

Gerardo Ordoñez, *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*, Tijuana, COLEF-Siglo XXI, 2017, 210 pp.

MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ VILLELA
ramirezvillela87@gmail.com

ANALIZAR EL ESTADO comporta, no pocas veces, estudiar las funciones que éste desempeña. Desde la primera mitad del siglo xx, tal estudio se ha referido, en buena medida, a la creciente intervención estatal en ámbitos en los que, hasta entonces, su participación había sido marginal. El ejemplo clásico, diríase, es el de la intervención estatal en la economía, pero hay otros tantos igualmente importantes, como la provisión de servicios educativos o la de servicios de cuidado ante distintos riesgos sociales. En este último caso, la intervención estatal se ha denominado *política social*. En efecto, hasta antes del siglo que pasó, la provisión de cuidados ante los riesgos que enfrentan las personas a lo largo de su vida (vejez, enfermedad, falta de ingresos) estaba a cargo de las familias, el mercado, las iglesias o los gremios.

La política social se desarrolló de manera importante a partir de la Posguerra, especialmente en los países de mayores ingresos, al grado de informar lo que se ha dado en llamar *estado de bienestar*. La magnitud que alcanzó la intervención estatal en el ámbito del bienestar ha merecido un profundo análisis académico, muy desarrollado en los países de altos ingresos y un poco menos abundante en los de ingresos medios y bajos. En este último conjunto de investigaciones es menester situar el libro de Gerardo Ordoñez.

La obra es una aportación importante al estudio de la política social en México, pues en ella se analiza el origen y desarrollo de la intervención estatal en la provisión de bienestar desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Se estudia, aquí, el origen y desarrollo de los programas de vi-

vienda, atención a la salud, educación, pensiones para el retiro y combate a la pobreza. El análisis no se limita, de hecho, al surgimiento de estos programas, pues se refiere también al reconocimiento legal del derecho que tienen los mexicanos a que el Estado garantice su acceso a tales servicios.

El autor distingue cuatro periodos en la evolución de las políticas de bienestar en México. El primero inicia con la promulgación de la Constitución y concluye con el sexenio de Lázaro Cárdenas y se caracteriza por la deficiencia presupuestal del gobierno para emprender acciones importantes por lo que toca a la política social, así como por lo limitadas que eran las obligaciones que la Constitución imponía al Estado en esta materia. A pesar de que la Constitución fue pionera en el reconocimiento de los derechos sociales, los estándares que imponía eran bastante bajos. En el ámbito educativo, según apunta Ordoñez, la Constitución se limitó a establecer la obligatoriedad de la educación primaria; estableció la obligación del Estado, en materia de salud, de enfrentar epidemias o enfermedades como el alcoholismo o la farmacodependencia; indicó solamente que el Estado debía promover la creación de cajas de seguros sociales y cooperativas con las cuales construir viviendas para los obreros, que habrían de quedar a cargo de los propios trabajadores y sus patrones.

El segundo, que corre desde 1940 hasta 1972, se caracterizó por el crecimiento de la política social. La principal innovación de esta época fue la fundación de instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSTE) o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Según Ordoñez, estas acciones apoyaron el proceso de industrialización y urbanización que impulsaba el gobierno en esa época, lo que comportó la marginación de la población rural, que se dedicaba principalmente a actividades agrícolas, no menos que la de los sectores urbanos empleados en actividades informales.

No fue sino hasta la segunda mitad del sexenio de Luis Echeverría que el gobierno comenzó a impulsar programas de atención a los sectores poblacionales hasta entonces excluidos de la seguridad social, haciendo hincapié en la creación de programas para atender a la población rural. Así, en el tercer periodo, que inicia en 1973 y concluye en 1982, se reformó la Constitución y algunas leyes secundarias para establecer el derecho a la seguridad social sin importar la situación laboral (1973) y el derecho a un trabajo digno (1978). En lo que atañe a la política pública, el periodo se caracterizó por la extensión de servicios de salud provistos por el IMSS a la población no asegurada, la creación de programas de desarrollo rural y la instauración de subsidios al consumo y producción de alimentos.

Sin embargo, la grave crisis económica que enfrentó México a inicios de la década de 1980 tuvo efectos profundos en la política social, a grado tal que marca el inicio de una nueva etapa en su desarrollo, la cual se extiende hasta nuestros días. A pesar de que todos los programas sufrieron recortes presupuestales importantes, fueron los programas orientados a la población rural los que sufrieron los mayores embates, que fueron tan devastadores que desaparecieron los programas de desarrollo rural. De hecho, los cambios no se limitaron al ámbito presupuestal, sino que implicaron una verdadera transformación en las funciones que hasta entonces desempeñaba el Estado en materia de desarrollo social, pues de aspirar en el pasado a universalizar los beneficios sociales mediante la incorporación de toda la población al sector formal se limitó a generar una oferta de programas sociales con beneficios inferiores para la población excluida de la seguridad social y emprendió reformas para reducir, en teoría, la carga financiera que esta última le era.

En este periodo también se estableció la obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho a la salud, ampliar la obligatoriedad de la educación pública –primero hasta educación secundaria y después hasta el grado medio superior–, garantizar el derecho a la no discriminación y se creó

una ley de Desarrollo Social. Otra innovación del periodo se refiere al desarrollo progresivo de un amplio conjunto de programas orientados a combatir la pobreza rural y urbana. Así pues, en este periodo se manifiestan corrientes contrarias en la participación estatal en la provisión de bienestar. Por un lado, hay una reducción de su participación en ámbitos como la seguridad social y, por otro, hay una expansión del entramado legal que le impone nuevas obligaciones. Una línea de investigación que se puede trazar por el trabajo de Ordoñez es, precisamente, la comprensión de esta contradicción en la etapa actual del desarrollo de la política social en México.

Por el análisis de estos cuatro periodos es fuerza concluir dos cosas. De una parte, que el desarrollo de la política social mexicana ha estado subordinada al modelo de desarrollo económico que el gobierno decidió impulsar en distintos momentos y, de otra, que la creación o modificación de leyes para garantizar los derechos a la salud, trabajo, seguridad social y vivienda es un hecho reciente en la historia mexicana. A pesar de tal reconocimiento legal, la subordinación de la política social al modelo de desarrollo limita el disfrute de sus derechos sociales a gran parte de la población. Por tal motivo, no es extraño que, al final de la obra, el autor proponga la reformulación de la política social, a condición de que no quede subordinada completamente a factores económicos y se desarrolle progresivamente un conjunto de acciones con las cuales el bienestar se garantice sin retaceos a cada uno de los ciudadanos mexicanos.

Las bondades del trabajo de Ordoñez consisten en un amplio rango temporal de análisis y lo conciso de la obra, la atención tanto a la creación de programas como a los derechos que los garantizan, y la definición de un modelo conceptual para el análisis de la política social mexicana que incluye variables económicas y políticas, lo cual es un acierto, porque otros autores han privilegiado las variables políticas o las económicas para explicar la evolución del régimen de bienestar mexicano.

A pesar de que el Ordoñez incluye ambos tipos de variables, les da un tratamiento desigual. En el capítulo primero, establece, por ejemplo, que las bases del Estado social están en la convergencia de tres elementos: democracia como régimen político, capitalismo como modo de producción e intervención estatal en el desarrollo económico y social. A lo largo del libro, sin embargo, se privilegia la explicación de la intervención estatal con base en variables económicas, particularmente por la situación presupuestal del gobierno y por el modelo de desarrollo que impulsó el régimen posrevolucionario, y prácticamente se hace caso omiso de la variable referente a la presencia de un régimen democrático.

De esta manera, lo limitado de las acciones gubernamentales en el primer periodo de análisis y el retraimiento de los programas en la cuarta etapa se explican por las dificultades presupuestales que enfrentaba el gobierno en esos momentos. Por el contrario, la expansión de los programas en el tercer periodo se explica por la disponibilidad de importantes sumas de dinero, que es posible por la creciente explotación petrolera y el endeudamiento público, mientras que el tipo de intervención social se explica por los efectos del modelo económico, ya uno de industrialización por sustitución de importaciones, que favoreció el surgimiento de programas de seguridad social para los trabajadores industriales de las zonas urbanas, ya otro de apertura comercial, que impulsó la privatización de algunos elementos de los programas de seguridad social y una intervención focalizada en los sectores empobrecidos.

Esta explicación, sin embargo, no aclara cuáles fueron los efectos del régimen autoritario, que se instauró después de la Revolución, en el desarrollo de las políticas de bienestar y, quizá lo más importante, los efectos que tuvo la democratización en las últimas décadas del siglo. Algunos trabajos han presentado evidencia de que las características del régimen priista produjeron programas particularistas, los cuales incorporaron a distintos tipos de trabajadores privilegiados a los esquemas de seguridad social, con la intención de con-

seguir condiciones favorables para la profundización del modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones.¹ Por lo demás, otras investigaciones esgrimen el argumento según el cual la democratización ha favorecido políticas para atender sectores tradicionalmente excluidos de la seguridad social.²

Ciertamente, la extensión de la obra no permite un análisis profundo de estos temas, pero por lo menos se esperaría que el autor definiera si el conjunto de programas que se desarrollaron a partir de la década de 1940 y hasta la democratización del régimen político constituyen ya un Estado social o si, más bien, éste surgió precisamente hasta finales del siglo xx. Imponer límites temporales a los procesos sociales siempre es una decisión un tanto arbitraria, pero los conceptos, como el de Estado social, carecen de relevancia, cuando no son capaces de delimitar claramente el proceso al que se refiere, por lo que se esperaría que el autor presentara algún criterio claro de cuándo se puede catalogar como social al Estado mexicano.

Un tema que no se trata en la obra y que, de hecho, se explora poco en la bibliografía especializada en México, es la creciente participación de los gobiernos estatales en el diseño e implementación de programas sociales. El caso más claro de esto es el del gobierno del otrora Distrito Federal, que a partir del año 2000, y hasta muy recientemente, innovó continuamente al establecer como derecho ciudadano el

¹ Véanse Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh University Press, 1978; Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996; y Stephan Haggard y Robert Kauffman, *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton University Press, 2008.

² Véanse Candelaria Garay, *Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America*, tesis, Berkley, University of California, 2010; y Jason Morris, *The possibilities and Limitations of Insurgent Technocratic Reform: Mexico's Popular Health Insurance Program, (2001-2006)*, tesis, Cambridge, Harvard University, 2008.

acceso a diversos servicios sociales, como pensiones no contributivas para adultos mayores o apoyos económicos para personas con discapacidad. El resto de los estados, por lo demás, también han impulsado de manera creciente iniciativas propias.

Si bien es cierto que trabajos recientes han analizado los efectos del federalismo en los programas sociales, también es cierto que lo han hecho concentrándose en las restricciones que éste impone al funcionamiento de programas diseñados por el gobierno federal.³ Por esta razón, aquí se argumenta a favor de la pertinencia de estudiar los efectos del federalismo en la expansión del conjunto de políticas sociales en México, lo cual no implica pasar por alto que las crecientes ofertas de programas sociales creados por los gobiernos estatales pueden contribuir a profundizar la desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana, pues los gobiernos con mayores capacidades, que suelen ser los de estados con un mayor desarrollo económico, están en posibilidades de ofrecer más y mejores servicios a sus habitantes que los gobiernos con menores capacidades.

Al favorecer estos resultados, el federalismo obstaculiza el surgimiento de un Estado que sea capaz de garantizar los derechos sociales a todos sus ciudadanos.⁴ Sin embargo, en circunstancias como las de México y varios países latinoamericanos, en las que amplios sectores poblacionales han quedado excluidos de la mayoría de programas sociales, los

³ Para el caso mexicano, véase Laura Flamand y Carlos Moreno, *Seguro Popular y federalismo en México: Un análisis de política pública*, México, CIDE, 2015. Para algunos países latinoamericanos, véanse Sara Niedzwiecki, "Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments: A Subnational Analysis of Argentina and Brazil", *Comparative Political Studies*, 49 (2016), pp. 457-498; y Michael Albertus, "The Role of Subnational Politicians in Distributive Politics: Political Bias in Venezuela's Land Reform Under Chávez", *Comparative Political Studies*, 48 (2015), pp. 1667-1710.

⁴ Véase Herbert Obinger, Stephan Leibfried y Francis Castles, "Introduction", en H. Obinger, S. Leibfried y F. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

gobiernos estatales pueden contribuir de manera importante a ampliar la cobertura. Como se puede notar, la complejidad de este tema amerita mayor profundización. Así pues, la creciente complejidad de la política social en México obliga a incorporar el efecto que ejerce el federalismo sobre de ella.