

LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS PROCESOS
DE DEMOCRATIZACIÓN Y FORMACIÓN
DE BLOQUES ECONÓMICOS.
ESTUDIO DE CASO DE MÉXICO Y DE ESPAÑA

Héctor Alejandro Ramos Chávez*

CEIICH-UNAM

En este artículo se aborda la configuración y articulación de las políticas sociales, tomando en consideración dos elementos analíticos: el grado de democratización política, por un lado, y los procesos de integración económica regional por el otro. Partiendo de estas dos variables se realizan dos estudios de caso, el de México y el de España. Estos estudios de caso se llevan a cabo mediante el análisis del papel que ha tenido la política social a partir de los procesos de democratización política y la integración económica regional de ambos países. Las conclusiones obtenidas nos demuestran que el impacto, de las variables analizadas, ha sido muy distinto para los dos países.

(Política social, pobreza, democracia, globalización, bloques económicos y gobernabilidad)

INTRODUCCIÓN

El nacimiento y progresiva configuración de una sociedad de ámbito mundial con nuevas características y contradicciones y, a la par, con urgentes necesidades a las que hay que dar respuesta implica un necesario replanteamiento de ciertos aspectos de la atención al desarrollo y a la política social. Por lo mismo, resulta oportuno reflexionar sobre el futuro inmediato de la misma y sobre las transformaciones posibles en algunos de sus ámbitos concretos de intervención.

* alexharch@gmail.com

No importando que el derecho al desarrollo tenga, en la actualidad, carácter universal, la mayor parte de estos problemas están vinculados con las dificultades existentes para hacer realidad un desarrollo humano, sostenible y participativo, para todos. La dificultad de un desarrollo social sustentable niega en estos momentos las posibilidades vitales de millones de seres humanos y es, a la par, efecto y causa de crecientes situaciones de marginación social y de inestabilidad política que, en un mundo interdependiente, afectan a la estabilidad de todo el conjunto.

Las diferencias y desigualdades espaciales y sociales son inherentes a cualquier agrupación humana, la principal y peor consecuencia derivada de ellas son la manifestación de la pobreza. Los términos desigualdad y pobreza no son sinónimos, pero están muy relacionados ya que la existencia del primero suele conllevar la aparición del segundo.

El fenómeno de la pobreza así como su análisis y manejo político no se someten exclusivamente a factores y agentes únicos o invariables, por el contrario, obedecen a una multitud de variables, esos sí, interconectadas y dinámicas entre sí. Por ello es importante hacer un estudio minucioso de la sociedad que se analiza teniendo en cuenta factores como el de producción, distribución y hasta del consumo de la misma.

Existen cambios de gran importancia que se están produciendo en todo el mundo, dando lugar a una revisión del papel que el gobierno mediante la administración pública tiene que hacer frente a la gestión de las políticas sociales. Ejemplo de ello es la calidad y los resultados de los procesos de integración económica y el fortalecimiento que dichos procesos pueden traer a la misma elaboración de la política social. Por tal motivo se tiene que tener en cuenta que son los Estados los que entran a formar parte de los procesos de regionalización económica, y la simetría de las relaciones con los socios dependerá del trabajo conjunto de todos los Estados integrantes por lograr un bienestar común generalizado. Es decir, los cimientos para el desarrollo económico de los países, tendrán que ser contruidos tanto por los Estados que se encuentren en una desventaja económica y política, como aquellos que cuenten con mayores ventajas ya establecidas.

Otro punto de gran importancia en el análisis de la configuración de la política social, es el grado democrático con que cuente un país. Apartándonos de la democracia concebida exclusivamente como la emisión del voto. Se pueden obtener mejores resultados en materia de bienestar social si tomamos en cuenta los debates referentes a la calidad democrática, incluidos actualmente en las agendas gubernamentales de muchos países. Estos debates se inscriben en los razonamientos de que el arribo y afianzamiento democrático es percibido como un cúmulo de circunstancias que puedan generar la solución de otros problemas sociales.

POLÍTICA SOCIAL Y ESTADO,
LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Durante la historia se ha necesitado solucionar problemas relacionados con la producción y la distribución de los recursos. De esta forma encontramos economías que son guiadas por la tradición, por el mando o por el mercado. El mercado es entendido como un modo para organizar la producción y la distribución, por otro lado la idea del capitalismo es más extensa que la del mercado. El capitalismo es un sistema social o forma de organización social con reglas, límites, estructuras, instituciones e interrelaciones específicas que le dan legitimación.

Podemos definir ciertos rasgos de la sociedad capitalista, como la constante expansión del comercio internacional, la prosperidad de la gran industria y la obtención de poder por parte de las fuerzas financieras. Los orígenes del capitalismo se sitúan a mediados del siglo XVIII, a la par del surgimiento de la revolución industrial inglesa.¹ Con el capitalismo la economía es organizada mediante los mecanismos del mercado, se da por sentada la capacidad del individuo para comprar o vender libremente en el mercado.

¹ El sentido que se le da al capitalismo, así como al modo de producción capitalista, es el que Marx y Engels le dieron, esto es, la utilización del concepto no únicamente para referirnos al sistema de producción por sí mismo, sino también a las relaciones sociales ligados a éste.

Con el sistema capitalista, lo que se pretende es que los individuos logren el mayor beneficio personal partiendo del capital. Sin embargo fue precisa la existencia de un órgano que coordinara y regulara las libertades de los individuos, partiendo de este punto se dio paso al Estado liberal, ya que:

la concurrencia mercantil así generada sentó las bases de una nueva sociedad, en la que el compromiso, la tolerancia y el pactismo surgían de una situación de hecho en que la iglesia, los gremios, la nobleza, los campesinos libres, los burgueses, el monarca y otros componentes entraban en un juego político en el que era imposible el dominio absoluto de ninguno de ellos sobre todos los demás.²

En este Estado de derecho liberal burgués se pretende a toda costa y como valores fundamentales salvaguardar los derechos individuales así como la libertad individual, la propiedad privada, la igualdad entre los ciudadanos, la seguridad jurídica y la participación de la ciudadanía en la formulación de acciones estatales. Por otro lado, la economía se transforma en la nueva filosofía e ideología de la política, por tanto el poder político queda subordinado al poder económico.

Con estos nuevos cambios en la política del Estado, se conformó una nueva realidad en la actuación para los ciudadanos. Se concibió a la ciudadanía como al conjunto de sus derechos sociales, políticos y civiles que fueron conseguidos por la misma ciudadanía partiendo del capitalismo (Marshall 1965). Es preciso mencionar que esta nueva actuación ciudadana se da bajo la premisa fundamental, la que nos indica que todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades de acceder tanto a la riqueza como a los derechos (derechos de igualdad), sin embargo, nos encontramos con que en la realidad existen diferentes grados y capacidades de acceder a éstos.

Con esta nueva realidad fue precisa la cimentación de ciertos derechos sociales, en un primer momento cobijados bajo el manto de las políticas de “caridad”, a principios del siglo XVII. Claro ejemplo de

² Salvador Giner, *El destino de la libertad*, Madrid Editorial Espasa Calpe, 1987, 253.

ello fue la Ley de Pobres en la Inglaterra de los años 1601, 1662 y 1782. Otro derecho genuino que fue cobrando fuerza fue el derecho de la educación, ya que “la educación es un prerrequisito indispensable para la libertad civil”.³

Es pertinente tener en cuenta que no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades de acceder a los derechos y deberes que brinda el capitalismo, existen un sinnúmero de estatus distintos por parte de los individuos para obtener el disfrute de los derechos y ventajas, de esta manera, surgen estructuras sociales con mayor o menor injerencia con las instituciones, ya sea por motivos culturales, educativos, políticos o económicos. Partiendo de esta realidad surgen los derechos sociales emanados de las políticas sociales de los Estados modernos.

Las funciones básicas que se dieron con el Estado liberal fueron las de mantener el orden para garantizar el buen funcionamiento de la sociedad, mientras que las leyes de mercado deberían por sí mismas regular sus funciones sin ningún control. De aquí surgen los factores que orillan a una transformación en los objetivos del Estado, por un lado, la necesidad del mantenimiento del libre mercado y políticas acordes con ellos, y por otro, una presión social creciente por los menos favorecidos.

A partir del término de la Segunda Guerra Mundial se configuran los Estados de bienestar que conocemos hasta nuestros días. Estados que pretenden, partiendo de una economía capitalista, la mejor organización de la vida social, económica y política. Por tanto, el surgimiento de los Estados de bienestar responde a una transformación profunda en las relaciones sociales producidas en distintas esferas de la sociedad civil.

Son dos los antecedentes particularmente importantes que dieron pie a esta nueva configuración de los Estados de bienestar, el primero de ellos es la forma en la que se condujo el Estado en la República de Weimar de los años 1918-1933, denominado por Hermann Heller el

³ T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Londres, Hutchinson University Library, 1965, 24.

“estado social”. El segundo, pero no menos importante se da en Inglaterra en el año de 1942, fecha en la que William Beveridge da a conocer un informe, mencionando un *Welfare State*, en el cual se estipula la necesidad de una protección social y beneficios para los menos favorecidos por el sistema capitalista, estos beneficios se lograrán mediante una redistribución de la renta nacional, subsidios familiares y un decidido apoyo a los seguros sociales.

En 1936, Keynes publicó su libro *Teoría general del interés, la ocupación y el dinero* obra que sienta un sustento teórico para la participación, injerencia e intervención del Estado en la economía. Sin lugar a dudas, la publicación de esta obra sentó una nueva percepción y forma de entender a la economía. El paradigma de la llamada “ley de Say”⁴, la cual mencionaba que toda oferta genera su propia demanda, es transformada por Keynes, al mencionar que las crisis económicas y los estancamientos económicos son ocasionados por la escasez de demanda efectiva, esto es, de demanda con capacidad adquisitiva. Como ya se mencionó, este enfoque dio el sustento teórico a lo que después se conocería como el Estado de bienestar.

Con todo lo anterior se desprenden los reales intereses del Estado de bienestar, por un lado, el continuo crecimiento económico partiendo de las relaciones del mercado (premisas liberales⁵), por otro, se pretende establecer un mínimo de bienestar social para todos los individuos por medio de prestaciones sociales estatales.⁶

⁴ Ley que lleva nombre de su creador ideológico, Jean Baptist Say.

⁵ Los rasgos más destacados de esta corriente son: individualistas, elección racional, los individuos maximizan su utilidad por un orden de preferencias. El ingreso se refleja de acuerdo a las capacidades personales, el esfuerzo y las dotaciones de recursos productivos. Como objetivo se traza el maximizar la utilidad total de la sociedad. Entre sus principales exponentes se encuentran: Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Edgewor y Pareto.

⁶ Son muchos los teóricos que piensan que es necesaria una participación estatal en la economía, ya vimos la ideología de John Maynard Keynes, sin embargo, John Rawls desde otra perspectiva, da claros rasgos de este pensamiento, los cuales son: también basada en el supuesto de la elección racional, los individuos buscarán la realización de sus preferencias, pero no son las mismas que las preferencias sociales. Bienes sociales primarios más bienes políticos básicos como voz, participación y elección política.

Algunos autores entienden por política social a la parte de la política general que busca por resultados específicos la promoción del bienestar económico-social de la población. Ésta contiene el acumulado de acciones e intervenciones públicas, que están dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de ciertos aspectos como son; la alimentación, salud, salario, educación y vivienda, esto visto como un derecho social y no como una ayuda caritativa. Por su carácter de herramienta que busca desarrollar el bienestar se entiende a la política social como la forma solidaria institucionalizada. Es decir; "política social es a la vez una rama de la administración pública, y una disciplina que ordena el conocimiento relacionado con distintos ámbitos del bienestar social".⁷

Marshall, por su parte, define a la política social como la política de los gobiernos que tiene por objetivo tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, obtenido éste mediante la asignación de servicios o ingresos (T. H. Marshall 1965). Otros autores plantean su definición de política social en este mismo sentido, pero aunado tanto al conjunto de medidas y políticas como a las instituciones mismas que tienen objetivos claros en cuanto al bienestar de la población (Laurell 1995).

Por tanto, en este trabajo se entenderá a la política social como a la

política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Todo ello con objeto de tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos.⁸

Podemos dividir la acción de la política social en dos grandes rubros: el ámbito económico y el ámbito político. Es decir, la política

⁷ Sara Gordon Rapaport, "Política Social", en *Diccionario de Ciencia Política*, tomo 2, Andrés Serra Rojas, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 582.

⁸ Teresa Montiaut, *Política Social Una introducción*, Barcelona, Ariel Sociología, 2000, 20.

social entendida como la acción del gobierno en un campo específico, éste es, la política económica, ya que se encuentra en un punto central entre la política social y la economía. Esto debido a que en la mayoría de los debates tanto del lado liberal (Adam Smith), como en la parte crítica del liberalismo (Karl Marx), el papel de la economía ha ocupado un papel protagónico en las relaciones sociales.

Lo anterior trae por resultado el problema que existe en estos momentos en los que los Estados capitalistas “modernos” tienen que construir compatibilidad entre la acumulación del capital y los objetivos de la protección social. Es más, se puede entender a la política social desde una perspectiva funcionalista al mencionar que ésta ha servido en diferentes momentos históricos para atender las necesidades originadas por la lógica de la evolución del capitalismo.

Podemos agrupar los objetivos de la política social en dos grandes rubros (teniendo en cuenta la existencia de las posiciones intermedias). Están aquellos que las precisan como el conjunto de medidas que, por un lado, afectan las estructuras de la sociedad, mientras que por otro, pretenden cambiar los problemas y contradicciones que de la misma sociedad se generan. En el otro extremo encontramos a aquellos que visualizan los objetivos de la política social como el conjunto de disposiciones que, sin intentar modificar el orden prevaleciente, tratan de atenuar y también de resolver los problemas originados, en otras palabras, ayudan a la gobernabilidad del Estado.

De este modo comprendemos que los objetivos más importantes de la política social son: 1) la cobertura de las necesidades; y 2) la disminución de los conflictos sociales. Lo anterior que en un primer momento pareciera fácil de comprender se dificulta al tener en cuenta los siguientes aspectos: En un primer momento nos damos cuenta que las necesidades humanas dependen del desarrollo social, de la de la época histórica en que se sitúe nuestro análisis y de la forma de la comunidad, es decir, a sus valores, su forma de organizar la producción y de la misma forma en la que se relacionan los individuos en la misma sociedad analizada. Por ello nos damos cuenta que la política social debe lograr esta satisfacción de las necesidades humanas en ambientes muy distintos.

EL CASO DE MÉXICO

El caso de México tiene aspectos, muy particulares, que han ocasionado el desarrollo lento y fragmentado de las políticas sociales. Aspectos como el fuerte presidencialismo vivido durante más de setenta años, profundas crisis económicas, escándalos políticos, una democracia aún no reconocida por todos los actores políticos y una integración económica asimétrica (debido a las condiciones políticas y económicas de los países) con Canadá y Estados Unidos, han contribuido a que las políticas del bienestar social no alcancen un proyecto continuo y sólo alcancen objetivos parciales e inacabados.

Se podría decir que

la política social [...] no tiene como primer objetivo resolver las manifestaciones de la pobreza y, mucho menos, sus causas. Su función como instrumento del Estado radica en reaccionar ante la presión social coyuntural, resarcir su déficit de legitimidad y compensar, en la medida de sus posibilidades lógicas internas, los efectos sociales negativos del desarrollo capitalista, por lo que no cabe esperar un cambio espontáneo en la definición de la política social y, como parte de ella, en los programas de combate a la pobreza en México.⁹

Es por ello que se propone un crecimiento con equidad y democracia social como formas para hacer frente a la pobreza en nuestro país.

En 1977, se creó la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales (LOPE), la cual abrió la participación política para obtener una democracia. Con la LOPE se impulsó el derecho para la participación de partidos políticos, que antes estaban fuera de toda posibilidad de contender por el poder, con ello se pretendió tener un sistema de partidos más competitivo.

⁹ Norma Ruiz Velázquez, *La política social en México hacia el fin de siglo*, México Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p. xxii.

Para las elecciones de 1982,

las fuerzas políticas tradicionalmente identificadas con la derecha –las organizaciones empresariales, la jerarquía eclesiástica, el Partido Acción Nacional, grupos de clase media y alta– desempeñaron un papel decisivo en el desmantelamiento de la hegemonía electoral priista. El estímulo a la unificación de estos grupos, que en condiciones normales se mantendrían dispersos, provino en primer lugar de una crisis política incubada a lo largo de 1981 que cristalizó en la nacionalización bancaria de septiembre de 1982.¹⁰

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que los problemas económicos y políticos originan un voto de castigo al partido en el gobierno, en otras palabras “la crisis económica, los ajustes y el deterioro social provocaron que amplios sectores de la población votara en varias jornadas electorales a favor de los partidos de oposición. En este voto contestatario, la democracia política avanzó en la región”.¹¹

Prueba de ello, en nuestro país, fueron los resultados de las elecciones intermedias de 1983 (locales) y 1985 (federales) que dieron los primeros avisos de la inconformidad ciudadana frente a la actuación del gobierno,

en las elecciones de Durango de 1983, el PRI perdió la capital y dos de las doce diputaciones locales. En Chihuahua recibió la más severa derrota, a manos del PAN, al haber perdido la capital del estado y otras ciudades importantes como Ciudad Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes y Parral, al igual que Meoqui y Saucillo[...] En ese primer año de gobierno, el Revolucionario Institucional también perdió las ciudades de Guanajuato y San Luis Potosí.¹²

¹⁰ Soledad Loaeza, “Derecha y democracia en el cambio político mexicano; 1982-1988”, En *Foro Internacional*, abril-julio, vol. xxx, núm. 4, México, El Colegio de México, 1990, 632.

¹¹ Bertha Lerner, *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, Las ciencias sociales, 1996, 19.

¹² Rafael Loyola y Samuel León, “El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio”, en Jorge Alonso, *et al.*, *El Nuevo Estado Mexicano (xx. Estado y política)*, México, Nueva Imagen, 1992, 61.

Las elecciones de 1988 fueron de las más debatidas en la historia del país, estas elecciones crearon muchas visiones encontradas sobre el resultado de las mismas. Los miembros de la Corriente Democrática,¹³ que decidieron separarse del PRI, formaron un grupo con otras fuerzas políticas, entre ellos el Partido Mexicano Socialista (PMS)¹⁴ y formaron un grupo político e ideológico denominado Frente Democrático Nacional. De esta forma nos damos cuenta que

con motivo del proceso electoral y alrededor de la candidatura del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas se generó un amplio movimiento social de corte político, se estructuró un frente electoral que articuló a partidos y movimientos sociales preexistentes, se potenció la capacidad de lucha de éstos, se dio un proceso acelerado de politización de los movimientos sociales, modificando su actitud ante los procesos electorales y los partidos políticos y se sentaron las bases de un partido con fuerte inserción en los movimientos sociales y con capacidad para articularlos políticamente.¹⁵

Con todo y lo anterior, el PRI y su candidato Carlos Salinas de Gortari consiguieron la presidencia de la república, pero es notable que lo hicieron con 50.35% de los votos, lo que representó apenas la mayoría absoluta y el más bajo nivel de votación obtenido, registrado hasta entonces. De esta forma, fue necesaria la legitimación política del régimen, que suscitó nuevas reformas en los procedimientos electorales. En 1990-1991, se presentaron las nuevas reformas políticas (como se habían presentado de igual forma en 1986), generando la aparición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como la aparición del Instituto Federal Electoral (IFE).¹⁶

¹³ Entre los líderes más destacados de la “Corriente Democrática” se encontraban, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez y Cesar Buenrostro.

¹⁴ Que entre sus miembros más reconocidos se encontraban: Heberto Castillo Martínez, Gilberto Rincón Gallardo, Graco Ramírez Garrido Abreu y Eduardo Valle.

¹⁵ Jaime Tamayo, “El neocardenismo y el nuevo Estado”, en Jorge Alonso, *et al.*, *El Nuevo Estado Mexicano (II. Estado y política)*, México, Nueva Imagen, 1992, 113.

¹⁶ Cabe destacar que algunos autores sostienen la idea de que estas reformas fueron creadas, en un primer momento, con objeto (por parte del PRI) de mantener el control de los procedimientos electorales, al ser “demostrable –por normas, conductas y

Con esta reforma se celebraron las elecciones intermedias de 1991, en donde el PRI consiguió una significativa recuperación en comparación con las elecciones de 1988. Sin embargo, los otros partidos políticos tacharon de injustas estas elecciones, debido principalmente a las condiciones desiguales de acceso a los medios de comunicación y al manejo desigual de los recursos gastados en campaña. Por lo anterior, nos damos cuenta que este sexenio estuvo marcado por presiones de parte de los partidos políticos de oposición, principalmente del PAN y del PRD, el primero, obteniendo buenos resultados electorales como las gubernaturas de Baja California, Guanajuato y Chihuahua, además de varias diputaciones, senadurías y la obtención de algunas presidencias municipales.

Las elecciones federales de 1994, que dieron la victoria nuevamente al candidato del PRI, Ernesto Zedillo, fueron calificadas y asumidas por los demás partidos políticos, pero debido al escenario político (los asesinatos políticos sin solución, las condiciones desiguales de financiamiento electoral y la más reciente crisis económica), las fuerzas políticas exigieron al gobierno federal la mediación para concretar un verdadero proyecto para democratizar el país.

A pesar de que el inicio de sexenio lucía desalentador, principalmente por la crisis económica y sus consecuencias políticas como la baja capacidad gubernamental de convocatoria, la trastocada credibilidad de las instituciones y del modelo de desarrollo; se logró el planteamiento de lograr una reforma condensada, firmando el 17 de enero de 1995, los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional. Sin embargo, existieron problemas postelectorales en el estado de Tabasco, que ocasionaron el alejamiento de los partidos políticos, sobre todo del PRD. En mayo del mismo año se diseñó la Agenda para la Reforma Política del Estado, que expresaba los principales puntos de consenso político expresados desde 1994.

hechos— que el gobierno y su partido lograron conservar en lo fundamental el control del aparato electoral, mientras que los cambios exigidos en el origen de la reforma por las oposiciones quedaron mediatizados en un juego de mutuas concesiones entre el PRI y PAN [...]”. Véase Jorge Alcocer, “El Ciclo de las Reformas Electorales, 1978-1996”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, abril-junio, México, 1997, 104.

Las elecciones de 1997 se celebraron bajo un clima político menos tenso, y representaron un verdadero avance positivo en materia electoral y una muestra de la voluntad política para avanzar juntos en la construcción de acuerdos de trascendencia nacional basados en el respeto general de la legalidad.¹⁷ Cabe destacar el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, en las primeras elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal, así como las victorias del PAN en las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León. Después de estas elecciones ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados lo que impuso a los partidos políticos a formular las políticas y acuerdos que entraña una democracia pluralista y competitiva.

En las elecciones del 2 de julio de 2000 se da un gran paso para avanzar en la construcción de la democracia nacional, por primera vez, un candidato ajeno al PRI ganó las elecciones para ocupar el cargo de presidente de la república. La Alianza por el Cambio conformada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y su candidato Vicente Fox obtuvieron 15,988,740 votos, lo que representó 43.43% de las preferencias electorales, así como 51 senadurías y 221 diputaciones.

En materia de política social, Vicente Fox implementó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza, una tarea Contigo, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Donde se presentan las acciones, objetivos, ejes rectores, estrategias y líneas de acción para alcanzar un desarrollo social que permita un mejor nivel de vida de la población.

Por otro lado, a partir de 1980 se intensifica a nivel mundial y

se refuerzan las tendencias hacia: a) el integracionismo por regiones y bloques económicos; b) el fortalecimiento de los sistemas financieros (en especial el fomento del capital especulativo); c) la crisis en los países del Este que comenzaba a hacerse manifiesta; e) a partir del triunfo del paradigma liberal en las economías, puede comprenderse de manera general

¹⁷ Se aprobaron en 90% las reformas electorales de 1996, sólo quedaron pendientes los temas sobre el financiamiento y acceso a medios de comunicación masiva.

por qué en México las soluciones planteadas se orientaron básicamente hacia el sector económico.¹⁸

En el sexenio 1982-1988 se vivió

un ensanchamiento de la apertura de nuestra economía del que han sido momentos significativos los acuerdos comerciales y arancelarios con el gobierno de los Estados Unidos, la masiva situación del sistema de permisos de importación por el de aranceles, la virtual revisión de la política de inversiones extranjeras en el sentido de aceptarla en forma prácticamente indiscriminada y el ingreso de México en el GATT.¹⁹

México entra, en 1986, al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés General Agreement on Tariffs and Trade). Con ello se configura una nueva forma de entender la macroeconomía, ahora no sólo al interior del país, sino al exterior. Con la entrada al GATT se pretendía ofrecer grandes oportunidades para la exportación de los productos mexicanos. El 1 de enero de 1995, el GATT deja de existir para dar entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), sin embargo, continuó realizando las mismas actividades referentes a promover la reducción de los aranceles en las transacciones comerciales internacionales, monitorear la actividad económica de cada uno de los países afiliados y fungir como árbitro en las disputas que pudieran llegar a generarse entre los países miembros.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se dieron los primeros pasos para formar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, con este tratado se pretendía formar la zona de libre comercio más grande del mundo hasta ese momento, por otro lado se buscaba insertar al país en la

¹⁸ Mario Luis Fuentes, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, México, Paideia, 1999, 572.

¹⁹ Eduardo González R., "La crisis y las alternativas en juego", en Gilberto Rincón Gallardo, *et al.*, *México, la búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular-Cepna-UNAM, 1990, 17.

lógica del comercio mundial y de esta manera identificarlo dentro de los países más desarrollados del mundo.

Con el TLCAN se pretendía ir bajando gradualmente los impuestos arancelarios de las mercancías y servicios procedentes de los tres países, con ello se pensaba lograr la competitividad regional y fomentar la producción para lograr el bienestar y mejorar el poder adquisitivo de los habitantes de la región. Es decir:

La firma de un Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos implicaría la creación de la mayor zona comercial del mundo, ya que contaría con más de 360 millones de habitantes y constituiría un polo de atracción para el resto de los países. El Tratado debe buscar que su firma beneficie, básicamente, a las tres naciones, sin desconocer la necesidad de promover la competitividad de la región y permitir cierto contenido extrarregional en los procesos productivos. A través de las llamadas "Reglas de Origen" se determinarán los productos que gozarán de trato preferencial sobre los provenientes de países ajenos a la región. El objetivo del grupo negociador de Reglas de Origen es elaborar un conjunto de normas que determine y defina los requisitos que deberán cumplir los productos para gozar de trato preferencial dentro del TLC.²⁰

Por lo anterior, queda claro que "uno de los objetivos centrales del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos es la eliminación total, pero paulatina, de los aranceles para el comercio de las mercancías de la región que cumplan con las Reglas de Origen acordadas por el propio TLC".²¹

En el proceso de negociación del TLCAN se tuvieron largas discusiones referentes a las amplias diferencias existentes entre las economías de los países que entraban al tratado (economías asimétricas). Sobre todo tomando en cuenta la inferioridad mexicana en su desarrollo

²⁰ *Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, Monografías, tomo 1, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992, 9.

²¹ Los aranceles son los impuestos que se aplican a los bienes comerciados internacionalmente, *Ibidem*, p. 35.

económico. Por tal motivo, existieron peticiones por parte de México tendientes al establecimiento de mecanismos y políticas de preferencia sobre algunos productos mexicanos. El resultado de estas negociaciones y peticiones arrojó algunas ventajas encaminadas a la liberación de ciertas áreas productivas y de servicios. Dicho en otras palabras:

En las negociaciones del TLC, México ha insistido en el reconocimiento de los distintos grados de desarrollo entre su economía y las de Canadá y Estados Unidos. La consolidación de las ventajas arancelarias que México recibe por parte de esos países al amparo de los Sistemas Generales de Preferencias (SGP) y la eliminación de las restricciones correspondientes, constituyen una de las formas prácticas de reconocer la asimetría existente en el grado de desarrollo entre los tres países. En este sentido destaca que México recibe de los Estados Unidos y Canadá un tratamiento preferencial, precisamente en reconocimiento de su menor nivel de desarrollo. Así, el SGP permite la entrada libre de 4,300 productos, porcentaje importante del total de las fracciones estadounidenses.²²

Sin embargo, no fue fácil de asimilar la entrada de México al Tratado de Libre Comercio. Habían extensas partes de la sociedad que se oponían, debido principalmente a que se pensaba que con la entrada del país a un Tratado de esta envergadura, se perdería soberanía nacional. Con todo y estos problemas, terminaron las negociaciones y se firmó la entrada de nuestro país al Tratado que se pondría en marcha en 1994.

Las expectativas generadas al final de las negociaciones del Tratado eran las de obtener:

un documento que contará con más de 400 cuartillas, incluidos sus respectivos anexos. Constituye el tratado de comercio más avanzado en su género ya que, por una parte, reconoce la globalización creciente y la interdependencia económica al vincular el intercambio de bienes, el comercio de servicios y los movimientos de capital y, por otra, fortalecer los princi-

²² *Ibidem*, p. 9.

prios del multilateralismo, establecidos en el GATT, al proponerse la creación de un espacio económico amplio y abierto al resto del mundo.²³

Ya en el documento final, quedan expresados los objetivos centrales del TLC, entre los cuales destacan: Reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones; Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional; crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios; desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación. Sobre todo se pueden destacar los objetivos: crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios; y el de proteger y fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores. En estos dos últimos objetivos trazados por el TLC se observa la relación entre el tratado y el desarrollo de la calidad de vida de las poblaciones.

En el Artículo 302, referente a la eliminación arancelaria se establece que:

Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, ninguna de las Partes podrá incrementar ningún arancel aduanero existente, ni adoptar ningún arancel nuevo, sobre bienes originarios.

Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, cada una de las Partes eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios, en concordancia con sus listas de desgravación incluidas en el Anexo 302.2.²⁴

Y el Artículo 309 continúa:

²³ Jaime Serra Puche, "Conclusión de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos", México, SECOFI, 1993, 12.

²⁴ Tratado de libre Comercio de América del Norte. Segunda Parte: Comercio de Bienes. Capítulo III: Tratado Nacional y Acceso de Bienes al Mercado.

En este Tratado, ninguna de las Partes podrá adoptar o mantener ninguna prohibición ni restricción a la importación de cualquier bien de otra Parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier bien destinado a territorio de otra Parte.²⁵

Sin embargo, esto sólo queda en el documento, la realidad muestra acciones totalmente distintas, que como ya se ha mencionado, forman una integración asimétrica en donde una de las partes puede, en determinado momento, no respetar las bases en las cuales fue formulado el tratado. Como ejemplo está el veto al atún mexicano por parte de Estados Unidos, por no respetar el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines.²⁶ De esta forma, el atún mexicano quedó incapacitado de entrar a territorio estadounidense, violando así el artículo 309 del TLCAN.

Por otro lado, el *Informe sobre el desarrollo humano 2005*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sitúa a México como un caso en que la globalización económica ha tenido poco éxito en mejorar el nivel de desarrollo de los habitantes de un país. En el informe se habla de que México ha logrado convertirse en uno de los mayores exportadores de mercancías del mundo, pero el país fracasó en mejorar el desarrollo humano de sus habitantes. Sobre todo, porque la concentración de riqueza observada ha llegado a tal extremo, que 5 por ciento del ingreso de la quinta parte de los hogares más ricos del país serviría para sacar de la pobreza a 12 millones de mexicanos. También añade que en el periodo 1990-2003 los salarios reales permanecieron estancados y el desempleo creció respecto del nivel que tenía a comienzos de 1990. Es más, se menciona que

A consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el proceso de liberalización de la economía mexicana fue uno de los más rápidos del mundo en desarrollo. Sin embargo, en algunos sec-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Para mayor información de este caso véase: Efrén Cuauhtémoc Marín López, "Del proteccionismo estadounidense a la política desleal: el embargo atunero", en *Problemas del Desarrollo, Revista latinoamericana de economía*, vol. 34, núm. 134, México, 2003.

tores la liberalización de las importaciones ha empeorado las condiciones de pobreza.²⁷

Por lo anterior, nos damos cuenta que aunque en el caso de México han existido procesos de integración económica regional y procesos de democratización política, éstos no han contribuido a mejorar substancialmente las condiciones de vida de la población nacional. La democratización política aún no es reconocida por todas las fuerzas políticas del país, por ello se ha tornado difícil conseguir acuerdos que redunden en un beneficio para el desarrollo social. El proceso de integración económica más importante (TLCAN) no ha reflejado realmente las intenciones de cumplir con sus objetivos establecidos referentes a intentar mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por el contrario, la asimetría del tratado se refleja en que alguna de las partes realice acciones para su beneficio exclusivo. Ante esta realidad, México se encuentra ante el desafío de superar problemas de vulnerabilidad y exclusión social, que sin lugar a dudas, necesita del trabajo conjunto entre gobierno, fuerzas políticas y sociedad civil que redunde en un verdadero beneficio para toda la sociedad.

Una vez realizado el estudio de caso de México donde: a) las políticas sociales han servido más como un instrumento de clientelismo político que como acciones dirigidas al mejoramiento del bienestar social; b) la democratización política aún no es reconocida por todas las fuerzas políticas lo que ocasiona una constante lucha política más que un trabajo encaminado a lograr objetivos conjuntos; y c) su integración económica regional ha sido asimétrica por las desigualdades económicas de los socios y la poca disposición a formular políticas comunes de bienestar; Se analizará ahora el caso español para observar como han impactado las dos variables analizadas en la formulación de sus políticas sociales.

²⁷ *Human Development Report 2005*. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, España, Ediciones mundiprensa, 2005.

EL CASO DE ESPAÑA

En el caso de España, su estado de bienestar ha tomado forma partiendo de ciertas características históricas que son dignas de tener en cuenta; casi un siglo de guerra civil, 39 años de dictadura, una modernización relativamente retardada con respecto a otros países europeos, proceso de democratización política, integración a un bloque regional económico (en un primer momento Comunidad Económica Europea) y, lo mas reciente, veinticinco años de acelerada modernización.

Los países europeos son catalogados, dependiendo de la formulación y avance de sus políticas sociales, en dos grandes rubros. Por un lado, tenemos el caso de Inglaterra, Alemania y los países escandinavos, que son catalogados como pioneros dentro de la formulación de políticas sociales. Por otro lado, se encuentran España, Italia, Portugal y Grecia, los cuales reflejan un tardío desarrollo de políticas sociales y sistemas de seguridad o protección social. En estos países de desarrollo tardío y en el caso específico de España, las políticas educativas y de salud fueron aplicadas de forma parcial, creando de esta forma una desigualdad regional norte-sur, siendo las menos privilegiadas las comunidades del sur. Otro problema que se observa en el caso español es que la prestación de servicios sociales no alcanzó la universalización como en los países pioneros (Álvarez Junco 1988; Comín 1992; González Seara 2000).

Los sistemas de seguridad se instauraron, en el caso español, significativamente tarde con respecto a otros países europeos. Debido a su retardado desarrollo económico y político se ocasionaron retrasos en la formulación de una política social amplia y profunda. Este retardado desarrollo se refleja en que no es sino hasta el siglo xx que se empiezan a desarrollar una serie de políticas sociales, esto contrasta con la avanzada que tuvieron otros países europeos en el siglo xix en el mismo rubro (Comín 1994).

Se puede observar que las modificaciones más extensas se realizaron en España a partir de los años sesenta, además se observa una fuerte influencia de Bismarck en la manera de hacer las políticas sociales (Almenar y Paniagua 2000). Incluso dentro de los países de desarrollo tardío existen diferencias, por ejemplo, entre el caso ita-

liano y el español, los italianos lograron una mayor y más pronta estabilización de políticas sociales, de apertura comercial y de democratización. En España se inicia la apertura económica a partir de mediados de los sesenta y emprende el camino a la democratización a mediados de los ochenta con la muerte de Franco.

Por lo tanto, el caso español logró avances parciales, con menor cobertura y desarticulados en materia de políticas de seguridad social. Quizá sea importante mencionar el papel que tuvo la Iglesia como organización no gubernamental en la elaboración de dichas políticas. Sin embargo, a partir de los años ochenta y debido a el crecimiento económico, a la reestructuración de la vida democrática y a la entrada en un proceso de regionalización internacional (con la Unión Europea), España vivió un avance muy importante en temas sociales, "su incorporación a la Comunidad Europea seguramente aumentó el deseo de España de unificar criterios con los otros países. Lo que representó, sin lugar a dudas, una aproximación de ese país a los más avanzados en materia social".²⁸

García y Jiménez hacen un análisis de los niveles de renta por habitante en la España del siglo xx, dando origen a lo que ellos llaman las "tres Españas" (García y Jiménez 1999). En las cuales se observan las distinciones entre las tasas acumulativas del producto real por cada habitante. Su división queda de la siguiente manera: en su primer bloque queda comprendido el periodo de 1900 a 1935 con una tasa del producto real de 1.1 por habitante. En el segundo bloque se encuentra el periodo que va de 1930 a 1950, resultante de una tasa del producto real de 0.9 por habitante. En el tercer y último bloque que comprende el periodo de 1950 a 1998, año en que finaliza su estudio, se observa una tasa del producto real de 3.8 por habitante. Resulta interesante hacer un análisis de cada uno de los periodos de las "tres Españas".

La primera España (1900-1935). Se inicia el siglo con un crecimiento económico siguiendo con el ritmo de crecimiento de finales del siglo anterior.

²⁸ Liliana Kusnir, *La política social en Europa*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Las Ciencias Sociales, 1996, 65.

Los cambios económicos se ven favorecidos por la entrada de capital debido a las mejoras de la coyuntura internacional y al retorno de las colonias. Se acometen importantes medidas de política de regadío y en el área de la política industrial se aprueba un conjunto de políticas proteccionistas y de fomento de la industria. La creación de bancos en el País Vasco a fines del siglo XIX y la repatriación de capitales produjo una importante expansión financiera en este primer periodo. La política de modernización posibilita los comienzos de la política social moderna y regula el mercado de trabajo, especialmente a partir de la creación del Instituto de Reformas Sociales. Este desarrollo queda interrumpido por la guerra civil y hasta el decenio de los cincuenta.²⁹

Se puede observar que en estas primeras décadas del siglo XX, con anterioridad a la Guerra Civil, surgieran prestaciones que esbozaban un claro reflejo de bienestar hacia los trabajadores (Guillén 1990).

En la segunda España (1930-1950) se observan grandes pérdidas económicas debido a la guerra civil de 1936 a 1939, que finalizó en la dictadura del general Francisco Franco, la cual perduró hasta 1975. En este periodo pueden ser analizadas dos etapas

a) de 1939 a los años cincuenta o etapa de autarquía; y b) de finales de los años cincuenta hasta 1975 o etapa de desarrollo. Se conoce el primer periodo como la etapa de autarquía, por el cierre de fronteras y prohibición de toda comunicación con el exterior decretado por el gobierno con el fin de lograr la autosuficiencia económica que evitara cualquier –contagio– de malas influencias políticas. Puede decirse que existió una sumisión de la economía respecto a los fines políticos del régimen franquista. Se sustituyeron las importaciones y el Estado reguló la distribución de las materias primas. La estructura industrial se configura como productora de bienes de poca calidad debido a la escasez de materias primas y al retraso de la estructura productiva. La consecuencia de ello es que se obtienen productos poco competitivos y una estructura de oligarquía industrial y financiera, con la creación de importantes monopolios. Los resultados de

²⁹ Montiaut, Teresa, *Política Social Una introducción*, Barcelona, Ariel Sociología, 2000, 20, 35, 149.

la aplicación de estas medidas suponen una crisis persistente en los años cuarenta y una caída de la economía.³⁰

En materia de política social la etapa franquista se inicia con la promulgación del Fuero del Trabajo, el cual fue más que nada una declaración de derechos que carecía de toda sanción jurídica, lo que redundó en un claro retroceso en materia social (Moradiellos 2000). Aunque por un lado se hizo hincapié en la necesidad de una reforma para la posibilidad de formar gremios y sindicatos por parte de los trabajadores, la realidad fue muy distinta, al crear mecanismos de fiscalización industrial y agraria con el objetivo de impedir a toda costa la formación de cualquier actividad sindical y gremial. Lo que sí puede ser fácilmente visible en esta primera etapa del franquismo, en materia social, es la ayuda a los afectados por la guerra civil, así como la reactivación del “auxilio social” que no es más que regresar a la etapa de dádivas.

La tercera España (1950-1998). En esta etapa en contraste con la anterior se observa un desarrollo económico, por algunos momentos más acelerado y otros de claro estancamiento que, sin embargo, esbozan la realidad de la situación económica española actual.

En la segunda fase del franquismo, en los años cincuenta se produce la apertura de España al exterior, recuperando los indicadores macroeconómicos los niveles que habían logrado en los años treinta. Se pone en funcionamiento una política económica que podríamos llamar –de aproximación a Europa– entre 1959 y el fin de la dictadura, con la programación de –planes de desarrollo– que siguen las recomendaciones del Banco Mundial.³¹

Con estos cambios en la política económica española se da paso a un crecimiento, ya que se realizaron verdaderas reformas institucionales que cambiaron los marcos de actividad económica (Ros 1979).

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* p. 151.

Por tanto, nos damos cuenta que los problemas económicos que vivió España hasta el año de 1955 que ocasionaron problemas como inflación, estancamiento productivo, la imposible competitividad con otros países y el aislamiento, fueron revertidos por las políticas de estabilización de los años 1959-1960 (Encarnación 1999; Rodríguez Cabrero 1989). Estos cambios se originaron principalmente por cambios en cuanto a políticas, dando paso a una mayor apertura externa, a la permisión de entrada de capitales extranjeros, al mayor número de turismo y al apoyo y envío de remesas de los numerosos migrantes que fueron principalmente a Francia y Alemania.

Cuando el régimen franquista hace un cambio a la apertura del régimen, también se logran establecer las bases de la política social moderna. En 1961, se crea el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS); en 1962, la Dirección General de Promoción Social. En 1963 se dio paso a la Ley de Bases de la Seguridad Social que trazó el camino a seguir y operar de las políticas inconexas que existían sobre seguros y organismos sociales, dando paso a un sistema más integrado en materia de seguridad social. En este mismo año se aprueba la Ley General de Seguridad Social que se encargó de coordinar el trabajo realizado en las casas de servicios sociales y de beneficencia. En 1966, por su parte, fueron aprobados algunos artículos que en su conjunto formaron la Ley de Seguridad Social que generaron un régimen en materia de seguridad social general. En 1967, se realiza la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social.

En 1974, se realiza el Texto Refundido de la Seguridad Social en el cual se establecen y recogen las normas y leyes existentes que fundamentan el principio de gestión pública como directriz para la realización de las políticas sociales. También en 1974, se crean el Servicio de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos y el Instituto Nacional de Asistencia Social. En 1978, se hacen reformas importantes en el sentido de la unificación de los organismos gestores de bienestar social, así como de la formulación de una política integral de empleo a través de un organismo autónomo con el nombre de Instituto Nacional de Empleo.

Con la muerte de Francisco Franco en noviembre de 1975, se avanza hacia la recuperación de la vida democrática del país. En las

elecciones de 1977, el candidato Suárez del Partido Unión de Centro Democrático (UCD) resultó vencedor, sin embargo, tomó el gobierno con una situación económica muy preocupante y que perduraría así hasta 1985. Altas tasas de inflación, casi un millón de parados y el impacto que tuvieron estas situaciones con el comportamiento de los mercados exteriores, ocasionaron tensiones políticas y económicas en el país, así como una parálisis en la calidad de la gestión de las políticas sociales (Cuervo 1988). Tomando en cuenta esta crisis fue necesaria la unión de las fuerzas políticas españolas para encaminar los esfuerzos a un futuro de desarrollo y progreso. De esta forma, en octubre de 1977, se firman los Pactos de la Moncloa, que tenían principalmente dos grandes apartados, el primero de ellos referente a la economía, y el segundo referente a la política.

A principios de los ochenta, comenzó en España un periodo de consenso político para lograr un proyecto de modernización que aunaba a la democracia con el sector público, así como con el objetivo de una distribución más equitativa de la renta. Para lograr estos objetivos ya se contaba con el antecedente de la Constitución de 1978, donde en el Artículo 9.2 se establece que:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Con respecto al Estado de bienestar y el quehacer de la administración pública en el campo de la política social se establecen, en el Título I Capítulo Tercero, los principios rectores de la política social y económica, al mencionar que:

Artículo 40.1: Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

Artículo 41: Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

El PSOE al llegar al gobierno, en 1982, desarrolló su “Programa 2000”, en el cual se vertían las líneas que el gobierno tenía que seguir para instaurar el Estado de bienestar. Son tres los principales objetivos o metas que se plantean en este documento: el primero de ellos era compensar las desigualdades económicas, políticas y sociales de los grupos menos favorecidos; el segundo era garantizar la cobertura mínima de las necesidades básicas de todos los ciudadanos del país; el tercero y último objetivo era el de establecer calidad de vida para todos los ciudadanos.

En el periodo del gobierno del PSOE se crea en 1982 la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI). En 1985, se redacta el Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social que intenta crear un sistema que garantice un nivel de ingresos para aquellas personas que no estén vinculadas al mercado laboral. En 1988, se crea el Ministerio de Asuntos Sociales con objeto de lograr un mayor control y coordinación de la política social entre las Comunidades Autónomas. En 1989, se establece el programa de “rentas mínimas” para lograr que ningún ciudadano viva sin un mínimo de ingresos económicos. En 1990, se aprueba la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que pretende alcanzar logros educativos procedentes de la integración española a la Unión Europea.³² En 1994, se crea la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General y en 1996 la Ley de Voluntariado.

Con todo y lo anterior, en 1996 el PSOE pierde las elecciones presidenciales, dando paso al gobierno de José Maria Aznar del con-

³² Como la ampliación de la educación obligatoria hasta los 16 años, reordenación del sistema de educación dividiéndolo en educación preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y educación superior, una reforma estructural de la formación profesional y acciones necesarias para mejorar el sistema de enseñanza.

servador Partido Popular (PP). Durante el gobierno de Aznar se propuso liberalizar la economía española mediante un programa de privatizaciones, de una reforma del mercado laboral y de una mejor competitividad en los mercados internacionales. Es también en su primer periodo al frente del gobierno (1996-2000) que España entra a la Unión Económica y Monetaria con algunos de los otros miembros de la Comunidad Europea,³³ con esta medida se unificó la moneda circulante en 12 países de la Comunidad y se implementó un mercado único donde existe la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Con esto se generaron factores positivos al eliminar los costosos movimientos de transacción y la incertidumbre por la fluctuación de las diferentes divisas en los mercados cambiarios (García 1988).

En la legislatura del año 2000 se aprobó la Reforma al Sistema Educativo. En el año 2002 el Instituto Nacional de la Salud se convierte en una entidad de menor dimensión, su nueva denominación es el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria que se ocupa principalmente de las prestaciones sanitarias exclusivamente en el ámbito territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla. También, en 2002, se modifica la estructura del IMSERSO, se adscribe al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante la Secretaría General de Asuntos Sociales para obtener mayor simplificación, racionalidad, economía de coste y eficacia social, además de descentralización funcional.

En 2004, el PSOE recupera el gobierno con su candidato José Luis Rodríguez Zapatero, con él se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Real Decreto 1600/2004), de esta forma el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales se transforma al Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que se encarga de gestionar los servicios sociales de los mayores y discapacitados. En 2005, se desarrolla la estructura orgánica y las funciones y competencias del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, atribuyéndole competencias en materia de personas mayores, personas en situa-

³³ Los países que no adoptaron la moneda comunitaria son Dinamarca, Inglaterra y Suecia.

ción de dependencia, así como velar por la igualdad de los ciudadanos y el desarrollo de políticas de cohesión social interterritorial.

Es importante tener en cuenta, también, la importancia de la entrada de España a la Comunidad Europea en 1986. De 1977 (año en que España pide su adhesión) a 1986, se vive un delicado proceso de negociaciones, que mediatizó la política económica y social del país (Encarnación 1999). Con todo y lo anterior, España logra avances muy significativos en materia social al entrar en la Unión Europea, ya que con ella se promovió el desarrollo armonioso de las actividades económicas en la Comunidad (Baldwin 1992), una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, un aumento del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que reúne (Fernández 1999).

Los medios por los cuales se pudo obtener un bienestar generalizado en los países miembros de la Unión fueron: la libre circulación de mercancías entre los países miembros, merced a la gradual eliminación de las barreras aduaneras (aranceles, contingentes, etcétera), y el establecimiento de una tarifa común frente a terceros países; política agrícola común; libre circulación de personas, servicios y capitales; política común en materia de transportes; puesta en vigor, de modo gradual, de una política económica común en lo referente a sistemas fiscales, seguros sociales y, en definitiva, de un acercamiento de las respectivas legislaciones económicas y sociales; facilitar los acuerdos entre empresas a nivel supranacional que contribuyen a mejorar la producción o distribución de los productos y a impulsar el progreso técnico, prohibiendo, sin embargo, las políticas (estatales o empresariales) que tiendan a restringir la competencia en el mercado.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha pretendido dar cuenta de la evolución de las políticas sociales a lo largo del siglo xx en México y España. Tomando un enfoque central en el impacto que ha tenido, en ambos países, su democratización política y su integración económica regional en la elaboración e implementación específica de políticas sociales. El im-

pacto obtenido por las dos variables ha sido diferente en los dos países.

Independientemente de la historia particular de los estudios de caso analizados en este trabajo, se ha visto una notable diferencia en cuanto al beneficio o a la mejora en la calidad las políticas sociales que cada uno de estos países ha sacado con referencia a las dos variables analizadas; democratización política e integración económica regional.

Para el caso mexicano se puede concluir, que la configuración de políticas sociales ha servido, por mucho tiempo, como un instrumento de clientelismo político y, en el mejor de los casos, como forma de reivindicación del Estado en momentos coyunturales de presión social. Es decir, “las políticas de combate a la pobreza han estado bajo el escrutinio público y el debate con un doble propósito: por su capacidad para realizar sus fines de inversión en capital humano, y por su contribución a la legitimidad de las políticas gubernamentales”.³⁴ Lo anterior ha tenido como consecuencia, políticas sociales fragmentadas y limitadas en su alcance que no logran cubrir las demandas reales de la sociedad.

Aunque en la Constitución Política se expresan grandes postulados en relación con el bienestar social y la democracia, hay quien sostiene que: “existen numerosos casos –como el de México– en que el marco constitucional a pesar de ser política y socialmente muy avanzado, no se expresa en el hábito y la rutina, lo que en la práctica socava la legitimidad de la autoridad y la legalidad en muy diferentes planos y esferas”.³⁵

Su integración económica regional más importante con Canadá y Estados Unidos, más que un mejoramiento en las condiciones del

³⁴ Gerardo Torres Salcido, “El combate a la pobreza en México. Entre la asistencia social y la participación”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 3 (septiembre-diciembre), Venezuela, 2000, 137.

³⁵ Alejandra Salas Porras, Karla Valverde Viesca, “Las instituciones en el debate sobre el desarrollo”, en Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas Porras (coord.), *El desarrollo, diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Editorial Gernika, 2005, 8-9.

bienestar social nacional, ha contribuido al estancamiento en la elaboración de políticas sociales. Principalmente por la relación asimétrica entre los Estados miembros. Tal condición sólo cambiará con un trabajo conjunto y la voluntad política por parte de todos los países involucrados, de llevar más allá el Tratado de Libre Comercio y trabajar en conjunto para obtener una mejora significativa en cuanto a la calidad de vida de todos los pobladores de la región.

Para el caso de España, un claro ejemplo de la voluntad política de los Estados miembros para lograr una igualdad, es el uso de los *Ausgleichfonds* o Fondos de Compensación que se traducen en fondos económicos destinados a las zonas más atrasadas de Europa. Por muchos años (mientras eran 15 los socios) estos fondos se dirigieron principalmente a España, Portugal y Grecia. En la actualidad, por la adhesión de 12 países más, estos fondos están más diversificados, trayendo consigo las disputas de los Estados miembros encaminadas a obtenerlos.

En suma, México tiene importantes retos en materia de bienestar social, se necesita crear herramientas y mecanismos que generen un desarrollo social sustentable, compatibilizando modernidad y tradición a la vez. Partiendo del punto de que México es un conjunto de diversidades, se tienen que aprovechar las potencialidades como nación. Lo anterior se logrará con la complementación de un trabajo conjunto de varias esferas, es decir: “El debate sobre el desarrollo y el papel que las instituciones juegan en su promoción adquiere una dimensión social y considera la posibilidad de replantear conceptos y relaciones al menos en tres esferas: el Estado, la democracia, y la sociedad civil”.³⁶ A lo anterior sumaría una cuarta esfera, relacionada con el papel del Estado frente a los procesos de integración económica regional, es decir, mejorar la calidad de los acuerdos, poniendo como principal objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En el caso particular de España, son muchos los cambios que se han dado para la transformación a partir de 1982. En el ámbito político se dio paso a una plena democracia después de muchos años de

³⁶ *Ibidem*, p. 17.

autoritarismo; se originó una importante descentralización política y administrativa en el territorio español, dando paso a una transferencia del poder perteneciente al Gobierno Central a las Comunidades Autónomas; y uno muy importante que es la integración española a la Unión Europea.

El caso español no está exento de problemas, como en cualquier estado de bienestar, se debe afrontar el problema de la suficiencia de los recursos destinados para garantizar el pago de las pensiones, los problemas de flujos de migración, el problema de los altos índices de paro, así como un problema no nuevo para España que tiene que ver con los problemas de seguridad pública por atentados terroristas. Sin embargo, en términos generales, España ahora compite dentro de las estadísticas de los países desarrollados, cuestión inimaginable hace sólo 35 años.

Es en los propios Estados donde, en última instancia, radica la responsabilidad para el desarrollo social de su población. Los procesos de integración económica regional pueden contribuir, de cierta manera, al fortalecimiento de las capacidades locales de cada país. La consolidación democrática, por su parte, debe coadyuvar a la creación de mecanismos que generen dinamismo económico, que ayude a su vez a un mejoramiento en la calidad de vida de la población. Por último, es necesario promover una ciudadanía consciente de sus responsabilidades y de los costos que se tienen frente al desarrollo del bienestar social, ya que se debe tener como primer objetivo el incluir cada vez a más personas para formar parte de ese desarrollo que genere una genuina igualdad social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, Francisca, *El concepto moderno de la asistencia*, en Memoria de la Reunión Anual de Asistencia Social, SSA, México, 1952, 4.
- ALCOCER, Jorge, "El Ciclo de las Reformas Electorales, 1978-1996", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, abril-junio, México, 1997, 104.
- ALMENAR, S. y J. PANIAGUA, "Las ideas económicas del anarquismo y los movimientos libertarios en España: un esquema", en E. Fuentes Quintana

- (dir.), *Economía y economistas. Tomo 5, Las críticas a la economía clásica*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2000, 614.
- ÁLVAREZ JUNCO, J., *La Comisión de Reformas sociales: intentos y realizaciones*, en VV.AA. (1988), *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Madrid, Consejo General de colegios oficiales de diplomados en trabajo social y asistentes sociales/ Siglo XXI, 1988, 147-153.
- Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales*, España, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 1998.
- Anuario Eurostat*, 1982.
- BALDWIN, P., *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- BEVERIDGE, William, *Las bases de la seguridad social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- COMÍN, F., *La formación histórica del Estado providencia en España. Información Comercial Española*, núm. 712, 1992, 11-26.
- , “Los seguros sociales y el Estado benefactor en España”, en L. Caramés (ed.), *La crisis del estado de Bienestar*, Santiago de Compostela, Asociación Galega de Estudios de Economía del Sector Público, 1994.
- CUERVO G. A., *La crisis bancaria en España, 1977-1985: causas, sistemas de tratamiento y coste*, Barcelona, Ariel, 1988.
- DOYAL, Len y Ian GOUGHT, *Teoría de las necesidades humanas*, Madrid, Fuhem-Barcelona, Icaria, 1994.
- ENCARNACIÓN, O.G., Social “Concertation in Democratic and Market Transitions. Comparative Lessons from Spain”, en *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 4, 1999, 387-419.
- FERNÁNDEZ, N.D., *Historia y Economía de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, 111-143.
- FUENTES, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, México, Paideia, 1999, 572.
- GARCÍA DELGADO, J. L. y J. C. JIMÉNEZ, “Un siglo de España: la economía”. Madrid, Marcial Pons, 1999.
- GARCÍA, R. J. “El bienestar social en el horizonte español de los 90”, *Documentación Social*, núm. 71, España, 1988, 203-223.
- GINER, Salvador, *El destino de la libertad*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1987, 253.

- GONZÁLEZ R. Eduardo, *La crisis y las alternativas en juego*, en Gilberto Rincón Gallardo et al., *México, la búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular-Cepna-UNAM, 1990, 17.
- GONZÁLEZ SEARA, L., "Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar", en *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid, Escuela Libre Editorial/Cívitas, 2000, 37-129.
- GORDON RAPAPORT, Sara, "Política Social", en Andrés Serra Rojas, *Diccionario de Ciencia Política*, tomo 2, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 582, 584.
- GUILLÉN, Ana, "El papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas", en *El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923)*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1990.
- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1987.
- Human Development Report 2005*, en <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>
- KUSNIR, Liliana, *La política social en Europa*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Las Ciencias Sociales, 1996.
- LAURELL, Asa Cristina, "Para pensar una política social alternativa", en *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Carlos M. Vilas, coordinador, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Nueva Sociedad, 1995, 177.
- LERNER, Bertha, *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, Las ciencias sociales, 1996, 19.
- LOAEZA, Soledad, *Derecha y democracia en el cambio político mexicano; 1982-1988*, en Foro Internacional, abril-julio, vol. xxx, núm. 4. México, El Colegio de México, 1990, 632.
- LOYOLA, Rafael y Samuel LEÓN, "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio", en Jorge Alonso et al., *El Nuevo Estado Mexicano (II. Estado y política)*, México, Nueva Imagen, 1992, 61.
- MARÍN LÓPEZ, Efrén Cuauhtémoc, "Del proteccionismo estadounidense a la política desleal: el embargo atunero", en *Problemas del Desarrollo, Revista latinoamericana de economía*, vol. 34, núm. 134, México, 2003.
- MARSHALL, T. H., *Social Policy in the Twentieth Century*, Londres, Hutchinson University Library, 1965, 24-25.
- , *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, United States, 1964.
- MONTIAGUT, Teresa, *Política Social Una introducción*, Barcelona, Ariel Sociología, 2000, 20-35.

- MORADIELLOS, E., *La España de Franco, 1939-1975: Política y sociedad*. Madrid, Editorial Síntesis, 2000.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., "La política social en España: realidades y tendencias", en R. Muñoz del Bustillo (compilación), *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza, 1989.
- ROS HOMBRABELLA, J., "Política económica española (1959-1973)", España, Blume, 1979.
- RUIZ VELÁZQUEZ, Norma, *La política social en México hacia el fin de siglo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, pp. xxii, 25.
- SALAS PORRAS, Alejandra, Karla VALVERDE VIESCA, "Las instituciones en el debate sobre el desarrollo", en Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas Porras (coord.), *El desarrollo, diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Editorial Gernika, 2005, 8-9, 17.
- SERRA PUCHE, Jaime. *Conclusión de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, México, SECOFI, 1993, 12.
- TAMAYO, Jaime, "El neocardenismo y el nuevo Estado", en Jorge Alonso *et al.*, *El Nuevo Estado Mexicano (II. Estado y política)*, Nueva Imagen, México, 1992, 113.
- TORRES SALCIDO, Gerardo, "El combate a la pobreza en México. Entre la asistencia social y la participación", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 3 (septiembre-diciembre), Venezuela, 2000, 137.
- Tratado de Libre Comercio en América del Norte*. Monografías, tomo I, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992, 9.

FECHA DE RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: 2 de febrero de 2007

FECHA DE ACEPTACIÓN Y RECEPCIÓN DE LA VERSIÓN FINAL: 30 de mayo de 2007