



Espacios Pùblicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Portilla Marcial, Octavio Carlos

Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación

Espacios Pùblicos, vol. 8, núm. 16, agosto, 2005, pp. 100-116

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681607>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

re~~d~~alyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2005. Fecha de aprobación: 11 de abril de 2005.

*Octavio Carlos Portilla Marcial\**

## RESUMEN

*Las políticas sociales que el Estado instrumenta deben de tener como fin último el de incorporar a los grupos vulnerables y marginados de la sociedad a la vida activa de esta, y no vislumbrarse como un mecanismo de legitimación o de lucro para mantener vivo un sistema que impera en el ámbito mundial.*

## INTRODUCCIÓN

La política social debe representar en todo Estado que la instrumenta un verdadero aliciente o apoyo para aquel grupo de individuos que se encuentra imposibilitado por diversas cuestiones, ya sea: físicas, mentales, etc. para conseguir por sí mismos un desarrollo o un bienestar integral que los incluya dentro del marco de la sociedad en la que viven.

La política social "se usa para referirse a las acciones estatales que tienen como objeto reproducir o transformar las condiciones sociales de los miembros de una sociedad en áreas tales como: educación, salud, vivienda y previsión social" (Pérez, 1997: 32).

El continuo y cada vez más grande número de personas imposibilitadas para desarrollarse plenamente dentro de una sociedad determinada, hace necesaria la participación del Estado en la función social, de dotar a este grupo de personas de los recursos e instrumentos necesarios para incluirlos a la vida activa del país.

\* Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad del mismo nombre.

La función social o de protección hacia la población se origina desde el advenimiento de los Estados–Nación, es decir cuando se presenta un poder centralizado –dejando a un lado el matiz del feudalismo con varios centros de poder– de esta forma el Estado intenta promover beneficios a la población, mismos que inician entre los Siglos XVII y XVIII con la Ciencia de Policía, por medio de la cual se intenta lograr el máximo bienestar para los *súbditos*, sin consultarles en que consistía ese bienestar.

La transición de un Estado autárquico a uno con un matiz democrático-liberal permite que la sociedad se involucre un poco más en materia de asistencia social, aunque con esa visión, el Estado se aleja prácticamente por completo de brindar bienestar a la población, forjándose de esta forma una brecha social entre poseídos y desposeídos acentuándose las desigualdades sociales, debido a que el Liberalismo trae consigo una sociedad capitalista, la cual "es una sociedad de mercado posesivo a partir del momento en que se forma un mercado de la fuerza de trabajo, además de los mercados de productos; es decir, cuando un sector de los seres humanos tiene que enajenar sus capacidades, su energía y su inteligencia como mercancía para poder vivir" (Orive, 2003:28).

Si bien el Estado Liberal proponía perfeccionar la forma de gobierno autárquica, este cambio no debía tornarse radical, es decir ni muy rápido, ni muy despacio, ya que se pretendía introducir derechos a la población, pero sin que esta tomara el poder.

Las desigualdades sociales se acentúan debido a que el nuevo matiz liberal pugna por la individualidad, la cual a través de la racionalidad y la preeminencia de los intereses individuales en contra de los colectivos, forja personas con un matiz narcisista en donde lo importante y lo único es el bienestar personal en detrimento del bienestar colectivo o social.

Las desigualdades originadas por el Estado Liberal con su estandarte político que eran los derechos humanos y la democracia, presenta la necesidad del surgimiento de un Estado *periférico* que atienda o disminuye el carácter precario de millones de personas que alejadas de los medios de producción se encontraban imposibilitados para *competir libremente* con la burguesía, a razón de esto nace el Estado de Bienestar –que será tratado extensamente en este trabajo– el cual bajo su concepción ideal busca humanizar a la sociedad e incluir a los marginados y excluidos a la vida activa de la sociedad con un carácter netamente asistencialista o paternalista.

La crisis financiera de los Estados Benefactores aunado al miedo de los grandes capitalistas de establecerse en un tipo de Estado con un carácter social, determinó la desaparición de este, para dar paso al Estado Neoliberal, que pugna por una disminución de la participación del Estado en diferentes áreas como la social, que ahora estaría prácticamente manejada por las fuerzas del mercado, convirtiendo al carácter social de un Estado como una fuente de lucro y negocio de una pequeña oligarquía, en detrimento del grueso de la población

beneficiaria que se convierten en grupos excluidos dentro de su misma sociedad.

#### **DERECHOS SOCIALES DE LOS EXCLUIDOS; SITUACIÓN QUE EL ESTADO NO PUEDE OLVIDAR.**

Los *excluidos*, han ido creciendo considerablemente en la gran mayoría de los Estados Nación, y por ende estos Estados deben de formular programas urgentes para incluir en el menor tiempo posible a este núcleo de personas, no por caridad sino porque los derechos sociales estipulados y cimentados a partir de los inicios del siglo XX en todo el mundo así lo determinan.

Los derechos sociales, –la última etapa de periodo formativo de los derechos que goza el hombre– precedido por los derechos civiles y políticos, pugnan no tanto por la igualdad, que podría derivarse de uniformar las rentas de los individuos, sino más bien por buscar la disminución de la desigualdad social, es decir que esa grande y terrible brecha entre los que poseídos y los desposeídos existente en demasía desde la creación de la propiedad privada, se haga más corta, sea más flexible y no dañe tan cruentamente al segundo grupo, el cual estando excluido de muchos aspectos de la vida de la comunidad, parece que su destino no sería el deceso.

Bajo este tenor el Estado debe de presentar un papel importante en la implementación de estos derechos sociales, derechos que están estrechamente vinculados con acabar la miseria de los más pobres, de los excluidos, de los que el sistema imperante –sea

cual sea– ha creado de alguna manera ciudadanos de segunda, totalmente alejados de los principios casi doctrinarios de dicho sistema.

Haciendo alusión a los derechos de los individuos, la ciudadanía juega también un papel muy importante ya que si a ésta la definimos como: "aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho a una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica" (Marshall, 1998: 37).

Esta última definición de ciudadanía denota igualdad, no tanto en renta, sino más bien de los derechos, de que cada persona que integra un Estado determinado tenga la capacidad de desarrollarse plenamente bajo criterios de igualdad y equidad social, por esa razón aquél grupo que por ser excluido no deja de ser ciudadano, debe de ser proveído por el Estado de una asistencia adecuada para incluirlo de nueva cuenta a la comunidad a la que pertenece para que siga gozando de los derechos y obligaciones que su ciudadanía le otorga.

#### **POBREZA CONCEBIDA COMO ALGO MÁS QUE RENTA SUFICIENTE**

En párrafos anteriores hemos puntualizado con gran precisión que con los derechos sociales y la ciudadanía –instrumentos de gran valía para los excluidos– no se trata de buscar la igualdad de rentas o de acabar tajantemente con la pobreza, la cual algunos autores como Patrick Colquhoun señalan que ésta "es un ingrediente necesario e indispensable de la sociedad, sin el

cual las naciones y las comunidades no habrían alcanzado un Estado de civilización" (Marshall, 1998: 39). Pero también como menciona este autor se debe de permitir en un cierto grado la pobreza, pero por ningún motivo se debe llegar al caso de la indigencia, en donde la condición humana se vea relegada a cuestiones inhumanas al carecer prácticamente de todas las condiciones necesarias para poder subsistir.

Retomando la definición de pobreza, podemos mencionar que ésta ha sido estudiada por numerosas personas e instituciones y organizaciones internacionales que por lo menos en la retórica presentan el estandarte de la lucha contra este mal, y cada uno de ellos define la pobreza según su concepción, pero lo que parece claro en nuestros días es que la pobreza no debe de verse vinculada más con la simple ausencia de renta, este aspecto es solamente un componente no es el total de la concepción de lo que es la pobreza.

La pobreza va más allá de la ausencia o carencia de una renta *adecuada*, ya que esto sería muy subjetivo debido a que no estamos hablando de sujetos con las mismas necesidades, sino que cada uno de ellos presenta características muy particulares que harían que las rentas fueran heterogéneas para cumplir con las necesidades de cada persona.

Amartya Sen, premio nobel de Economía en la década de los noventa del siglo pasado, presenta una nueva visión de la pobreza, al estipular que esta debe verse como "la privación de capacidades básicas y no solo de una renta baja" (2000: 37).

Es una nueva visión de la cual todos los Estados Nación del Mundo, así como todas las organizaciones internacionales que *manejan* la situación del combate a la pobreza mundial deben de tener muy en cuenta al momento de instrumentar sus proyectos y programas, la solución de la pobreza va más allá del aspecto económico, de brindar una *limosna* a las personas, sino que se les debe de dotar –para consolidar en ellos un verdadero bienestar–, servicios básicos que pugnen por su inclusión en la sociedad, creándose con esto un círculo virtuoso, ya que con mayores y mejores servicios básicos, propiciaría salud tanto física como mental y espiritual, aunado a mejores trabajos con su mejores remuneraciones y por ende un aumento en su autoestima para consolidar en la población antes excluida, un sentimiento de pertenencia e importancia dentro de la sociedad de la cual son parte.

#### **ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR**

El Estado de Bienestar tiene su apogeo en Europa, alejado totalmente de directrices comunistas-socialistas, más bien presentando el estandarte de una social democracia, en donde se pretende proteger a los ciudadanos *desde la cuna hasta la tumba*, y en donde la participación del Estado en diversas ramas es extensa dejando poco o casi nulo campo de actuación a la ciudadanía.

El Estado de Bienestar de corte europeo surge a consecuencia de dos situaciones específicas, la primera de ellas es la existencia en Europa de movimientos y parti-

dos reformistas de base obrera que con su lucha constante en contra de la burguesía que los oprimía y relegaba a un trabajo alienado, pugnaban por la consolidación de un Estado con fuerte intervención en la esfera económica y social para la protección de sus derechos como trabajadores y como ciudadanos.

Bajo esta perspectiva el Estado de Bienestar pugna por el otorgamiento de concesiones a los trabajadores, pero no con la finalidad de atender las necesidades de este grupo, sino más bien para *apaciguar* las demandas, debido a que en Europa *el fantasma del comunismo* se hacía cada vez más presente con su ideología radical, revolucionaria, que instaba a los obreros a una Revolución Comunista, en la cual como se expresa en el Manifiesto del Partido Comunista escrito por Marx y Engels, "los proletarios no tienen nada que perder en ella más que sus cadenas. Tienen en cambio un mundo que ganar" (2000:165).

La segunda situación es que el Estado de Bienestar surge como una necesidad para contrarrestar el exacerbado crecimiento en las desigualdades sociales que trajo consigo la apertura comercial o libre mercado, en donde los entes que sobreviven son los poderosos, los grandes empresarios y comerciantes, que presentan como estigma la ganancia, el lucro, la competencia desigual, en detrimento total de la visión o el carácter social, de esta forma deja a millones de personas al libre albedrío del mercado, por esa razón "el principal objetivo del Estado –de Bienestar– es garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad por medio de la transferencia de recursos, bienes y

servicios, así como mediante el uso de políticas reguladoras tanto específicas (sectoriales) como generales." (Filguera, 1997: 124).

El matiz del nuevo Estado de Bienestar sería el de proteger o *cobijar* a todos aquellos sectores de la sociedad que las fuerzas del mercado hayan excluido y segregado del desarrollo. Esta protección consistiría en el suministro de recursos, bienes y servicios hacia el mayor número de población que lo requiriera, es decir con esta aseveración podemos denotar que la política social en el marco del Estado de Bienestar pugnaba por un cierto matiz de universalidad, y por ende buscar una igualdad entre todos los miembros de la sociedad. De esta forma se pretendía incluir a todo aquél ciudadano que hubiera sido relegado de su papel por las fuerzas del mercado.

## **ESTADO DE BIENESTAR; MODELO IDEAL DE ASISTENCIA SOCIAL**

El Estado de Bienestar con los postulados de igualdad y universalidad en sus políticas sociales parecía encaminado a un tipo de Estado ideal para todo ciudadano miembro de una sociedad.

El Estado de Bienestar en su esencia promulgaba aspectos muy interesantes, de gran valía para la población de un país determinado, sobre todo de aquellos que eran los más desprotegidos o los excluidos, en donde el Estado capitalista los había relegado a ese rango, ya que el Estado de Bienestar pugnaba si bien no por buscar la igualdad económica, si promovía *humanizar a la sociedad*, aspecto que se había perdido des-

de la creación de la propiedad privada donde lo importante es la individualidad mal entendida, la de excluir a los que no poseen ciertas características materiales, y por esa razón este tipo de Estado con un *matiz social* pugnaba para que los individuos regresaran al estado puro de su naturaleza, de su humanidad, de apoyo con el resto de las personas de su comunidad, antes de que la propiedad privada carcomiera su alma y la orientara hacia la visión de que excluir a los demás era algo normal y cotidiano.

Con el postulado clásico del Estado de Bienestar *proteger al ciudadano desde la cuna hasta la tumba* significaba que el Estado velaría eternamente y de manera universalista al ciudadano, brindándole protección, seguridad y bienestar con los cuales podría encontrar satisfacción como miembro de una sociedad determinada.

El modelo ideal del Estado de Bienestar pugnaría por esa universalización de la política social, sin focalización, sin estudios previos sobre qué tipo de población debería ser beneficiada por ella, sino que todo miembro de la sociedad, por el solo hecho de haber nacido debía ser beneficiado por la política social de un Estado que pugnaba por el bienestar social de su población.

#### **ESTADO DE BIENESTAR; MODELO REAL DE ASISTENCIA SOCIAL**

Existe una gran diferencia entre los ideales y la realidad, por esa razón el modelo ideal del Estado de Bienestar no pudo consolidarse en la práctica y en vez de eso su actuación se tradujo en acciones diametral-

mente opuestas a las estipuladas en su ideología.

El Estado de bienestar presentaba una imagen diferente a su modelo ideal de humanizar a la sociedad, que de alguna manera se vislumbraba como algo con cierto matiz de utopía, ya que en la realidad este tipo de Estado estaba alejado de la esencia del socialismo, de buscar una nueva forma de producción con la clase trabajadora a la cabeza, o de brindar –vía una política social real y eficiente– beneficios reales a la población marginada o excluida, más bien el Estado de Bienestar era una derivación del Estado Capitalista, ya que el sistema económico que regía en este último, se seguía conservado en el nuevo Estado, es decir se protegía a los instrumentos de trabajo de los grandes capitalistas, así como la continua exclusión de millones de personas que la asistencia social dejaba a un lado, bajo esta situación se puede denotar que "el Estado de Bienestar constituye el fruto más logrado del capitalismo" (Arguedas; 1986: 25).

El Estado de Bienestar forma parte de la tríada usada por el Liberalismo para –como menciona Immanuel Wallerstein– "amanecer a las clases peligrosas" (2001:155) sobre todo el sector obrero –sector revolucionario por naturaleza– por esa razón además de otorgar sufragio universal a la población –pugnando así por los derechos políticos y no los sociales–, la identidad nacional, el Estado de Bienestar se convierte en un instrumento del Liberalismo para legitimarse ante esas clases peligrosas que podían a través de revueltas y manifestaciones alterar el orden y matiz hegemónico.

co del Liberalismo. Por esa razón el Estado de Bienestar pretendía incorporar a millones de personas que vivían en condiciones precarias debido al sistema de competencia liberal a través de políticas sociales *universales*, las cuales nunca cumplieron adecuadamente con esa connotación.

El carácter de universalidad propuesta por el Estado Benefactor se diluía cuando en el suministro de los recursos, estos presentaban un carácter netamente *clientelista*, sobre todo estaba dirigido a las capas medias de la sociedad que permitían la instalación y auge de este tipo de Estado, dejando sin apoyo social a millones de pobres o necesitados que seguían siendo excluidos de la sociedad perdiendo por autonomía su carácter de ciudadanos.

Los detractores del Estado de Bienestar –sobre todo los neoliberales que veremos más adelante– criticaban severamente la excesiva intervención del Estado en diversas ramas sobre todo en los aspectos sociales y económicos, manifestando que pugnan por un Gobierno obeso que relega a la sociedad de participar activamente en sus necesidades que los aquejan.

El Estado de Bienestar en su afán de pugnar por la universalidad en las políticas sociales se constituye como el único eje rector del diseño, elaboración, ejecución, control y evaluación de estas, relegando o más bien nulificando por autonomía la participación de cualquier otro agente no estatal.

Mediante esta situación ninguna asociación privada sin fines de lucro puede contribuir a la causa de erradicar las desigualdades

existente en un determinado Estado, debido a que esa es una función exclusiva del Estado Benefactor, de igual forma la ciudadanía se vuelve pasiva en el momento de solamente *extender la mano* al momento de recibir recursos, no comprometiéndose a luchar o a participar por ellos mismos en la solución de sus problemas. De esta forma la sociedad se acostumbra a recibir y no tomar riesgos, obtiene derechos sin responsabilidades.

Con base en lo expuesto con anterioridad, podemos denotar que el Estado de Bienestar presentó dos visiones totalmente asimétricas, la primera: el modelo ideal de este, que consistía en pugnar por el aspecto humano: humanizar a la sociedad con la finalidad de ayudar a los más desprotegidos para incluirlos en la vida social de la comunidad con sus respectivos derechos y obligaciones, pero por otro lado existía el modelo real, en donde se vislumbraba a este tipo de Estado como una rama o derivación del Estado Capitalista que tanto había dañado –a pesar de su retórica de libertad– a millones de personas con la exclusión, de esta forma el Estado de Bienestar con un supuesto y hasta falso carácter *humanista* mantendría en las políticas sociales que se instrumentaran ese tenor de exclusión hacia diferentes grupos sociales.

#### **ESTADO DE BIENESTAR LATINOAMERICANO; PARTICULARIDADES PROPIAS DE EXCLUSIÓN EN POLÍTICA SOCIAL.**

El Estado de Bienestar de corte latinoamericano nació con una visión distinta a la

del Estado de Bienestar Europeo o también conocido como la *social democracia*, debido a que –como vimos con anterioridad– el surgimiento del segundo de ellos se debió a la lucha organizada de movimientos y partidos reformistas de base obrera consolidados, con el objetivo de que la *férrea* e importante intervención estatal se tradujera en beneficios para ellos –para la clase trabajadora–, aunado a erradicar las continuas desigualdades sociales que el Estado Liberal había producido, en cambio el Estado de Bienestar Latinoamericano, con la carencia en esta región de aquellos movimientos y partidos obreros fuertes que gestaron el nacimiento de su homónimo europeo, nace por el sentimiento *antiyanqui* arraigado en su gente, en el miedo que provocaba que los inversionistas o capitalistas estadounidenses vinieran a apropiarse de los medio de producción locales, por esa razón un determinado grupo pugnaba por un Estado fuerte que protegiera a los medios de producción, más no a las personas, ya que como veremos más adelante, el Estado de Bienestar de corte latinoamericano no produjo en la gente excluida o más pobre de la sociedad un beneficio real y palpable para el desarrollo de sus capacidades y por ende de su bienestar.

Con la inclusión del Estado de Bienestar en América Latina, se planteaba la noción de un Estado fuerte, *obeso*, con muchos *tentáculos*, es decir que abordara o que fuera rector de casi todas las actividades que se desarrollaran en el país, tal vez esa situación de omnipresencia, hacía que la participación en muchas de esas actividades resultara ineficaz, ineficiente y con muy

poca efectividad, como fue en el que caso de la provisión de asistencia social a los grupos más desprotegidos, donde la exclusión de muchos grupos –indígenas, por mencionar alguno de ellos– fue el matiz de la asistencia social dentro del marco de este tipo de Estado.

Como vimos con anterioridad, el Estado de Bienestar presentaba en su seno, dos visiones diferentes de su concepción, un modelo ideal y un modelo real, para el caso de América Latina, al igual que su homónimo europeo se vincula y desarrollo bajo el modelo real, es decir donde la política social seguía con su camino de relegar a millones de personas de sus beneficios, acrecentando aún más la brecha de las desigualdades sociales, solamente que ahora con la retórica hipócrita de líderes con cierta carisma que manifestaban pugnar por los derechos sociales o por la *humanización colectiva*, aspectos que se quedaban en palabras y que la población jamás veía consolidada.

Bajo esta situación el Estado de Bienestar Latinoamericano, con ese matiz hipócrita o disfrazado de buscar soluciones a los problemas imperantes existía en estos países como lo menciona Emilio Duhau un Estado de Bienestar caracterizado por un *universalismo estratificado* (1997:187) es decir bajo los principios de este tipo de Estado se tenía la intención de universalizar, es decir que toda la población tuviera acceso a los beneficios de las políticas sociales, –no existiendo la focalización– pero esta universalización fue raquíta, mentirosa y poco eficiente, debido a que gran parte de la cobertura de los servicios sociales iban

destinados a los grupos mejor organizados, los que vivían generalmente en las ciudades, excluyendo tajantemente de los beneficios a millones de personas *poco organizadas* bajo los criterios de este nuevo sistema, como lo eran la inmensa capa de población que vivía en zonas rurales, especialmente los indígenas.

Acompañado de la falla del universalismo estratificado, en el Estado de Bienestar Latinoamericano, encontramos el centralismo y la inequidad, el primero de ellos radica en que el gobierno federal de cada país era el único facultado en proveer la asistencia social, aspecto que se tradujo en exclusión de millones de personas debido a la ineficacia y a la inefficiencia de los programas. Dicha situación se debe en gran parte a que la política social presentaba un matiz top down, es decir de arriba hacia abajo, en donde la decisión del gobierno de implementar cualquier acción social estaba constituida por razones políticas o de legitimidad, sin considerar la opinión, las propuestas o las iniciativas de las personas que sufrían *en carne propia* las desigualdades sociales, o las carencias, careciendo totalmente de una relación de congruencia entre acciones gubernamentales y necesidades de la población, es decir el Estado de Bienestar Latinoamericano no contemplaba la política pública, donde existe una dualidad gobierno-población en la búsqueda de soluciones de un problema determinado.

Con respecto al segundo punto que es la inequidad, podemos mencionar que ésta se presentaba en el Estado de Bienestar Latinoamericano debido a la continua poster-

gación de la atención a los grupos más vulnerables, y por ende atención expedita a los mejor organizados, con esta situación la política social en América Latina mantenía el matiz de exclusión hacia aquellas personas que más necesitaban de ella, convirtiéndose esta situación en una paradoja, la política social era un instrumento de exclusión, cuando su objetivo principal era erradicar esta misma –exclusión– en la población de un determinado Estado.

### ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO

El Estado de Bienestar en México se puede asociar directamente con la etapa del Milagro Mexicano, comprendido de 1940 a 1970, el cual su antecedente es la Revolución Mexicana, la cual con su nuevo proyecto de nación, con una visión de cabida para todos y con la innovación en sus letras de los recién concebidos derechos sociales pugnaban por lo menos en teoría por una mayor equidad y prosperidad para su gente.

El Estado de Bienestar mexicano se caracterizó por el creciente número de empresas estatales, debido al proceso de industrialización que vivió el país desde la década de los cuarenta hasta los setenta, en donde para incentivar dicho proceso se instrumentaron diversas acciones tales como: rigidez en aranceles, así como exención de impuestos a nuevas fábricas, todo esto con la finalidad de acelerar el proceso de industrialización en el país, donde la inversión fuera casi exclusivamente de empresarios nacionales. Bajo este tenor el Estado instrumentaba acciones de *rompedores*

*de cuellos de botella*, donde se incentivaba y casi obligaba a los empresarios a invertir en el país.

Durante el Estado de Bienestar en México surgieron 2 instituciones que pugnaban por la *seguridad social* de los ciudadanos. En 1943 se crea el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) con la finalidad de proveer asistencia médica a la población trabajadora, además de fungir como el rector de las pensiones desde su año de creación hasta 1997, cuando ese carácter fue sustituido por las Afores.

Otra institución es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado en octubre de 1960, el cual era una institución de seguro social para los trabajadores del Estado, debido a que en esa época siendo Presidente de la República Adolfo López Mateos, las políticas sociales eran reivindicadas, es decir el carácter social del Estado se encontraba fuerte debido a presiones sociales de las *clases peligrosas*.

Las clases peligrosas en el Estado de Bienestar estuvieron *maniatadas* a través de un partido político, el Partido Revolucionario Institucional, el cual aglomeraba en su seno a los sectores obrero, campesino y popular a través de organizaciones destinadas para ello, dichos sectores según Enrique Krauze se consolidaron como *poderes subordinados corporados* (2002:152)

De esta forma en el Estado de Bienestar mexicano se consolidó un corporativismo estatal, radica en que "el poder para condicionar la acción del Estado radica en segmentos particulares (corporaciones) de la sociedad legiti-

mados por el Estado y no en espacios públicos autónomos capaces de generar condiciones para el desarrollo de sociedades civiles organizadas" (Pérez, 1997:50).

Retomando el carácter de política social en el Estado de Bienestar mexicano podemos decir que:

México, inmerso en las fallas del Estado de Bienestar Latinoamericano, presentó algunas características muy particulares que según Emilio Duhauf fueron:

Limitación de los esquemas de carácter universalista a dos rubros: educación y salud. Pero en tanto que en el primer rubro hubo una política consistente en ampliación permanente de la cobertura (en el cual la escuela y el maestro entrañaban la extensión de la presencia del Estado nacional y de su papel tutelar a todos los rincones del país), en lo que respecta a la salud se conformó, un sistema a cargo de la correspondiente Secretaría Federal, orientado fundamentalmente a los pobres, pero a la vez pobre en recursos y calidad. (1997: 188).

Estas características que presentó el Estado de Bienestar Mexicano parecía tener aspectos positivos –por lo menos de fondo– ya que pugnaba por universalizar dos libertades o capacidades básicas para erradicar la pobreza o conseguir el bienestar, que son: la educación y la salud, pero siguiendo el derrotero del Estado de Bienestar Latinoamericano, el estilo mexicano también cayó en la terrible *falla* de la exclusión en las políticas sociales, sobre todo las que estaban encaminadas en el rubro de la salud –en la cual se encuentra establecida la asistencia social–, al no brindar cobertura a toda la población, y sobre todo

no llegar con los beneficios a la gente que vivía en las peores condiciones de marginación y pobreza.

El Estado de Bienestar en México como en la región de Latinoamérica estuvo siempre vinculado con el populismo, es decir se encontraba matizado por políticas asistencialistas con tintes partidistas y políticos, las cuales solamente resolvían las necesidades de la gente por un corto periodo de tiempo, en detrimento de políticas estructurales que erradicaran por completo las carencias de una población cada vez más numerosa y exigente.

Con todo lo expuesto con anterioridad podemos mencionar que el Estado de Bienestar que se presentó en todas las regiones impedía el fortalecimiento de las personas marginadas o excluidas con políticas sociales poco incluyentes, además de ser totalmente ineficaces e inefficientes en su labor. Así mismo el Estado de Bienestar no era bien visto por los ojos de los grandes industriales o capitalistas que presentaban la errónea idea de que este Estado buscaba en esencia un *socialismo*, situación que dejaría a esta nueva burguesía sin los privilegios que gozaba en demasía. La desaparición del Estado de Bienestar se origina de la influencia de los grandes industriales capitalistas que pugnaban por un tipo de Estado que les permitiera libertad de acción en el terreno económico, de esa forma surge un Estado más excluyente en política social que todos los anteriores, debido a que se preocuparía casi exclusivamente de las ganancias, de las utilidades, del dinero, del comercio, de los convenios internacionales –no importando que

con ello se viole una o dos soberanías de algunos países–, olvidándose por autonomía del lado humano, olvidándose aún más de la población que sufre por las carencias existentes en diversas regiones y países del mundo. Ese tipo de Estado, no puede ser otro, más que el Estado Neoliberal.

#### ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO NEOLIBERAL

El Estado Neoliberal viene a constituirse como una *alternativa* al anacrónico Estado Benefactor. El Neoliberalismo surge principalmente en dos grandes potencias económicas como los Estados Unidos de América con Ronald Reagan y el Reino Unido con Margareth Thatcher, en donde se pugna por un Estado Mínimo, es decir incentivar la participación de la iniciativa privada y de la ciudadanía en diversos asuntos o áreas del Estado. Con esta visión, el Estado se apartaría de ser el eje rector de diversas actividades para *otorgar* a otros actores sociales la competencia de estas, y la cuestión social no sería la excepción.

La idea liberal y su instrumento de legitimación ante las clases peligrosas el Estado de Bienestar presenta su desintegración a finales de la década de los ochenta con la caída del Comunismo en Europa, por esa razón esa necesidad de legitimarse ante los desposeídos quedaba atrás, para que ahora las fuerzas del mercado pudieran actuar libremente sin riesgo de perder su hegemonía, aspecto que provocaría la pobreza, marginación, vulnerabilidad y exclusión de millones de personas.

El Estado Neoliberal implementa una transición, que es pasar de un Estado Benefactor a una sociedad benefactora, esta situación se vislumbra como una acción pertinente para incorporar cada vez más personas a la solución de los problemas que aquejan a la sociedad, es decir que los grupos vulnerables que requieren con urgencia de políticas de asistencia social brindadas por el Estado, se den cuenta de que para la perfecta solución de sus problemas tienen que convertirse en actores principales, en donde su participación condicionaría la eficiencia y la eficacia de un determinado programa.

Los apólogos del Estado Neoliberal critican severamente al Estado de Bienestar, ya que este último inhibía el carácter innovador y creativo de las personas, es decir en el Estado Benefactor la gente no tomaba riesgos, no se involucraba directamente en la solución de sus problemas y simplemente su función se restringía a recibir el apoyo económico del Estado provocando de esta forma un círculo vicioso de dependencia y gasto excesivo del gobierno.

De esta forma en el Estado Neoliberal, se pretende que la asistencia social –debido en gran parte a las crisis de los Estados– no dependa exclusivamente de este, sino que otros actores sociales se *comprometan e involucren* en la solución de los problemas que aquejan a los grupos más vulnerables de la sociedad, siendo estos últimos actores de gran relevancia para la solución de sus problemas.

La idea de que la gente participe más en materia de asistencia social, parece un as-

pecto positivo del modelo neoliberal, ya que las personas se dan cuenta de su problemática y tratan –de acuerdo a sus posibilidades– de trabajar arduamente para solucionarlo, pero el aspecto negativo de esto, es que el Estado quiera apartarse de su función de proveer ayuda a los más necesitados tan solo por el hecho de tener *otras prioridades* hablando de países en vías de desarrollo como el nuestro al querer introducir nuestra economía a la jungla de la competencia de mercado, acciones que van en total detrimento de la cuestión social.

La introducción de las economías al nuevo modelo Neoliberal, consistía entre otras acciones: la privatización de empresas estatales poco eficientes, la existencia de un Estado mínimo en diversas esferas tales como económica y social, así como la participación en Tratados de Libre Comercio con países de la región, así como de otras regiones del mundo, en donde el aspecto negativo de este último punto, es que todos los países aceptarían con gusto el libre tránsito de mercancías, pero la supresión de fronteras físicas seguiría siendo algo casi imposible de efectuarse.

Es importante brindar a cada actor social la oportunidad de participar en materia de asistencia social ya que esa situación lo eleva al rango de ciudadano, pero es injusto para muchos grupos vulnerables dejarlos al libre albedrío, sin ningún apoyo estatal de por medio, ya que hay que recordar que las acciones del Estado no persiguen fines de lucro, sino más bien apoyo a la ciudadanía, en cambio con la inserción cada vez más extensa de otros actores sociales –dígase iniciativa privada– en materia de

asistencia social, estos actores perseguirán un fin de lucro, el cual difícilmente estará acompañado de la disminución de la vulnerabilidad.

Con base en los cambios estructurales forjados por la intromisión del Neoliberalismo en diversos países, la política social cambiaría radicalmente.

La política social en el Estado neoliberal presenta a: la *exclusión*, la *selectividad* y la *temporalidad* como ejes rectores de toda política encaminada a *ayudar* a la población más marginada y excluida de la sociedad. A continuación abordaremos cada una de ellas:

1) EXCLUSIÓN; debido a que las políticas sociales no abarcan a la gente que más lo necesitan, el apoyo se sigue presentando como en antaño a la gente de las ciudades, a los mejor organizados, en detrimento de las personas que viven en zonas rurales, especialmente los indígenas –sector de la población excluido por autonomas–.

2) SELECTIVIDAD; con el Estado Neoliberal se presenta la focalización, es decir determinar por diversos estudios previos qué población está en condiciones para gozar o no de los beneficios de la asistencia social, ya no es para todos –si es que alguna vez lo fue– ahora es selectiva, sólo para un grupo (supuestamente para los más pobres).

3) TEMPORALIDAD; con el Estado de Bienestar la gente debe de saber perfectamente que los programas de carácter social o las políticas sociales van a durar un periodo de tiempo determinado y de ninguna manera será continuo.

Con base en esta situación, El Estado Neoliberal argumentando siempre la escasez de recursos –algunas veces cierta–, determina como estandarte de su política social la inclusión de la focalización o selección de los beneficiarios de toda política de asistencia social, es decir, todo apoyo que brindará el Estado sería dirigido exclusivamente a los más pobres o a los grupos netamente vulnerables –siendo esta última connotación originada en el Estado de Bienestar–, con base en esta situación se trata de apoyar a los más necesitados y no a todo el universo poblacional.

De esta manera se presenta otra transición, que es pasar de políticas sociales universales –que comprendían supuestamente a todo el universo poblacional– para dar paso a políticas selectivas o focalizadas, en donde solo los grupos más vulnerables serían acreedores de los beneficios de tales políticas. Los apólogos del Estado Neoliberal argumentan que dicha situación beneficiaría realmente a los más pobres, los cuales en el Estado de Bienestar nunca fueron foco de atención para las políticas sociales, ya que en este último tipo de Estado supuestamente con el estandarte de políticas universales, en realidad estas presentaban un matiz clientelista, en donde los beneficios nunca llegaban a los grupos más pobres.

Con base en esta situación, en el Estado Neoliberal se pretende reducir el grupo de beneficiarios de las políticas sociales a un grupo foco o específico que sería comprendido por los sectores más pobres o vulnerables de la sociedad. La tarea primordial de esta situación es determinar los parámetros exactos y confiables que determinen fiel-

mente que grupos son vulnerables y quienes no, para que los primeros sean susceptibles de recibir apoyo del Estado para reintegrarlos a la vida activa del país, regresándoles su carácter de ciudadanos y miembros del mismo.

### **NEOLIBERALISMO Y SUS POLÍTICAS SOCIALES EN LATINOAMÉRICA Y MÉXICO**

América Latina, región subordinada de los Estados Unidos en el terreno económico y a veces hasta político, siguió los pasos del nuevo modelo neoliberal sin importar qué consecuencias negativas podría traer la implantación de éste hacia sus economías y a su gente, además de la subordinación antes mencionada, se puede añadir la supeditación que tienen estos países con respecto a los organismos internacionales que guían la estabilidad económica y el combate a la pobreza alrededor del mundo tales como: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

"El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial fueron creados como resultado de la Conferencia Financiera de Bretton Woods en 1944, auspiciada por John M. Keynes. El supuesto principal era el funcionamiento imperfecto de los mercados, y por tanto, la necesidad de una acción colectiva a nivel mundial que promoviera la estabilidad económica" (Orive, 2003:35).

Estos organismos para otorgar préstamos a los países con la finalidad de erradicar la pobreza, establecen ciertas condiciones, como las famosas cartas de intención en

donde se recomienda o se "condiciona" a estos países –entre ellos los latinoamericanos y por ende a nuestro país– que modifiquen sus políticas económicas y en este caso, que instrumentaran acciones radicales para la transición al Estado Neoliberal que iba a imperar en la comunidad mundial, y que desde la década de los ochenta hasta nuestros días –aunque parece que cada vez con menos fuerza– ha permanecido en la mayoría de los países del mundo.

México, no fue la excepción a este cambio, su cercanía con los Estados Unidos y su larga historia de relaciones económicas –muchas de ellas conflictivas– hacían de nuestro país un ente susceptible para la adopción de este modelo. Inmediatamente el cambio empezó a surgir a finales de la década de los ochenta cuando inició la privatización de empresas estatales, con la noción de erradicar empresas morosas y de poca efectividad para dar paso a la *excelencia* de la iniciativa privada, además de firmar un sinnúmero de tratados internacionales de índole comercial, a llegar al extremo de ser el país con el mayor número de Tratados de Libre Comercio, alrededor de 10 tratados internacionales con 37 países de diferentes partes del mundo. A pesar de la existencia de muchos tratados de índole comercial, nuestro país sigue centralizando sus intercambios comerciales hacia un solo camino: los Estados Unidos, que en el año 2000, las exportaciones de México hacia ese país constituyó el 88.7% de las exportaciones totales.

La política social en nuestro país ahora en el marco de un Estado Neoliberal trae consigo nuevos mecanismos, nueva instrumen-

tación y una forma diferente de atender a la población, debido al recorte del Estado en inversiones sociales, todo con la finalidad de seguir patrones de las recomendaciones neoliberales de los organismos internacionales.

Con la disminución de la participación del Estado en diversas ramas o rubros del país, la política social que era exclusiva del Estado cuando presentaba un corte Benefactor (o de Bienestar), pasó a diversificarse con el Estado Neoliberal, es decir con este último participan otros agentes de la sociedad para efectuarla y darle un buen curso de acción.

"Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control), pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sector filantrópico o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas" (Duhau, 1997: 188).

La política social abrió sus espacios a otros agentes no estatales (y ese era un aspecto positivo –en esencia– sobre todo en el aspecto referente a que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas, mediante esta situación se consolidarían las políticas públicas –inexistentes en el Estado de Bienestar– de esa forma participarían en ellas los realmente afectados por problemas determinados y quién mejor que ellos para dar propuestas de solución, que conjuntamente con el *apoyo del gobierno*, lograrían un trabajo correcto, eficiente, efi-

caz con el objetivo de aminorar las desigualdades sociales y la exclusión en la que viven millones de personas.

En el párrafo anterior hicimos hincapié en la palabra apoyo del gobierno, por que todo parece indicar que en el Estado Neoliberal, la participación del Estado en materia de política social es prácticamente inexistente o solamente participa en situaciones de extrema urgencia, con la retórica simplista de brindar a otros actores sociales la oportunidad de colaborar en la solución de los problemas del país. El que otros actores de la sociedad –tales como iniciativa privada y ciudadanía– participen en actividades referentes a las políticas sociales o de asistencia es un aspecto positivo, siempre y cuando el Estado no pierda ese carácter de rector y principal promotor de ella, aspecto que el Estado Neoliberal busca por todos los medios desvanecer. En el país no debe existir un Estado *obeso* que abarque todos los rubros sin permitir la participación de otros sectores no estatales, pero tampoco debe existir –como ahora– un Estado *anémico*, que deje al libre albedrío de las fuerzas del mercado un aspecto tan importante para el país como las políticas sociales.

La política social mexicana desde la implementación del Estado Neoliberal, ha presentado las tres características negativas que deberían estar totalmente ajena del concepto de política social –exclusión, selectividad y temporalidad–, pero que por desgracia se han convertido en ejes rectores de la misma.

Con las características de la política social mexicana presentadas con anterioridad en el

Estado Neoliberal solamente confirma que dicha política nunca traerá resultados favorables para los marginados, pobres y excluidos, ya que si continua dicha implementación errónea lejos de reducir la brecha de la desigualdad social, ésta se incrementara a tal grado que en un futuro resultará irreparable.

Las políticas del Estado Neoliberal como hemos venido describiendo, presentan un matiz de alejamiento hacia las cuestiones sociales, pero con esta situación sus apólogos se dan cuenta de que no es posible apartarse del todo de estos menesteres, ya que un Estado que no atiende las necesidades más imperiosas de su población, tiende a perder legitimidad y porque no, puede provocar hasta un estallido social, lo cual podría causar la desaparición de este tipo de Estado, para dar paso a otro que presente un matiz con mayor carácter social.

Por esa razón los partidarios del Estado Neoliberal, al visualizar que este tipo de Estado provoca un incremento en la pobreza y en las desigualdades, han adoptado algunos mecanismos existentes desde la década de los cuarenta para *legitimarse* en el aspecto social. Esta legitimación se realizará a través del Banco Mundial, el cual desde su instauración ha promovido proyectos productivos con la finalidad de erradicar la pobreza alrededor del mundo, ahora presentara la misma función pero a través de patrones neoliberales.

Estas acciones del Banco Mundial más que presentar un carácter social de apoyo verdadero o como su slogan televisivo expresa *Nuestro sueño es un mundo libre de pobreza*, esta más bien enfocado a legitimarse

ante los grupos más vulnerables de la sociedad o clases peligrosas y sobre todo ante aquellos grupos que el nuevo modelo neoliberal ha conducido a la pobreza y marginación.

El Banco Mundial en el Estado Neoliberal es simétrico a lo que fue el Estado de Bienestar en el matiz Liberal, un instrumento para apaciguar o maniatar a las clases peligrosas.

### CONSIDERACIONES FINALES

El Estado de Bienestar y el Neoliberal presentan en su esencia numerosas diferencias que los hacen ser dos tipos de Estado prácticamente asimétricos uno de otro, por ejemplo podemos encontrar diferencias en su intervención en la economía, en su concepción frente a la igualdad, en la participación de la ciudadanía en diversas esferas, entre otras situaciones más, pero en donde el Estado de Bienestar así como el Neoliberal encuentran similitudes entre ambos es en materia de política social, debido a que en estos tipos de Estado, dicha política ha presentado un matiz excluyente que no promueve los beneficios deseados para los más pobres, marginados y excluidos.

La política social en ambos tipos de Estado ha presentado rasgos significativos de exclusión, de clientelismo, de retórica falsa de promoción de los derechos sociales, de selección de beneficiarios –no siendo los más necesitados incluidos en dicha selección–.

Con base en esta situación, la política social tanto en el Estado de Bienestar como

en el Neoliberal se ha conducido por un matiz poco social que no trata de aminorar las dolencias de la población vulnerable y excluida de la sociedad, sino más bien legitimar ante dicha población un modelo que trata de imperar en todo el mundo, por esa razón se deben buscar mecanismos que hagan de la política social un instrumento de ayuda, participación e inclusión de las capas bajas de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arguedas, Sol (1986), *El Estado Benefactor ¿Fenómeno cíclico?*, México, Editorial Mundo.
- Duhau, Emilio (1997), "Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?", en Revista Mexicana de Sociología, vol.59, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 185-207.
- Filgueira, Carlos (1997), "Bienestar, ciudadanía y vulnerabilidad en Latinoamérica" en Pérez, Andrés (ed.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- Hansen, Roger D. (1976), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI. 7<sup>a</sup> Edición.
- Krauze, Enrique (2002), *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores. 1<sup>a</sup>. Reimpresión en Fábula.
- Marshall, T.H. (1998), *Ciudadanía y Clase Social*, España, Alianza Editorial.
- Marx, Karl y Friedrich Engels (2000), *Manifiesto del Partido Comunista*, México, Colofón S.A. 6<sup>a</sup>. Edición.
- Orive, Adolfo (2003), *La difícil construcción de una utopía*, México, UNAM, Más actual mexicana de ediciones.
- Pérez, Andrés (ed.) (1997), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, España, Editorial Planeta.
- Wallerstein, Immanuel (2001), *Después del Liberalismo*, México, Siglo XXI. 4<sup>a</sup> Edición.