EB *no era una opción*.

Desde la segunda mitad de los años setenta y buena parte de los ochenta, el discurso sobre el Estado de Bienestar ha sido el de su crisis inevitable. Las críticas al Estado de Bienestar, propuestas por el neomarxismo y el neoconservadurismo, se centran en el hecho de que la política social se presenta como un mecanismo compensatorio del mercado, lo cual finalmente produce su ineficacia.⁴⁹

⁴⁷ Pierson, *op. cit.*, p. 143.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ José Luis Orozco y Consuelo Dávila (Comp.), *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara/UNAM, 1997, p.128 citado en Mario Ramírez Chávez, “Keynes y el Estado de Bienestar” *Ciencia Política y Administración Pública*,

De igual manera, han sido no pocas las críticas dirigidas contra el EB por el papel *paternalista* del Estado. Un análisis desde la ideología liberal nos explicaría que esto se debió por la plena confianza que se depositó en la acción estatal para intervenir, contrarrestar las desigualdades del sistema y corregir las fallas del mercado. En ese sentido, Agnar Sandmo ha expuesto que, desde un punto de vista pragmático, el Estado como promotor de la eficiencia no podía ser sustituto del mercado a menos que la ineficiencia del mercado fuera sustancial.

La perspectiva clásica de las funciones del Estado era verlo como un aparato para contrarrestar las fallas del mercado derivadas de las externalidades, bienes públicos y retiros continuos. Las perspectivas modernas también enfatizan su papel en la redistribución del ingreso, motivado tanto por las fallas del mercado como las preferencias de igualdad. Pero los efectos desincentivos de los impuestos y la seguridad social limitan la cantidad óptima de redistribución.⁵⁰

Ya empezando la década de los ochenta las políticas de Margaret Thatcher en Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos dieron la pauta a los otros países europeos y, en especial a los países en desarrollo, para seguir la estrategia de la liberalización. Eso implicó la adopción de políticas recomendadas y diseñadas por medio de organismos financieros internacionales y *think tanks* para liberalizar el comercio y la economía de la regulación estatal y reducir el gasto público. De esta manera, el presupuesto destinado a políticas y programas sociales, incluyendo la promoción de oportunidades de empleo y educación era “aconsejable” que se fuera reduciendo. La minimización del papel del Estado en la economía se empezó a vender a todos los países como la panacea para los problemas contradictorios que trajo consigo el Estado de bienestar.

Incluso algunos de los buenos resultados del Estado de bienestar en ocasiones se constituyeron causa de su malestar; como por ejemplo, la mejora en la salud y la alimentación trajo consigo un mayor nivel y calidad de vida de las personas, pero al mismo tiempo una mayor presión fiscal por el aumento del número de pensionados.

artículo académico, portal estudiantil de Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 8 noviembre 2008, [en línea], <http://www.politicas.unam.mx/sae/portalestudiantil/politica-administracion/articulos-academicos/html/KeynesEdoBienestar.htm> [Consulta: 31 agosto 2010].

⁵⁰ Agnar Sandmo, “The Welfare State: a theoretical framework of justification & criticism” en *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, 1998, p. 17.

Críticas al EB desde la economía neoliberal:

- Altos costos de financiamiento (deuda creciente del Estado y excesivo gasto público);
- Paternalista, ineficiente y obsoleto;
- Fallas en mantener los objetivos de política económica (crecimiento, baja inflación, pleno empleo, equilibrio comercial)
- Creciente sector público que genera ineficiencias en la distribución de servicios;
- Desincentiva la innovación científica y tecnológica, así como la inversión.
- Incapaz de hacer frente a crisis externas por sobrecarga de las funciones del Estado;
- Poca o nula disciplina fiscal y baja regulación y responsabilidad de los programas sociales.

Uno de los puntos controversiales ha sido que el EB, creado para la posguerra y funcional para muchas economías capitalistas en recuperación, estaba diseñado para un prototipo de sociedad, con un tipo de familia tradicional, (donde el hombre cumplía el rol de trabajador y obrero y la mujer era la encargada del hogar y de los hijos). En muchos sentidos esa forma tradicional de la familia y de la sociedad ha cambiado sobremanera, con el auge de familias monoparentales, divorcios, etc., pero los riesgos sociales siguen siendo los mismos: pobreza, desigualdad, desempleo.

Estas críticas del Estado de bienestar son válidas en cuanto muchos de los sistemas de bienestar padecieron algunos de estos problemas; sobre todo en lo referente a la sobrecarga económica del Estado -que limitaba su oportuna actuación ante crisis económicas inminentes- y el alto costo de financiamiento a un mayor número de personas en necesidad de los servicios. Pero más allá de las críticas, lo que trajo consigo el EB no se ha visto en ningún otro modelo económico: el bienestar de la población y aumento en su calidad de vida, en la provisión de empleo con salario digno, seguridad social, educación y vivienda.

Pese a sus deficiencias y frente al hecho de que el Estado de Bienestar en sus distintas modalidades, en diversas latitudes, entró en crisis, y ha sufrido múltiples transformaciones (reprivatización, venta de empresas del Estado, apertura comercial), no podemos hablar de un nuevo modelo que lo sustituya hasta el momento o bien que ofrezca una solución a las contradicciones capitalistas.⁵¹

1.3.2. El contraataque.

El Estado debe ser garante del bienestar de la población. Como habíamos visto, dos de sus papeles principales eran la reproducción y la legitimación. Dentro de la reproducción –y también de la legitimación de las políticas sociales- se encuentra la defensa de un sistema de beneficios sociales que

⁵¹ Orozco, *op. cit.*, p. 129

permitan la mejora de la calidad de vida de las personas y su óptimo desarrollo, con la provisión de oportunidades de educación, empleo, salud, etc.

El papel del Estado, que los economistas ortodoxos reducen al eufemismo de proporcionar el marco legal para el correcto funcionamiento de la economía de mercado", no es en realidad sino la expresión de la naturaleza de clase del Estado capitalista que, más allá de las discrepancias y la rivalidad intercapitalista, debe velar por los intereses generales exigidos por la reproducción social del sistema que da vida a dicho aparato: la economía capitalista.⁵²

De esta manera, aunque se ha dicho que el EB es ineficiente, obsoleto y costoso; la verdad es que ha sido uno de los métodos más efectivos para proveer a la sociedad de sus necesidades básicas, generando empleo, protegiendo la salud de los ciudadanos y apoyando económicamente a la población para la elevación de su calidad de vida; cosa que el neoliberalismo ni ha propugnado ni ha logrado; al contrario, el interés privado y el individualismo han permeado en la ideología política y económica, manteniendo una disciplina fiscal y macroeconómica, pero acentuando las desigualdades sociales.

Se ha acusado al EB de paternalista, pero si vemos bien, no es lo "gratuito otorgado por el papá gobierno", sino lo que es solidario, lo justo para una sociedad tan desigual. Hay matices... no es hacer a la sociedad toda igual en términos económicos, lo cual, considero, no es posible; pero si hacerla menos desigual, que es distinto. Además, los beneficios del sistema de bienestar "no es lo gratuito, dado por el gobierno" puesto que el EB se financia con los impuestos, es decir, con el dinero de los propios ciudadanos, que ven así mismo, retribuida su aportación monetaria en servicios "gratuitos" de bienestar.

También se le ha acusado de desincentivar la innovación, el esfuerzo, la disciplina y la responsabilidad del ciudadano. Si bien esto es cierto del Estado de bienestar "tradicional", una propuesta de reforma del mismo implicaría hacer caso de esta advertencia. Porque si bien la globalización ha aparecido como parte del vertiginoso avance científico-tecnológico, también ha estado arrastrando o beneficiando al Estado y a los ciudadanos, según se hayan montado en la dinámica del fenómeno global. De esta manera, una sociedad con un mayor compromiso con la democracia, con la disciplina –que incluye tanto al gobierno como al ciudadano–, y con la responsabilidad social de los recursos que tiene a su disposición, no sólo será más equilibrada, sino también más próspera.

Con esto no quiero decir que se debe dar un giro neoliberal al individualismo y el esfuerzo individual, sin hacer caso ni tomar en cuenta al Estado ni viceversa; sino que los valores de

⁵² Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial*, Trad. Rosa S. Carbó, Barcelona, Paidós, 2008, p. 58

responsabilidad del ciudadano recipiente de los beneficios del bienestar y el Estado son ambos responsables de los recursos y debieran, no sólo hacer buen uso, sino también rendir cuentas de ellos.

Esto implica un Estado y una sociedad transparentes, comprometidos con los ideales de solidaridad, justicia social y responsabilidad que incentiven, así mismo, estos valores para la sustentabilidad de las sociedades en el futuro.

Los argumentos de que el gasto público desplaza la inversión privada o que los beneficios sociales representan un real desincentivo al trabajo son débiles. Ciertamente, bajo ciertas circunstancias y como parte de una mayor constelación de fuerzas, el gasto social puede ser cómplice de pobres comportamientos económicos. Pero esto es muy diferente del argumento que el gasto social cause un pobre comportamiento económico. En efecto, Nicolás Barr argumenta que el EB tiene un “papel principal de eficiencia” y que, en un contexto de fallas del mercado, “necesitamos un EB por razones de eficiencia, y seguirá siéndolo incluso si todos los problemas distribucionales son resueltos”.⁵³

⁵³ Nicholas Barr, *The economics of the Welfare State*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1987 en Pierson, *op. cit.*, pp.154-155.

2. La vigencia del modelo sueco y el estado de bienestar.

2.1. El modelo sueco.

Se le ha denominado “modelo sueco” a la conjunción de un Estado intervencionista de corte social con un sistema político consensual y una estrategia económica *a la* Keynes –pleno empleo, altos impuestos– y una importante tendencia a la solidaridad mediante la distribución equitativa del ingreso. Sus principales características, según Sjögren, son: fuerte creencia en la ingeniería social, un Estado corporativista y en el crecimiento económico y la estabilidad política a través de la hegemonía de un poderoso Partido Socialdemócrata.⁵⁴

El Estado de bienestar en Suecia debe diferenciarse de lo que popularmente se llamó “modelo sueco”. El Estado de bienestar caracterizó principalmente la política social que, en los tiempos de auge del modelo sueco (1950- mediados de los 70), promovió un sistema de seguridad social universal y creciente, con beneficios y servicios sociales que abarcaban a toda la población como colectividad. El modelo sueco, por otra parte, se describe y conoce desde un concepto más amplio: “democracia corporatista”, consenso para el mercado laboral activo, política económica keynesiana y un sistema de bienestar *estilo sueco*.

El modelo sueco fue esencialmente un modelo pragmático, no teórico. Hedborgh y Meidner describen el modelo popular sueco como “la conjugación de elementos tales como un alto grado de paz laboral, una industria mayoritariamente privada, un sector público excepcionalmente grande y una política hacia el mercado de trabajo extraordinariamente ambiciosa; todo ello combinado con un elevado nivel de empleo y una vasta política de bienestar social”.⁵⁵

El modelo sueco es denominado por los mismos nacionales como *Folkshemsmodellen*, que significa literalmente el “modelo del hogar del pueblo”. Este modelo lo consideran un modelo popular pues garantiza los elementos de bienestar para toda la población mediante el uso de políticas sociales para lograr una distribución justa e igualitaria. Es un modelo que se basa en lo que se denomina “estrategia de economía mixta”, la cual engloba la estrategia de economía de mercado al tiempo que da alta prioridad a la protección social, la distribución del ingreso y el pleno empleo.

⁵⁴ Hans Sjögren, “Scandinavia”, en Foley, Bernard V., *European economies since the WWII*, London, MacMillan, 1998, p. 165.

⁵⁵ Anna Hedborgh y Rudolf Meidner, “El modelo popular sueco” en José Goñi, *Democracia, Desarrollo y Equidad: la experiencia de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos*, Estocolmo-Venezuela, Centro Internacional del Movimiento Obrero de Suecia, Nueva Sociedad, 1990, p. 43.

Pero además, se basa en dos ideas trascendentales para los suecos: la de *lagom* como “no mucho y no poco sino lo suficiente para estar satisfecho” y la de “a igual trabajo, igual pago”. Estas fueron las consignas más importantes del modelo sueco que dieron impulso a las medidas del Estado de bienestar y redistributivas con los objetivos de *equidad* y *solidaridad* y que ciertamente, aún se conservan en la conciencia social de los suecos.

Cuadro 2.1. El éxito del modelo sueco <i>folkshemsmodellen</i>.		
<i>Objetivos de bienestar</i>	<i>Objetivos del modelo sueco</i>	<i>Instrumentos/medidas</i>
Desarrollo	-Pleno empleo -Crecimiento sostenido -Estabilidad de precios	-Mercado laboral activo -Economía mixta: promoción del comercio internacional
Democracia	-Paz laboral -Corporativismo	-Consenso entre sindicatos y empresarios -Neutralidad a nivel internacional ⁵⁶ -Bajos niveles de corrupción
Equidad	-Distribución equitativa del ingreso	-Política fiscal impositiva -Crecimiento económico constante
	-Provisión universal del bienestar -Igualdad de oportunidades y de género	-Amplio sector público -Creciente gasto social en servicios de bienestar -Programas sociales universales, sin acepción de personas

Particularidades del modelo sueco:

- Política solidaria de ingresos
- Creciente sector público
- Corporativismo *paternalista* (Compromiso entre las corporaciones: gobierno, empresarios y uniones de trabajadores)
- Creciente clase media

¿Cómo es que se originó y se desarrolló un modelo de bienestar semejante al sueco? La respuesta puede encontrarse en su contexto histórico, tanto político como económico y social del siglo XX; en especial, se deben destacar la predisposición de la sociedad sueca al compromiso, el consenso y la cooperación⁵⁷, y a la irrepetible combinación de crecimiento y equidad que predominó en la etapa de expansión del Estado de bienestar.

⁵⁶ Fundamentada bajo el principio de no participación en alianzas militares en tiempos de paz con vista a la neutralidad en tiempos de guerra

⁵⁷ Jan-Erik Lane ha notado que el modelo de gobierno nórdico se ha caracterizado por 1) compromisos políticos, 2) consenso social y 3) ingeniería social comprensiva – cooperación; las tres “C”. David Arter, “A Nordic model of government”, *Scandinavian Politics Today*, Manchester, University Press, 1999, p. 149.

2.1.1. El origen del modelo sueco.

Suecia es uno de los países europeos con uno de los niveles de bienestar⁵⁸ más altos del mundo, y a pesar de seguir siendo una monarquía, tiene una de las democracias más funcionales y participativas del mundo. Ha gozado de un exitoso Estado de bienestar gracias a la significativa participación del Estado en las políticas sociales y de una pujante “economía mixta”⁵⁹, reflejando la mezcla de la participación pública y privada, abierta al mismo tiempo hacia la libertad económica y la inversión del sector privado en las principales empresas productivas nacionales. “Suecia es una sociedad de consumo capitalista, donde la libertad del mercado es protegida por las leyes, y más importante, por poderosas fuerzas sociales pro-mercado”⁶⁰.

Siendo uno de los reinos más prósperos de Europa en los siglos XVIII y XIX gracias a su poderío político, militar y su riqueza económica, la realidad de la vida social de Suecia distaba mucho de la opulencia monárquica. A mediados del siglo XIX, Suecia era caracterizada por tener una sociedad agrícola, pre-capitalista y pobre.

La industria en Suecia se originó tardíamente (1850) en comparación con otros países europeos, pero con el auge de la revolución industrial cerca de 1880, fue favorecida por la diversidad y riqueza de recursos naturales con los que cuenta el país: hierro, acero, madera y sus derivados⁶¹. La explotación de estos recursos aproximó a Suecia a ser uno de los principales países *capitalistas* exportadores de materias primas en Europa - la política de neutralidad les proporcionó un gran valor agregado-. En el contexto del periodo entreguerras, las materias primas suecas gozaron de gran demanda, dirigiéndose principalmente para los fines bélicos: la construcción de armamento, comunicaciones y abastecimiento.

El proceso de industrialización se aceleró fines del siglo XIX e inicios del XX. En términos generales, durante el periodo de 1850 a 1970, la economía sueca fue la que presentó el más rápido crecimiento en el mundo, junto con Japón; para 1970 era el tercer país más rico del mundo en términos de PIB per cápita. El impulso proporcionado a las industrias, principalmente a las de hierro y de acero, favoreció el despegue de Suecia del estancamiento y la pobreza.

La capacidad productiva corrió a cargo de pequeñas empresas, que se establecieron a lo largo del territorio. La parte norte, primordialmente boscosa, concentró la industria forestal y la parte sur, con

⁵⁸ Phillip Anthony O’Hara, *Encyclopedia of Political Economy*, NY & London: Routledge, 1999, p. 1245.

⁵⁹ En el régimen de economía mixta, la función del sector privado es obedecer las reglas institucionales que constituyen el mercado el cual, a su vez, es condicionado por las metas macroeconómicas decididas por el gobierno.

⁶⁰ Sven E. Olsson Hort, “Welfare Policy in Sweden”, en Boje, Thomas P. & Sven E. Olsson Hort (eds.), *Scandinavia in a new Europe*, Norway, Scandinavian University Press, 1993, p.74.

⁶¹ Comenzó con la industria forestal desde 1850, alcanzando su máximo apogeo en la década de 1870. Algunos de los principales productos agrícolas son: trigo, cebada, azúcar; otros productos industriales son la pulpa de madera y el papel.

altiplanos y tierras fértiles, fue lugar óptimo para el desarrollo de la agricultura, la ganadería y la explotación de hierro y acero. Con la posesión de vastos recursos naturales, los suecos aprendieron a explotarlos y aportaron a sus productos valor agregado gracias a su destacada disposición al trabajo⁶² y a los adelantos científico-tecnológicos para promover la industrialización y poseer ventajas comparativas, muy a pesar del rudo clima y la escasa población.

La economía sueca, entonces, creció con dinamismo gracias a la mejora sustancial de su producción y la exportación de productos de gran calidad a Europa y Estados Unidos, hasta alcanzar su máximo periodo de desarrollo entre las décadas de los cincuenta y los setenta, tomando ventaja, así también, de los beneficios de una economía abierta al mercado exterior y la atracción de capital financiero que diera impulso a la productividad; dando espacio a los sectores privados, empresas e industria a desarrollarse en la competencia externa, en la liberalización, lo que demuestra las tradicionales actitudes liberales hacia la apertura y el comercio internacional.

Fue durante estos años de continua expansión que las bases del estado de bienestar fueron consolidadas y el consenso político sobre la naturaleza de la ‘buena sociedad’ se completó. A través de este periodo se tenía la conciencia de que pequeñas y abiertas economías necesitaban ser flexibles y competitivas en términos internacionales.⁶³

El auge o boom económico del periodo de entreguerras fue visto con buenos ojos, y políticamente, fue objeto de especial interés para el gobierno socialdemócrata, que consideró era el momento oportuno para introducir políticas de bienestar social en Suecia. El Partido Socialdemócrata de Suecia⁶⁴ tomó el poder en 1932 con Per Albin Hansson como primer ministro. Durante este periodo, considerando la coyuntura internacional que dejó la crisis financiera de 1929, los socialdemócratas impulsaron una serie de políticas de inspiración keynesiana en el ámbito económico, y bismarckianas en el ámbito social, ampliadas.

⁶² El hecho de que Suecia haya podido sostener una alta industria de esta magnitud (desprovisto de combustible mineral) se debe, en gran parte, a la alta calidad de sus productos, calidad que se funda en los inventos nacionales y en la elevada capacidad del personal obrero. Alv Elshult; Erik Höök; Hans Risberg, *La vida económica de Suecia*, Estocolmo: Instituto Sueco, 1952, p.3.

⁶³ Hans Sjögren, *op. cit.*, p. 150.

⁶⁴ El Partido socialdemócrata de Suecia (Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti –SAP) fue fundado en 1889 en un congreso en Estocolmo con ideología socialista alemana, marxista. Hjalmar Branting es nombrado primer miembro del Partido en 1896 y forma el primer gobierno socialdemócrata en 1920 (aún cuando la mayoría en el Parlamento son no socialistas).

Cuadro 2.2. Servicios sociales de bienestar.			
<i>Área</i>	<i>Servicios</i>		
Seguridad Social	Salud: -acceso universal a servicios médicos -seguro contra accidentes (laborales y no laborales) -seguro por invalidez (temporal o permanente)	Pensiones: -pensión básica -pensión complementaria (contribuciones del empleador) -ahorros privados -subsidijs al cuidado del anciano	Maternidad: -subsidio parental -480 días de permiso remunerado ⁶⁵ para ambos padres -apoyo monetario por cada hijo -subsidijs al cuidado infantil
Empleo	-mercado laboral activo -movilidad laboral -facilidad de contratación-despido -seguro de desempleo		
Vivienda	-subsidio monetario para la adquisición de vivienda -subsidijs parciales de renta		
Educación	-gratuita(desde primaria hasta universidad) -acceso universal (suecos y migrantes) -obligatoria (hasta la educación secundaria)	-préstamos para estudiar -subsidijs para el pago de renta de vivienda estudiantil	

Cuadro de elaboración propia con datos del Instituto Sueco.

El *compromiso*, el *consenso* y la *cooperación* fueron las herramientas clave que fundaron la base del “modelo sueco” tanto para contrarrestar las profundas consecuencias de la gran depresión como para expandir el sistema de bienestar y ajustar las relaciones laborales-industriales. Son las bases que sostuvieron en el Estado de Bienestar durante su origen y desarrollo entre 1930 y 1970. En la década de los años treinta se logró la firma de los dos acuerdos más trascendentales del modelo sueco, únicos en su tipo y logrados bajo un contexto y condiciones específicos.

El primero de ellos es el acuerdo entre la Central de Trabajadores de Suecia (LO)⁶⁶ y la Confederación de Empresarios Suecos (SAF)⁶⁷, también llamado *Acuerdo de Saltsjöbaden*⁶⁸. El acuerdo de *Saltsjöbaden* viene a marcar el principio rector de las relaciones patrón-trabajadores. Firmado en

⁶⁵ Subsidio parental: 60 días para el padre, 60 días para la madre y el resto se lo pueden repartir libremente durante los primeros 11 años del hijo

⁶⁶ *Landsorganisationen* (LO) fundada en 1898 es la organización central de trabajadores tanto del sector público como privado. Sus 14 filiales agrupan una cantidad de casi dos millones de miembros (1,700,000) con el propósito de coordinar, investigar, firmar y negociar esquemas de seguridad en el mercado laboral y crear opinión pública a niveles locales y regionales. www.lo.se

⁶⁷ *Svenska Arbetsgivareföreningen* (SAF), fundada en 1902 se fusionó en 2001 con la Federación de Industrias Suecas (*Sveriges Industriförbund*) y se creó la Confederación de Empresas Suecas (*Svenskt Näringsliv*). http://www.svensknaringsliv.se/english/?jsessionid=2B64BC1BEC4DFE536FF292851E469CB5?csref=umk_english, [Consulta: 10 mayo 2010]

⁶⁸ Saltsjöbaden, o “baño de sal de mar”, localidad cerca de Estocolmo, lugar donde se llevó a cabo la firma de dicho acuerdo.

1938 como pacto social de solidaridad, significó el comienzo de una época “dorada” en la historia económica, política y social de Suecia, pues representó la culminación del consenso entre el principal sector empresarial y la principal unión de trabajadores con el fin de determinar una política solidaria de salarios y fundó las bases de la paz en el mercado laboral. Lo que este acuerdo demostró al gobierno es que la confederación empresarial y la de trabajadores podían enfrentar las contradicciones del sistema capitalista (expresada en la grave crisis) y tomar acciones preventivas sin la intervención del gobierno o del parlamento⁶⁹.

El segundo fue el acuerdo logrado entre el Partido Socialdemócrata (SAP) y la Unión Agraria⁷⁰ (C), en una suerte de coalición que llevó a los socialdemócratas a ganar las elecciones vez tras vez y mantener el poder por varias décadas. Este acuerdo Rojo-Verde, entre el SAP y el partido agrario (ahora Partido del Centro, C) fue de gran relevancia en el escenario político pues con ello se logró sentar las bases del Estado de bienestar con el apoyo de los principales partidos populares. Representó, a su vez, una sólida coalición entre los rojos (por el símbolo de rosa roja de los socialdemócratas) y los agrarios por varias décadas, la cual permitió a los socialdemócratas trabajar en conjunto con las principales organizaciones de trabajadores y campesinos, estando al tanto de las principales demandas sociales y, a su vez, asegurar el voto para afirmarse en el poder. En pocas palabras, era una “cooperación socialdemócrata-agraria [que] trabajó suavemente”.⁷¹

2.1.2. El desarrollo del modelo.

En definitiva, el grado de acuerdo y consenso de la sociedad sueca se reflejó en la capacidad de organización y negociación del LO con el SAF. El periodo de auge del modelo sueco se caracterizó por la capacidad de consensuar una *política de salarios solidaria*, que comprometió al LO a mantener congelados los salarios (y por tanto, baja inflación) a cambio de la provisión y extensión de servicios de bienestar y contribuciones por parte de los empresarios.

Es muy importante mencionar que en este proceso, contrario a lo que se suele pensar, las negociaciones y pláticas entre las organizaciones laborales y empresariales, el gobierno no intervenía.

⁶⁹ Stig Hadenius, *Swedish Politics During the 20th Century: Conflict and Consensus*, Suecia, Instituto Sueco, 1985, p. 50.

⁷⁰ La Unión Agraria es el resultado de la fusión en 1922 de la misma Unión Agraria (que data de 1913) con la mayor organización de campesinos fundada en 1915. En 1958 fue cambiado su nombre a Partido del Centro o *Centerpartiet* (CE), que trabajó con los socialdemócratas hasta 1976 y después comenzó a hacer alianzas con partidos de derecha (no socialistas), hasta actualmente ganar las elecciones en 2006 haciendo coalición con otros tres partidos de derecha. Más información sobre el Partido de Centro en el parlamento sueco disponible en: http://www.riksdagen.se/templates/R_SubStartPage___12078.aspx

⁷¹ *Idem*, p. 47.

Había cierta autonomía e independencia de los acuerdos que en el sentido de una política de mercado laboral activa se lograran entre estos dos actores, con limitada mediación del gobierno, a menos, como ha explicado Isabela Mares, que ellos hayan solicitado la participación estatal, especialmente cuando las negociaciones se estancaban o se radicalizó el movimiento laboral.

La búsqueda de mejoras laborales se convirtió en un tema imperante para la población sueca. Es por ello que, más que intervención en el consenso laboral, las políticas públicas de los socialdemócratas fueron enfocadas hacia la formación de un más extenso sistema de bienestar que, aprovechando el crecimiento de la época, regulando el Estado los sectores estratégicos productivos y promoviendo el pleno empleo como prerequisite de la provisión de servicios sociales, tuvo –y aún tiene– gran aceptación popular.

El pragmatismo del gobierno socialdemócrata le permitió seguir manteniendo un constante diálogo con los sectores productivos y con los sindicatos de trabajadores. Esto dio como resultado un nivel óptimo de democracia, crecimiento económico, paz laboral y bienestar social. El gobierno socialdemócrata mostró un agudo interés por satisfacer las necesidades básicas de la sociedad a través de políticas sociales para promover la equidad y la distribución de la riqueza.

Los servicios públicos como seguridad social en salud, vivienda, educación, pensiones, protección al empleo, subsidios a las familias, entre otros, hicieron famoso al Estado de bienestar sueco como el más generoso del mundo, porque “combina equidad y eficiencia”.⁷² Con instituciones grandes y centralizadas y transferencias a gran escala, el Estado de bienestar adoptó una visión dirigida hacia la reducción de las desigualdades, de la pobreza, así como hacia la seguridad ante riesgos laborales como desempleo, embarazo, jubilación y viudez.

Suecia fue el país que más rápido había crecido en el mundo de 1850 a 1970 gracias a las medidas impulsadas por el gobierno socialdemócrata, que aprovechó el auge económico y el crecimiento sin precedentes de la época dorada para impulsar la redistribución del ingreso, la solidaridad social y el consenso. Sin embargo, con la crisis petrolera de 1973 las circunstancias cambiarían de forma determinante. A partir de entonces, para la economía sueca y para el Partido Socialdemócrata, la estabilidad y el crecimiento no continuaron como se esperaba.

⁷² Johans Norberg, “Swedish Models”, *National Interest*, summer 2006, (en línea), <http://nationalinterest.org/article/swedish-models-869>, [consulta: 27 octubre 2010]

Una tendencia creciente de gasto público en tiempos de paz no era una característica de la teoría keynesiana, sino lo contrario.⁷³ El gasto social en protección social en los ochenta era de 33% del PIB; el gasto público había incrementado de 31.3% del PIB en 1960 a 62.1% en 1980 y la proporción del empleo en el sector público de 12.8% a 30.7% en los mismos años; además, la productividad del sector privado decreció de 3.9% entre 1960-73 a 2.2% en el periodo de 1979-88.⁷⁴ El Estado sueco, no obstante, había tomado una participación cada vez más activa en la provisión de empleo, de servicios sociales y la estabilidad de las variables macroeconómicas; sin embargo, para el arribo de los problemas económicos de los años setenta, sin haber incentivado la productividad pública ni privada, con un sector público sobrecargado que no podía seguir absorbiendo a los nuevos desempleados, un lento crecimiento y la baja en la productividad aceleraron el fin del excepcional “modelo sueco”.

Por muchos años la versión escandinava del Keynesianismo iba de la mano con la imagen del perfecto Estado de bienestar. El crecimiento económico entre las décadas de 1950 y 60 dieron la impresión de una fiel pareja y observadores externos frecuentemente miraban a Escandinavia como *el* modelo del capitalismo de bienestar. Sin embargo, el “matrimonio” se quebró durante la recesión de mediados de los años setenta cuando los déficits en el presupuesto y la balanza de pagos se incrementaron.⁷⁵

2.1.3. ¿El fin del modelo?: la “tercera vía”, la crisis de 1990 y la integración a la Unión Europea.

La crisis de los setenta había pegado en la economía de tal manera que, aunque aún se mantenían los servicios de bienestar, el modelo sueco se veía obligado a ajustarse a los nuevos desafíos que traían consigo la globalización, la liberalización económica y la revolución tecnológica.⁷⁶

Después de años de déficits presupuestarios crecientes, relacionados a las caras políticas del mercado laboral y un extensivo programa de bienestar social, el sobreendeudamiento del Estado comenzó a acelerarse con serias dificultades en términos de los crecientes impuestos y la voluntad del electorado de aceptar la carga fiscal.⁷⁷

La estabilidad macroeconómica se volvió la prioridad de la estrategia neoliberal, en un esfuerzo continuo por contrarrestar los desequilibrios que la crisis internacional de los setenta había producido:

⁷³ En su lugar, el creciente gasto público durante las recesiones debía ser compensado con bajos niveles de gasto durante los auge económicos de manera que sobre el ciclo económico, el presupuesto fuera balanceado. Sjögren, *op.cit.*, p. 166.

⁷⁴ Véase Sjögren, *op. cit.*, p. 162.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 164.

⁷⁶ Entre otros, el impulso a la capacidad empresarial para acaparar mercados y atraer capitales, alta productividad industrial, competencia para asegurarse materias primas (petróleo), entre otros.

⁷⁷ Sjögren, *op. cit.*, p.154.

mantener a raya la inflación, incentivar el crecimiento económico y productivo, reducir el elevado déficit presupuestal por causa de los servicios de bienestar, y en especial, negociar y/o tratar de conciliar las delicadas relaciones con las principales organizaciones laborales.

En 1982 el gobierno socialdemócrata se propuso un ambicioso conjunto de objetivos de pleno empleo, crecimiento económico sostenido y reducción del déficit presupuestario, manteniendo a su vez baja la inflación. A pesar de representar una fórmula muy difícil de lograr, el entusiasmo del gobierno de Olof Palme adoptó ‘la política de la tercera vía’,⁷⁸ diseñada por el ministro de finanzas, Kjell-Olof Feldt.

La ‘tercera vía’ de Palme y Feldt propugnaba una ‘política del sector real’, es decir, una política que estimulara el crecimiento a través de la productividad y rentabilidad de las empresas (al estilo neoliberal de Thatcher) y, que las organizaciones de trabajadores y la política salarial solidaria aseguraran esa rentabilidad al mantener los salarios fijos. En retribución, los asalariados disfrutarían de pleno empleo y beneficios a largo plazo de un alto nivel de vida.⁷⁹

Esta fórmula funcionó para los fines de corto plazo de los años ochenta, para mantener la inflación baja, reducir la tasa de desempleo e invertir el déficit presupuestario y en la balanza de pagos, que se lograron gracias a la devaluación de la corona. Sin embargo, las consecuencias de esta fórmula, a largo plazo, fueron drásticas y agresivas. En esos años, ya no era posible seguir manteniendo una política de pagos restrictiva. Los trabajadores observaban un rápido enriquecimiento de los dueños de las compañías y sus representantes en las organizaciones de comercio, y a pesar de que existía una ‘política solidaria de ingreso’ fijada por los patrones y los trabajadores, y asegurada por el gobierno, ya no se podían acallar las demandas por aumentos salariales. Esto condujo a un enfriamiento de la histórica relación entre el gobierno, los empresarios y el LO.

En adición, este conflicto se agravó con otro aspecto de la ‘política de la tercera vía’: la desregulación del mercado financiero y el dinero, que según la confianza en la política neoliberal creía, la liberalización de los mercados financieros traería nuevas condiciones para el crecimiento. De esta

⁷⁸ Se denominaba de la ‘tercera vía’ puesto que no seguía una política económica afín a la de la ‘primera vía’ de Margaret Thatcher, pero tampoco a la ‘segunda vía’ de François Mitterrand, un nuevo Socialismo keynesiano. La política de la ‘primera vía’ de Thatcher en Gran Bretaña pretendía conseguir crecimiento con inflación baja controlada a través del recorte masivo de los beneficios del Estado de Bienestar y permitiendo la libre intervención de las fuerzas del mercado. La política de la ‘segunda vía’ de Mitterrand en Francia no se alineaba al neoliberalismo de Thatcher, por el contrario, buscaba en la fórmula de Keynes el crecimiento y el bienestar-como un socialismo francés- pero desde principios de los años ochenta estaba demostrando, en la práctica, incapacidad ante el creciente déficit presupuestario reflejado en la balanza de pagos y en el incontrolable aumento de la inflación. Véase Carlos Moreira, “Giros y dilemas contemporáneos de la izquierda en América Latina”, *Stockholm Review of Latin American Studies*, 3, Diciembre 2008, pp. 57-63, disponible en www.lai.su.se/gallery/bilagor/SRoLAS_0812_kap5.orgweb.pdf

⁷⁹ Véase Lars Magnusson, *An economic history of Sweden*, London & New York, Routledge, 2000.

manera, en 1985 Feldt retiró las restricciones de crédito del mercado; es decir, en el límite de préstamos de los bancos comerciales. El efecto trajo un rápido incremento de préstamos y créditos por parte de los bancos y diversas instituciones de crédito que llevaron a crear una burbuja especulativa cultivada por las expectativas de precio y valor en las transacciones y en los impuestos. Sin embargo,

Las sustanciosas ganancias en el sector financiero exacerbaron los desacuerdos en el campo de la política de distribución. Se hizo claro que el mundo había cambiado desde los años treinta, y posiblemente no había esperanza para un nuevo ‘compromiso histórico’. Una razón importante de esto fue indudablemente que el crecimiento industrial, a pesar del agudo incremento de los beneficios de ese año, estaba lejos de ser alto como lo fue, por ejemplo, en los años 60.⁸⁰

La política de la ‘tercera vía’ mostró, para fines de la década de los ochenta, más problemas de los que se esperaban puesto que la burbuja especulativa creció, la inflación se disparó y la economía se sobrecalentó; y a pesar de las grandes ganancias que se obtuvieron y de las altas ambiciones, no fue exitosa esta política para transferir los beneficios al sector exportador sino que trajo para Suecia efectos más graves a largo plazo en el sector industrial. Esto, por supuesto, afectó la credibilidad de la administración de los socialdemócratas y determinó su derrota en las elecciones de 1991.

La crisis que estalló en 1990 fue de gran magnitud para la economía sueca, la cual venía entonces arrastrando un severo deterioro. Como era de esperar, esto impactó a las finanzas, el comercio y las inversiones; pero además, aminoró los programas de bienestar, sustanciales para el tradicional modelo de bienestar sueco.

El proceso de reducción del déficit en el presupuesto después de la severa recesión de inicios de 1990 trajo reducciones al sistema de bienestar y a la liberalización de ciertos sectores y mercados, particularmente en banca, utilidades públicas y telecomunicaciones⁸¹

El gobierno conservador⁸² que tomó el poder entre 1991 y 1994 respondió ante esta crisis implementando un austero programa económico, recurrió a la devaluación de la corona y a mantener altas tasas de interés con la finalidad de controlar las finanzas públicas, recuperar su equilibrio e incluso, su posible crecimiento. Sin embargo, las finanzas estatales ya no eran tan fuertes como antes y la estabilidad económica poco a poco iba en declive de manera preocupante. El gobierno de Carl Bildt, además de comenzar un drástico recorte del gasto público, prohíbe las huelgas, congela los salarios y

⁸⁰ *Ibid*, p. 263.

⁸¹ Country Profile 2008: *Sweden. Economic Policy*. The Economist Intelligence Unit, 2008.

⁸² Desde 1932, sólo ha habido 3 periodos en los que un partido conservador ha tomado el poder en Suecia: en 1976-82, en 1991-94 y en el 2006.

reduce los programas de bienestar y de asistencia social. Todo esto agravó, por supuesto, las relaciones del gobierno con las uniones laborales. Ahora la preocupación no era mantener los niveles de ocupación en la lucha contra el desempleo, ni mucho menos el restablecimiento de las relaciones con los sindicatos o la provisión universal de servicios de bienestar, sino la lucha contra la inflación. Su plan era el desmantelamiento del Estado de Bienestar.

No obstante, de vuelta en el poder en 1994, los socialdemócratas continuaron las políticas de restricción y estabilización que mantuvieron los conservadores, y con ellas, efectivamente, lograron reducir los impactos negativos de la crisis y las finanzas públicas mostraban signos de mejora, pero el descontento social aumentaba.

Es decir, aunque se logró que Suecia saliera de la crisis⁸³ en relativamente poco tiempo, el tradicional “modelo sueco de bienestar” con su neutralidad, consenso político y laboral, políticas expansivas de gasto social y servicios públicos, pleno empleo, altos impuestos y solidaridad salarial estaba sucumbiendo por la mano de los propios socialdemócratas. Al contrario de lo que se esperaba, los socialdemócratas no contrarrestan las políticas neoliberales que los conservadores habían comenzado, sino les dieron seguimiento; tal como la reforma fiscal de 1991⁸⁴ y la membresía de Suecia a la Unión Europea (UE).

La liberalización fue también resultado de la entrada de Suecia a la UE en 1995. Recortes al gasto de bienestar incluyó reducciones en las concesiones a la niñez, pensiones, salud, cuidado bucal y a los subsidios para la vivienda. Estos cortes fueron acompañados por incrementos en las contribuciones a la seguridad social, así como en los impuestos a la riqueza y las ganancias de capital.⁸⁵

En cuanto a la adhesión a la Unión Europea, desde la aparición del Plan Schuman, los gobiernos socialdemócratas no demostraron entusiasmo alguno en adherirse, sino en adoptar claramente una política de “esperar y mirar” y/o de asociación estratégica⁸⁶. Su compromiso comercial estaba con el

⁸³ La crisis condujo a una carga de reformas y medidas de austeridad, pero también a inversiones para el futuro, especialmente en colegios y universidades. Combinado con favorables condiciones económicas internacionales y un rápido crecimiento en el sector de la tecnología de la información (IT), Suecia emergió de la crisis.

⁸⁴ La reforma de impuestos de 1991 amplió significativamente la base de impuestos, rebajando la más alta tasa de impuestos sobre el ingreso, eliminó varias "guardias" de impuestos, y estableció el impuesto dual sobre el ingreso -el principal y estructural componente-. La reforma fue diseñada para dejar el ingreso casi intacto y ser neutrales en términos de la distribución total del ingreso neto, recortando las principales tasas marginales de impuestos sobre el ingreso.

⁸⁵ Country Profile 2008: *Sweden. Economic Policy*. The Economist Intelligence Unit, 2008.

⁸⁶ En 1961 Suecia aplicó para el estatus de asociación estratégica con la Comunidad Económica Europea (CEE), pero ante la petición de ingreso del Reino Unido por parte de Francia, el gobierno sueco retiró su solicitud. Para 1967, los suecos ya elaboraron una aplicación abierta a la CEE con restricciones a la neutralidad, pero fue rechazada inmediatamente por la CEE,

Acuerdo de Libre Comercio de Europa (EFTA, por sus siglas en inglés, *European Free Trade Agreement*), y públicamente, para los socialdemócratas y la izquierda este plan representaba las cuatro “C” de la derecha: Conservadurismo, Capitalismo, Catolicismo y Cartels.⁸⁷

Porque la identidad nacional sueca ha sido organizada alrededor de la idea que los suecos son mas, no menos, ‘democráticos’, ‘progresivos’ y ‘equitativos’ que otras naciones, y el discurso en Europa era –y es- mucho más dispuesto a expresar ansiedad acerca del ‘espectro de Europa’ que la confianza en la ‘promesa de Europa’.⁸⁸

La desfavorable actitud del gobierno sueco hacia la integración europea tiene su base en preocupaciones relacionadas a la neutralidad y al Estado de Bienestar. Una anterior membresía a la Comunidad Económica Europea (CEE) hubiera involucrado un marcado límite a la libertad de acción de Suecia sobre las políticas socioeconómicas. Sólo hasta que fueron notorias las ventajas de la integración europea para los años noventa, el gobierno sueco –más no la voluntad del pueblo- emitió su intención de adherirse. Se dice que no fue voluntad popular puesto que hubo una enorme campaña mediática para la aprobación de la intención de adhesión por parte del gobierno tratando de convencer a la población de las ventajas de la adhesión. Además, cuando se llevó a referéndum la decisión de adhesión, puesto que fue una votación muy cerrada, se especuló de un fraude en las votaciones.

La neutralidad para Suecia representa un alto grado de soberanía y autosuficiencia en la toma de decisiones domésticas, la comercialización de sus productos, el derecho a mantener subsidios estatales para la defensa de la industria y la libertad en la planeación de políticas públicas. De esta manera, la adhesión podía haber limitado las posibilidades de Suecia para perseguir una transformación de la estructura económica hacia la producción unilateral y resultar en una más alta dependencia de las provisiones: “el problema de unirse a los Seis no es principalmente un problema económico: en cambio es, sobre todo, un problema político”⁸⁹. Estas percepciones habían asentado aún más los obstáculos a la participación de Suecia en la CEE.

de manera que no se llevaron a cabo negociaciones formales; así, tuvieron que pasar más de veinte años para que Suecia volviera a emitir una solicitud de ingreso a la CEE.

⁸⁷ "Europa" era más o menos explícitamente vista, especialmente por los socialdemócratas y la izquierda en general, en terminus de las llamadas cuatro “C’s” (o 4 Ks en sueco): "konservativa europa, kapitalets europa, kartellernas europa och det klerikala katolska europa. Véase Gstöhl, Sieglinde. *Reluctant Europeans: Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*. Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 53.

⁸⁸ Lars Trägårdh, *European Integration and the Question of National Sovereignty: Germany and Sweden, 1945-1995*, Berkeley, Center on German and European Studies/University of California, 1996. Traducción Libre.

⁸⁹ En palabras de un ministro de comercio de los años setenta ante la defensa del comercio de productos agrícolas suecos. Gstöhl, *op. cit.*, p. 50.

Para el gobierno sueco...una política de planeación, nacionalización y redistribución del ingreso es solamente factible si permitiese libertad ilimitada de acción en asuntos económicos y sociales. Una integración supranacional haría esta política más difícil, si no imposible, dada las enérgicas fuerzas conservadoras del continente.⁹⁰

Sin embargo, dado el avance y éxito de la integración hasta irse consolidando en la Unión Europea a principios de los noventa, la membrecía de Suecia se veía, desde la óptica “neoliberal”, con dos grandes ventajas: primero, reducir la influencia popular en los procesos políticos (como había sucedido con el apoyo a los programas de gobierno de los socialdemócratas) pasando la toma de algunas decisiones al Consejo de Ministros de la Comisión Europea en Bruselas (en una elitista y no democrática estructura de poder); y segundo, que la orientación de la política monetaria neoliberal se consolidaría mientras la política económica sueca se amoldara cada vez más a lo estipulado en el Tratado de Maastrich.⁹¹

El proceso integrador europeo es sumamente importante para Suecia. Por razones evidentes, tenemos fuertes vínculos históricos, culturales y económicos con el continente. Más de la mitad de nuestro comercio se desenvuelve con Europa Occidental. Vemos positivamente la integración europea, y esperamos que esta integración sea, asimismo, un primer paso regional hacia una liberalización global de la política comercial. Suecia es tradicionalmente partidaria del libre intercambio. En la mayoría de las áreas cooperará con la Comunidad Europea (CE).⁹²

El siguiente paso de la integración monetaria (Banco central y moneda únicos) fue rechazado por Suecia al generar un nivel de compromiso no aceptable para el proyecto económico sueco y poner en duda la vigencia del Estado de bienestar: ¿neoliberalismo individualista o solidaridad económica? A pesar de ello, Suecia ahora ve con optimismo su participación en la UE como un actor estratégico para la promoción de políticas de bienestar en diversas áreas como la cooperación internacional para el desarrollo, la defensa de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, entre otros de especial interés.

⁹⁰ Gstöhl, *op. cit.*, p. 53.

⁹¹ Cfr., Tor Wennerberg, *Undermining the Welfare State in Sweden*. (en línea), www.zmag.org/zmag/articles/june95wennerberg.htm, [consulta: 5 de diciembre de 2007]

⁹² Pierre Schori, “La neutralidad es el fundamento de la política exterior de Suecia”, en José Goñi, *op. cit.*, p. 194.

<i>Etapa</i>	<i>Periodo</i>	<i>Características</i>
1	1918-1932	Consolidación del sistema parlamentario de gobierno, sufragio universal de igualdad de género y transición democrática pacífica.
2	1932-1976	Liderazgo del Partido Socialdemócrata en el gobierno; puesta en marcha el Estado de bienestar: auge del “modelo sueco”
3	1976-1991	Crisis económica y financiera (1991); pierden socialdemócratas el poder (1976-82); tiempo de tensiones, críticas y redefinición del Estado de bienestar.
4	1991-1994	Gobierno conservador, implementación de algunas políticas de corte neoliberal para mellar la crisis. Asume el poder el partido moderado (conservador).
5	1994-2006	Gobierno socialdemócrata de regreso al poder, en tela de juicio el Estado de bienestar; ingreso de Suecia a la Unión Europea.
6	2006-hoy	Gobierno conservador con ideología neoliberal -recortes al gasto público y reducción de impuestos- trae cambios en el Estado de bienestar. Crisis en 2008: salvando las finanzas nacionales.

Tabla de elaboración propia con base en datos de Olof Ruin en José Goñi, *op. cit.*.

2.2. La vigencia del modelo sueco y el Estado de bienestar en Suecia.

2.2.1. Democracia.

Muy a pesar de los cambios acontecidos en las últimas dos décadas, la sociedad sueca aún tenía esperanza y confianza en la actuación del gobierno socialdemócrata para resolver los grandes problemas económicos nacionales y seguir proveyendo de los sistemas de bienestar.

El éxito de los socialdemócratas en el manejo de los problemas económicos en los principios de los setenta y los ochenta albergó la confianza de la gente en la habilidad del gobierno para salir adelante con los retos que implicaban la globalización y la integración económica europea en los noventa.⁹⁴

Es por ello que todavía por unos años más, la sociedad apuntó a mantener a los socialdemócratas en el poder, con los gobiernos de Ingvar Carlsson (1994-96) y Göran Persson (1996-2006). Sin embargo, las cosas cambiaron en las elecciones de 2006. Una coalición de corte conservador derrotó a los socialdemócratas y la popularidad de este partido ha ido en detrimento.

En la actualidad, tal parece ser que la toma de decisiones políticas de Suecia está dominada por los intereses privados. No obstante los buenos resultados que arrojó el Estado de Bienestar en la sociedad sueca brindando paz social y prosperidad son añorados. En el contexto actual de globalización

⁹³ Olof Ruin identifica tres etapas del desarrollo político de Suecia del siglo XX. En estas etapas se puede observar una real transformación política de un reino monárquico absolutista a uno parlamentario con activa participación de la sociedad en las cuestiones relevantes de la vida política, económica y social. Olof Ruin, “El desarrollo político en Suecia” en José Goñi, *op. cit.*, p. 55.

⁹⁴ Nicole Faher, “Sweden” (en línea), www.pitt.edu/~heinisch/ca_swed.html, [consulta: 27 octubre 2010]

y neoliberalismo como predominio del mercado y disminución de la intervención estatal en la economía, la política está tomando otra dirección.

La caída del “Estado fuerte”⁹⁵ sueco es una realidad. La toma de decisiones más importantes en asuntos políticos, económicos y sociales han sido tomados fuera del alcance o de la intervención del Estado. Como Lindvall y Rothstein explican,

En lugar de implementar nuevas leyes y políticas adoptadas por el Parlamento, la mayoría de los órganos administrativos establecidos en los años noventa fueron puestos para coordinar redes de iniciativas públicas, semipúblicas y privadas y convertirlas en políticas *de facto* establecidas fuera (o al lado) de la influencia directa del Riksdag y el gabinete. Estos desarrollos parecen ser parte de una más grande tendencia internacional en la administración pública conocida como ‘del gobierno a la gobernanza’ indicando un debilitamiento de la tradicional fortaleza del Estado.⁹⁶

Es un hecho que, como resultado de la ola de liberalización política y económica, el liderazgo del Estado se ha venido debilitando y, en su lugar, nuevos actores han puesto en tela de juicio la capacidad de respuesta estatal en áreas centrales. Desde la posibilidad de mediar un plan de consenso entre los principales actores y corrientes de oposición, la libertad del Estado de decidir sobre la estrategia económica a seguir más conveniente según el contexto y la capacidad del mismo para hacer frente a los nuevos retos como los cambios demográficos (creciente inmigración, vejez de la población), los vaivenes económicos, los compromisos y asuntos relacionados con su membresía en la UE, pero sobre todo, el financiamiento de los servicios sociales de bienestar.

2.2.2. Desarrollo.

Suecia aún sigue siendo un país extraordinario en diversos sentidos. Uno de ellos es que, a pesar de que el gobierno aplica una alta tasa de impuestos a sus ciudadanos, su Estado de bienestar sigue siendo uno de los más generosos y universales del mundo, que descansa principalmente en la provisión de servicios y seguridad sociales.

Cierto es también que desde 1990, las más importantes decisiones sobre política económica en Suecia han sido hechas para satisfacer las demandas del ‘mercado; y esto parece hacerse más evidente con el proyecto de la coalición de derecha que llegó al poder en 2006. Este nuevo gobierno liderado por Fredrik Reinfeldt de la alianza conservadora, está dispuesto a reformar, sino es que dismantelar, el

⁹⁵ Johannes Lindvall y Bo Rothstein, “Sweden: The Fall of the Strong State”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29, No.1, 2006.

⁹⁶ *Ibíd.*, p.51.

tradicional Estado de Bienestar: “El Sr. Reinfeldt prometió reformar los impuestos y el sistema de beneficios de manera que tener un trabajo será siempre mejor que recibir beneficios sociales o entrenamiento por parte del gobierno”.⁹⁷

Entre las metas para la reducción de impuestos está el convertir el empleo informal en formal, permitiendo a las mujeres y a los hombres incrementar las horas de trabajo. Como el seguro de desempleo es construido afecta la manera en que el mercado laboral opera. Los cambios en el seguro de desempleo ahora implementados apuntan a promover su rol como seguro de ajuste y ayudar a las personas a regresar a trabajar más rápidamente.⁹⁸

Sin embargo, están lejos de considerar las consecuencias que la reducción del interés por el “bien común” tiene en la sociedad, sobre todo, en la situación actual de recurrentes crisis económicas a nivel internacional, a más que las economías de los países con la ola neoliberal y el efecto de la globalización se vuelven más vulnerables. Los ciudadanos son los que pagan los platos rotos. El enfoque central sigue siendo el beneficio y el bienestar, pero no de los ciudadanos, sino de los capitales transnacionales, de los intereses de las élites.

Ahora las prioridades de la política económica se pueden enumerar en:

- Una nueva base en tecnologías de la información, que permea toda la sociedad.
- Nuevas desregulaciones y mercados globales.
- Un gran papel del conocimiento, competencia del capital intelectual.
- Nuevas estructuras de organización en las empresas y compañías, grandes propiedades extranjeras y menor producción sueca.
- Nuevas políticas económicas, con enfoque en la estabilidad de las finanzas del gobierno central y baja inflación.

Uno de los grandes aciertos de Suecia es la gran inversión en el desarrollo de alta tecnología y en las llamadas TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación) que en el actual contexto de globalización han atraído a Suecia inversiones de capital y recursos humanos para la innovación.

Algunas de las estrategias del gobierno en turno para “continuar” con el Estado de bienestar y respaldar el alto nivel de impuestos es una activa política de empleo.

⁹⁷ Thomas Buch-Andersen, “Analysis: Sweden changes direction” en *Noticias BBC*, Malmö, Suecia (en línea), 18 de septiembre de 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5356402.stm>, [consulta: 27 octubre 2010]

⁹⁸ Oficina del Primer Ministro, *The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs: Progress Report 2007*, Västerås, Edita, 2008. Traducción Libre.

Para impulsar el empleo, los sistemas de bienestar y de impuestos deben ser diseñados para que provean incentivos al trabajo. Para salvaguardar la sustentabilidad de la política fiscal y económica, más personas necesitan trabajar. A pesar del sano crecimiento y de las mejoras en el mercado laboral, la exclusión se mantiene como uno de los más grandes problemas. En 2006 17% de la población económicamente activa (entre 20 y 64 años) se encontraban fuera de la fuerza de trabajo. En el largo plazo, la creciente proporción de adultos mayores pondrá gran presión en las finanzas públicas. Por esto es crucial en el apoyo para sustentables finanzas públicas una mayor provisión de empleo en forma de alargar las horas laborables, principalmente en el sector privado.⁹⁹

El gobierno pretende abolir ciertos segmentos de las contribuciones sociales del sector servicio con la excepción de las contribuciones a las pensiones de los adultos mayores para incrementar el empleo, mejorar la eficiencia económica y reducir el empleo informal de una forma sustentable en la economía sueca. Como han querido explicar, la reducción es selectiva y no se espera que afecte a la formación salarial.

La nueva estrategia de política económica ha causado grandes reducciones al sistema de bienestar, pero no ha habido una estrategia mejor que el Estado de bienestar ni ninguna alternativa similar que mantenga y promueva la mejora en la calidad de vida de las personas, ni los valores de bienestar, solidaridad, consenso o equidad. Por esta razón se reafirma la vigencia de un sobreviviente Estado de bienestar.

2.2.3. Equidad.

Desde las reformas implementadas a principios de los noventa, los recortes en los servicios de bienestar han afectado los beneficios a la salud y a las pensiones. Los beneficios de seguridad social, en especial las pensiones, son los principales absorbentes del gasto social y fueron los primeros en ser reformados, de manera que ahora, los trabajadores son los principales contribuyentes de sus propias pensiones. Esto desprendió a los empleadores de la carga de las contribuciones al sistema de pensiones. Estas reducciones, para sorpresa de propias y extraños, fueron llevadas a cabo con el permiso de los propios socialdemócratas en un amplio consenso político.

El espíritu *equitativo* que alguna vez albergó y alentó los ánimos de los políticos, los parlamentarios, las organizaciones sindicales, empresariales y la sociedad en general parece estar desapareciendo. No sólo la campaña neoliberal del “bienestar individual” ha mellado el papel del Estado en este respecto, sino también la incapacidad del mismo para proveer políticas salariales mediante consenso con las principales organizaciones sindicales, agregando además los compromisos que ahora

⁹⁹ *Idem.*

Suecia tiene como parte de su membrecía en la UE los cuales le demandan el control de la inflación, del gasto público y la reducción de la tasa de impuestos a los ingresos.

Mucho ahora se ha especulado sobre la problemática que en este último asunto está enfrentando Suecia: la enorme carga fiscal. Suecia es el país con la más alta tasa de impuestos en el mundo, seguida de cerca por Dinamarca y Bélgica (véase anexos). Por una parte, el discurso oficial y las recomendaciones de instituciones financieras internacionales no ven con buenos ojos este indicador y urgen al Estado sueco reducir esta presión fiscal, no sólo en términos de liberalizar el control estatal de la economía, sino también para evitar la evasión fiscal. Sin embargo, aún cuando los suecos siguen pagando más del 45% de sus ingresos en impuestos, en sondeos de opinión, una sustancial y estable mayoría defiende el Estado de bienestar y en general, se puede decir que hay una aceptación generalizada de dichos costos del bienestar, con poco descontento.¹⁰⁰

No obstante, ha existido un riesgo latente de “engaño” por parte de la sociedad para seguir conservando los servicios de bienestar, aparte del riesgo de evasión de impuestos, que se ha venido agravando mientras el desempleo y la reducción de los servicios de bienestar continúan creciendo. Esto, por otra parte, no era tan presente en la época de auge del modelo sueco debido al compromiso histórico entre sociedad y gobierno, pues mientras todos mantuvieran un empleo bien remunerado y se les proveyeran de servicios de calidad a cambio de su contribución fiscal, no era una gran carga pagar impuestos por arriba del 50% de los salarios.

Las dificultades para mantener políticas salariales mientras se luchaba por la provisión social y las metas comunes en muchas áreas de la vida fueron reflejadas en crecientes sospechas de los políticos y en un creciente énfasis en la elección individual y su gasto...el modelo se estaba volviendo contraproducente porque había perdido sus características centrales: consenso y responsabilidad colectiva.¹⁰¹

A pesar de los recortes a los beneficios sociales, hay ciertos rasgos que se pueden aplaudir del modelo sueco y del reducido pero vigente Estado de bienestar en la actualidad. Gracias al objetivo de equidad, la sociedad sueca logró que se consolidara un nivel equitativo de ingresos entre hombres y mujeres, así como entre trabajos o puestos similares: “a igual trabajo, igual pago” fue la una de las consignas del modelo sueco. De igual manera, el acceso generalizado a una pensión básica y la posibilidad de acceder a una pensión complementaria y el ahorro para el retiro según la productividad de

¹⁰⁰ Richard Murray, “Sweden’s welfare state”, *Inroads*, verano, 2004.

¹⁰¹ Sjögren, *op. cit.*, p. 167.

cada persona, sirvieron a los objetivos de bienestar, solidaridad y equidad que pusieron a Suecia entre los primeros lugares de calidad de vida y bienestar, según el Índice Gini de Desarrollo Humano (IDH).

El nivel de riqueza de un sueco, medido por el PIB per cápita, permanece alto entre los principales países industrializados, y a pesar de las reducciones de los programas de bienestar, los suecos aún pueden hacer alarde de uno de los Estados de bienestar más generosos del mundo. “En el sentido de ver el nivel de bienestar como una indicación de la vigencia del modelo, la versión sueca de la economía mixta está todavía viva, si bien bajo amenaza, a finales de 1990”¹⁰²

Suecia, es así, no sólo un ejemplo de la necesidad de adaptarse a la integración económica, pero también de la perseverancia de los modelos de bienestar nacionales.¹⁰³

Sin lugar a dudas, el Estado de bienestar en Suecia, si no ha sido desmantelado, ha sido disminuido, reducido. Es, en algunos casos y círculos críticos, absurdo y caduco hablar de un “modelo sueco” de Estado de bienestar cuando: 1) el papel del Estado se ha debilitado; 2) el consenso político que hizo posible el corporativismo (el arreglo entre uniones de trabajadores y empresarios) ha desaparecido; 3) el partido fuerte socialdemócrata, no sólo ha perdido el gobierno, sino también aceptación popular y sus propuestas parecen ya no convencer al electorado; 4) las reformas de los servicios del bienestar llevadas a cabo, con sus recortes y limitantes, no tienen marcha atrás; 5) las fuerzas neoliberales –individualistas- han minado los valores y metas colectivas de solidaridad, equidad, consenso y la justicia social.

Sin embargo, el caso sueco es ejemplo de que hay destellos, signos de que una reforma al Estado del bienestar es posible para otros casos. El Estado de bienestar en Suecia, a pesar de los ataques y recortes, sobrevive, sigue vigente pero de una manera diferente. Es necesario rescatarlo, mucho más ahora en tiempos en los que las crisis económicas y financieras internacionales afectan más las finanzas nacionales, van en detrimento de las condiciones de vida de las personas, inhiben el crecimiento económico y la capacidad de creación de empleos formales, con beneficios sociales de alcance general.

Tal vez ya no estamos hablando del tradicional Estado de bienestar, muy generoso y enorme, pero si de uno que se consolide de igual manera que el anterior, con un pacto “global”.¹⁰⁴

- Eficiencia: del Estado para proveer servicios de salud de alta calidad.
- Solidaridad: la aceptación de altas tasas de impuestos a cambio de servicios de bienestar.

¹⁰² *Ibíd.*, p. 171.

¹⁰³ Vic George y Peter Taylor-Gooby, *European Welfare Policy: Squaring the Welfare*, New York, Circle St.Martin's, 1996 en http://www.pitt.edu/~heinisch/ca_swed.html

¹⁰⁴ Haciendo referencia al *Pacto Global* de David Held, México, Taurus, 2005.

- Equidad: el reconocimiento de derechos y oportunidades equitativas para hombres y mujeres; así como equidad en el ingreso, de que “a igual trabajo, igual salario”.
- Participación democrática: se tomen en cuenta y se promueva la cultura democrática en la toma de decisiones de política económica y social. Para ello se necesita un cierto nivel de soberanía por parte del Estado para instrumentar políticas pro sociales.
- Consenso: capacidad de negociar y coordinar esfuerzos conjuntos entre diversas facciones de intereses con objetivos comunes, de las colectividades.
- Competitividad: promover la *competitividad*, pero sobre todo la *productividad* de los sectores públicos y privados, gran inversión en ciencia y tecnología que permita la innovación y el valor agregado a productos de exportación.
- Responsabilidad: una doble o triple responsabilidad en el otorgamiento de servicios de bienestar: por una parte, responsabilidad del Estado de hacer los servicios eficientes, de alcance general, efectivos; por la otra, la del ciudadano receptor, que tiene la responsabilidad ética de hacer un eficiente y racional uso de los recursos; para todo ello se necesita un nivel óptimo de confianza en las instituciones y serios compromisos por parte de la ciudadanía de cuidar y hacer buen uso de los recursos, si es posible, rendir cuentas de una parte y de la otra.
- Transparencia: rendición de cuentas por las dos partes; tanto por el Estado como del ciudadano. Así como el gobierno puede tener el derecho de exigir de los ciudadanos el pago de impuestos y la rendición de cuentas del uso de los recursos que le otorga, tiene el deber de proveer de servicios sociales de calidad a los ciudadanos; y del otro lado, como el ciudadano puede tener el derecho de exigir servicios sociales de calidad y la transparencia en la rendición del cuentas del Estado, tiene el deber de pagar sus impuestos y hacer uso responsable de los servicios de bienestar que se le otorguen.

3. El Estado desarrollista y el modelo neoliberal de Chile.

3.1. La estrategia del Estado de bienestar en Chile.

El Estado de bienestar en los países de América Latina, y en el caso de Chile, nació en los años treinta del siglo XX, precisamente en la década posterior de la Gran Depresión de 1929 que causó un gran impacto en las economías del mundo. Fue en este contexto que los gobiernos de los países latinoamericanos –y de Chile en particular- encuentran la coyuntura económica ideal para adoptar políticas sociales como la nueva estrategia de desarrollo, la cual continuó hasta inicios de la década de los setenta de manera exitosa desde la perspectiva social y laboral.

La nueva estrategia de desarrollo implicaba una mayor intervención del Estado en la conducción de la política económica y en la instrumentación de medidas para contrarrestar uno de los problemas más notorios de la época: la pobreza. El Estado de bienestar, para esta época y para estos países, resultó conveniente y responsivo para el proceso de cambio social que acontecía en la época. El crecimiento poblacional, la migración del campo a la ciudad, la mejora en la educación, la salud de la población y la productividad laboral fueron producto de un Estado de bienestar en acción.

Siendo su desarrollo económico durante el siglo XX muy similar al de otros países de la región, Chile siguió el curso de la “sustitución de importaciones” y adoptó programas y políticas sociales de bienestar, sin embargo, muy tempranamente –década de los setenta- giró hacia el lado contrario, adoptando la estrategia neoliberal a partir del gobierno de la junta militar de Augusto Pinochet mucho antes que otros países latinoamericanos lo hicieran.

Se consideró a Chile “el experimento neoliberal”, pues es precisamente en el marco de la dictadura que se aplicaron medidas que promovían la liberalización comercial, la privatización y la inversión privada. De manera radical, se abrió la economía al capital privado internacional y se redujo drásticamente la intervención del Estado en la economía, reduciéndose así también el gasto público y social. Los recortes al sistema de bienestar no tuvieron precedente. Abrigando la ideología neoliberal, Pinochet permitió la apertura comercial de Chile y la competencia de las empresas e industrias chilenas con el capital externo. Esto trajo, por supuesto, diversas consecuencias que en este trabajo sólo se pretenden señalar.

Lo que es destacable es que, hasta 1973, Chile había sido considerado uno de los países de América Latina más destacados por su avanzada democracia, consenso y estabilidad política, además de su relativamente avanzado desarrollo. Su Estado de bienestar funcionaba gracias a la consolidación de

instituciones y esfuerzos gubernamentales iniciados desde la década de los años treinta; y, como de la noche a la mañana, su estrategia desarrollista fue desmantelada por la fuerza, adoptando un nuevo curso de desarrollo el cual, si bien logró sus objetivos de control macroeconómico, en nada mejoró la calidad de vida de la población, sino todo lo contrario.

3.1.1. El origen del “desarrollismo”.

La creación del Estado de bienestar en países de América Latina, como en el caso de Chile, ha sido acompañado del cambio en las estructuras sociales de la región. A principios del siglo XX, Chile aún era un país pre-moderno y agrario, con predominantes latifundios. La población chilena incrementó gradualmente—de 3 millones en 1900 a 16 millones en la actualidad— y era predominantemente campesina y dedicada a las actividades rurales. Sin embargo, conforme la explotación de su principal recurso natural, el cobre, fue incrementando por el aumento de la demanda internacional y la mejora en la industria manufacturera fue tomando un gran auge, la cantidad de población rural fue descendiendo, empezándose a concentrar la población urbana en las principales ciudades mineras e industriales.

El incremento de la población urbana, que pasó de ser campesina a obrera y de las mejoras en las condiciones de vida, permitió al Estado tomar una participación más activa en la promoción del desarrollo económico y del cambio social. Se ha denominado esta etapa en los países latinoamericanos *desarrollismo* por la activa participación estatal en la conducción del desarrollo económico y social de sus países, llegando a caer algunos de los casos en el vetado *paternalismo* que tanto condenó la ideología neoliberal.

Si bien no se le ha llamado como tal “Estado de bienestar”, el desarrollismo chileno guarda gran apego a las políticas de bienestar que en la época se adoptaron en la mayoría de los países capitalistas avanzados y en las economías “en transición” de América Latina. Según Illanes y Riesco, el Estado de bienestar en Chile, o Desarrollismo como lo denominan, fue efectivo desde el 11 de septiembre de 1924 hasta el 11 de septiembre de 1973, comenzando en el gobierno militar progresista de Carlos Ibáñez y terminando con el golpe de Estado del militar Augusto Pinochet.¹⁰⁵

Durante este periodo, además del cambio social experimentado, la creación de instituciones de servicios sociales y empresas paraestatales caracterizó el desarrollismo, sin dejar de mencionar el

¹⁰⁵ Manuel Riesco y María Angélica Illanes, “Developmentalism and Social Change in Chile”, en Manuel Riesco (ed.), *Latin America: a new developmental welfare state model in the making?*, Nueva York, UNRISD, 2007, p. 380.

crecimiento de la economía por sobre 6% del PIB y la institucionalización de la política social –aumento del gasto social- que acompañó la estrategia económica.

Como se ha mencionado en la experiencia de países europeos, el Estado de bienestar adoptado sirvió como freno a los movimientos de izquierda, en especial al movimiento socialista-comunista, pero en Chile tenía el motivo contrario: despojar a los principales terratenientes de la concentración del poder y la riqueza. La oligarquía terrateniente no sólo concentraba las tierras fértiles y la producción nacional, sino además, los principales órganos de representación democrática: el Congreso Nacional.

La más alta tasa de mortalidad mundial, las acentuadas desigualdades entre terratenientes y campesinos, la creciente población rural y las notables ventajas de la calidad de vida de las altas clases sociales –en especial las organizaciones de asistencia social privadas creadas para el beneficio de los que podían costearlas- incrementaron de manera especial el descontento social. Esto, claramente, llevó a una crisis democrática que culminó con la instauración de la junta militar en 1924, dada la incapacidad de los gobiernos elegidos democráticamente de poder hacer efectivo un programa que atendiera dichas demandas.

Si bien el despojo de la riqueza y el poder de las manos de la oligarquía terrateniente no fueron posibles, ni qué decir de alguna revolución o movimiento social organizado, la institucionalización de beneficios sociales era una de las respuestas que la sociedad, en continua transformación, esperaba del Estado como parte de las reivindicaciones de derechos políticos y sociales del periodo. Sin embargo, es importante notar que no fue resultado de la mano de los órganos democráticos sino de un gobierno militar centralizado que hizo efectivo su poder a través de las armas.¹⁰⁶

Fue así que para el gobierno del general Ibáñez la creación de instituciones y programas de impacto social comenzó a tener un gran impulso, en especial en lo concerniente a dos legislaciones: la de salud pública para crear un seguro de salud obligatorio de alcance mayoritario (no universal aún) y la laboral que habría de implantar la jornada de ocho horas. La mejora de la salud se convirtió en el enfoque de la política social, sobre todo porque se consideraba que la ausencia de una población sana era un obstáculo para la defensa nacional como para la productividad económica. Así, al promulgarse la Constitución del 1925 bajo el auspicio del gobierno militar, la salud pública se convirtió en un asunto de interés nacional.

¹⁰⁶ Se dice que el primer movimiento de la junta militar en 1924 fue que un grupo de jóvenes militares, comandados por Ibáñez, fueron a pararse en el Congreso cuando algunas de las leyes sociales eran votadas e hicieron ruido con sus sables para hacer notar su presencia. Esas leyes fueron aprobadas y el acontecimiento fue conocido como “Ruido de Sables”. Riesco, *op. cit.*, p. 407.

Es así que nace el concepto de un *Estado de asistencia social* o de desarrollo del bienestar en Chile, tanto más porque se avanzó en otras áreas, tales como la implantación del impuesto a los ingresos, la provisión social con la creación de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio –donde entraban las contribuciones de los empleadores, del Estado y del mismo trabajador a la seguridad social y pensiones– y la reforma educativa, con la creación de un ministerio de educación y la promoción de la educación a todos los niveles educativos: primaria, secundaria y hasta profesional. En este último punto, se dio gran énfasis en la nutrición y salud de los alumnos, así como en la profesionalización de los mismos con la fundación de la Universidad de Chile y la Escuela de Servicio Social para la formación de profesionales para el servicio público.

No fue hasta el gobierno de Ibáñez que las instituciones económicas del Estado desarrollista propiamente fueron creadas, las cuales, junto las instituciones de política social, formarían la base de la versión chilena del Estado de bienestar desarrollista de América Latina...Estas instituciones y sus descendientes establecieron las bases de la política social durante todo el periodo (1924-73), y, aunque en una forma diferente, ellas siguen siendo instituciones clave que incluso ahora proveen las necesidades de política social para la vasta mayoría de la población.¹⁰⁷

Con la creación de estas instituciones de bienestar social, también se adoptó una nueva estrategia económica que se empezó a ver en las demás economías de la región: la sustitución de importaciones. El cambio de estrategia implicaba la orientación de la producción a la satisfacción de la demanda interna, para dejar en lugar secundario el comercio exterior. De hecho, el enfoque de la estrategia proteccionista, como su nombre lo indica, es sustituir las importaciones con producción nacional; este nuevo paradigma económico necesitaba una fuerte intervención estatal en la regulación de las actividades productivas y en la promoción financiera de la industria manufacturera, principal sector en crecimiento.

La economía chilena entonces se especializó en la producción manufacturera de bienes primarios e intermedios, que pretendía depender poco del exterior, solamente para la exportación de sus principales recursos –el cobre y nitratos– y la adquisición de bienes terminados, científica y tecnológicamente avanzados. Sin embargo, la Gran Depresión de 1929 deprimió de manera especial a la aún vulnerable economía chilena. No sólo el crecimiento del PIB cayó de manera dramática entre 1929 y 1932, sino más grave fue la caída de las exportaciones de cobre. Esto tuvo así mismo un efecto negativo en el nivel de empleo en las industrias de producción agrícola y minera.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 383.

La caída de las exportaciones también se debió a la nueva estrategia de desarrollo. Aun a pesar de los negativos efectos de esta crisis económica de inicios de la década de los treinta, la estrategia económica –sustitución de importaciones- y social –desarrollismo- cobró gran auge en los años subsiguientes, sobre todo con la creación de nuevas empresas paraestatales y la puesta en marcha de proyectos de infraestructura nacionales.

El sistema de ferrocarriles chilenos fue el primer gran proyecto del periodo desarrollista y una de las corporaciones más importantes creadas en esa época fue la Corporación de Fomento (CORFO) en 1939 para la innovación e impulso de la industrialización chilena y que aún sigue teniendo una gran influencia en la política industrial. Se creó además, en ese mismo año, la red nacional de electricidad, y más adelante, la compañía petrolera chilena –después del descubrimiento de petróleo en 1945-.

El Estado desarrollista junto con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones se adoptaron como proyecto nacional de largo plazo –hasta la llegada al poder de la junta militar de Pinochet en 1973- de manera que, los siguientes periodos de gobierno, ya fueran populares, centristas o de derecha, seguían conservando e incluso impulsando las políticas sociales y la productividad de la industria manufacturera y minera.

Cuadro 3.1. Fases políticas del Estado desarrollista en Chile.

Fases		Presidentes	Características
1. 1924-50	1924-38	Carlos Ibáñez (1924-31) Arturo Alessandri Palma (1932-38)	Comanda gobierno militar. Se crean las primeras instituciones. Periodo de inestabilidad (1931-32)
	1938-50	Pedro Aguirre Cerda (1938-41) Juan Antonio Ríos (1941-46) Gabriel González Videla (1946-52)	Gobiernos del Frente Popular
2. 1950-73		Carlos Ibáñez (1952-58) Jorge Alessandri Rodríguez (1958-64) Eduardo Frei Montalva (1964-70) Salvador Allende (1970-73)	Ahora electo legítimamente Hijo de Alessandri Palma, conservador. Cristiano-demócrata Socialista

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Riesco, *op. cit.*, p. 381.

Esto se comprueba con el aumento sostenido del gasto público y del gasto social para el financiamiento, no sólo de los proyectos nacionales, sino también de las políticas sociales. A pesar de los avances en política social desde 1924, la población chilena se encontraba un poco descuidada, por lo cual se urgió al Estado a adoptar nuevas iniciativas de política social.¹⁰⁸ Fue precisamente, en el

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 385.

gobierno de Aguirre Cerda del Partido del Frente Popular, que las iniciativas de política social fueron predominantes, en especial, las educativas.

Los logros del gobierno, que había adoptado la frase “gobernar es educar”, en materia educativa fueron la creación en 1947 de la Universidad Técnica del Estado, el incremento del presupuesto educativo, la creación de nuevas escuelas y el aumento de la inscripción de alumnos.

3.1.2. El desarrollo de la estrategia.

Mientras el Estado de bienestar en países industrializados se estaba consolidando, en Chile las estrategias de política social eran puestas en duda por una gran parte de movimientos de izquierda y la mayoría de la población –aún campesina- vivía en condiciones paupérrimas de vida. Los mecanismos de política social habían sido marginales, segmentando a la población entre urbana y trabajadora con seguridad social por una parte, y campesina, no educada y pobre, por otra parte.

Es en el contexto de cambio social y desarrollismo abanderado por el aclamado socialismo y los movimientos de izquierda que predominaron en el periodo –alentados por los ideales de la revolución cubana y los gobiernos de izquierda que llegaron al poder en los países latinoamericanos¹⁰⁹ - que los sistemas de bienestar se fueron consolidando a la par que la población iba tomando conciencia de los derechos sociales y demandando del gobierno mayores beneficios sociales.

La revolución cubana en 1959 abrió un nuevo periodo histórico en América Latina, donde el desarrollismo y el cambio social iban a ser reconocidos como las principales directrices a seguir para salir del atraso, por un gran espectro de actores políticos y sociales.¹¹⁰

Es de tomar en cuenta que la agitación social de la época –y hasta la década de los setenta- era alentada por movimientos de izquierda y radicales con ideología socialista.¹¹¹ Es por ello que los avances logrados en cuanto al Estado de bienestar fueron consecuencia de la movilización popular. Es destacable, por ejemplo, la creación del Servicio Nacional de Salud en 1950, promovido por el Ministro de Salud, Salvador Allende, y en 1952 el sistema de pensiones en el Servicio de Seguro Social. Con

¹⁰⁹ Ya sean “caudillismos de orientación popular y nacionalista” como los de Getulio Vargas en Brasil, Juan Domingo Perón en Argentina y Germán Busch y Gualberto Villaroel en Bolivia, o los “autoritarismos de izquierda” de Juan Velasco Alvarado en Perú u Omar Torrijos en Panamá, gobiernos de izquierda ascendieron al poder hacia la primera mitad del siglo XX en América Latina, en medio de la efervescencia de ideales radicales que albergó la revolución cubana. Véase Demetrio Boersner, “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, *Nueva Sociedad*, 197, mayo-junio 2005, pp. 100-113, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3262_1.pdf

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 386.

¹¹¹ Incluso, el último presidente del Frente Popular chileno, Gabriel González Videla, tomó la decisión de aliarse a la estrategia comunista de la Unión Soviética, con el apoyo de los comunistas chilenos y de la Central Única de Trabajadores (CUT) -creada en 1953-, en el contexto del comienzo de la Guerra Fría.

esto, el nuevo Servicio Nacional de Salud Pública alcanzó la ampliación del servicio de seguridad social un 200%, cubriendo las necesidades de salud y pensiones de más de la mitad de chilenos.¹¹²

El sistema de salud, de pensiones, el educativo y el de vivienda experimentaron su mayor crecimiento entrada la década de los sesenta, representado el periodo de auge del Estado de bienestar. Este crecimiento se entiende por el aumento del gasto público en las políticas sociales, que a su vez tiene su origen en el acelerado crecimiento de la economía, gracias al favorable contexto económico mundial y la estrategia de industrialización de importaciones del Estado chileno que permitió que la industria manufacturera fuera el motor de desarrollo, promoviera las exportaciones, y se alcanzara un alto nivel de empleo.

Paralelamente, las voces desde afuera, tanto por parte de diversas organizaciones internacionales, regionales y gobiernos, se levantaban a favor de una política social del Estado de bienestar en América Latina activa. El *desarrollismo*, la inclusión y la democracia eran vistos como condiciones adjuntas a esta ‘urgente’ intención de sacar del atraso y la pobreza a las sociedades latinoamericanas e incluirlas en los beneficios y oportunidades de educación, cultura y tecnología del desarrollo económico y crecimiento experimentado en la época.¹¹³

Cuadro 3.2. Estrategias presidenciales durante el auge del Estado desarrollista.		
Periodo	Presidente	Estrategia
1952-58	Carlos Ibáñez	Estabilidad populista y estabilización ortodoxa
1958-64	Jorge Alessandri	Intento de modernización capitalista
1964-70	Eduardo Frei	Estabilización gradual y reformas estructurales
1970-73	Salvador Allende	Reformas y desequilibrios macroeconómicos

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Ffrench-Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Argentina, Siglo XXI editores, 2004.

Los gobiernos de Ibáñez y de Alessandri siguieron consolidando las bases del sistema de bienestar, pero es en el gobierno de Frei que llegan a su punto máximo, seguido por el gobierno socialista de Allende, que a pesar de las altas expectativas populares, no logra sus cometidos y termina en el violento golpe de Estado de Pinochet y con el radical “fin” del Estado de bienestar.

¹¹² El incremento fue de 1 a 3 millones de beneficiarios, de un total poblacional en Chile de 5.2 millones de personas. Véase Riesco, *op. cit.*, p. 387.

¹¹³ Es destacable por parte de Riesco la *Conferencia de Desarrollo Socioeconómico y Educación para América Latina* en marzo de 1962 en las instalaciones de la Universidad Técnica del Estado en Santiago de Chile, organizada por Naciones Unidas, la UNESCO, la CEPAL, la FAO, la OIT, entre otras sobre la necesidad de combatir los males que aquejan el desarrollo –como la pobreza y la ignorancia- y fortalecer los sistemas de bienestar de manera que se hagan incluyentes y favorezcan el desarrollo socioeconómico de los millones de latinoamericanos. Véase Riesco, *op. cit.*, p. 387

En 1952, ahora por las vías de elección democrática, toma nuevamente el poder el general Carlos Ibáñez quien, con una estrategia populista, continúa de manera menos radical los avances en política social de los gobiernos precedentes del Frente Popular. De igual manera, alejándose de las estrategias económicas de los ideólogos comunistas, la estrategia de Alessandri siguiendo la línea de los presidentes precedentes, alcanza un crecimiento moderado del PIB, pero uno muy destacable de las exportaciones – gracias al favorable contexto económico internacional de la posguerra mundial.

Es en el gobierno de Frei Montalva que las políticas sociales toman un papel protagónico para el Estado. A la par que las condiciones económicas de la población iban mejorando de manera tangible, la concientización de sus derechos laborales y sociales iba en aumento como consecuencia. De esta manera, desde la época de Frei, un demócrata cristiano, se observó una gran agitación social promovida por la idea de que el Estado era el garante de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, al final de la década, esa idea se fue perdiendo con el acercamiento de Frei a las políticas del capital privado extranjero, más que nacional.

Desde el principio de su mandato, la consigna de Frei fue “la revolución en libertad”, una estrategia de corte neopopulista que se apoyaba de la gran base popular de obreros, trabajadores y campesinos que veían en Frei la bandera de sus intereses. En ese sentido, la reforma educacional fue un éxito permitiendo la inscripción de una mayor cantidad de alumnos y la introducción de desayunos escolares. Además, se logró el incremento de la escolaridad básica de 6 a 8 años y el aumento de la oferta de educación media superior y superior. “De esta manera, el Estado de bienestar desarrollista latinoamericano en Chile culminó sus remarcables logros en el sector educativo”.¹¹⁴

Como consecuencia de la confianza en el gobierno, las variables socioeconómicas mostraron un destacable incremento, tales como el gasto social, el empleo y los salarios. Esto era animado por el buen comportamiento de la economía, sobre todo con el crecimiento del PIB principalmente impulsado por la alta cotización del cobre, fue posible mantener la balanza comercial superavitaria y renegociar la deuda externa.

Pero esto sólo fue durante los primeros tres años de gobierno de 1964-67. En adelante, la economía empezó a mostrar signos de desgaste: alta inflación, bajo empleo y recesión. De esta manera, para seguir alentando la economía y la formación de capital, Frei se acercó al capital privado, otorgando concesiones y dando incentivos para el establecimiento de empresas extranjeras en el país.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 389.

Desde 1967 la política de gobierno de Frei se había orientado fundamentalmente a favor del gran capital. Se incrementa el financiamiento, se amplían las inversiones en infraestructura y en industrias básicas, se instrumentan medidas para facilitar el acceso al crédito de consumo como forma de estimular la demanda...con relación a los trabajadores, se observa un deterioro real de los ingresos, dado que los sueldos y salarios no se reajustaron en la medida en que creció la inflación.¹¹⁵

Este esfuerzo fue duramente castigado por el pueblo que no vio cumplidos los compromisos de campaña y, en las elecciones de 1970 dieron su espalda a los demócratas cristianos quienes también habían perdido apoyo del Congreso. Sin embargo, el nuevo gobierno socialista de Salvador Allende no sanó las dificultades económicas, al contrario.

El gobierno de Allende fue construido como un castillo de arena. Inflado por las expectativas populares, el deterioro económico internacional y nacional que le tocó a Allende enfrentar fue un gran reto que no logró superar. Por una parte, su triunfo electoral demandado por la aclamación social puso en jaque los intereses capitalistas que veían con gran espasmo la marcada inclinación socialista del nuevo presidente. Esto, por supuesto, no eran buenas noticias para el capital extranjero, sobre todo para los intereses estadounidenses en el país. Por otra parte, las mejoras sociales de la época fueron opacadas por el deterioro económico experimentado en la época como consecuencia de la recesión internacional que afectó profundamente las exportaciones, la productividad y los salarios.

El programa de Allende era considerado como “la vía chilena hacia el socialismo” que incluía, entre otras cosas, el aumento de la capacidad de acumulación de capital nacional a través del uso de la capacidad industrial del país, el control del capital extranjero, la estatización de las actividades estratégicas de la economía, una mayor participación del Estado como forma de crear empleos y remuneraciones adecuadas a la reproducción de la fuerza de trabajo.¹¹⁶

La clave principal para lograr el ambicioso programa era la utilización al 100% de la capacidad productiva instalada del país, con lo cual se consideraba atraer la suficiente inversión pública y privada para satisfacer la demanda interna y externa de bienes. Pero, a pesar de los esfuerzos del gobierno para aumentar la inversión pública, la privada no respondió de la manera esperada. “La política del capital transnacional va a centrarse en financiar las campañas contra el gobierno popular, a la vez que reduce considerablemente los flujos de dinero para préstamos e inversiones directas.”

La reactivación económica que se logró en 1971 se debió fundamentalmente al uso pleno de la capacidad instalada ociosa. A ello contribuyó la nacionalización de la industria del cobre y otros

¹¹⁵ Patricia Olave Castillo, *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía*, México, IIE-UNAM/Ediciones El Caballito, 1997, p. 35.

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 36.

minerales con aprobación unánime del parlamento en el mismo año, la del sistema bancario y la mayor parte de los complejos industriales. Sólo durante 1970 y 1971 se lograron variables macroeconómicas destacables como el aumento del PIB, la caída del desempleo y la inflación y el aumento del gasto social¹¹⁷; sin embargo, en el siguiente año, las cifras se invertirían de manera radical (Véase Cuadro 3). No obstante, algunos de los logros de política social fueron el alcance casi universal del sistema de seguridad social en un Servicio Único de Salud, con la construcción de una red de hospitales y centros médicos de primer nivel¹¹⁸; la ampliación del sistema de pensiones a trabajadores informales y el mejoramiento en la escolarización terciaria que alcanzó su punto más álgido en el gobierno de Allende, con altas tasas de alistamiento de hasta 17%.¹¹⁹

Así, aunque Allende seguía conservando una gran popularidad por los esfuerzos en materia de cambio social que promovió en un Chile apaleado por la crisis económica, los grupos de poder nacionales (antiguas oligarquías) y el capital privado deciden, no sólo cortar la llave del financiamiento y la inversión privada, sino también acabar con el mismo régimen del presidente, -siguiendo además el interés estadounidense de detener el avance del socialismo en los países de América Latina-, apoyando el golpe militar que puso termino tanto al régimen como a la vida de Salvador Allende.

Cuadro 3.3. Comparación de variables macroeconómicas claves (1959-2003).

Variable	Durante el gobierno de						
	Alessandri 1959-64	Frei 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93	Frei R-T. 1994-99	Lagos 2000-03
Crecimiento del PIB (%)	3.7	4.0	1.2	2.9	7.7	5.4	3.3
Crecimiento exportaciones (%)	6.2	2.3	-4.1	10.6	9.6	9.7	5.4
Tasa de inflación	26.6	26.3	293.8	79.9	17.7	6.1	2.8
Tasa de desempleo	5.2	5.9	4.7	18.1	7.3	7.4	10.1
Superávit gobierno general (% PIB)	-4.7	-2.5	-11.5	0.3	1.6	1.1	-0.5

Fuente: Banco Central de Chile, *et. al.*, tomado de Ffrench-Davis, *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ Recordando que Salvador Allende era médico de profesión y que durante el gobierno de Gabriel González Videla fungió como ministro de Salud.

¹¹⁹ Esas tasas de crecimiento no serían alcanzadas otra vez durante los periodos siguientes cuando, más bien al contrario, el enrolamiento escolar crecería a una tasa más lenta, e incluso descendería durante los años siguientes a la junta militar, especialmente en las universidades. Riesco, *op. cit.*, p. 389.

3.1.3. El fin del desarrollismo y el inicio del neoliberalismo chileno.

El periodo pinochetista es dividido en dos grandes periodos por Ffrench-Davis¹²⁰, el primero desde 1973 hasta 1981 cuando se ejecuta el plan neoliberal de la manera más ortodoxa, pura, radical; el segundo periodo comprende desde la depresión económica de 1982 hasta el final de la dictadura en 1989. En el primer periodo, el gobierno militar, ligado a los intereses de clase dominante, reestructura la estrategia económica y se alinea al neoliberalismo puro. Los llamados “Chicago Boys”¹²¹, principales consejeros de Pinochet, introdujeron un programa económico alternativo al desarrollismo para activar la economía. Todo lo revolucionario, socialista, solidario fue brutalmente odiado y reprimido durante la dictadura.

Notablemente, con los fines de estabilización de una sobrecalentada economía, un Estado enorme y cargado de responsabilidades, intervención y atribuciones era un obstáculo para la nueva estrategia, la cual se propuso quitar al Estado su papel tradicional de promotor del desarrollo y el crecimiento económico. El Estado ya no era visto como pieza fundamental para el progreso y la industrialización, sino como un fuerte obstáculo de la inversión privada, la estabilización de las variables macroeconómicas y la libertad de los capitales para activar la productividad y competitividad de la economía chilena.

El régimen militar, encabezado por Augusto Pinochet, asume la tarea de recomponer el sistema de dominación y reestructurar la economía. En el ámbito sociopolítico la dictadura desarticula la sociedad civil con la eliminación de los partidos políticos, los gremios y, en general, de todas las organizaciones populares. En el plano económico, se plantea la reestructuración del aparato productivo a partir de la evidencia de que el modelo sustitutivo se había agotado y era necesario redefinir nuevos ejes de acumulación, tanto para recuperar el crecimiento económico, como para adecuarse a los cambios en la economía internacional.¹²²

Al principio, a pesar de las dificultades económicas que a nivel internacional acontecían como la crisis petrolera de 1973 y la contracción económica mundial de mediados de los setenta, la estrategia neoliberal parecía estar superando con éxito los vaivenes externos e internos gracias al régimen restrictivo de salarios, precios, devaluación y privatización. La paz laboral, política y social fueron forzadas por el régimen dictatorial y la tradicional estructura socioeconómica del país fue radicalmente

¹²⁰ Ffrench-Davis, *op. cit.*, p. 26.

¹²¹ Los “Chicago Boys” eran jóvenes economistas educados en la Universidad de Chicago, que habían estado trabajando en un programa económico alternativo al Estado de bienestar bajo la tutela de Arnold Harberger y Milton Friedman. Habían ganado una beca de intercambio por el convenio con la Universidad Católica Pontificia de Chile. Eran, precisamente, descendientes de la vieja oligarquía chilena, terratenientes, hijos de las élites políticas y económicas dominantes. Véase Illanes y Riesco, *op. cit.*, p. 392-3.

¹²² Olave, *op. cit.*, p. 49.

cambiada por el experimento neoliberal. Con Pinochet, Chile había introducido el “más radical ejemplo del modelo de mercado Neoliberal”¹²³.

Cuadro 3.4. Principales políticas neoliberales del gobierno de Pinochet.	
<i>Políticas de estabilización</i>	<i>Políticas de cambio estructural</i>
<ul style="list-style-type: none"> -Política monetaria restrictiva -Liberalización del mercado financiero -Eliminación del control de precios -Disminución del gasto público -Contención salarial -Supresión de derechos sindicales 	<ul style="list-style-type: none"> -Privatizaciones del sistema de pensiones, parte del sistema nacional de salud y empresas paraestatales tradicionales -Apertura al exterior de las importaciones -Fortalecimiento del mercado de capitales -Libertad para el flujo del capital internacional -Reducción del sector público e intervención -Reforma tributaria

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de French-Davis y Olave.

El desarrollo era visto como uno de los objetivos que se lograrían una vez que la economía empezara a crecer, cuando los déficits fueran corregidos con la estrategia de estabilización, y que una vez creciendo la economía del país, irremediamente iba a arrastrar a los demás sectores del país hacia el progreso, tal vez la reducción de las desigualdades por la elevación del ingreso y la calidad de vida, etc., pero nada de eso sucedió. Realmente, se desestimó la gravedad de los desequilibrios sociales, del comercio exterior y de la inversión en capital físico y humano¹²⁴. Los signos negativos eran notorios y para inicios de la siguiente década, insostenibles.

Más grave que la crisis en 1975, en 1982 Chile experimenta una de las recesiones más severas de su historia, y la única forma para revertirla fue la rectificación de la estrategia en varios sentidos; es decir, en la aplicación de un cierto pragmatismo, intervención gubernamental sesgada y regulaciones controladas para la recuperación económica. Sin embargo, los resultados económicos de estos años fueron mucho menores que los obtenidos durante el periodo desarrollista.

Los salarios descendieron drásticamente, el desempleo creció constantemente y la inestabilidad laboral fue persistente. El descontento no se hizo esperar, pero la dictadura reprimía cada movimiento popular. Aun cuando se había permitido una reorganización de los movimientos sindicales y algunos partidos políticos, se regresó a la postura dura y radical de principios de la dictadura, y hasta la redistribución del ingreso se deterioró más que nunca. Solamente una población reducida, aquella clase

¹²³ Mesa-Lago, C. “Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America”, Geneva, UNRISD, 2002 citado en Illanes y Riesco, *op. cit.*, p. 394.

¹²⁴ French-Davis, *op. cit.*, p. 29.

empresarial, fue beneficiada del programa económico alternativo que se enriqueció con la promoción del comercio exterior y la privatización de empresas paraestatales.

Pinochet, además aplicó severos recortes al gasto público, en especial al gasto social, que se reflejó en mínimos servicios de seguridad social (a excepción de las pensiones), bajo nivel de alistamiento en el sistema educativo, entre otros. El énfasis de la dictadura sobre beneficios sociales y de bienestar fue la privatización. Se privatizó casi completamente el sistema de pensiones con la reforma de 1981, la educación fue privatizada casi a la mitad y se instituyó un esquema nacional de seguridad social privado, todo esto para la mayor parte de la población de más altos ingresos. Incluso, una red mínima de seguridad social de bienestar no contributaria fue introducida para los más pobres, un programa objetivamente dirigido antipobreza. “En lo distributivo, predominaba una situación de desigualdades sociales mucho más intensa que la que había dos décadas atrás”¹²⁵.

El modelo neoliberal chileno fue visto por un largo tiempo en la década de los setenta, como el “exitoso modelo neoliberal”, ejemplo a seguir de las economías latinoamericanas acomplejadas con los problemas de inestabilidad macroeconómica que atravesaron a lo largo de la década de los ochenta. No obstante, el caso ejemplar del neoliberalismo chileno de Pinochet dejó un gran desazón no sólo a los chilenos, quienes experimentaron el periodo de mayor represión, precariedad y pobreza de su historia, sino a los pueblos latinoamericanos que creyendo que el modelo neoliberal era la panacea del desarrollo, se dejaron envolver por la fórmula y sólo han encontrado resultados negativos. Fueron los años de la puesta en práctica de la fórmula completa del modelo neoliberal, que más que traer los resultados esperados, acentuó la pobreza, las desigualdades y la precariedad laboral.

La crisis del Estado de bienestar desarrollista en América Latina al final del siglo, y también su reemplazo como el paradigma central de desarrollo por el Consenso de Washington, fueron ambos, en un cierto sentido, resultado del éxito del Estado de bienestar en modernizar la estructura social.¹²⁶

En síntesis, la imposición del modelo neoliberal en Chile puso fin de manera radical al tradicional *desarrollismo*, afectando de manera importante las relaciones Estado-sociedad-mercado, el mercado laboral y las relaciones sindicales con el Estado; y aunado a ello, debilitó la capacidad productiva de las empresas nacionales. La pérdida de la democracia hizo eco en todos los sectores sociales, lo que, por supuesto, aumentó el descontento y las protestas nacionales. Al celebrarse el

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 35.

¹²⁶ Illanes y Riesco, *op. cit.*, p. 394.

plebiscito -por iniciativa del mismo dictador en acuerdo con la oposición demócrata e intensa presión de Estados Unidos- en octubre de 1988, la voluntad popular quita a Pinochet del poder.

Cuando el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia¹²⁷ ganó las elecciones, Pinochet mantuvo su posición como senador vitalicio en el Congreso y Patricio Aylwin se convirtió en el primer presidente democrático post-dictadura. Tanto Aylwin (1990-94) como su sucesor, Eduardo Frei R-T (1994-2000)

...Dieron forma a uno de los periodos de mayor prosperidad de la historia económica de Chile, con una tasa de crecimiento promedio anual superior al 7% que se sostuvo entre 1989 y 1998, marcando un claro quiebre en la tendencia histórica de expansión del PIB, asociado a una alta formación de capital, y a un ambiente de estabilidad generalizado hasta 1998, cuando la llamada crisis asiática llegó a América Latina.¹²⁸

Efectivamente, el crecimiento de la economía chilena durante la mayor parte de la década de los noventa fue de 6-7% anual del PIB; sin embargo, a pesar de las expectativas populares de cambiar el curso económico del país, la ideología del neoliberalismo como *pensamiento único* –dominante ahora más que nunca en casi todas las economías latinoamericanas con el liderazgo y la directiva del Consenso de Washington- continúa y en especial, su énfasis en el crecimiento económico por medio de la apertura exterior y el control de la inflación. El neoliberalismo había sido tan profundamente introducido en las estructuras del país que un retroceso en la estrategia, tendría consecuencias inciertas que se temía que afectaran de manera trascendental la endeble democracia lograda.

A pesar de sus limitantes, los arreglos transicionales habían sido apoyados consistentemente, aunque crecientemente involuntarios, por la gran mayoría de la población chilena... Las líneas básicas de la política económica y social durante el periodo previo fueron en gran parte mantenidas durante la transición a la democracia. No se introdujeron mayores cambios en la estrategia económica en general, la cual continuó enfatizando políticas empresarialmente amables en un marco de creciente apertura al comercio internacional y la inversión extranjera.¹²⁹

No obstante, la Concertación se esforzó por hacer del neoliberalismo un poco más sensible a las urgentes necesidades sociales que la dictadura no había priorizado. Para ello, el Estado necesitaba ciertas

¹²⁷ La Concertación de Partidos por la Democracia se refiere a la coalición de partidos de centro-izquierda originado en 1987. Se compone actualmente por los siguientes partidos: el Demócrata Cristiano, por la Democracia, el Socialista y el Radical Social Demócrata. Los gobiernos de la “Concertación” se denomina a los cuatro periodos democráticos siguientes a la dictadura: Aylwin (1990-94), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-06) y Michelle Bachelet (2006-10), la primer mujer presidente de Chile.

¹²⁸ French-Davis, *op. cit.*, p. 36.

¹²⁹ Illanes y Riesco, *op. cit.*, p. 397-8.

condicionantes: equilibrios macroeconómicos, protección de los shocks externos, atracción de inversión, entre otros para hacer partícipe a la sociedad, no sólo de la toma de decisiones gubernamentales, sino también de los beneficios del crecimiento económico. “Con ello, se procuraba conciliar equilibrios macrosociales y macroeconómicos, e instaurar una política económica que resultase legítima en el nuevo marco democrático”¹³⁰.

De esta manera, los gobiernos de la Concertación buscaron un “cambio en la continuidad” que diera respuesta a la urgente demanda de equidad económica y social, por medio de una nueva política redistributiva. Para ello, era primordial restablecer dos cosas: las relaciones con las principales organizaciones de trabajadores y obreros, aumentando los salarios y el nivel de protección social mediante una *reforma laboral*; y ampliar la base fiscal del Estado, con un proyecto de *reforma tributaria* para incrementar los ingresos fiscales y a su vez el gasto social. El proyecto de reforma laboral y el de reforma tributaria fueron acordados por *consenso* entre el gobierno, las organizaciones laborales (CUT) y empresariales (CPC)¹³¹ y la mayoría de los partidos políticos.¹³²

1973-89	Augusto Pinochet	La estrategia neoliberal ortodoxa
1990-94	Patricio Aylwin	Democracia, reformas laboral y fiscal
1994-2000	Eduardo Frei	Crecimiento con equidad
2000-06	Ricardo Lagos	Reposicionamiento al exterior
2006-10	Michelle Bachelet	Estado social de derechos
2010-14	Sebastián Piñera	¿Neoliberalismo recargado?

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

La estrategia de crecimiento con equidad se basaba en la premisa que, si es posible que la gente tenga empleo y acceso a un buen salario, son capaces de pagar una tasa de impuestos mayor, de manera que los recursos recabados se dirijan a la provisión de servicios de seguridad social y de bienestar. Estos no sólo incrementan la equidad y reducen la pobreza, sino también permite al Estado mantener una amplia base fiscal estructural¹³³ para la promoción del gasto público en sectores sociales.

¹³⁰ Ffrench-Davis, *op. cit.*, p. 37.

¹³¹ Central Unitaria de Trabajadores (CUT), <http://www.cutchile.cl/> y Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), <http://www.cpc.cl/>

¹³² Sin embargo, un factor determinante fue la presencia de “senadores designados”, de acuerdo con la Constitución diseñada por Pinochet.

¹³³ Según Ffrench-Davis, la *base fiscal estructural* consiste en mantener un nivel de gastos compatible con los ingresos recaudados cuando la economía está ocupando plenamente el PIB potencial y cuando el precio del cobre está en su equilibrio de mediano plazo. “Por consiguiente, cuando la economía está sobrecalentada acumula ingresos; y cuando está recesionada

En medio de este clima constructivo, se realizaron importantes avances en la distribución del ingreso y en la lucha contra la pobreza en los primeros años de los noventa. Desde 1993 en adelante aparece una cierta congelación de los logros en equidad; sin embargo, la pobreza continuó en descenso, alcanzó a 21% de la población en el año 2000 y se redujo a la mitad del 45% en 1987. Cabe destacar que este mayor esfuerzo se consiguió en paralelo con una gran responsabilidad fiscal. Los ingresos del Estado aumentaron significativamente (3% del PIB), como resultado de la reforma tributaria de 1990, de una fuerte expansión de la actividad económica y de las importaciones, de un precio del cobre alto y mayor que lo esperado..., y de una reducción en la evasión tributaria. Esto permitió al gobierno aumentar el gasto público y, en particular, el social y, a la vez, elevar el ahorro del gobierno central de 2% en los ochenta a alrededor de 4.5% del PIB en los noventa. Este mayor ahorro no sólo financió la inversión pública, sino que generó un superávit promedio de 1.8% del PIB en 1990-97.¹³⁴

La crisis asiática a fines de los años noventa pegó a Chile de forma tan violenta que diversas variables macroeconómicas fueron deprimidas. No obstante, a pesar de los signos recesivos, el gobierno no dejó de desarrollar las reformas sociales, entre las que destacan un seguro de cesantía¹³⁵ en 2002, una segunda reforma laboral de 2001 que modificó el Código del Trabajo. Además, se intensificaron los programas de empleo en el sector público, se avanzó en las reformas educacionales, la jornada escolar completa, se continuó la ampliación de la infraestructura y la modernización de programas sociales antipobreza, entre otros.¹³⁶

Los principales avances o iniciativas de política pública y social se dieron en infraestructura, salud, educación, salarios, seguridad laboral y en reducción de la pobreza. Entre ellos destacan la reconstrucción, ampliación y/o mejoramiento de la red ferroviaria, carretera, de caminos y del metro; el aumento al doble del gasto en el sistema de salud (que incluyó una reforma parcial del sistema de salud) y al triple en educación, hasta llegar casi a la provisión universal de educación básica, a 90% de educación secundaria y a 33% la educación terciaria –más del doble-. Uno de los resultados del crecimiento económico fue la reducción de la pobreza en más de la mitad durante los años noventa.¹³⁷

Las previas desigualdades han sido gradualmente corregidas por las tres sucesivas administraciones democráticas (desde 1990 en adelante) los cuales, aunque manteniendo la esencia del modelo económico,

utiliza aquellos fondos para cubrir la merma de ingresos asociada a la menor actividad económica. Esta operatoria me parece un gran avance conceptual en el manejo de fiscal y macroeconómico, dada la fuerte fluctuabilidad de los mercados internacionales comerciales y financieros. Ante ello, se requieren eficaces políticas contracíclicas internas para estabilizar la actividad económica. Este es un ingrediente esencial del equilibrio de la macroeconomía real.” Ffrench-Davis, *op. cit.*, p. 46

¹³⁴ *Ibid.*, pp.38-39.

¹³⁵ Se financia con aportes de los trabajadores de 0.6% del salario, 2.4% del empleador y un monto global aportado por el gobierno, y es operado por una sociedad formada por todas las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

¹³⁶ Ffrench-Davis, *op. cit.*, p. 47-8.

¹³⁷ Véase Illanes y Riesco, *op. cit.*, p. 399.

han puesto un mayor acento en la política social bajo una aproximación más balanceada... Un esfuerzo sustancial se ha hecho en Chile respecto a la recuperación del minado y poco financiado sistema de bienestar.¹³⁸

3.2. La vigencia del modelo de bienestar en Chile.

3.2.1. Democracia.

Ciertamente la toma del poder por parte de los militares en 1973 contrajo el proceso democrático en Chile, minimizándolo y debilitándolo; y con ello, los esfuerzos por crear una estrategia de desarrollo que fuera conforme al “bien de la mayoría” fueron reprimidos. Es por ello que la estrategia neoliberal fue exitosa en Chile, precisamente porque cualquier libre oposición era exterminada y las necesidades e intereses de la mayoría no eran tomadas en cuenta. El único interés que era cumplido era el de las élites económicas, antes oligarquía terrateniente, que respaldaron la toma del poder de la junta militar, apoyaban sus proyectos de apertura comercial y liberalización que, notablemente, mejoraban sus negocios y promovían sus intereses con el capital extranjero.

Cuando se reinstala la democracia, muchos fueron los retos de los nuevos gobiernos elegidos democráticamente, pues no sólo había una maquinaria neoliberal instalada y difícilmente revocable, sino también los intereses de las élites se imponían sobre los intereses de la mayor parte de la población chilena. Se abrieron muchas esperanzas con el nuevo gobierno, y una de las más importantes era la reivindicación de derechos políticos y sociales, en especial la puesta en marcha de políticas sociales redistributivas.

Como han remarcado Illanes y Riesco, “la transición política a la democracia ha sido muy lenta y subrayadamente pacífica”¹³⁹, sin embargo, se han hecho avances subrayables. En 2006, por ejemplo, se eligió a la primera presidente mujer de la historia de Chile, Michelle Bachelet¹⁴⁰. Su gobierno, criticado por la derecha por su orientación “populista”, fue uno de los más progresistas al priorizar la creación de un “estado social de derechos”, un nuevo modelo social más humano, con medidas como el sistema de seguridad social para los más pobres, promoción de la equidad de género, el aumento del gasto en salud, en educación, mejoras laborales y del nivel de ingresos.

Aún es prematuro aproximarse a la política económica y social de Sebastián Piñera, recién electo presidente de un partido de centro-derecha, pues está por verse su actuación en los siguientes cuatro

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 401.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 397.

¹⁴⁰ Su padre también de orientación socialista fue asesinado en el tiempo del golpe de Estado e incluso ella sufrió torturas durante el periodo pinochetista.

años. Se ha dicho, sin embargo, por su experiencia empresarial, que ha diseñado una agenda propia que “viene a dar nuevos aires al modelo neoliberal”¹⁴¹. Si esto es así, la vigencia del Estado de bienestar será puesto en tela de juicio y muy probablemente recortado. No obstante, la tarea seguirá siendo la reconciliación de las desigualdades sociales y la reducción de la pobreza.

3.2.2. Desarrollo.

A partir de la recesión que la crisis asiática de fines de los noventa provocó en la economía chilena y, más actualmente, de la crisis financiera internacional del 2008, el paradigma neoliberal ha sido seriamente cuestionado. Las críticas del modelo se han alzado acerca de sus limitaciones para conseguir desarrollo económico –más allá que el simple crecimiento- y disminuir la desigualdad y la pobreza. Más bien, como en este capítulo se ha enfatizado, el neoliberalismo chileno, en su plena expresión durante el gobierno de Pinochet, no hizo más que acentuar las desigualdades, debilitar las instituciones de bienestar y abrir la economía de manera tal que se ha vuelto más sensible a los desequilibrios externos.

Chile no es una economía grande, pero destaca dentro de los países latinoamericanos por los logros que los gobiernos democráticos lograron en los últimos años, en cuestiones de libre comercio, desarrollo humano y cooperación. Aun con una escasa población, su ingreso per cápita es equiparable -incluso mayor- al de México; el posicionamiento de su comercio exterior es representativo pues tiene acuerdos preferenciales y tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea, México, entre otros. A pesar de los enormes esfuerzos realizados en el gobierno de la Concertación para aumentar el gasto público social, para los niveles de América Latina, es aún moderado. Es de destacar, no obstante, que durante la década de los noventa la productividad laboral mejoró notablemente e incluso creció más rápido que los salarios.

La distribución del ingreso continúa siendo muy regresiva en Chile. No obstante, debe reconocerse, al considerar los diversos antecedentes disponibles, que en 1990-98 se registró una mejora de la distribución. Un gran desafío, entre el enfoque neoliberal y el de crecimiento con equidad, es reencontrar el modo de volver a los equilibrios macroeconómicos sostenibles de la economía real, y así contribuir a recuperar tasas altas de inversión productiva y empleo. Tanto para el crecimiento como para la equidad es necesario lograr equilibrios sostenibles de la macroeconomía real. Más allá de inflación baja y responsabilidad fiscal, se requieren tipo de cambio y tasas de interés funcionales para el desarrollo productivo, y un manejo activo de la demanda agregada consistente con el potencial productivo.¹⁴²

¹⁴¹ Omar Cid, “Algunas tesis sobre el gobierno de Sebastián Piñera”, Revista electrónica *Rebelión*, 21/05/2010, [en línea], <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=106196>, [consulta: 20 noviembre 2010].

¹⁴² Ffrench-Davis, *op. cit.*, pp. 51-52

Y aun cuando los gobiernos democráticos se esforzaron por imprimir un lado más social, solidario, consensual al modelo neoliberal, la verdad es que Chile sigue siendo un país con visibles desigualdades, vulnerabilidad financiera y grandes rezagos sociales que, lo futuro, es difícil contrarrestar. No obstante, es de aplaudir esos esfuerzos por reconciliar el crecimiento con la equidad. De entre la región latinoamericana, Chile ha estado destacando como uno de los países con mayor índice de desarrollo humano (IDH)¹⁴³ con 0.878 (2007) donde ocupa el lugar número 44 a nivel mundial, aún mayor que la de México de 0.854 (lugar número 53); además, el comportamiento macroeconómico ha sido destacable con sólo 1.5% de inflación y un crecimiento del PIB mayor que otros países latinoamericanos –incluso en tiempos de recesión, su déficit no es alto-. Sin embargo, aún tiene muchos retos económicos y sociales por delante que deberá enfrentar para traducirlos en desarrollo real.

3.2.3. Equidad.

En los últimos años, con la fallas del modelo neoliberal, el punto de debate se ha centrado en más o menos intervención del Estado en el ámbito económico y social. Lo que la experiencia chilena ha demostrado a lo largo del siglo XX es que, cuando el Estado es activo, que actúa en pro de la sociedad y el desarrollo humano, se han logrado mejorar sustanciales en su calidad de vida, la disminución de las desigualdades y la promoción de la equidad al tiempo que se reduce la pobreza.

La propuesta de un Estado de bienestar reformado, de esta manera, no trata de volver al Estado paternalista, controlador sino al Estado promotor de la equidad y la eficiencia en tiempos de globalización económica. El Estado ha probado ser indispensable, en ocasiones particulares dentro del modelo neoliberal, para traer de vuelta el equilibrio económico y social; y dentro de la misma dinámica capitalista mundial, es importante su actuación para contrarrestar las desigualdades que el mercado es incapaz de reparar.

Hay que decir que hablar de Estado de Bienestar es uno distinto a la tecno/burocracia que perpetra algunas de las políticas chilenas, sino un Estado moderno, eficaz, transparente, meritocrático y sintonizado con la globalización y la sociedad digital. Necesitamos un Estado que instala la agenda de la sociedad del conocimiento, que toma el riesgo que los privados evitan, que hace las inversiones de largo plazo, que promueve un sentido de nación común para todos, protegiendo a los que más lo necesitan.

...

¹⁴³ Véase tabla 1 de anexos

Jeffrey Sachs termina diciendo que "Von Hayek estaba equivocado. En una fuerte y vibrante democracia, un generoso Estado de Bienestar no es un camino de servidumbre, sino más bien de justicia, igualdad económica y de competitividad internacional". La democracia y el propio sistema económico capitalista están amenazados por las enormes desigualdades e injusticias sociales que crea un mercado que actúa sin restricciones, lo que obliga a pensar en políticas públicas fundadas en un Estado que actúe eficazmente en el plano social.¹⁴⁴

El punto es hacer prioridad el desarrollo social al mismo tiempo que se promueve el crecimiento económico. Estos dos no pueden ir separados, ni uno antes que el otro. El neoliberalismo supone que el crecimiento debe ir primero y por tanto, el desarrollo social y la equidad son consecuencia "natural" del progreso económico. Sin embargo, como la experiencia ha demostrado, la estrategia económica debe ir de la mano de los programas sociales y redistributivos. La equidad no es consecuencia "natural" del crecimiento económico; es necesario un Estado que la promueva.

¹⁴⁴ Ricardo Román, *Estado de bienestar*, blog personal, [en línea], 19 de abril de 2007 <http://www.ricardoroman.cl/content/view/632/Estado-de-Bienestar.html>, [Consulta: 20 septiembre 2010].

4. México y su “exclusivo” sistema de bienestar.

4.1. El Estado de bienestar mexicano.

La historia política de México ha tenido más tintes autoritarios y oligárquicos que democráticos. Al contrario de los países occidentales donde el Estado de bienestar se creaba y consolidaba exitosamente gracias a la estructura democrática en la primera mitad del siglo XX, el Estado de bienestar en México comenzó con una figura presidencial autoritaria y un partido único que dominaba la política y disfrazaba la democracia.

El interés de las oligarquías y las élites en el poder estaba por encima del interés nacional; por tanto, la promoción del sistema de bienestar por parte del poder político respondía más bien a la búsqueda de paz entre las relaciones Estado-sociedad, la satisfacción de ciertas demandas sociales para detener las raíces del “socialismo” que para corregir las desigualdades económicas y sociales existentes o redistribuir la riqueza. Su intención no eran los ideales de bienestar que la “revolución” inspiraba en la población mexicana, aunque así lo expresara el discurso.

El gobierno mexicano tampoco tomó la vía Beveridge-Keynes de fuerte presencia estatal para regular el mercado y redistribuir la riqueza; pues aunque el Estado y el poder centralizado en manos del PRI mantenían una fuerte intervención, pocos –o nulos- fueron los esfuerzos de redistribución del ingreso que se hicieron; de manera contradictoria, y más bien las viejas relaciones de poder, dominación y desigualdad se siguieron reproduciendo.

Realmente en México sólo se puede hablar de un Estado de bienestar que es incipiente, residual y excluyente, benéfico sólo para una parte de la población que goza de altos ingresos y está posicionada en la mejor ubicación de la estructura socioeconómica y política. Es decir, hay un Estado de bienestar en el papel, pero no en la práctica. Como se abordará en este capítulo,

El sistema de protección social conformado en los últimos ochenta años en nuestro país manifiesta características un tanto similares pero, en la práctica, alejadas respecto de los desarrollos observados en las democracias capitalistas. Desde el punto de vista formal, la Constitución reconoce hoy día los derechos sociales que son comúnmente aceptados en las sociedades modernas como componentes del mínimo indispensable para disponer de una vida digna y de oportunidades de integración y ascenso sociales... (No obstante), el Estado mexicano se encuentra todavía alejado de las características que definen a los Estados de bienestar, incluso de aquellos que son considerados como rezagados en el marco de las democracias capitalistas avanzadas.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Gerardo Ordóñez Barba, “El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”, *Región y Sociedad*, Vol. XIV, No. 24, México, 2002, p. 137, 141.

4.1.1. El origen del bienestar en México.

En México, el origen de lo que podemos llamar “Estado de bienestar” comenzó tímidamente, resultado de una ancestral lucha por el bienestar individual, familiar y social entendido como tierra para trabajar, educación, igualdad de oportunidades salariales y acceso a mejores condiciones de salud. Iniciando el siglo XX, México era un país mayoritariamente agrícola y pobre que arrastraba las desigualdades de las viejas relaciones oligárquicas de explotación, miseria y trabajo precario del pasado.

La población mexicana, mayoritariamente campesina, dependía de la tierra -de donde obtenía trabajo, vivienda y alimento- la cual era posesión de grandes terratenientes; las ciudades, pequeños focos de modernidad, iban creciendo desigualmente a la par de la inconstante industrialización, atrayendo hacia si mano de obra rural que iba en busca de nuevas oportunidades de empleo. Las condiciones de salud eran precarias, el nivel educativo era muy bajo y la mortalidad era elevada.

Aunque la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910)¹⁴⁶ impulsó la “modernización” o progreso “a la francesa” en el país, mejorando las comunicaciones, los transportes, la ciencia y la tecnología, lo cierto es que estaba limitado ese desarrollo para las élites del poder, para unas cuantas personas privilegiadas. La Constitución de 1917, producto de la revolución que estalló en 1910 para derrocar la enclavada dictadura, encarnaba las aspiraciones y demandas sociales por educación, repartición de tierras y trabajo calificado. El México revolucionario de las primeras décadas del siglo XX estaba intentando reformar las relaciones del Estado con la sociedad.

La Constitución de 1917 fue una de las más progresistas de su época, pues no sólo significó el consenso político entre muy diversas y divergentes facciones, sino también la elevación de las garantías y libertades individuales a una obligación nacional. Los artículos 3, 27 y 123 determinaban explícitamente que la educación tendría que ser obligatoria, laica y gratuita (art.3); que las tierras y aguas son un bien público, de la nación, para el gozo y disfrute de la nación y el Estado tiene dominio sobre expropiaciones, arrendamientos y aprovechamiento (art.27); y además, que el trabajo es un derecho individual y social, estableciendo los criterios de la jornada de trabajo, los salarios, la organización sindical y las relaciones laborales y patronales¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Su principal lema fue “Orden y Progreso”. Se había mantenido en el poder por más de 30 años por la reelección que la Constitución de 1857 permitía. Presionado externamente e internamente, Díaz se ve obligado a permitir la entrada de la democracia en 1910. Con motivo de la entrevista con Creelman, Díaz acepta la transición democrática para las elecciones de 1910, donde Francisco I. Madero se lanza como candidato presidencial. Díaz, deseando el poder nuevamente, se postuló para la reelección en esas elecciones.

¹⁴⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1986.

<i>Periodo</i>	<i>Presidente</i>	
1917-20	Venustiano Carranza	
1920-24	Álvaro Obregón	
1924-28	Plutarco Elías Calles	
1928-34	Maximato	Emilio Portes Gil (1928-30) Pascual Ortiz Rubio (1930-32) Abelardo L. Rodríguez (1932-34)
1934-40	Lázaro Cárdenas	

Los primeros veinte años de vida de la Constitución, sin embargo, no vieron exactamente el cumplimiento de los ideales revolucionarios. La efervescencia que la constitución había inspirado en las diferentes facciones nacionales fue incrementando mientras tomaba el poder un grupo de “caudillos”¹⁴⁸ que se decían encarnar las demandas sociales. Sin embargo, las prioridades nacionales eran otras. Después de una década de guerra civil, las arcas nacionales necesitaban capital, las vías de comunicación requerían reconstrucción, y las tierras habían estado por largo tiempo abandonadas. Realmente, las condiciones económicas del país, severamente devastado por la lucha revolucionaria, no tenía fuerzas para emprender las reformas sociales necesarias; se avecinó una nueva crisis económica entre 1926-27 y la oposición empresarial no permitía avanzar en casi nada.

La posición secundaria que ocuparon las medidas de bienestar en este modelo constitucional puede tener tres explicaciones: la primera se refiere a la debilidad organizativa y financiera que padecía el Estado en ese momento y que impedía a los constitucionalistas comprometerse con una reforma social profunda; la segunda alude a que en aquella época los problemas y demandas más importantes no eran los servicios sociales, sino los derechos de los trabajadores (salarios, prestaciones y condiciones mínimas de trabajo) y el reparto de tierras, y la tercera, como se recordará, en las percepciones de aquellos años las políticas de bienestar apenas comenzaban a ocupar un lugar relevante en las agendas de los gobiernos occidentales.¹⁴⁹

Los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, los “hombres fuertes en el poder”, para hacer valer los ideales revolucionarios comenzaron la serie de iniciativas tanto en un elemental sistema de salud, la construcción de escuelas y mejoramiento de la enseñanza, así como en la redistribución de la tierra. Por una parte, el sistema de salud se reducía al Código Sanitario¹⁵⁰ (1926)

¹⁴⁸ Término utilizado para referirse a un cabecilla o líder ya sea político, militar o ideológico.

¹⁴⁹ Ordóñez Barba, *op. cit.*, p. 125-6.

¹⁵⁰ El primer código sanitario se instituye en 1902, pero es la Constitución de 1917 que eleva la salud a responsabilidad sanitaria del Estado (art. 73). E incluso son primeros la creación de la primera Escuela de Salubridad en 1922 y la adhesión al Código Sanitario Panamericano (1925) que lleva a México a crear su propio código nacional. Véase *Línea del Tiempo de la Atención a la Salud en México, 1902-2002*, Oficina de la Organización Panamericana de Salud, OPS (Oficina regional de la

para disminuir la mortalidad materna e infantil por enfermedades y/o precariedad en las condiciones de vida.

Realmente, un sistema de seguridad social aún no estaba presente, más que el proyecto de seguridad social que para 1925 incluía a los miembros de las fuerzas armadas y funcionarios públicos, el cual no había sido demandado por estos grupos. Después de una prolongada serie de huelgas, en 1928 se incluyeron a los profesores. La construcción de escuelas y mejoramiento de la enseñanza, por otra parte, implicó un muy lento proceso de secularización y ampliación y una lucha violenta contra la Iglesia.

Calles se enfrentó con la Iglesia Católica Romana en la cuestión educativa. La Iglesia Católica, desde tiempos de la Colonia, incluso después de la Guerra de Reforma de 1857 cuando se le fueron confiscadas sus propiedades y fue despojada de cualquier intervención en el Estado, mantuvo el monopolio de la educación en todos los niveles. Para tratar de cumplir con el ideal del artículo 3° sobre la educación obligatoria, gratuita y *laica*, Calles emprende una agresiva lucha armada en pleno ejercicio del art. 130 constitucional, la llamada “Guerra Cristera o de los Cristeros” (1926-29), que vence la remanente influencia eclesiástica en la vida pública en general y en la educación nacional en particular, pero deja un saldo rojo en pérdidas humanas y en las arcas nacionales.¹⁵¹

De ahí en adelante, el programa educativo de Calles incluyó un alto sentido patriótico, nacionalista, secular y liberal. Aunque resulte sorprendente, a pesar del énfasis educativo en el discurso oficial, el presupuesto educativo se reduce de 15% en 1924 a 7% en 1928 por falta de capital; no obstante, este vuelve a crecer durante las administraciones del *Maximato*¹⁵² (Véase Cuadro 4.1). En la época de los gobiernos del Maximato se ponen las bases de lo que serán las principales instituciones educativas y se da un gran énfasis a la cultura y las bellas artes, bajo la influencia de Narciso Bassols y José Vasconcelos. La Universidad Nacional (UNAM) adquiere su autonomía en 1929, se crea el Instituto Politécnico Nacional (IPN, 1936) y la educación se “socializa” en el sentido que el nuevo Partido Nacional Revolucionario (PNR) imprime según los postulados y principios de la Revolución.

Organización Mundial de la Salud, OMS), Representación en México, [en línea], <http://www.mex.ops-oms.org/contenido/linea.htm>, [Consulta: 2 diciembre 2010].

¹⁵¹ Cfr. Viviane Brachet-Márquez, “Mexico’s Welfare State: Birth, Growth and Retrenchment (1822-2002)” en Riesco, Manuel, *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Nueva York, UNRISD, 2007.

¹⁵² El Maximato se le conoce al periodo de las administraciones que entre 1928 y 1934 llegaron al poder bajo la influencia y liderazgo de Plutarco Elías Calles, el *Jefe Máximo*. Calles, un dictador enmascarado de “caudillo de la democracia” ejercía su poder e influencia al poner y quitar a los hombres de la presidencia a voluntad. Cárdenas, con ideas socialistas y liberales, no dejándose influir por el Jefe Máximo, entra en una lucha de facciones con Calles de la cual sale vencedor y Calles es obligado a dejar el país.

La redistribución de la tierra fue muy poca y selectiva. Aunque era el énfasis principal social de la época, poco hicieron Obregón, Calles y más adelante los presidentes del periodo denominado “Maximato” en comparación con Lázaro Cárdenas, quien fue el único presidente “pro campesino” que encarnó los ideales de la revolución y la constitución. Él distribuyó 50% mucho más tierras en forma de *ejidos*¹⁵³ que cualquier otro presidente; se hizo cargo de proyectos nacionales que estaban en manos de empresas privadas como la irrigación y la construcción de puentes y caminos y, por si fuera poco, expropió la industria petrolera en 1938.

La segmentación de la población entre rural y urbana es una característica estructural de la sociedad mexicana, lo era antes y lo sigue siendo ahora. En adelante, excluyendo la repartición de tierras, en general no se le prestó atención al campo, sino a la incipiente industrialización. El eje de la modernidad fue la industrialización vía sustitución de importaciones, de manera tal que la producción nacional servía para satisfacer la demanda interna, pero realmente poco se incentivó la exportación; en una suerte de protección comercial de la cual se mencionará más adelante.

Como resultado, las tierras son abandonadas y la gente empieza a migrar del campo a la ciudad, van de campesinos a obreros para conseguir trabajo, un mejor salario; y lo siguen haciendo en la actualidad, sólo que en nuestros días los mexicanos de zonas rurales -y también de las ciudades- ya no migran del campo a la ciudad, sino a EEUU. Ha hecho falta una política agraria acorde a las necesidades, no sólo de la población rural, sino más específico, en pro del aprovechamiento sustentable de las áreas agrícolas. Han hecho falta muchas cosas y de ello se ha escrito en múltiples ocasiones las tareas pendientes de México; sin embargo, no es justo que se queden en el papel. En una reflexión sobre los ideales que la Revolución Mexicana despertó en la sociedad, Enrique Semo comenta:

La principal enseñanza de la Revolución Mexicana es que México puede cambiar únicamente si la gran mayoría de los mexicanos así lo decide. Entre otras cosas, la revolución reveló a México ante sí y ante los demás como una sociedad profundamente heterogénea. Cualquier intento de transformación desde arriba que excluya a esa misma diversidad está condenado al fracaso. Si cada uno de los ciudadanos participa activamente en la defensa de sus derechos y los hace valer por la vía de la democracia y la paz, en el futuro el cambio no tiene por qué ser violento, pero tendrá que haber asimilado las grandes enseñanzas de la Revolución Mexicana para evitar las luchas fratricidas sin sacrificar los ideales libertarios.¹⁵⁴

¹⁵³ Ejidos: tierra de propiedad nacional de uso colectivo; el otorgamiento de los ejidos estuvo basado en un sistema de créditos para campesinos.

¹⁵⁴ Enrique Semo, *Un siglo de revoluciones, sueños y pendientes*, México: Praxis, 2003, p. 9

4.1.2. El auge del “desarrollo compartido”.

Entre 1940 y 1954, los gobiernos estuvieron caracterizados por un gran énfasis en la estrategia de industrialización bajo la sustitución de importaciones, con una amplia participación del Estado en la economía a favor del capital privado. Esto significaba una nueva relación con los principales actores del país, un nuevo “pacto social” y una nueva estrategia de “economía mixta”.

En efecto, el sector agrario dejó de ser prioritario, para darle preferencia a una renovada, pero no diferente, clase empresarial. Se buscó, de esta manera, la conveniencia de la relación entre el sector privado y el Estado, de manera que este último proveyera las condiciones atractivas y garantizara el flujo de la inversión privada para la industrialización, sin que el primero rebasara las limitaciones que el Estado impusiera.

Con tal objetivo en mente, fue necesario que se impusiera una nueva estrategia en lo político que exigía la institucionalización de las relaciones de poder en torno al partido central y un patrón de desarrollo económico basado en la “industrialización” y la sustitución de importaciones impulsada por el capital privado.

Con estos cambios el desarrollo económico adquirió una nueva orientación en donde el sector privado tuvo mayor importancia, lo cual significó no sólo que el Estado ayudara a configurar las condiciones indispensables para asegurar la expansión privada, sino también que modificara sus relaciones y alianzas con el resto de los agentes sociales sin perder con ello su capacidad rectora.¹⁵⁵

La consolidación del Partido Revolucionario Institucional¹⁵⁶ (PRI) como el partido oficial en 1946 inauguró también la nueva etapa en el régimen del Estado de bienestar mexicano. El PRI concentró en sí mismo a los principales sectores nacionales, tales como la CTM y la CNC¹⁵⁷, y las principales organizaciones empresariales como la CONCAMIN, la COPARMEX, y la ABM¹⁵⁸. Así mismo, inauguró el periodo de control nacional del partido denominado “Charrismo” que en pocas palabras significa la alianza entre el partido único y los líderes sindicales y patronales en apoyo y entrega total de

¹⁵⁵ José Ayala Espino, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, UNAM/Facultad de Economía, 2003, p. 248.

¹⁵⁶ Creado como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, después cambiado a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, durante el sexenio de Cárdenas. Es de mencionar que el cambio de nombre se realiza por el esfuerzo cardenista de incluir a todos los sectores de la población, en especial a los que habían sido rezagados del PNR.

¹⁵⁷ La Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), creada en 1936, incluía a los trabajadores industriales y a los obreros; por su parte, la Confederación Nacional Campesina (CNC) incluía a los principales campesinos y trabajadores rurales, así como artesanos. La presencia y fuerza de la CNC era de menor peso, a pesar de ser mayoría. Esto puede deberse a que las principales fuerzas, sindicales y gubernamentales, estaban concentradas en el centro del país, en la Ciudad de México, y los campesinos estaban distribuidos a lo largo del territorio nacional en las zonas rurales.

¹⁵⁸ Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN); Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); y la Asociación de Banqueros de México (ABM).

estos últimos a los intereses de los presidentes y dirigentes del partido. De esta manera, el control del PRI se volvió casi absoluto¹⁵⁹, de modo tal que cualquier decisión, candidato o movimiento del PRI era apoyado por las organizaciones sindicales.

De manera sucinta, Michelle Dion levanta el siguiente cuestionamiento acerca de la construcción del Estado de bienestar mexicano que nos explica, a grandes rasgos, no sólo la conveniencia de crear las estructuras e instituciones del bienestar en la etapa de mayor expansión y crecimiento económico del país; sino también la “estrategia” política del Estado para mantener el poder y dominio público.

¿Por qué un país que había sido predominantemente agrario en la década de 1940 opta por invertir considerables recursos políticos y económicos en las instituciones de bienestar que beneficiaban a una pequeña, pero creciente, cantidad de elementales trabajadores industriales urbanos? Si la creación y expansión del bienestar en Europa está asociada a la expansión del sufragio de los trabajadores y la consolidación de la democracia en el siglo XX, ¿por qué fueron creadas las instituciones de bienestar en México durante el proceso de consolidación del autoritarismo? Las respuestas a estas preguntas se pueden encontrar en las coaliciones entre clases que proveyeron apoyo político al Estado.¹⁶⁰

Así, la creación de un régimen del Estado de bienestar en México es “respuesta del gobierno a las demandas de las organizaciones laborales y en los esfuerzos del partido único, el PNR, de consolidar el apoyo de los trabajadores para una coalición entre clases.”¹⁶¹ Las organizaciones sindicales de México se unen al partido dominante (PNR, después PRI) de tal manera que las decisiones más importantes del Estado emanaban de allí, incrementando el poder del partido tanto en el Ejecutivo como en el Congreso, los estados y los municipios.

Con esta alianza, la CTM, la CNC (en menor grado), y más adelante, la CNOP¹⁶² serían los principales beneficiarios del sistema de bienestar que el Estado otorgó en recompensa por su apoyo. Incluso, se puede asumir que las instituciones de seguridad social creadas en la época, el IMSS y el ISSSTE, son resultado de esta extraordinaria alianza. Un ejemplo del tipo de “premio” por parte del PRI

¹⁵⁹ El poder político del PRI fue absoluto prácticamente desde su creación en 1929 hasta 1989, año en que perdió las elecciones estatales en Baja California. A partir de allí, y después de diversos eventos que debilitaron su poder y pusieron en tela de juicio su accionar “democrático”, entre ellos el fraude electoral de 1988 que le dio la victoria a Carlos Salinas de Gortari, el asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio en 1994, el PRI perdió las elecciones presidenciales del 2000 por primera vez en 70 años. Aun a pesar de ello, el PRI mantuvo mayoría en las Cámaras y se prevé una vuelta al poder en las próximas elecciones del 2012.

¹⁶⁰ Michelle L. Dion, *Workers and Welfare: comparative institutional change in the twentieth-century Mexico*, Pittsburg, University Press, 2010.

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² Confederación Nacional de Obreros Populares.

a las organizaciones sindicales por apoyar sus actividades autoritarias y fraudulentas puede verse en las elecciones disfrazadas de democracia que le dieron la victoria a Ávila Camacho en 1940¹⁶³.

Cuadro 4.2. Presidentes del “auge” del Estado de bienestar.	
<i>Periodo</i>	<i>Presidente</i>
1940-46	Manuel Ávila Camacho
1946-52	Miguel Alemán
1952-58	Adolfo Ruiz Cortines
1958-64	Adolfo López Mateos
1964-70	Gustavo Díaz Ordaz
1970-76	Luis Echeverría Álvarez
1976-82	José López Portillo

Avanzar en la industrialización y actualizar el “pacto social” incrementando la incorporación de las clases sociales al proceso de modernización del país fueron los dos propósitos centrales entre 1954 y 1970. En lo económico, el periodo de la administración de López Mateos (1958-64) se denominó el “desarrollo estabilizador” pues buscó, por la vía nacionalista, proteccionista o doméstica acelerar el proceso de crecimiento del país pues esto traía beneficios económicos importantes y la oportunidad de avanzar en el Estado de bienestar. López Mateos aumentó el gasto social, pero no con fondos nacionales, sino con deuda externa en la confianza de que el contexto internacional, el país y el proceso de industrialización iban avanzando a pasos acelerados y la gran bonanza internacional.

El gasto social en el periodo 1940-54 osciló entre 10 y 18% del gasto público total, del cual el gasto en educación llegó a representar más de 60% y el gasto en salud sólo 30%. Para el periodo entre 1953 y 1970, el gasto social había aumentado de 12.6% a 18% del gasto público total, el gasto en educación de 9.25% a 14.8%; y en contraste, el de salud se mantuvo constante en 3%, mucho menor que el periodo de estudio anterior, mostrando así mismo oscilaciones.¹⁶⁴

Díaz Ordaz, por su parte, encontró obstáculos políticos para ampliar la base fiscal que financiara las políticas sociales; a pesar de ello, hubo un aumento en el gasto social así como de las tasas de crecimiento de la economía. Sin embargo, cuando llegó el turno de Echeverría, las circunstancias externas e internas ya no eran propicias para la expansión del bienestar. El periodo de “desarrollo

¹⁶³ A lo anterior Brachet-Márquez ha comentado: “La recompensa por el voto en favor de Ávila Camacho para la CTM fue el Pacto Laboral, el cual falló cuando las compañías manufactureras se negaron a implementar la política de participación de ganancias (*profit sharing*), o la incorporación de las uniones en la toma de decisiones. Esto amenazó la Unión Laboral, así que sus miembros comenzaron a dejar la CTM, y el gobierno tuvo que intervenir para controlar la situación (o se hubiera generado desestabilidad política) a través del Código del Trabajo y la seguridad social.” Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 126.

¹⁶⁴ Estadísticas tomadas de las tablas elaboradas por José Ayala, *op. cit.*, pp. 285-322, 381-400.

compartido” de Echeverría tuvo un ambicioso programa de reformas fiscales, estructurales y sociales dentro de un proceso de estanflación (estancamiento + inflación), que afectó la economía y la implementación del ambicioso programa, que tenía como fin reimpulsar el crecimiento y mejorar las condiciones sociales de las masas.¹⁶⁵

La piedra angular fue la incapacidad de hacer una reforma fiscal acorde a las necesidades de la economía. El déficit público había crecido en gran manera, se estaba experimentando una fuerte recesión y el enfrentamiento entre líderes empresariales y el Estado había afectado las relaciones entre estos dos de manera profunda. Con una imparable inflación, el gobierno tampoco encontró apoyo de los sectores sindicales en sus conflictos con los líderes empresariales, descontentos a raíz de que en el mismo proceso de industrialización el Estado había beneficiado al capital privado y a la clase empresarial.

El origen y consolidación del Estado de bienestar mexicano fue producto de la intervención del Estado mexicano –no siempre adecuada ni oportuna- en las relaciones con los sindicatos y las organizaciones empresariales, así como en la promoción de políticas de bienestar *excluyentes* las cuales, bajo demanda o a voluntad, beneficiaban únicamente a “ciertos grupos” de la población. De esta manera, no eran atacadas la exclusión ni la pobreza, sino al contrario, se seguían reproduciendo las desigualdades especialmente en las áreas rurales. “Los gobiernos mexicanos comenzaron la construcción de un modelo inequitativo de desarrollo: bajos salarios, sustentados por bajos precios agrícolas, baja tasa de recaudación fiscal, la protección total de las tarifas de importación y la sumisión de total del proletariado industrial al control de acero del PRI”.¹⁶⁶

En cuanto a la educación, los principios de la Constitución seguían muy vigentes y la necesidad de alcanzar el acceso universal a la educación –como un principio de justicia social- estuvo latente en los gobiernos de la expansión del Estado de bienestar (1940-82). Ávila Camacho, por ejemplo, consolidó su base institucional con un programa educativo extendiendo las redes de escuelas públicas y finiquitó la larga lucha contra la Iglesia en cuanto al liderazgo de la enseñanza primaria. En los posteriores años, el sistema educativo se extendió por todo el territorio, el gasto social en educación fue creciendo para cubrir la demanda, siguiendo la explosión demográfica y fueron de especial atención los desarrollos de las instituciones de educación superior.

¹⁶⁵ “En 1971, la economía mexicana enfrentó un repentino y sorpresivo freno de su crecimiento originado no sólo en las contradicciones que se habían venido gestando, sino además por la magnitud de las desigualdades y carencias de amplios grupos de la población y regiones del país”. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 405.

¹⁶⁶ Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 125-127.

Es de mencionar que, en términos del Estado de bienestar, la educativa ha sido la política que se ha desarrollado con mayor madurez y alcance. A raíz de la consolidación de las instituciones como la Secretaría de Educación Pública (SEP, 1921), la consolidación de la UNAM como la universidad de la nación, y más adelante, la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN, 1936), el acceso a la educación de los mexicanos ha ido incrementado hasta la fecha. (en 1978 fue creada la Universidad Pedagógica Nacional para mejorar el estándar de la educación docente).

Claro está que es, aún hoy, asunto de crítica, el limitado acceso a la educación superior, la falta de presupuesto para generar mayores oportunidades educativas, etc., sin embargo, se ha logrado la educación básica (primaria y años más tarde, la secundaria) sea un derecho universal. No obstante, no se puede decir lo mismo en cuanto a la seguridad social, que no ha alcanzado la “universalidad” que en la opinión particular, debería ocupar.

El sistema de bienestar que logró desarrollarse a lo largo de este siglo ha generado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. Por sus nexos estructurales con las actividades productivas predominantes, este sistema ha contribuido a acentuar las desigualdades que se generan en el ámbito económico, lo que hace claramente regresivo respecto de la norma redistributiva que se supone debe orientar su función.¹⁶⁷

En México ha habido una diferenciación muy clara en cuanto a la protección social: entre seguridad social y asistencia social.¹⁶⁸ Esta caracterización aún permanece hasta nuestros días. Esta distinción está dada por la división que la misma ley mexicana ha hecho del trabajo, como asalariado o no asalariado. El trabajo asalariado o “formal” es aquél donde el trabajador usualmente tiene un lugar fijo de trabajo, bajo las órdenes de un jefe y recibe compensaciones e ingresos fijos; este tipo de trabajo recibe por ley “seguridad social”. Por el contrario, el trabajador “informal” no asalariado tiene en algunos casos riesgos de trabajo, el lugar de trabajo es variable y recibe diferentes formas de ingreso, como comisiones, pagos de diferente clase, honorarios, como los independientes o auto empleados y comisionistas, para ellos lo que hay es “asistencia social”. Como es claro, para estos dos tipos de trabajadores les corresponde una forma de protección social muy diferente. (Véase Cuadro 4.3).

¹⁶⁷ Ordoñez, *op. cit.*, p. 141.

¹⁶⁸ Al respecto, Dion comenta: “Dada la estructura del mercado laboral mexicano y las instituciones de bienestar que han desarrollado, esto significa que la seguridad social está restringida a la minoría empleada en el mercado laboral formal, mientras la asistencia social está destinada a proteger los pobres productores rurales y los trabajadores urbanos en el sector informal.” Dion, *op. cit.*

Cuadro 4.3. Características de la protección social en México.

<i>Características de la Seguridad Social</i> (Trabajadores “formales”, asalariados)	<i>Características de la Asistencia Social</i> (Trabajadores “informales”, no asalariados)
<p>-Financiamiento tripartito, con contribuciones del empleador, del empleado y del Estado.</p> <p>-Cubre riesgos asociados con la participación en el mercado laboral como accidentes laborales, enfermedad, incapacidad, maternidad, pensiones y jubilaciones a través del IMSS o el ISSSTE.</p> <p>-Incluye hasta acceso a beneficios como cuidado de los hijos, instalaciones culturales y deportivos, créditos o préstamos para vivienda.</p> <p>-Los trabajadores tienen cuentas individuales de seguridad social que incluyen dos subcuentas: la de ahorros para el retiro (SAR)¹⁶⁹ y la de vivienda¹⁷⁰; esta cuenta individual es administrada por una empresa privada denominada Afore (Administradoras de Fondos para el Retiro).</p>	<p>-Los beneficios son voluntarios, no obligatorios, financiados con presupuesto público y son perdidos si el trabajador se inscribe en la seguridad social.</p> <p>-Es objetiva a ciertos grupos de la sociedad, en especial a los pobres y trabajadores “informales”, como el Seguro Popular¹⁷¹.</p> <p>-Los servicios de seguridad social no son provistos a través del IMSS o ISSSTE, sino de otra organización o dependencia gubernamental, al igual que los subsidios para vivienda y otros programas de asistencia, cuidado infantil y cultura.</p> <p>-Tienen acceso a un sistema de ahorro para el retiro, en la misma forma de cuentas individuales administradas por las Afores para los trabajadores y a otros programas de pensiones no contributivas.</p>

Fuentes: Cuadro de elaboración propia con datos de Michelle L. Dion, *Workers and Welfare: comparative institutional change in the twentieth-century Mexico*, Pittsburg, University Press, 2010 y Santiago Levy, *Good Intentions, bad outcomes: Social policy, informality and economic growth in Mexico*, Washington, D.C: The Brookings Institution, 2008.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue creado en 1943 como consecuencia de la Ley del Seguro Social (LSS) y la constitución de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)¹⁷² con el fin de proporcionar a los trabajadores de un sistema de seguridad social que incluía pensiones por vejez e incapacidad, servicios médicos, beneficios por incapacidad, maternidad, compensaciones por accidentes laborales, cuidado infantil y muerte, entre otros.

Por otra parte, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado en 1959, tenía el objetivo de proveer de seguridad social a los trabajadores de las

¹⁶⁹ El Sistema de Ahorros para el Retiro (SAR) está fundado en la participación de la contribución del empleador y del empleado para el retiro, combinado con un subsidio gubernamental que es llamado “contribución social para el retiro”. El SAR es regulado por la CONSAR, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

¹⁷⁰ La cuenta individual de vivienda está basada en las contribuciones de seguridad social que el empleador y el trabajador disponen para ese propósito pues no hay subsidio gubernamental para la vivienda.

¹⁷¹ El Seguro Popular fue creado en el 2003 con el fin de abarcar a todas las personas no afiliadas ni al IMSS ni al ISSSTE en un seguro de salud voluntario, con pocos requisitos y amplia cobertura.

¹⁷² Resultado de la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad. El IMSS cubría a todos los trabajadores y sus familias, pero no incluía por ejemplo, un seguro de desempleo, lo que era una responsabilidad del empleador (por 3 meses de sueldo). Véase Línea del Tiempo de la Atención a la Salud en México, 1902-2002, *op. cit.*

empresas paraestatales, cubriendo así a los trabajadores petroleros, electricistas, empleados del gobierno y ferrocarrileros. La prosperidad alcanzada entre 1945 y 1970 hizo posible que tanto el IMSS como el ISSSTE incrementaran el número de afiliados. Sin embargo, a pesar de que desde su creación el IMSS afilió a más de 6 millones de personas en 1964 y continuó creciendo la cifra a más de 9, 496, 400 en 1970¹⁷³, su cobertura era más bien limitada pues dejaba fuera de los beneficios a la creciente mayoría poblacional, que para esa fecha alcanzaba ya cerca de 50 millones de habitantes.¹⁷⁴

La creciente masa poblacional que no contaba con un “trabajo formal” en alguna compañía privada ni como obrero calificado ni como trabajador de alguna empresa paraestatal, no participaba dentro del sistema de bienestar mexicano. La exclusión del bienestar afectaba a los artesanos, campesinos, independientes, entre otros; es decir, la mayor parte de la población, rural en particular, que fue empujada a migrar hacia las principales ciudades en busca de mejores oportunidades laborales y beneficios sociales.¹⁷⁵

El sistema de protección adolecía de varios elementos que lo alejaban de los Estados de bienestar avanzados: en primer lugar, sólo reconocía el derecho social a la educación primaria; en segundo término, no incluía el concepto de ingresos mínimos garantizados, y, por último, no asumía el objetivo del pleno empleo. Por otra parte, dado su particular modo de integración a la política económica y también debido a sus propias incapacidades, amplias capas de la población se encontraban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. Los principales perdedores eran aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidad de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política. En pocas palabras, la política social estaba diseñada de tal forma que contribuía a acentuar las desigualdades generadas en el ámbito económico.¹⁷⁶

La razón de esta exclusión estructural tiene su origen, no sólo en el interés político como lo hemos visto de proveer de seguridad social a los trabajadores que apoyaron al partido, sino más adelante, en el momento de auge económico de los años cincuenta y sesenta, de beneficiar aquéllos sectores que estaban siendo estratégicos para el crecimiento económico del país. De una manera concisa, Ordoñez explica que,

¹⁷³ Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 127.

¹⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Estadísticas, México [en línea], <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, [Consulta: 3 diciembre 2010]

¹⁷⁵ A pesar de que en 1973 un nuevo programa de Solidaridad Social fue implementado para afiliarse a la población urbana y rural no asegurada, en plena oposición del gobierno con la clase empresarial, los líderes sindicales y expertos temían la incapacidad del Estado de financiarlo y fue abandonado.

¹⁷⁶ Ordoñez, *op. cit.*, p. 130-131.

En los hechos, con excepción de la educación primaria, el acceso a los servicios que se derivan de estos derechos no está garantizado para amplios sectores de la población que permanecen marginados, absoluta o parcialmente, de los circuitos redistributivos del Estado. Esto ha sido así, sobre todo, por el particular modo de integración de la política social a las necesidades del crecimiento económico, concretamente de aquellas actividades que fueron y continúan siendo consideradas prioritarias en el proyecto de desarrollo nacional. Esta particularidad fue determinante en la evolución de la seguridad social pero ha influido en el devenir de todo el sistema de bienestar.¹⁷⁷

La exclusión también está presente en los fondos de vivienda. Aunque López Mateos, quien “fue el primer presidente que actuó más que simbólicamente respecto a la vivienda” al construir grandes unidades habitacionales de casa y/o departamentos entre 1959 y 1967; la construcción de estos desarrollos para la vivienda estuvo concentrado en la Ciudad de México y su periferia (en lugares como el multifamiliar Adolfo López Mateos, Unidad Habitacional Tlatelolco, entre otros) y destinados particularmente a empleados del Estado. Más adelante, la construcción de viviendas para trabajadores del Estado se haría a través del FOVISSSTE¹⁷⁸.

En 1972, por mandato federal, se creó el INFONAVIT¹⁷⁹ (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), el cual construyó más de 150 mil unidades habitacionales en su periodo de expansión, pero el problema es que desde el principio no incluyó a la mayoría de la clase trabajadora.

Para el sexenio de López Portillo entre 1976 y 1982, el auge petrolero de fines de los setenta permitió que dos innovaciones en política social fueron implementados para alcanzar a la población marginalizada –incluyendo a los campesinos e indígenas–: el PIDER, el COPLAMAR, la CONASUPO y el SAM¹⁸⁰ que capturaban la información de las necesidades básicas de la población en términos de

¹⁷⁷ Ordóñez Barba, *op. cit.*, p. 137.

¹⁷⁸ El Fondo de Vivienda del ISSSTE, creado en 1972.

¹⁷⁹ En su creación, el INFONAVIT fue resultado de una Comisión Nacional Tripartita que seguía el modelo de seguridad social y el de participación de los beneficios entre el empleador, el empleado y el Estado; sin embargo, años después, el Estado dejó de proveer la contribución. Véase Cuadro 4.3

¹⁸⁰ El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), vigente entre 1973 y 1983, tenía como objetivo lograr un desarrollo rural integral que permitiera el aprovechamiento racional de recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen, a través del incremento en la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social. La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) fue creada en 1977 con el objetivo de “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional” y a la par se buscaba también que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación. La Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) fue el principal programa de distribución de alimentos. Por su parte, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado en 1980 se originó como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada, aunque se caracterizó por ser un programa principalmente enfocado al ámbito productivo. Véase Marco Aurelio Mathus Robles, “La Lucha contra la Pobreza en México”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 109, 2009. [en línea] <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>, [Consulta: 6 diciembre 2010]

bienestar para crear una “canasta básica” de necesidades sociales y creaban una red de conexión entre pequeños productores y consumidores; las características aún persisten en nuestros días con un nombre diferente con cada periodo sexenal, pero el SAM fue abandonado años después.

Los programas sociales de López Portillo se enfocaron hacia los más pobres en la sociedad, pues a él le tocó redefinir tanto las relaciones del Estado con los principales actores políticos y económicos del país así como con el bienestar social después del desastre de la intervención estatal ocasionado en la administración de Echeverría. El final de su periodo marcó también el final de la construcción y expansión del Estado de bienestar mexicano. Aunque López Portillo no pudo evitar las crisis económicas que pegaron en gran manera al país, la devaluación del peso y la turbulencia en general, “de no haber sido por la brutal e inesperada caída de los precios internacionales del petróleo entre 1981 y 1982, que deprimió a la economía, López Portillo hubiera sido recordado como uno de los presidentes más activos, innovadores y exitosos en la política social”¹⁸¹

4.1.3. El fin del milagro mexicano y el inicio del neoliberalismo social.

La década de los ochenta se denominó la “década perdida” en el entendido que la crisis que afectó al país en 1982 con la nacionalización de la banca, la devaluación de la moneda y aumento vertiginoso de la inflación y la deuda externa que ponían al país en una situación económicamente insostenible. Las dificultades económicas fueron comunes a diversos países de América Latina, razón por la cual era de interés internacional, especialmente de Estados Unidos, colaborar en la reestructuración del modelo económico de los países latinoamericanos.

<i>Periodo</i>	<i>Presidente</i>	<i>Programa antipobreza</i>
1982-88	Miguel de la Madrid	COPLAMAR
1988-94	Carlos Salinas de Gortari	PRONASOL
1994-2000	Ernesto Zedillo	PROGRESA
2000-06	Vicente Fox Quesada	Oportunidades
2006-12	Felipe Calderón Hinojosa	Vivir Mejor

El rescate de México vio la luz con la promulgación de los 10 puntos del “Consenso de Washington”¹⁸², la receta que las instituciones financieras internacionales (el Banco Mundial y el Fondo

¹⁸¹ Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 131.

¹⁸² Los 10 puntos del “Consenso de Washington” son: 1. Disciplina presupuestaria de los gobiernos, 2. Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud, 3. Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados, 4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado, 5. Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado, 6. Comercio libre entre naciones, 7. Apertura a inversiones extranjeras directas, 8. Privatización de

Monetario Internacional) por consejo de los llamados *think tanks*, nuevos economistas neoliberales y monetaristas de la Escuela de Chicago y del pensamiento liberal de Friedrich Hayek y Milton Friedman, aplicaron para contrarrestar los desequilibrios macroeconómicos que aquejaban al país.

El Estado debía reducir su intervención en la economía. Un Estado robusto e ineficiente no hacía más que impedir el libre desarrollo de las fuerzas productivas y limitar el libre movimiento del capital y la inversión. En primer lugar, el Estado debía servir solamente para crear un ambiente propicio en el país para la recepción del capital, cambiando su sistema proteccionista y arancelario por uno más abierto, con bajas tasas de interés y de impuestos. En segundo lugar, como la participación del Estado era negativa en todos los sentidos, se le “invitó” a privatizar las empresas paraestatales con tal de hacerlas más productivas, impulsar su competitividad y eficiencia en el mercado. En tercer lugar, por la ineficiente administración del Estado y la deuda externa, el gasto público debía ser reducido, que implicaba una drástica reducción del gasto social.

El gobierno de De la Madrid fue lento para reducir el gasto social y las políticas de bienestar, y tomando en cuenta las recomendaciones de las instituciones financieras para equilibrar las finanzas públicas, ejecutó los recortes del gasto público que ocasionaron un empeoramiento de las condiciones de vida de la población -sin dejar de mencionar el terremoto de 1985 en la Ciudad de México y las recurrentes crisis económicas que experimentó el país-. Los cambios, no obstante, fueron lentos y progresivos durante su gobierno, tratando de conservar, incluso ampliar los servicios de bienestar. El periodo de De la Madrid fue visto como el laboratorio experimental de las transformaciones estructurales de la economía mexicana y de su sistema de bienestar¹⁸³.

A pesar del evidente neoconservadurismo de su estrategia, el gobierno federal continuará recurriendo a la retórica tradicional del “nacionalismo revolucionario” que favorece los valores de justicia y equidad sociales. La necesidad de mantener este discurso como fuente de legitimidad histórica explica por qué un gobierno se compromete a asumir nuevos derechos sociales, aunque de antemano sepa que no hay ninguna garantía de realización plena, ni siquiera en el largo plazo.¹⁸⁴

Carlos Salinas de Gortari, por su parte, llegó al poder en un claro fraude electoral que le dio la victoria sobre el candidato de izquierda e hijo de Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas. Salinas tuvo que enfrentar diversos retos en el camino de la legitimidad: superar las opuestas presiones populares y

empresas públicas, 9. Desregulación de los mercados, 10. Seguridad de los derechos de propiedad. Véase las obras de John Williamson.

¹⁸³ Véase Brachet-Márquez, *op. cit.*

¹⁸⁴ Ordóñez Barba, *op. cit.*, p. 135.

sindicales, debilitando a los sindicatos y “desapareciendo” a sus líderes, por una parte; y darle sustento legal a las llamadas “reformas estructurales” para salir de las crisis, los déficits y la deuda externa, por la otra. Salinas propone un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento y mejorar el nivel del bienestar popular. Su “innovadora” estrategia la denominó “liberalismo social”, que si bien planteaba la minimización del Estado paternalista de la economía, abogaba por un Estado promotor del desarrollo social de la mano de la libertad económica, como él mismo explica,

El liberalismo social propone un Estado promotor que, aliente la iniciativa pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos. Un Estado que orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protector del medio ambiente. Este no es un Estado propietario que supla a la iniciativa y la decisión de las familias, sino que las ayude a alcanzar con su trabajo sus propios fines.¹⁸⁵

La visión de Salinas, como describe Brachet-Márquez, fue “una peculiar combinación de reformismo político, neoliberalismo económico y bienestar populista que preservó el estatus quo político por otros diez años”¹⁸⁶. Sin embargo, la población mexicana recuerda su sexenio como uno de los peores de la historia: corrupción, evasión fiscal, enriquecimiento ilícito, desaparición de opositores, asesinatos, desvío de recursos y narcotráfico involucraron su gobierno. Más allá que el bienestar social, buscó el bienestar de los intereses privados, rentistas y extranjeros en el país.

El “ideal” del liberalismo social se quedó solo en eso, en ideal y papel. La prioridad de Salinas fue la renegociación de la deuda externa, condición para conseguir crecimiento económico, que negoció a cambio de la implementación sin reservas de la fórmula del “Consenso de Washington”, y la liberalización económica del país. Fue el alumno que cumplió diligentemente con su tarea: firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y privatizó numerosas empresas estatales para obtener recursos y disminuir la deuda externa e interna así como inyectarlos a su Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)¹⁸⁷ con el fin de hacer valer el “liberalismo social” y poner freno

¹⁸⁵ Carlos Salinas de Gortari, “El liberalismo social: nuestro camino” en Salinas de Gortari, Carlos, *et. al.*, *El Liberalismo Social I*, México, Cambio XXI, 1992, p. 20.

¹⁸⁶ Brachet-Márquez, *op. cit.*

¹⁸⁷ Creado en 1988, el programa de Solidaridad buscaba la justicia social, organizando a todos los sectores de la población bajo un nuevo pacto de *Solidaridad*, con altos sentimientos nacionalistas y sociales. Su objetivo era el abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas, a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos: alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo. Véase Mathus Robles, *op. cit.*

a la efervescencia popular. Una de las intenciones de Salinas fue privatizar el sistema de pensiones y el IMSS. Para ello, presentó un proyecto de privatización gradual y un sistema complementario de cuentas individuales al Congreso del Trabajo, el cual negó la privatización, pero aceptó la parte complementaria, creándose en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro. (Véase Cuadro 4.3)

El programa Solidaridad se convirtió en la principal estrategia federal de política social y combate a la pobreza, un programa muy focalizado y la heredarían los siguientes sexenios con pocas modificaciones, sin embargo, aunque absorbió recursos desproporcionados, no solucionó los problemas de pobreza del país, pues la estrategia de cambio y ajuste estructural estaba dañando de manera más profunda las condiciones sociales por una inexperta gestión de la política social: “hubiera sido más eficiente si los fondos destinados hubieran sido distribuidos entre los pobres, de manera que la pobreza incrementó de 64 a 66% entre 1989 y 1992”¹⁸⁸.

A Ernesto Zedillo le toca heredar una delicada situación política, económica y social del país. En lo político, se había gestado el asesinato del popular (además de tendencias populistas) candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, en plena gira presidencial en marzo de 1994. Aunado a ello, con la entrada en vigor del TLCAN, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se levantó en armas desde Chiapas para buscar la reivindicación de derechos humanos para los indígenas y la “independencia” del país. Sin embargo, lo que más impactó al país fue la crisis financiera –el llamado “error de diciembre” y su impacto internacional se conoce como “efecto tequila”- causada por la fuga de capitales provocó en el país por la incapacidad del gobierno de amortiguar los tesobonos¹⁸⁹, y la inestabilidad política reinante.

Empezando con el pie izquierdo, el gobierno de Zedillo no mejoró tampoco las condiciones sociales. Por efecto de la crisis, no tenía fondos para seguir con el ambicioso programa de Solidaridad, limitándose a hacer mucho más objetiva y focalizada la lucha contra la pobreza rural con el PROGRESA, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, creado en 1997 y con un muy modesto presupuesto. “El fue verdaderamente un ‘presidente social’ (como lo mencionaba en su campaña presidencial), pero en el sentido de recortar muchos beneficios de salud y reducir el gasto antipobreza a través de objetivos estrictos”¹⁹⁰. Precisamente, la reforma a la seguridad social de 1996 (Nueva Ley del Seguro Social) privatizó¹⁹¹ el sistema de pensiones poniéndolo a cargo de las llamadas Afores (Véase

¹⁸⁸ Brachet-Márquez, *op. cit.*

¹⁸⁹ Los vencimientos de pagarés en dólares.

¹⁹⁰ Brachet-Márquez, *op. cit.*

¹⁹¹ Con la aprobación del Congreso del Trabajo y la oposición de los principales partidos políticos y el sindicato del IMSS.

Cuadro 4.3), aumentó la edad de retiro de los trabajadores de 60 a 65 años y las semanas de cotización de 500 a 1,250; los únicos que se beneficiaron fueron los empleadores al reducirse el porcentaje de su contribución al sistema de pensiones de 95 a 74%.

Con la llegada al poder del primer presidente no priísta en más de 70 años, Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN), suscitó muchas expectativas en que el rumbo del país tomara otra dirección y las condiciones de desigualdad y pobreza en el país cambiaran. Las promesas de campaña trajeron nuevas esperanzas y la figura de Fox como ranchero carismático fue rápidamente aceptada. Sin embargo, las condiciones en las que encontró al país no eran nada animosas. Las relaciones con Estados Unidos tomaban un tono áspero en el asunto de la reforma migratoria y negar el apoyo en la guerra contra Irak; a pesar de ello, concentra las relaciones económicas y políticas con el vecino del norte.

Apoyado desde el principio por el capital privado en su arribo al poder, las iniciativas de Fox encontraron obstáculo al enfrentarse con campesinos de San Salvador Atenco¹⁹² y su sexenio fue objeto de crítica, no sólo por su incapacidad para cumplir con las promesas sociales de campaña (como arreglar el conflicto con el EZLN en 15 minutos), sino por sus comentarios y conflictos a nivel nacional y en sus relaciones exteriores con América Latina especialmente.

Las oportunidades de trabajo tanto en el campo como en la ciudad se redujeron tanto como consecuencia del débil comportamiento del crecimiento económico, producto de la recesión en la economía estadounidense afectando de manera especial a la dependiente economía mexicana, que incentivaron la migración hacia Estados Unidos. Además, las condiciones sociales se habían agravado de tal manera que la informalidad se disparó, así como el desempleo.

Como su principal estrategia de política social, Fox lanza el programa “Oportunidades” para tratar de dar seguimiento a la lucha contra la pobreza del PROGRESA, especialmente la pobreza extrema¹⁹³ con el fin de erradicar la transmisión de la pobreza entre generaciones, más que erradicar la pobreza en sí. Al contrario, la principal crítica hacia Fox en este sentido es que en su gobierno, la pobreza aumentó aunque las cifras oficiales mostraran lo contrario. Tampoco fue de su interés incrementar y/o hacer la diferencia en cuanto a las políticas de bienestar. El IMSS tuvo que reconocer su

¹⁹² Enfurecidos con el decreto presidencial de expropiar sus tierras ejidales a cambio de 7 pesos por metro cuadrado para la construcción de un nuevo aeropuerto, alternativo al de la Ciudad de México, en el lago de Texcoco. La oposición de los campesinos aumentó y el proyecto fue abortado.

¹⁹³ Es en su sexenio que los métodos oficiales de medición de la pobreza son modificados, a una división entre pobreza y pobreza extrema, de manera que ahora 47.4% a finales del 2008 la población oficialmente es pobre, pero en la “práctica” con la anterior medición, la pobreza real alcanza a más del 70% de la población. Véase Roberto González Amador, “Mexicanos, 50% de los nuevos pobres”, *La Jornada*, 22 de abril de 2010, [en línea], <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/22/index.php?article=002n1pol§ion=politica>, [consulta: 7 diciembre 2010].

incapacidad de admitir y afiliar a más beneficiarios por la falta de recursos, cuestión que no se solucionó. Más bien, la creación del Seguro Popular (véase Cuadro 4.3) en 2004 fue resultado de querer integrar a la población no asegurada a un seguro voluntario de salud, financiado por los gobiernos, federal y estatales, en la base de la capacidad del beneficiario de pagar.

Lo que vemos en el sexenio de Fox es continuidad de las políticas neoliberales. El que cambiara el partido en el poder, no cambió la estrategia de desarrollo ni los nulos resultados de los esfuerzos para el combate a la pobreza. La verdadera necesidad del país era la creación de empleo y el sexenio de Fox no había hecho más que aumentar la informalidad con los “pequeños changarros” en un esfuerzo de apoyar a las pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón, también envuelta su elección en voces de fraude electoral, comenzó con una estrategia de mano fuerte en la lucha contra el narcotráfico –y no contra la pobreza-. Calderón no ha hecho nada diferente a Fox en cuanto a política social. Su programa de Vivir Mejor (2006-12), enfocado en la pobreza extrema, busca añadir a los grupos sociales vulnerables y marginados de las áreas rurales. Tiene tres objetivos principales: 1) la reducción de la pobreza con políticas sociales no asistencialistas de manera que la gente pueda adquirir capacidades y mejores oportunidades laborales; 2) la generación de proyectos productivos para la gente pobre con el fin de mejorar su ingreso y condiciones de vida (financiando proyectos de micro empresas e inversión en su competitividad), 3) crear un padrón nacional territorial para el desarrollo urbano y rural (para reordenar la infraestructura, la tierra y el uso de suelo para vivienda).¹⁹⁴

Algunos de los esfuerzos en materia de salud son el Seguro Universal de Primera Generación fue creado en 2006 para proveer de un seguro social de por vida a todos los niños nacidos a partir de diciembre de ese año, así como a principios de 2007, cuando fue creado un programa de servicios de guardería para hijos de madres solteras y trabajadoras sin seguro social. De igual manera, en es mismo año, el Programa de Atención a Adultos Mayores de Setenta Años introdujo una pensión de 500 pesos no contributaria para todas las personas mayores de setenta año residentes en comunidades de 2,500 habitantes o menos.¹⁹⁵

Sin embargo, recientemente se ha comentado que la pobreza, en general, se ha disparado en los últimos dos años de manera insólita. La causa bien puede argüirse a la crisis económica internacional de 2008 del sector inmobiliario de EEUU y la especulación financiera; sin embargo, también puede

¹⁹⁴ Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-12*, México, Segundo Informe de Ejecución, 2008.

¹⁹⁵ Santiago Levy, *Good Intentions, bad outcomes: Social policy, informality and economic growth in Mexico*, Washington, D.C: The Brookings Institution, 2008.

responsabilizar al gobierno de Calderón de comprometerse en la lucha armada contra el narcotráfico, en una estrategia de dar legitimidad y poder al aparato estatal, descuidando el bienestar integral de la sociedad. El descontento popular ha incrementado de manera especial mientras las familias ven multiplicarse la precariedad laboral, el encarecimiento de los bienes básicos, el incremento de la corrupción, la ilegalidad, el crimen y los asesinatos.

4.2. La vigencia del modelo de bienestar en México.

4.2.1. Democracia.

Con la llegada al poder de los gobiernos del PAN se albergaron esperanzas entre la sociedad que grandes cambios se realizarían, en especial en las prioridades para reenfoclarlas hacia las necesidades de la creciente población excluida y pobre. Pero no fue así. Aunque se creyó que la democracia dio un paso hacia adelante en el año 2000 al sacar de la presidencia al PRI, realmente las necesidades de la población siguen sin ser atendidas, mas que las más “urgentes”. Y aún, la “democracia” sigue poniéndose en tela de juicio desde las sospechas de fraude electoral en 2006 y en nuestros días con la posibilidad de “dedazo” y favoritismo en las próximas elecciones en 2012, así como una vuelta al poder del PRI.

La conducción de las políticas públicas, con las recomendaciones de ideología neoliberal, ha generado gran insatisfacción popular que se ha reflejado en los diferentes problemas que aquejan actualmente al país, ciertamente no nuevos pero acentuados y/o salidos a la luz. El problema no ha sido tanto la aplicación disciplinada de las reformas de segunda generación como la poca atención puesta en los factores de desigualdad que siguen produciendo pobreza, corrupción, el crimen organizado y la informalidad.

La oligarquía o élite de intereses privados tiene aún un gran peso en la vida política del país. Por ejemplo, la elección de Fox fue fuertemente apoyada por “los amigos de Fox”, una organización de fondos privados –incluso extranjeros– que financió la campaña presidencial. Con el gobierno de Calderón parece que vivimos un autoritarismo en el siglo XXI enmascarado de democracia. Sabiendo que la condición del capital privado para invertir en México es el mantenimiento de un ambiente de seguridad, paz y desarrollo productivo, se ha clavado en una desproporcionada lucha contra el narcotráfico que no ha hecho más que lo contrario: generar más inseguridad, descontento y, por si fuera poco, más pobreza.

En gran medida, lo que mantenía vigente al Estado de bienestar mexicano era un “pacto social” entre los principales sectores del país creado con la inspiración de la Constitución de 1917, pacto que ha sido mellado al incrementar la corrupción, la ilegalidad y la desigualdad económica. Un nuevo pacto social debe ser restaurado. Las relaciones entre el Estado, la sociedad y el sector privado-empresarial deben basarse sobre principios de consenso, responsabilidad y cooperación. “El país sólo saldrá de la crisis que padece si se consolida un nuevo “pacto social” en el que todos los actores asuman compromisos verificables que permitan reinstaurar la cultura de la legalidad”¹⁹⁶.

Hacen falta proyectos a largo plazo, un plan de desarrollo más allá de los planes gubernamentales sexenales, dependientes tanto del ejecutivo como del partido en el poder. Si bien las políticas neoliberales se han implantado como la estrategia de largo plazo de los gobiernos mexicanos, el llamado es a que se preste más atención al desarrollo social como prioridad política.

4.2.2. Desarrollo.

El actual modelo de desarrollo del país, mucho muy diferente al modelo de sustitución de importaciones vía industrialización del pasado, promueve un desarrollo desde afuera para atraer capital financiero especulativo extranjero para invertir en el país. El problema verdadero es que este capital, por ser especulativo y en el actual contexto de globalización, no es fijo, es tan flexible que puede cambiar de residencia de un día para otro. Además, las políticas que desde los años ochenta se impusieron al país por el llamado “Consenso de Washington”, no hicieron más que controlar las finanzas públicas limitando el gasto público, sobre todo el social, orillando al gobierno a mantener equilibrios macroeconómicos y monetarios estables con el fin de crear un ambiente propicio para la expansión del capital extranjero.

El actual modelo neoliberal ha puesto en entredicho la intervención del Estado en la economía. Diversas han sido las críticas de los ideólogos y partidarios del neoliberalismo económico contra la “excesiva” participación del Estado como “regulador” de la estructura económica que, según ellos, no ha hecho más que alentar las condiciones para el crecimiento económico, desincentivado la competitividad y la eficiencia del sector empresarial, y sobre todo, malgastado los recursos públicos en servicios de bienestar no retornables.

Con tal de atraer inversión extranjera, promover el comercio y la inversión directa, el Estado ha de garantizar un ambiente propicio para el desarrollo del capital y de las empresas transnacionales, que

¹⁹⁶ s/a, "México necesita un nuevo pacto social", *El Universal*, 31 de octubre de 2010, [en línea], <http://www.eluniversal.com.mx/primer/35773.html>, [consulta: 1 noviembre 2010]

entre otras cosas implica equilibrios macroeconómicos, tasas de impuestos, interés e inflación bajas, mano de obra barata y una red de comunicaciones y transportes viables, lo que por supuesto, ha afectado la producción y la industria nacional, y sobre todo, los salarios de los trabajadores. Un ambiente propicio, entonces, implica una reducción drástica del gasto social.

Sin embargo, al contrario de permitir desarrollar las exportaciones y la producción nacional, el país se ha comprometido con una política de apertura externa y alianzas comerciales internacionales con grandes mercados y competidores¹⁹⁷, poniendo en riesgo la existencia y fortaleza de la industria nacional, la cual se ha visto severamente dañada. Además, con la misma intención de permitir la entrada de capital privado, se han privatizado diversas empresas por considerarlas “ineficientes”, “una carga para el Estado”.

4.2.3. Equidad.

Como producto de la ideología neoliberal que ha dominado la política social de los últimos 25 años, las instituciones de seguridad social y las leyes han tenido que sobrevivir a un periodo de reformas que, a pesar de la oposición de los sindicatos y uniones laborales, se han aplicado con tal de ajustarse a las nuevas condiciones sociales y prioridades del Estado neoliberal.

Aun cuando se han podido ver mejoras en las condiciones de vida de las personas en general, que se muestran en los índices de mortalidad, esperanza de vida, acceso a la educación e infraestructura y vivienda de cincuenta años para acá, la prioridad de los gobiernos neoliberales no ha sido la política social. Es más, limitan la política social a los programas de lucha contra la pobreza.

La política social en su conjunto no tiene un lugar asegurado en las prioridades gubernamentales. El hecho de que todos estos ajustes se hayan realizado sin mediar alguna resistencia política importante corrobora la precariedad con la que opera la democracia como instrumento de defensa de los intereses mayoritarios. Las iniciativas emprendidas recientemente ya no han pretendido modificar las bases de los acuerdos que dieron sustento a la política social hasta la década de los setenta. Su intervención se ha centrado en ofrecer alternativas igualmente endebles para la población pobre y aplicar reformas racionalizadoras (descentralización, control del gasto, búsqueda de eficiencia) y liberalizadoras (eliminación de subsidios, reestructuración del sistema de pensiones, subrogación) de los servicios que, inclusive, han reducido los beneficios y limitado aún más las oportunidades de acceso social.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Las alianzas con grandes competidores hace referencia a los Tratados de Libre Comercio y las alianzas estratégicas que México ha firmado con los mercados más grandes del mundo como Estados Unidos y Canadá (TLCAN, 1994), con la Unión Europea (TLCUEM, 2000), Japón (2005), Israel (2000), y otros países latinoamericanos. Véase Aduana México, “Tratados de Libre Comercio suscritos por México” [en línea], Septiembre 2006, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/Descargas/Guia_Importacion/GI07_06.pdf [Consulta: 6 diciembre 2010]

¹⁹⁸ Ordoñez Barba, *op. cit.*, pp. 138-9.

Más que buscar la redistribución del ingreso y la reducción de las desigualdades económicas y sociales de la población que aún sigue demandando del gobierno mejores condiciones de vida y laborales, el gobierno se empeña en programas marginales y mínimos de reducción de la pobreza, que ni han alcanzado a la mayoría de la población ni han reducido la pobreza, sino al contrario.

La pobreza ha sido uno de los temas más álgidos. En lo que va de la aplicación de políticas neoliberales en nuestro país, la pobreza ha aumentado de manera preocupante, así que los que ya eran pobres, sobre todo pobres rurales, ahora han pasado a una nueva condición de “pobreza extrema”, y los que en otro tiempo pertenecían a la “clase media” han devaluado sus condiciones y capacidades de vida que los ha marginado a ser los “nuevos pobres”. En el reciente estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha revelado que la pobreza en México ha aumentado en 3.1% en sólo 2 años, de 2006 a 2008, y no sólo como consecuencia de la crisis económica mundial.¹⁹⁹

Parece que no han servido de manera adecuada los nuevos esfuerzos a los que se han comprometido los gobiernos de los últimos años en la lucha contra la pobreza. Los programas oficiales para la reducción de la pobreza se han concentrado en los programas objetivos de asistencia social, los cuales “no sólo es un reflejo de una nueva agenda económica neoliberal y de tendencias populistas en las nuevas democracias con débiles administraciones, pero también representa la construcción de un modelo alternativo de bienestar implantado a la par de la decadente seguridad social tradicional”²⁰⁰.

La expansión de programas de mitigación de la pobreza objetiva es consistente con los cambios en el mercado laboral debido a las reformas neoliberales y de la globalización y con una creciente competitividad política gracias a la democratización. Los políticos han abandonado la seguridad social tradicional a favor del gasto en pobreza objetiva, que es más consistente con el contexto político y la nueva agenda económica.²⁰¹

Los programas de asistencia social objetiva son más rentables para el gobierno que la seguridad social universal, pero no generan “formalidad”. De esta manera, al no proveer seguridad social tradicional sin un “trabajo formal”, la población urbana se ha visto en la precaria situación de enrolarse en la informalidad, en trabajos de medio tiempo y/o en pequeñas y medianas empresas sin prestaciones legales. Esto erosiona el mismo sistema de bienestar e implica, para el Estado, un mayor gasto en asistencia social y en programas de seguridad social no contributaria.

¹⁹⁹ Véase Miriam Posada y Julio Reyna, “Hay más pobreza, pero con mejor distribución del ingreso”, *La Jornada*, Jueves 2 de diciembre de 2010, [en línea], <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/02/index.php?section=economia&article=032n1eco>, [consulta: 7 diciembre 2010].

²⁰⁰ Dion, *op. cit.*

²⁰¹ *Ibíd.*

La precariedad laboral ha creado una creciente demanda de políticas de bienestar y seguridad social entre los excluidos del mercado laboral formal. Esto se ha vuelto común en muchos casos. La única forma de gozar de los beneficios de bienestar y de seguridad social es accediendo a una institución formal que los provea, ya sea a las remanentes empresas paraestatales como la eléctrica o la petrolera, las secretarías de Estado, las instituciones de educación superior (UNAM, IPN, etc.) o las mismas que proveen la seguridad social como el IMSS o el ISSSTE, o aquellas empresas privadas con grandes sindicatos como la empresa telefónica.

El problema de muchas personas es tener acceso a este tipo de trabajos. Si bien en algunos casos es por concurso y esfuerzo individual, es común que el padrinazgo y/o los lazos familiares otorguen el boleto de entrada a ellos. El Estado de bienestar en México se ha convertido en un asunto de elitismo y exclusión, mucho más ahora que los recursos económicos para las políticas de bienestar se han recortado con la tijeras neoliberales.

La creación de un sistema de bienestar fragmentado, desigual e incompleto ha incluido a la población rural, especialmente la población indígena, muy poca y muy tarde. La trayectoria seguida no puede ser atribuida a las políticas de un presidente en particular, tampoco a ningún periodo o coyuntura, sino a la dinámica general, compartida por todas las políticas sociales, de desarrollo inequitativo, década tras década, que ha generado desigualdades entre la población rural y urbana, los asalariados y no asalariados, agricultores e industriales, aquellos favorecidos y no favorecidos.²⁰²

A pesar de ello, tal parece que el Estado de bienestar no dará marcha atrás en lo futuro por su enraizamiento en las necesidades de la población, pero definitivamente, no es y no seguirá siendo el bienestar tradicional de mediados del siglo pasado. No es posible que la sociedad pueda ser el factor de cambio de las políticas sociales, pero si el de presión ante el gobierno mexicano, que debe ser consciente de las contradicciones y cambios sociales que la globalización ha traído. No se sabe a ciencia cierta qué sucederá con el Estado de bienestar, pero en definitiva, las voces de equidad y justicia social se escuchan y ya no pueden –ni deben- ser ignoradas. No más individualismo, sino responsabilidad social compartida.

²⁰² Brachet-Márquez, *op. cit.*

Reflexiones finales.

Está envenenada la tierra que nos entierra o destierra.
Ya no hay aire, sino desaire.
Ya no hay lluvia, sino lluvia ácida. Ya no hay parques, sino parkings.
Empresas en lugar de naciones. Consumidores en lugar de ciudadanos.
Aglomeraciones en lugar de ciudades.
Competencias mercantiles en lugar de relaciones humanas.
No hay pueblos, sino mercados. No hay personas, sino públicos.
No hay realidades, sino publicidades. No hay visiones, sino televisiones.
Para elogiar a una flor, se dice: "Parece de plástico".
Eduardo Galeano
Apuntes para el fin de siglo

La tarea de comparar tres países tan disímiles como son Suecia, Chile y México no es asunto fácil y mucho menos sus sistemas de bienestar, siendo que no existe un patrón, teoría o esquema general del fenómeno. Nadie puede decir a ciencia cierta “para que sea un Estado de bienestar debe contener esto y esto, pero no esto”. Se han hecho intentos, como hemos visto en el capítulo 1 con el trabajo de Esping-Andersen, de generalizar el fenómeno del Estado de bienestar en Europa, pero no es empresa fácil en los países de América Latina.

El esfuerzo más próximo y más maduro se puede encontrar en el trabajo del UNRISD, (Instituto de Investigación de Desarrollo Social de Naciones Unidas, por sus siglas en inglés) coordinado por el chileno Manuel Riesco y un grupo de expertos latinoamericanos al hacer un estudio retrospectivo y prospectivo de lo que han llamado “un nuevo modelo de Estado de bienestar desarrollista”, diferente del encontrado en Escandinavia, pero más acercado a los ejemplos del modelo continental y/o mediterráneo de Italia, España y Portugal, orientado a la familia, en contextos de autoritarismo y más residual que otros ejemplos europeos.

Los casos que he analizado son de por sí, países con muy diferentes contextos, tamaños, historia, sociedad y cultura que, en el momento del auge de la construcción del Estado de bienestar en la aplicación de políticas keynesianas, tomaron diferentes formas; cada caso lo aplicó según sus propias necesidades, prioridades y motivados por una diferente visión de país.

Lo diferente entre el éxito o fracaso del Estado de bienestar en Suecia y en los países de América Latina de este estudio son las estructuras de dominación y explotación existentes desde su origen. Por una parte, en Suecia, como en los países nórdicos donde el Estado de bienestar fue exitoso, no se reprodujeron las estructuras de dominación y explotación del colonialismo precisamente por la falta de

“atractivo” geográfico, climático y de recursos.²⁰³ De esta manera, aunque existía la pobreza en la mayor parte de las zonas campesinas, los esquemas de dominación no fueron acentuados. En breve, estos países por su clima, la poca población y por sus escasos recursos no fue atractivo ni surgieron los esquemas de explotación entre su población.

Muy al contrario, en América Latina, el colonialismo español creó tal impacto en el desarrollo de los países que se siguieron reproduciendo los modelos de sobreexplotación y dominación aún después de lograr su independencia y la construcción del Estado soberano. Los esfuerzos de modernización y progreso no fueron a la par de una constante búsqueda de desarrollo equitativo, solidario para toda la creciente –y mayoritaria- población, sino del bienestar económico y ventajas de las élites en el poder, quienes buscaban conseguir y acumular más.

Es posible que los casos de Chile y México fueran más centrados en el alivio de las contradicciones sociales existentes, principalmente después de un pasado con fuertes elementos de explotación, subordinación, dominación y de clases. En los casos latinoamericanos que hemos estudiado es común observar gobiernos autoritarios, dictaduras y voluntades no populares que definían –y lo siguen haciendo- el rumbo del país. Lo que vemos también es que la adopción de un régimen de bienestar, más que tratar de cambiar la estructura social, se trata de aplacar y pacificar el descontento popular y las demandas sociales con programas limitados de beneficios sociales aprovechando la favorable coyuntura internacional.

Así como en Estados Unidos se adoptó un sistema de bienestar limitado para detener el avance del cáncer que representaba el “socialismo”, en Chile y México las ideas socialistas y el poder popular fueron temidos, de manera que resultó aceptable la estrategia de seguridad social para los trabajadores y obreros de las ciudades –los principales proclives al descontento y movilización- pero no para los campesinos que representaban el mayor porcentaje poblacional –con menor poder de negociación-. Y al fin y al cabo, fueron los campesinos e hijos de campesinos que migraron a la ciudad los que vieron sus derechos vulnerados y excluidos de los beneficios del sistema de bienestar.

En cambio, la necesidad de los suecos era distinta. De por sí, las condiciones de vida en un país con un clima tan gélido la mayor parte del año, poco benéfico para la agricultura y con una monarquía parlamentaria, sin un sistema de dominación tan fuerte, el nivel de organización y consenso es mayor.

²⁰³ Esto es interesante notar puesto que los nórdicos eran de los pueblos guerreros de Europa, y a pesar de contar con vulnerabilidades que los podían hacer propensos a la conquista y/o colonización durante las guerras imperialistas como la escasez poblacional y los ricos recursos económicos, su forma de vida se mantuvo alejada del interés capitalista de los imperios dominantes europeos. Suecia, por ejemplo, fue uno de los reinos más importantes y prósperos en el siglo XVII.

En primer lugar, al no haber existido la “colonización” como en los países de Latinoamérica, en Suecia la población que quedaba –pobre en su mayoría- carecía de grandes desigualdades, es decir, de un grupo o élite que dominara y se enriqueciera a costa de las mayorías. En segundo lugar, en Suecia y los otros países escandinavos, no vive una población grande; esto hace que sea más fácil la organización y el consenso entre la sociedad.

La pobreza de fines del siglo XIX, el frío y las pocas oportunidades de subsistencia sin alimento obligaron a una considerable cantidad de suecos a migrar a Estados Unidos principalmente. De esta manera, hubo una “natural” selección donde, ya fueran los más aptos para sobrevivir en el frío sueco o no tuvieran otra opción, se quedaron los que fundaron un nuevo sistema de subsistencia, preocupación social y democracia que tomaron de las revolucionarias ideas alemanas, no tan sólo de Marx sino de manera más importante, de la experiencia de la Alemania de Bismarck y de la República de Weimar.

Así, entre los extremos ideológicos marxista y liberal, nace y se nutre la socialdemocracia en Suecia que rápidamente asciende al poder en 1932, que aprovecha el auge económico de Suecia, de la venta de sus recursos económicos básicos (madera y acero), la industrialización de la época y el tremendo crecimiento de la población obrera e industrial para poner en práctica un sistema de beneficios y redistribución de la riqueza para elevar el nivel de vida de la población.

El Estado de bienestar adoptó el sistema de democracia representativa y consideró a ésta como una condición indispensable para su desarrollo y expansión. La característica esencial del Estado de bienestar es que esa síntesis entre desarrollo económico y bienestar social se materializó a nivel político en un pacto sociopolítico entre sindicatos, organizaciones empresariales y Estado, sobre todo a partir del momento en que los gobiernos socialdemócratas alcanzan el poder. Este ‘consenso socialdemócrata’ agrupaba a conservadores, liberales y socialdemócratas en torno a los objetivos políticos y económicos de libertad política y económica, igualdad y seguridad que representaba el Estado de bienestar.²⁰⁴

Bajo los principios de equidad, igualdad, pero sobre todo, de solidaridad de la sociedad, el sueco permanece como el modelo de bienestar más exitoso del mundo; gracias en gran medida a todos estos elementos coyunturales que le permitieron, no sólo implementarlo, sino enraizarlo como un política nacional de largo plazo.

Aunque puede argüirse que el modelo político de Suecia pareciera no haber sido “democrático” pues el Partido Socialdemócrata ocupó, como en el caso del PRI en México, el liderazgo gubernamental por más de 70 años casi ininterrumpidamente. Sin embargo, esta afirmación es errónea puesto que no considera que realmente el pueblo sueco mostró complacencia con la actuación del partido

²⁰⁴ Ochando, *op. cit.*, p. 41.

socialdemócrata por muchos años e incluso, cuando decepcionaba o actuaba de forma incorrecta, el pueblo lo “castigaba” llevando al poder al partido de la oposición que, ciertamente, no duraba más que un periodo de gobierno y era nuevamente restituidos en su puesto los socialdemócratas. El éxito y popularidad de la socialdemocracia era tal que el pueblo sueco no sólo denominó a su modelo de desarrollo como el “modelo hogar del pueblo” o el “modelo popular sueco” (*folkhemsmodellen*, en sueco), sino que era posible para un sueco promedio pagar un alto porcentaje de impuestos (hasta el 50% de su ingreso) pues sabía que recibiría del Estado, en regreso, servicios de salud de calidad, subsidios y educación de alta calidad. El costo del Estado de bienestar era alto, pero a su vez los beneficios eran amplios.

Es por todo esto que el Estado de bienestar fue exitoso en Suecia. Pero también lo fue en otros países europeos en la posguerra mundial como instrumento tanto de la reivindicación de derechos sociales y laborales, así como de pacificación de las relaciones estatales-sociales-empresariales, creando un “pacto social” o consenso entre los principales sectores del país, beneficiando a los trabajadores en sus necesidades de servicios de bienestar como a la reproducción del capital, negociando por ejemplo, nivel de ingresos fijos e incentivos preferenciales.

Charles Schottland (1969) proclamó que “cualesquiera que hayan sido sus orígenes, el Estado de bienestar llegó para quedarse. Incluso sus oponentes arguyen solamente sobre su extensión”. Mucho más recientemente, Mishra comentó que, “el compromiso del Estado de mantener pleno empleo, proveer un amplio rango de servicios básicos para todos los ciudadanos, y prevenir o aliviar la pobreza parecía tan integral para la sociedad de la posguerra de que ahora es casi irreversible”.²⁰⁵

El Estado de bienestar socialdemócrata se distinguió por ser un Estado solidario, universalista y desmercantilizador de los derechos sociales a las clases medias. Un Estado así trata de alcanzar la igualdad en los estándares más elevados y no en las necesidades mínimas; así, el individuo puede alcanzar la máxima independencia personal emancipándose de la dependencia del mercado y de la familia para conseguir un nivel de vida socialmente aceptable. El Estado tiene el compromiso político de alcanzar el pleno empleo para hacer realidad este estándar de bienestar en la población, pero esto último ha cambiado notablemente.

Lo que vemos ahora es que las condiciones favorables de la posguerra han desaparecido y se pone en discusión y duda la vigencia del Estado de bienestar. Desde los años setenta, las condiciones han cambiado de manera drástica por el filtro de la revolución tecnológica, los cambios en el sistema

²⁰⁵ Pierson, *op. cit.*, p. 133.

económico y financiero mundial y la reinante globalización que, si bien ha acercado las distancias, ha también interrelacionado de tal manera los mercados nacionales e internacionales que una crisis tiene un impacto mucho más rápido y mayor que antes en otras economías.

Las sociedades también están cambiando. Nuevas necesidades, nuevos retos y demasiada población han puesto en jaque a los sistemas de bienestar, incapaces de poder absorber la creciente demanda de afiliación y de beneficiarios. Es objeto de debate actualmente, sobre todo en los países europeos y recientemente en México, el futuro de las pensiones puesto que mayor cantidad de población está envejeciendo y las instituciones han llegado casi a un punto de “bancarrota” de manera que si están viendo difícil sostener las pensiones de la actual senectud, ¿cuánto más será difícil ampliar la base de afiliación para las nuevas generaciones?

Esto, aunque parezca un fracaso del Estado de bienestar, es realmente un éxito. El hecho de que una mayor cantidad de población esté envejeciendo es resultado, en general, de los avances científicos, pero en particular de una mejora en los sistemas de salud, y sobre todo, en el acceso de la población a ellos.

Hay teóricos como Anthony Giddens para quien la noción de Modelo Social Europeo (MSE) ha recibido mucha más atención en los albores del proceso de integración europea. Hablar de un MSE, dice Giddens, hace referencia al sistema de bienestar, considerado la “joya de la corona” de las sociedades europeas²⁰⁶, la garantía de la seguridad social y la ejecución de las aspiraciones de los ciudadanos. De esta forma, el ‘Modelo Social Europeo’ es, o se ha convertido, en una parte fundamental de lo que es Europa, afirma Giddens. Su idea de un MSE la ha definido en cuanto se han identificado ciertos “valores” comunes a los sistemas de bienestar europeos que permiten concluir la existencia de dicho modelo, a saber:

- Un Estado intervencionista, desarrollado para proteger a los sectores sociales más vulnerables ,
- Educación gratuita y obligatoria hasta nivel secundaria,
- Estado de bienestar robusto, quien provee efectiva y extensa protección social ,
- Restricción de las desigualdades que pueden amenazar la solidaridad.²⁰⁷

Por otra parte, el reto principal reside en la capacidad de los Estados para financiar los Estados de bienestar. Si es cierto que se está volviendo cada vez más difícil absorber la creciente población en servicios de bienestar, no es por falta de capital, sino de una insuficiente redistribución de los recursos y

²⁰⁶ Véase Anthony Giddens, “A Social Model for Europe?” en Giddens, Anthony, Patrick Diamond & Roger Liddle, *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, 2006, p.14.

²⁰⁷ *Ibid*, p.15.

eficiencia. Realmente, con la globalización y la libre circulación de los capitales hay cada vez más capital pero es volátil, especulativo, enriqueciendo de manera desproporcional a sus dueños; mientras la gente “común” ve los servicios necesarios de bienestar disminuidos porque la actual ideología neoliberal reinante en los Estados le exige el recorte del gasto público, y por ende, el presupuesto para los sistemas de bienestar.

De esta manera, no es falta de recursos lo que impide que los sistemas de bienestar continúen y la calidad de vida de las personas en general mejore, sino una “ideología” o “modelo” de Estado, de estrategia para hacer que esos recursos y riqueza no se concentren, sino se distribuyan para el bien común. Esta es la ideología que en Suecia por lo menos, prevalecía. El problema es que ahora hasta en Suecia, el miedo a que los capitales se fuguen, que las “crisis económicas” peguen más fuerte y la inflación se dispare, los políticos están dispuestos a recortar los servicios de bienestar con tal de mantener las finanzas sanas –que es la prioridad- y a la población contenta aunque con menos.

No sólo la capacidad de financiar las pensiones, los recortes al sistema de bienestar sueco se notan en la disminución del porcentaje del gasto público en educación, en salud, en programas de lucha contra la pobreza, entre otros. Además, los recortes han pegado en la educación superior, la generosidad de los subsidios y otros. Se intercambia justicia social y solidaridad por individualismo e interés personal.

El enfoque de cualquier gobierno debe ser hacia la ciudadanía, hacia la sociedad, hacia la promoción de los intereses y necesidades nacionales. Pero el Estado está dividido y, en muchas ocasiones, inclinado hacia los intereses del capital y del poder político; pero esto debe cambiar, pues sólo incentiva los problemas que aquejan a la sociedad actual como la corrupción, la informalidad y el crimen organizado.

En los países latinoamericanos, la falta de transparencia y de confianza en los políticos y en las instituciones gubernamentales alberga apatía, dificultades para cooperar, consensar y llegar a acuerdos con el gobierno en asuntos tan delicados, como en el caso de los impuestos. En Chile, por ejemplo, durante la transición a la democracia en los años noventa, la reforma fiscal, a pesar de ser la más importante a lograr para el financiamiento de los objetivos sociales de la Concertación y de contar con una fuerte aprobación popular, fue una de las más difíciles de conseguir por un neoliberalismo puro tan arraigado y exigente de disciplina fiscal.

En México, por otra parte, cuando fue posible la concertación de un “pacto social” en los años cuarenta fue sólo posible bajo el paraguas del partido único, fuerte que concentró hacia sí las principales

uniones laborales, organizaciones sindicales y empresariales de manera un tanto obligada y autoritaria. En contraste, cuando el descontento popular había tomado presencia en los años setenta durante el gobierno de Echeverría, la misma intención de pactar fue un fracaso acelerando la caída del mismo sistema de bienestar y de sustitución de importaciones.

Como lo ha demostrado el caso de Suecia, la confianza en el gobierno y las instituciones es fundamental para el desarrollo de sistemas de bienestar. En primer lugar, se necesita transparencia y rendición de cuentas para que la gente confíe en que el gobierno está haciendo un responsable uso de los recursos, un sana administración de los impuestos. En segundo lugar, es necesario que la actuación del gobierno sea responsable de manera que la gente confíe que la estrategia coyuntural a seguir es respaldada por la autoridad gubernamental y se le responsabiliza de los resultados obtenidos.

Mucho se ha debatido en si mucho Estado o poco Estado es la mejor solución para el desarrollo económico y social de las sociedades contemporáneas, cuando más bien, el centro medular del asunto es y ha sido la satisfacción de los intereses del grupo en el poder, si es permitido decir, de los dueños del sistema capitalista, los que va a utilizar, según a conveniencia, la estrategia neoliberal o de bienestar que más convenga contextualmente para conseguir la reproducción de sus capitales.

Se ha registrado un dramático pasaje del Estado-protector, encargado de defender el eslabón más débil de la cadena social (los asalariados), a un Estado que tiende a desregular el mercado laboral. Se trata de impedir que los empresarios sean afectados en su competitividad por una fuerza de trabajo demasiado "consentida", o sea, estable y protegida". En síntesis, se termina con todo tipo de representación social y política, siendo la relación Estado-sociedad civil transformada o anulada, mediante el miedo, donde los ciudadanos ya no tienen sentido de ser. No obstante, el grupo privilegiado de empresarios, mantiene una relación pública y asociativa con el Estado.²⁰⁸

Y no es que el Estado se minimice del todo, según el neoliberalismo, sino que solamente se retira de la esfera de influencia económica en manos de las élites, y pasa a ser el guardián de sus libertades financieras y el instrumento de legitimación de las arbitrariedades neoliberales frente a una sociedad, ahora individualista, "porque es necesario un órgano que frene la oscura tendencia pasional de los hombres a rebelarse contra el orden existente".²⁰⁹

²⁰⁸ Viviana Cádiz A. "Las transformaciones del Estado en Chile a fines del siglo XX" en *Crítica*, Chile, Otoño 2003 [en línea], http://www.critica.cl/html/ciencias_sociales/cadiz_01.htm

²⁰⁹ Tomás Moulian, "El páramo del ciudadano" en *Chile Actual: Anatomía de un mito*, LOM-ARCIS, Santiago, Chile, 1998, disponible en: <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/txt-moulian01.htm>

El Estado ocupa todos los recursos de terror para consolidar el desarrollo "hacia afuera", privilegiando el capital externo, y una política no redistributiva. Además reforma el territorio (regionalización y descentralización), las relaciones asociativas, y las políticas públicas (salud, educación, previsión).

Los retos parecieran ser únicamente para el Estado, y si lo son en tanto que es la institución central, pero también son para la sociedad en cuanto allí reside la soberanía (en el "papel") y para el sector privado, empresarial, que detenta el poder soberano *real*. No es aquí lugar para enumerar las responsabilidades y derechos de cada uno, pero si mencionar que si en el papel la soberanía reside en el pueblo, como está expresado en la Constitución, debería buscarse su bienestar. Por otra parte, las élites políticas y económicas difícilmente voluntariamente permitirán ver reducidas sus arcas para el beneficio de las mayorías; de esta manera, la intervención del Estado resulta necesaria, imprescindible. El caso sueco en este sentido es ilustrativo. Los impuestos que pagan son progresivos, de manera que el que gana más, paga más. Así, es posible que las personas mantengan un nivel de vida mejor.

Esto es posible aprender en la experiencia latinoamericana. Con políticas redistributivas y solidarias con los que menos tienen, es posible en el largo plazo, mejorar las condiciones de vida de la población y revertir las brecha desigual de los ingresos, y más aún con esperanza, dejar de reproducir las relaciones de explotación-dominación existentes.

Lo que es seguro, y claramente expuesto por diversos expertos y académicos, es que eso no se logrará con el actual proyecto neoliberal. El Estado ha cometido errores, eso es claro, pero no se pone en duda su necesaria intervención.

El avance material y económico logrado tiene su fuente más bien en la violación abierta o sibilina del supuesto orden liberal globalizado, realizada por gobiernos urgidos de algún giro social y productivo ante el reclamo irritado de poblaciones sacrificadas en el altar del cambio global por demasiado tiempo. Así lo muestran las historias recientes de Chile o Brasil, y la saga discreta de Costa Rica o Uruguay, donde contra viento, marea y veleidades tecnocráticas, pudo conservarse o reditarse un sistema de bienestar con Estado interventor.²¹⁰

Ahora, ¿cuál ha sido la suerte del Estado de bienestar? Es innegable que no se ha podido eliminar de raíz, a pesar de los intentos de recortarlo o reducirlo. La sociedad –y el mismo sistema económico- lo necesitan en tanto que ha sido el medio de mantener reproduciendo "la mano de obra" humana, garantizar la paz social y la satisfacción de las necesidades sociales. ¿Será posible encontrar otra alternativa al Estado de bienestar que garantice esto mismo? Si es así, será necesario un instrumento, que

²¹⁰ Rolando Cordera Campos, "Las horas del reloj", *La Jornada*, 28 de febrero de 2010, [en línea], <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/28/index.php?section=politica&article=017a2pol>, [Consulta: 21 noviembre 2010].

salga del mismo sistema capitalista, que permita hacer un frente o contrarreste las innatas contradicciones del sistema contra los embates a la sociedad.

No quiero pretender que el sistema capitalista sea universalmente generoso, ni más que pueda ser equitativo o justo, pues siempre tiende a beneficiar a un solo grupo social, usualmente al dueño del capital (pues es fiel a su maestro), pero si es posible que desde arriba y desde abajo sea uno consciente de las contradicciones, de las injusticias del sistema y se abogue por una mejora en las condiciones de vida, en los términos de intercambio y en las formas de promover la justicia económica y social de una manera integral.

¿Qué tan vigente es entonces pensar en el Estado de bienestar en Suecia, Chile y México? Como se ha tratado en esta investigación, considero que sigue siendo muy vigente ahora como hace treinta años, incluso más ahora y especialmente porque los recortes a la seguridad social amenazan, no sólo a las generaciones futuras la provisión de dichos servicios, sino incluso a la sociedad actual.

Es vigente en cada uno de los casos pero de una manera distinta. En Suecia, por ejemplo, hablar del Estado de bienestar con un sueco sigue siendo tema de conversación importante, aunque crítico. Por una parte, los retos de la migración, la carga tributaria más alta del mundo y las voces individualistas (de la libertad individual) han puesto en tela de juicio la viabilidad y futuro del Estado de bienestar; por otra parte, el arraigo nacional del Estado de bienestar es tal que, como tradición, es muy difícil concebir otro sistema de servicios de bienestar tan efectivo y eficaz pues “es frecuente escuchar a los suecos decir: yo prefiero pagar mis impuestos en vez de tener que contratar servicios privados de salud, jubilación y estudios”²¹¹, los cuales, por cierto, suelen ser de igual o menor calidad que los ofrecidos por el Estado.

Pareciera que la derecha ideológica ha ganado terreno recientemente y se ha ampliado la opinión, particularmente entre los jóvenes, de que el Estado de bienestar es un estorbo y de que se pagan muchos impuestos para lo que se obtiene en retorno. La visión de muchos analistas es más bien que hay una enorme exageración en la manera como expresan los cambios en la región, y que lo que priva hoy en día es una pasividad alarmante que permite cualquier tipo de falsedades.²¹²

En Chile, la cuestión es diferente. Los retos que enfrenta el Estado chileno en la actualidad, como el caso mexicano, es en la necesidad de aumentar y fortalecer el endeble sistema de bienestar existente para hacerlo más incluyente y eficiente. Los esfuerzos ya empezaban a hacerse desde que la Concertación tomó el mando de la transición democrática, pero los intereses rentistas de la vieja

²¹¹ Osvaldo Salas y César Villanueva, *La Encrucijada del Bienestar: Política, Economía y Cultura*, México, UNAM-FCPyS, 2007, p.179.

²¹² *Ibíd.*, p. 204.

oligarquía que mantuvo a Pinochet en el poder obstaculizan cualquier intento de beneficiar a la creciente población marginada del Estado de bienestar. Uno de los casos representativos en este sentido fueron los intentos progresistas de Bachelet por el pueblo desde el inicio de su presidencia, que rápidamente fue tachada de populista e irresponsable.

En el caso de México, mucho más puede decirse, en tanto que nuestro país ha sido objeto de tantos cambios en el sistema de seguridad social. Baste pensar en las reformas a la Ley de Seguridad Social y del ISSSTE que cambiaron los regímenes de jubilación y pensiones y que prontamente obtuvieron respuesta negativa de la sociedad pero aún así se llevaron a cabo “haiga sido como haiga sido”. Por otra parte, las recientes declaraciones del titular del IMSS, Daniel Karam, acerca de la precariedad de los fondos de la institución para pagar las pensiones de sus jubilados; los cambios en los años de jubilación y la insurgencia de *alternativos*, pero no mejores, sistemas de salud no contributivos como el Seguro Popular.

Lo cierto es que con un “Estado de bienestar” como el actual, la pobreza en América Latina se seguirá reproduciendo, como lo viene haciendo desde la época más o menos pacífica y soberana de inicios del siglo XX, si se sigue omitiendo el desarrollo integral de la gran mayoría pobre –casi 50% de pobres en México- y se sigue privilegiando los intereses de los grupos elitistas en el poder, que no hacen mas que buscar y acumular más. En estos grupos se añaden los que han asaltado las estructuras de poder político y económico a través de la comercialización ilegal de narcóticos, que a mi parecer, no son más que consecuencia de la acentuación de las desigualdades económicas y sociales; grupos que aprovechan el negocio ilícito para poner en jaque a los gobiernos y a la población civil con una interminable guerra de terror, entre cárteles y contra el gobierno, por acaparar los mercados de droga: los piratas del siglo XXI.

Al fin y al cabo, ¿del desarrollo de quién se está hablando? Si es de las élites en el poder, seguramente que el neoliberalismo cae como “anillo al dedo”, pero si hablamos acerca de más de la mitad de la población, que vive precariamente o en situación de extrema pobreza, creo que hay que cambiar el discurso y la estrategia, porque aquella, más que disminuir las desigualdades, las acentúa.

Conclusiones.

- El Estado de bienestar en las economías europeas de la posguerra fue exitoso gracias a las favorables condiciones económicas de la coyuntura internacional, entre 1945 y 1970. Fue precisamente el mismo periodo de origen y consolidación del sistema de bienestar en los países latinoamericanos con la expansión del modelo de sustitución de importaciones, proteccionista, nacionalmente orientado.
- El impacto del Estado de bienestar no fue el mismo en ninguno de los tres casos estudiados. En Suecia, fue un éxito hasta fines de la década de los ochenta desde cuando se ha venido criticando y recortando, pero a pesar de ello, subsiste y seguirá existiendo en el futuro previsible. En Chile, fue adoptado un sistema de bienestar que duró y se intentó expandirlo entre los años sesenta, pero después fue desmantelado casi por completo por la dictadura y la implementación de políticas neoliberales. En México, las políticas e instituciones del Estado de bienestar continuaron su expansión hasta la década de los setenta cuando las recesiones y la incapacidad del Estado mexicano de hacer frente a los nuevos retos se lo impidieron. Aun así las estructuras del bienestar aún subsisten pero están siendo reducidas por el Estado y altamente demandadas por la sociedad. Además, el modelo de bienestar sueco fue universalista, mientras que los modelos de México y Chile fueron excluyentes, residuales y limitados; más cercanos al modelo continental y/o mediterráneo de Europa.
- El Estado de bienestar es aún vigente tanto en Suecia como en Chile y en México, pero recortado, reducido, por causa de las políticas neoliberales que han exigido a los gobiernos la minimización de la intervención estatal en los procesos productivos, reduciendo su papel a la administración estable de las variables macroeconómicas y la promoción de un ambiente proclive a los negocios y la inversión (como la seguridad, la estabilidad popular, el autoritarismo vestido de “democracia”, etc.)
- El Estado de bienestar seguirá siendo vigente en los próximos años hasta que no se establezca una nueva forma de subsanar y cumplir con las necesidades sociales y reducir las desigualdades en el actual modo de producción capitalista.
- El Estado de bienestar requiere para su buen funcionamiento una democracia sólida, madura. La democracia es condición indispensable que garantiza que las necesidades sociales serán

atendidas, que la sociedad tiene la capacidad y el derecho de demandar del gobierno justas políticas y medidas de bienestar social y trabajo.

- La democracia, a su vez, requiere de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en lo que se refiere a la administración de las contribuciones fiscales. Una democracia madura no es inmune a la corrupción, pero es menos vulnerable. México y Chile aún están en el periodo de “construcción” de la democracia. Suecia, a pesar de no ser una república o una federación, sino una monarquía parlamentaria, va más adelante en este sentido.
- Uno de los más grandes problemas, han acordado expertos, es la corrupción política, que se filtra hacia todas las capas de la población. La corrupción es un cáncer para la democracia, acentúa las injusticias e impide cualquier tipo de reforma, cualquier tipo de cambio que altere su status quo. La corrupción no es algo nuevo en México ni en Chile, pero es necesario, para la construcción de una democracia que permita el desarrollo nacional, de purgas contra la corrupción
- Otro de los males de las sociedades es la pobreza, la cual ha incrementado de manera especial en los países latinoamericanos según un estudio de la CEPAL entre 2006 y 2008 (véase capítulo 4). La crisis económica de 2008 aceleró el empobrecimiento de amplias capas de la población, pero ha sido responsabilidad de los Estados establecer medidas antipobreza para evitar un mayor empobrecimiento. Es el caso de México en especial, que contribuyó con 50% de pobres a la nueva cantidad en América Latina. Si no es posible otorgar oportunidades de empleo, condiciones de vida óptimas con un Estado de bienestar eficaz, sensible a las necesidades sociales, el país será cada vez más propenso a exportar personas a Estados Unidos en lugar de productos de calidad, y/o llevar de la mano a miles de jóvenes sin oportunidades de educación y empleo a las filas del crimen organizado.
- La intervención del Estado es trascendental para la promoción de políticas benevolentes con las necesidades sociales, tales como la aplicación de programas sociales y las políticas de redistribución del ingreso, que son imprescindibles para el actual estado de desigualdades y pobreza que aqueja a los países latinoamericanos, que el mercado no ha podido y no podrá reducir, sino acentuar.
- Con el apoyo de la globalización, las políticas neoliberales han podido ser exportables y adaptadas a distintos países con casos de desarrollo muy diverso. Éstas han afectado, de una misma manera, las estructuras económicas y sociales existentes. Tal es el caso de Chile y de México, países que adoptaron las recomendaciones del “Consenso de Washington” y han

experimentado el detrimento de las condiciones de vida de su población porque las políticas están enfocadas en el desarrollo “hacia afuera”, sin proteger ni incentivar la industria nacional. Esto ha mellado también su capacidad de superar las crisis económicas internacionales y de aplicar mecanismos eficientes de reducción de las desigualdades y la pobreza.

- El crecimiento económico de un país debe ser paralelo a la búsqueda de la equidad. El pensamiento neoliberal nos ha reforzado que, como resultado “natural” del crecimiento económico, vía liberalización económica, llegaría el capital suficiente para permear a todas las capas sociales. No es primero crecimiento y luego equidad; es crecer y distribuir. Lo que las experiencias de los tres casos nos enseña es que el desarrollo es asequible cuando el crecimiento y la equidad van de la mano, son condición uno del otro. No hay posibilidad de promover la equidad sin crecimiento económico, eso es seguro; pero tampoco es posible crecer sin condiciones equitativas en la sociedad y en la distribución de la riqueza. Esto último trae confianza, esfuerzo, productividad y competitividad.
- La redistribución del ingreso es posible con una contribución fiscal mucho mayor que la que actualmente los países latinoamericanos mantienen (menor a 20%). Una reforma fiscal, que obviamente aumentará el porcentaje de tributación y probablemente acompañe una molestia en la población, debe ser acompañada de una estrategia de redistribución clara, consistente y real con las verdaderas prioridades de la población y no de los intereses privados.
- Es necesario un nuevo pacto social que comprometa un proyecto de nación. Es el caso de Chile y de México. Esto, si bien no fue en gran manera desarrollado en el estudio, si complementa la necesidad de una estrecha relación de consenso y cooperación entre el gobierno, las organizaciones civiles-sociales-laborales y el empresariado. Es un pacto social con un proyecto de nación de largo plazo, más allá de intereses u objetivos a corto plazo. Esto, por supuesto, requiere de voluntad política y poner atención a la voluntad popular.
- Es condición indispensable para el crecimiento económico la creación de empleos; empleos formales y oportunidades de acceso a seguridad social, no asistencia solamente. Esto es necesario para las actuales necesidades de la población mexicana y chilena, pero también de la sueca, que han experimentado una fuerte recesión económica desde 2008 y visto los índices de desempleo en niveles históricos; sin embargo, las estrategias del Estado por incentivar el empleo deben ir más allá que la creación de empleo temporal o precario.

- Es necesaria la inversión en capital social. La experiencia sueca nos ha enseñado que la inversión en las personas no se ha ido a un saco roto. Hoy en día, la inversión que Suecia ha hecho en educación, ciencia y tecnología (siembra), le ha traído grandes dividendos (cosecha), pues no sólo es uno de los países con el mejor índice de desarrollo humano (véase tabla 1 de anexos), sino que lleva también la vanguardia en innovaciones científico-tecnológicas y, el nivel y calidad de la educación es sobresaliente.
- En México, los actuales programas objetivos de pobreza que se han implementado en los últimos 5 sexenios en México no han podido atacar el problema de la pobreza de raíz puesto que sólo se dirigen a una minúscula población objetivo, con un reducido presupuesto y con la intención de solventarles las necesidades más urgentes de vida. Se convierte esto, más bien, en dinero echado a un saco roto pues no se hacen inversiones en el “capital social”; es decir, inversiones en la gente y en sus oportunidades de desarrollo en el largo plazo. De la misma manera, el desarrollo social que han emprendido en los últimos años es de carácter residual, en detrimento de los propios sistemas de bienestar y con el fin de apagar la pobreza extrema, en lugar de luchar contra las verdaderas causas de ella.
- La democracia está aún en “construcción” en Chile, pero también en México, donde los procesos democráticos siguen poniéndose en tela de juicio, vulnerables al fraude, la corrupción, el “dedazo” y el tráfico de influencias. A pesar de transitar a la democracia a penas en la década de los noventa, Chile parece más avanzado en ese sentido que México, permitiendo que por primera vez ocupara la silla presidencial una mujer en 2006, de ideología claramente socialista y proclive a adoptar políticas progresistas. En una democracia hay alternancia, hay cambio de gobierno de diferente ideología, se hacen escuchar las voces de la población y realmente se hace la voluntad popular.
- En México se requiere una redefinición de la seguridad social y de su financiamiento, así como de su cobertura. Hemos visto que una de las iniciativas del Estado mexicano, en cuanto a política social, es crear programas de asistencia social para cubrir a la población fuera de la protección social formal, si es que ya no es posible financiar las instituciones de seguridad sociales que son contributivas por el mismo trabajador y por el empleador, con o sin subsidio gubernamental. Sin embargo, ese tipo de programas universalistas que el gobierno promueve en la actualidad no son contributivos, lo que exige para su subsistencia, más recursos del Estado tal vez de lo que puede costarle subsidiar y rescatar las instituciones formales de seguridad social.

Anexos comparativos.

Tabla 1. Principales indicadores sociales y demográficos.			
	Suecia	Chile	México
<i>Población</i>	9,393,648 (08/2010)	16,601,707 (2010)	111,211,789 (2010)
<i>Crecimiento Poblacional</i>	0.158 %	0.881 % (2010)	1.13% (2010)
<i>Esperanza de vida al nacer</i>	80.86 años	77.34 años (2010)	76 años (2010)
<i>Tasa de natalidad</i>	1.01%	1.464% (2010)	1.97% (2010)
<i>Tasa de fertilidad</i>	1.67 hijos por mujer	1.9 hijos por mujer (2010)	2.31 hijos por mujer (2010)
<i>Alfabetización</i>	99% (2003)	95.7% (2002)	86.1% (2005)
<i>Escolaridad (años)</i>	16 años (2006)	14 años (2006)	13 años (2006)
<i>Gasto público en educación</i>	6.7% PIB (2007) decreció	3.4% PIB (2007) aumentó	4.8% PIB (2007) decreció
<i>Gasto público en salud</i>	7.4% PIB (2007)	3.7% PIB (2007)	2.7% PIB (2007)
<i>Migración/Emigración</i>	0.168% inmigración	ND	0.36% emigración
<i>Tasa de mortalidad</i>	1.02%	0.584% (2010)	0.48% (2010)
<i>Índice Gini¹</i>	25 (2006)	52 (2006)	48.1 (2006)
<i>Índice de Desarrollo Humano (IDH)²</i>	0.885 (2010) 9° lugar mundial	0.783 (2010) 45° lugar mundial	0.750 (2010) 56° lugar mundial
<i>Índice de Desigualdad de Género (IDG)³</i>	0.212 (2008)	0.505 (2008)	0.576 (2008)

Fuentes: Estadísticas Suecia, www.scb.se; Agencia Central de Inteligencia, www.cia.gov; *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Nueva York, PNUD; Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano (PNUD), <http://hdr.undp.org/es/datos/perfiles/>

¹ El Índice Gini de ingresos se mide entre 0 y 100. Un valor de 0 representa absoluta equidad y 100 absoluta desigualdad.

² Desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza el IDH como la principal herramienta para medir el desarrollo humano. Este índice fue diseñado para registrar avances en tres dimensiones fundamentales: vivir una vida larga y saludable (dimensión medida por la esperanza de vida al nacer), la adquisición de conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad (dimensión medida por las tasas de alfabetización y de matriculación escolar) y la disponibilidad de los ingresos necesarios para mantener un nivel de vida digno (dimensión medida por el producto interno bruto –PIB– per cápita ajustado por paridad del poder de compra). Para cada una de esas tres dimensiones se calcula un índice, y el promedio simple de los tres índices da como resultado el valor global del IDH. Véase *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Nueva York, PNUD, p. 25

³ Índice de Desigualdad de Género es un índice compuesto que mide la pérdida de logros en tres dimensiones del desarrollo humano: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, debido a la desigualdad entre hombres y mujeres.

	Suecia	Chile	México
<i>PIB, precios corrientes (millones)</i>	USD\$352, 593.1 (2009)	USD\$243,195.9 (2009)	USD\$1, 535, 187.7 (2009)
<i>Crecimiento PIB</i>	-0.2 (2008) -5.1% (2009)	3.1% (2008) -1.7% (2009)	1.34% (2008) -6.5% (2009)
<i>PIB per cápita</i>	USD\$ 36,139 (2008)	USD\$14,780 (2008)	USD\$14, 192 (2008)
<i>Moneda</i>	Corona sueca (SEK)	Peso chileno (CLP)	Peso mexicano (MXP)
<i>Paridad</i>	1 USD = 6.56304 SEK	1 USD = 478.950 CLP	1 USD = 12.425 MXN
<i>Tasa de desempleo</i>	7.4% (2010)	9.6% (2009)	5.5% (2009)
<i>Tasa de inflación</i>	-0.3% (2009)	1.5% (2009)	3.6% (2009)

Fuentes: Statistical Centralbyrån, www.scb.se (Suecia); Agencia Central de Inteligencia, www.cia.gov; convertidor de paridades www.xe.com/; Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano (PNUD), <http://hdr.undp.org/es/datos/perfiles/>; Estadísticas OECD <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

<i>País</i>	Suecia	Chile	México	
<i>Nombre Oficial</i>	Reino de Suecia (<i>Konungariket Sverige</i>)	República de Chile	Estados Unidos Mexicanos	
<i>Tipo de Gobierno</i>	Monarquía Hereditaria Parlamentaria	República unitaria, democrática	República federalista, democrática	
<i>Constitución</i>	Reforma de 1975 (data de 1809)	1980; efectiva en 1981	1917	
<i>Jefe de Estado</i>	Rey Karl XVI Gustav (desde 1973)	Sebastián Piñera (2010-14), Jefe de Estado y de gobierno	Felipe Calderón (2006-12), Jefe de Estado y de gobierno	
<i>Jefe de Gobierno</i>	Primer Ministro Fredrick Reinfeldt	No aplica	No aplica	
Poder Ejecutivo	<i>Periodo</i>	4 años	4 años	6 años
	<i>Gabinete</i>	14 ministerios (21 ministros)	19 secretarías de Estado	20 secretarías de Estado

Un estudio comparado de la vigencia del Estado de bienestar en Suecia, Chile y México

Poder Legislativo	<i>Cámaras de representantes</i>	<i>Riksdag</i> o Parlamento (Unicameral)	Congreso Nacional: Senado y Cámara de Diputados	Congreso de la Unión: Senado y Cámara de Diputados
	<i>Elecciones</i>	cada 4 años	Diputados: 4 años Senadores: 8 años	Diputados: 3 años Senadores: 6 años
	<i>Número de representantes</i>	349 Diputados	120 Diputados 38 Senadores	500 Diputados 128 Senadores
Poder Judicial	<i>Corte Suprema</i>	Suprema Corte de Justicia, Cortes de apelación y distritales	Corte Suprema de Justicia	Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<i>Elecciones</i>	Elegidos hasta su retiro	Cada 12 años, los elige el Presidente	Cada 15 años, los elige el Congreso
	<i>Ministros</i>	6 de apelación, 53 distritales	21 ministros	11 ministros

Fuentes: Agencia Central de Inteligencia, www.cia.gov, Parlamento sueco www.riksdagen.se y Oficina del gobierno de Suecia www.sweden.gov.se

Fuentes consultadas.

Bibliografía.

Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, UNAM/Facultad de Economía, 2003

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo*. Colombia, Banco Mundial, 2005.

Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo global*, Trad. Rosa S. Carbó, Barcelona, Paidós, 2008.

Beveridge, William, *Las bases de la seguridad social*, Trad. Teodoro Ortíz, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Boje, Thomas P. & Sven E. Olsson Hort (ed) *Scandinavia in a new Europe*, Norway, Scandinavian University Press, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1986.

Country Profile 2008: Sweden. *Economic Policy*. The Economist Intelligence Unit, 2008.

Dion, Michelle L., *Workers and Welfare: comparative institutional change in the twentieth-century Mexico*, Pittsburg, University Press, 2010.

Elshult, Alv, Erik Höök y Hans Risberg, *La vida económica de Suecia*, Estocolmo, Instituto Sueco, 1952.

Enciclopedia Larousse, 2007.

Esping-Andersen, Gøsta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel, 1999.

Ffrench-Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile, Argentina, Siglo XXI editores*, 2004.

Foley, Bernard V., *European economies since the WWII*, London, MacMillan, 1998.

Funk & Wagnalls, *College Standard Dictionary*, Chicago, Willcox & Follett, 1943.

Giddens, Anthony, Patrick Diamond & Roger Liddle, *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, 2006.

Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-12*, México, Segundo Informe de Ejecución, 2008.

- Goñi, José, *Democracia, Desarrollo y Equidad: la experiencia de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos*, Estocolmo-Venezuela, Centro Internacional del Movimiento Obrero de Suecia, Nueva Sociedad, 1990.
- Gough, Ian, *Economía Política del Estado de Bienestar*, Madrid, H. Blume, 1982.
- Gstöhl, Sieglinde. *Reluctant Europeans: Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*. Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 2002
- Hadenius, Stig, *Swedish Politics During the 20th Century: Conflict and Consensus*, Suecia, Instituto Sueco, 1985.
- Held, David, *Pacto Global*, México, Taurus, 2005.
- Kautto, Mikko, *Nordic Welfare States in the European Context*, London, Routledge, 2001.
- Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1951.
- Kleinman, Mark, *A European Welfare State?: European Union Social Policy in Context*. Hampshire, Palgrave, 2002.
- Kusnir, Liliana, *La política social en Europa*, México, M.A. Porrúa, 1996.
- Levy, Santiago, *Good Intentions, bad outcomes: Social policy, informality and economic growth in Mexico*, Washington, D.C: The Brookings Institution, 2008.
- Magnusson, Lars, *An economic history of Sweden*, London & New York, Routledge, 2000.
- Martínez de Pisón, José, *Políticas de Bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de la Rioja, 1998.
- Moreno, Luis, *Ciudadanos precarios: La 'última red' de protección social*, Barcelona, Ariel, 2000.
- O'Hara, Phillip Anthony, *Encyclopedia of Political Economy*, NY & London, Routledge, 1999.
- Ochando Claramunt, Carlos, *El Estado de bienestar: Objetivos, modelos y teorías explicativas*, España, Ariel, 1999.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, 1ª edición, México, Patria-CNCA, 1990.
- Oficina del Primer Ministro, *The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs: Progress Report 2007*, Västerås, Edita, 2008.

Olave Castillo, Patricia, *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas/Ediciones El Caballito, 1997.

Orozco, José Luis y Consuelo Dávila (Comp.), *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara/UNAM, 1997.

Pierson, Christopher, *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*, Pennsylvania, State University Press, 2007.

Riesco, Manuel (ed.), *Latin America: a new developmental welfare state model in the making?*, Nueva York, UNRISD, 2007.

Salas, Osvaldo y César Villanueva, *La Encrucijada del Bienestar: Política, Economía y Cultura*, México, UNAM-FCPyS, 2007.

Salinas de Gortari, Carlos, *et. al., El Liberalismo Social I*, México, Cambio XXI, 1992.

Sandmo, Agnar, “The Welfare State: a theoretical framework of justification & criticism” en *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, 1998.

Semo, Enrique, *Un siglo de revoluciones, sueños y pendientes*, México: Praxis, 2003

Hemerografía.

Arter, David, “A Nordic model of government”, *Scandinavian Politics Today*, Manchester University Press, 1999.

Demetrio Boersner, “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, *Nueva Sociedad*, 197, mayo-junio 2005, pp. 100-113, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3262_1.pdf

Lindvall, Johannes y Bo Rothstein, “Sweden: The Fall of the Strong State”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29, No.1, 2006.

Moreira, Carlos, “Giros y dilemas contemporáneos de la izquierda en América Latina”, en *Stockholm Review of Latin American Studies*, No. 3, Diciembre 2008, pp. 57-63, disponible en www.lai.su.se/gallery/bilagor/SRoLAS_0812_kap5.orgweb.pdf

Murray, Richard, “Sweden’s welfare state”, *Inroads*, verano, 2004.

Ordóñez Barba, Gerardo, “El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”, *Región y Sociedad*, Vol. XIV, No. 24, México, 2002.

Scharpf, Fritz W., “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options”, Working Paper, Max Planck Institute for the Study of Societies, Septiembre, 1999

Recursos Electrónicos.

Aduana México, “Tratados de Libre Comercio suscritos por México” [en línea], septiembre 2006, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/Descargas/Guia_Importacion/GI07_06.pdf [Consulta: 6 diciembre 2010]

Agencia Central de Inteligencia, www.cia.gov;

Buch-Andersen, Thomas, “Analysis: Sweden changes direction” en *Noticias BBC*, Malmö, Suecia (en línea), 18 de septiembre de 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5356402.stm>, [consulta: 27 octubre 2010]

Cádiz A., Viviana, “Las transformaciones del Estado en Chile a fines del siglo XX” en *Crítica*, Chile, Otoño 2003 [en línea], http://www.critica.cl/html/ciencias_sociales/cadiz_01.htm

Central Unitaria de Trabajadores (CUT), <http://www.cutchile.cl/>

Cid, Omar, “Algunas tesis sobre el gobierno de Sebastián Piñera”, Revista electrónica *Rebelión*, 21/05/2010, [en línea], <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=106196>, [consulta: 20 noviembre 2010].

Confederación de Empresas Suecas (*Svenskt Näringsliv*). http://www.svensktnaringsliv.se/english/;jsessionid=2B64BC1BEC4DFE536FF292851E469CB5?csref=_umk_english, [Consulta: 10 mayo 2010]

Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), <http://www.cpc.cl/>

Convertidor de paridades www.xe.com/;

Cordera Campos, Rolando, “Las horas del reloj”, *La Jornada*, 28 de febrero de 2010, [en línea], <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/28/index.php?section=politica&article=017a2pol>, [Consulta: 21 noviembre 2010].

Esping-Andersen, Gøsta & John Myles, *The Welfare State and Redistribution*, disponible en: http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare_state.pdf

Estadísticas OECD <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

Estadísticas Suecia, *Statistical Centralbyrån*, www.scb.se;

Faher, Nicole, “Sweden” (en línea), www.pitt.edu/~heinisch/ca_swed.html, [consulta: 27 octubre 2010]

George, Vic y Peter Taylor-Gooby, *European Welfare Policy: Squaring the Welfare*, New York, Circle St.Martin's, 1996, disponible en http://www.pitt.edu/~heinisch/ca_swed.html

González Amador, Roberto, “Mexicanos, 50% de los nuevos pobres”, *La Jornada*, 22 de abril de 2010, [en línea], <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/22/index.php?article=002n1pol§ion=politica>, [consulta: 7 diciembre 2010].

Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano (PNUD), <http://hdr.undp.org/es/datos/perfiles/>

Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, Nueva York, PNUD;

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Estadísticas, México [en línea], <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, [Consulta: 3 diciembre 2010]

Johans Norberg, “Swedish Models”, *National Interest*, summer 2006, (en línea), <http://nationalinterest.org/article/swedish-models-869>, [consultado el 27 de octubre de 2010]

Landsorganisationen (LO), www.lo.se

Mathus Robles, Marco Aurelio, “La Lucha contra la Pobreza en México”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 109, 2009. [en línea] <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>, [Consulta: 6 diciembre 2010]

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *Estudio comparativo de los sistemas de seguridad social con tradición bismarckiana y de tipo berveridgiano, al ejemplo de dos países: Austria y México*, presentación para el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, s/año; [en línea], <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/UNAM/iiij/ponencias%20300104/mesa6/175s.pdf>, [consultado:15 de julio de 2010]

Moulian, Tomás, “El páramo del ciudadano” en *Chile Actual: Anatomía de un mito*, LOM-ARCIS, Santiago, Chile, 1998, disponible en: <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/txt-moulian01.htm>

Oficina de la Organización Panamericana de Salud, *Línea del Tiempo de la Atención a la Salud en México, 1902-2002*, OPS (Oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, OMS), Representación en México, [en línea], <http://www.mex.ops-oms.org/contenido/linea.htm>, [Consulta: 2 diciembre 2010].

Oficina del gobierno de Suecia www.sweden.gov.se

Parlamanto Sueco, http://www.riksdagen.se/templates/R_SubStartPage_____12078.aspx

Parlamento sueco www.riksdagen.se

Posada, Miriam y Julio Reyna, “Hay más pobreza, pero con mejor distribución del ingreso”, *La Jornada*, 2 diciembre 2010, [en línea], <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/02/index.php?section=economia&article=032n1eco>, [consulta: 7 diciembre 2010]

Ramírez Chávez, Mario, “Keynes y el Estado de Bienestar” *Ciencia Política y Administración Pública*, artículo académico, portal estudiantil de Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 8 noviembre 2008, [en línea], <http://www.politicas.unam.mx/sae/portalestudiantil/politica-administracion/articulos-academicos/html/KeynesEdoBienestar.htm> [Consulta: 31 agosto 2010].

Román, Ricardo, *Estado de bienestar*, blog personal, [en línea], 19 de abril de 2007 <http://www.ricardoroman.cl/content/view/632/Estado-de-Bienestar.html>, [Consulta: 20 septiembre 2010].

s/a, "México necesita un nuevo pacto social", *El Universal*, 31 de octubre de 2010, [en línea], <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35773.html>, [consulta: 1 noviembre 2010]

Tagle Martínez, Martha A., “Los prototipos del Estado de Bienestar: el Estado frente a la seguridad del ciudadano”, [en línea], <http://www.fusda.org/Revista17%20y18/LOS%20PROTOTIPOS%20DEL%20ESTADO%20DE%20BIENESTAR.pdf>, [Consultado: 31 de agosto de 2010].

Tor Wennerberg, *Undermining the Welfare State in Sweden*, (en línea), www.zmag.org/zmag/articles/june95wennerberg.htm, [consulta: 5 diciembre 2007]

Trägårdh, Lars, *European Integration and the Question of National Sovereignty: Germany and Sweden, 1945-1995*, Berkeley, Center on German and European Studies/University of California, 1996.

Zapatero Gómez, Virgilio, “Tres visiones sobre el EB” en *Sistema*, no.80-81, Noviembre, 1987.