

# **Política y gasto social. Fundamentos Teóricos y evidencia empírica.**

*HILARIO BARCELATA CHÁVEZ*

## **Introducción**

Hablar de criterios de asignación del gasto social, implica considerar la existencia de una forma particular de política social, con un contenido específico. Implica reconocer, desde el plano instrumental, una estrecha relación de éste con el fundamento teórico, filosófico y político de la política social.

En este sentido, los criterios de asignación del gasto social pueden analizarse desde dos perspectivas: Una instrumental, en donde se hace referencia a la determinación de los elementos que componen los indicadores para determinar los montos para cada fondo, programa, proyecto u obra. La otra, que es la que aquí se aborda, tiene que ver con las determinaciones de mas alto nivel que conforman la base sobre la que se erigen, no sólo los criterios para el gasto social, sino, de hecho la política social misma y sus posibilidades de existencia.

### **1. Capitalismo y política social.**

Al interior de un sistema capitalista basado en una estructura de clases y en la utilización privada del capital, la política social puede adquirir formas muy diferenciadas, ya que la naturaleza de las funciones que desempeña, su fundamento filosófico, su contenido político y su sustento teórico se encuentran determinados por el contenido del Estado (que es en donde aquella se diseña y se aplica). Y este contenido está determinado por el arreglo político y social institucionalizado que sustenta al Estado y que a lo largo del presente siglo no ha sido único ni definitivo, sino temporal y variable. En tanto dicho contenido se define a partir de:

- a) la variabilidad de la fuerza de las clases y grupos sociales,
- b) su nivel de organización,
- c) su capacidad de negociación frente al Estado,
- d) la forma particular que adquieren sus intereses y objetivos, y
- e) la forma y capacidad para defender la perdurabilidad de las reformas sociales ya otorgadas por el Estado de bienestar a lo largo del presente siglo.

Por lo tanto la política social no ha sido única ni definitiva a lo largo de este período.

El origen de la política social se ubica en la **necesidad de institucionalizar e instrumentar, como política de Estado, un conjunto de acciones concretas que permitan el acceso, a amplios grupos sociales, a un conjunto de satisfactores básicos que les son inalcanzables por la vía del mercado, pero que le son fundamentales para su subsistencia, para su incorporación y su mantenimiento en el mercado de trabajo y en general en la actividad**

**productiva, en la medida en que, las transformaciones del capitalismo provocan que sus capacidades laborales no pueden seguir sirviendo como la base de su subsistencia.**

En este sentido la política social puede entenderse como un mecanismo que busca garantizar la posibilidad de transformar la fuerza de trabajo en mercancía adecuada para el mercado de trabajo. Como una estrategia para incorporar a la fuerza de trabajo en una relación salarial, contribuyendo, de este modo, a la constitución de la clase trabajadora. Ello en la medida en que socialmente se requieren un conjunto de precondiciones para que los trabajadores asalariados actúen como tales. Porque para serlo sus condiciones de vida no son suficientes ya que requieren, que ciertas funciones de reproducción básicas como salud, educación, seguridad social, etc. sean cubiertas.<sup>1</sup>

Desde luego, este mecanismo se extiende tanto hacia los ya asalariados como a los no asalariados. De este modo puede asegurarse el control sobre la regulación de las condiciones en que los trabajadores asalariados en particular y las masas populares en general participan o no en el mercado de trabajo.

En esta perspectiva, es necesario establecer que la funcionalidad y viabilidad de la política social, deriva de dos elementos de carácter contradictorio que la hacen posible:

- a) De un lado, de los intereses y las necesidades de las clases populares que al convertirse en demandas orgánicas, se constituyen en una presión para el Estado.

---

<sup>1</sup> Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, MIT Press, Great Britain ,1984, pag. 94 y sigs.

b) De otro lado, del hecho de que éstas sean, al mismo tiempo, requisitos del proceso de valorización del capital y condición indispensable para la armonía social.

El hecho de que las primeras coincidan (mas posiblemente en el largo que en el corto plazo) con los intereses del capital y las necesidades de modernizar las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la acumulación de capital genera la posibilidad de que esas demandas se materialicen como parte de una estrategia de política social.<sup>2</sup> Así, por ejemplo, la intervención del Estado en el gasto social, como afirma De la Garza, ***se considera, en primera instancia como necesidad económica de consumo y sólo en segundo término como necesidad de legitimación.***<sup>3</sup>

En este sentido es necesario entender que la política social no constituye la burda y grosera forma de instrumento para salvaguardar la posibilidad de una explotación continua y renovada de la fuerza de trabajo. Tampoco constituye una pura y simple forma de encuadramiento de las clases populares dentro de un esquema de búsqueda de legitimidad.

La necesidad de modernización de los procesos de acumulación como fórmula para mantener la viabilidad del sistema y el carácter cada vez mas participativo de la sociedad en la definición de las políticas del Estado, y la posibilidad de que los intereses de las clases y grupos sociales amenace la armonía social, han propiciado que el Estado se imponga dos tareas específicas para mantener

---

<sup>2</sup> Un ejemplo muy claro lo constituyen el cuidado de la salud y los sistemas de educación, que a la vez que satisfacen las demandas de los trabajadores, representa un instrumento para obtener fuerza de trabajo mejor capacitada y mas sana y , por tanto, con mejores posibilidades para desempeñar un trabajo mas productivo.

vigente el sistema. Tareas a las que contribuye, de manera amplia, la política social:

- a) propiciar y cuidar la eficiencia económica del sistema, creando y conservando oportunidades para la acumulación privada de capital y
- b) generar condiciones de justicia social para la sociedad pactadas como parte del proyecto de nación derivado del Pacto Social que sustenta al Estado.

De este modo, la política social establece un conjunto de instituciones sociales y estatales y redistribuye recursos para evitar la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, la concentración del ingreso y los rezagos sociales. Pero esto, al mismo tiempo, permite llevar a acabo un proceso de reducción de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo con un impacto positivo sobre los niveles de ganancia de las empresas capitalistas.

Así, la política social reparte incentivos a toda la sociedad, propicia la legitimidad (entendida como una actitud positiva y de apoyo al sistema y que supone un consenso activo) y promueve la armonía social, al tiempo que conduce a formas mas avanzadas de convivencia social.

De este modo puede afirmarse que la política social es resultado histórico del reconocimiento y la incorporación **del derecho social de los individuos al bienestar social como objetivo del proyecto nacional**, en la medida que la justicia social ha sido incorporada dentro de los principios filosóficos del Estado moderno.

---

<sup>3</sup> De la Garza Toledo, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, El Colegio de México, México, 1988, pag. 25

La política social se puede entender, entonces, como un mecanismo de ***tecnología social***, entendida en el sentido que Popper propone, de herramienta que permite construir medios y formas para crear instituciones sociales.

Más particularmente puede concebirse, como un programa político racional para la protección de los económicamente débiles (p. ej. restringir la explotación, reducir la jornada de trabajo, ofrecer seguridad contra la incapacidad, la desocupación y la vejez, etc.), y garantizar por ley un nivel de vida digno a todos. Es decir, invalidar cualquier forma de explotación basada en la debilidad económica de un individuo.<sup>4</sup>

## **2. Los dos enfoques de la política social**

Hay que hacer una diferenciación muy clara entre

- i) la política social implementada en el marco del Estado de Bienestar que incorpora un conjunto de objetivos e instrumentos de alcance muy amplio partiendo del reconocimiento jurídico de las organizaciones populares y la aceptación de una serie de *derechos sociales* y
- ii) la derivada del Estado neoliberal que la considera como necesaria para atenuar el impacto negativo del funcionamiento libre de los mercados. Es decir, como resultado de la obligación explícita jurídica y política que asume el Estado de suministrar apoyo y asistencia a los que han sido afectados por el funcionamiento del mercado.

En México, de acuerdo con lo antes afirmado, esta diferenciación tiene que ver con la profunda modificación de los arreglos sociales y políticos sobre los que se sustentaba el Estado hasta el inicio de la década de los ochentas, que de hecho manifiestan, en la práctica un resquebrajamiento del Pacto Social, alterando el contenido y la fundamentación filosófica, teórica y política de la política social, en el marco de la crisis, abandono y desaparición del Estado de Bienestar.

Para la política social, este acontecimiento es crucial. Representa un salto cualitativo de profunda significación.

La política social del Estado de Bienestar tiene un conjunto de particularidades que la hacen cualitativamente distinta de la política social propia del Estado Neoliberal.

La primera se concibe como parte fundamental de un esquema de acción mas amplio, cuyo propósito central es el mejoramiento integral del bienestar de las clases populares. Para ello se pone en práctica una estrategia que tiene como eje central la intervención del Estado en la economía el cual articula su política social a una política económica orientada a resolver los problemas de empleo, distribución del ingreso y de la capacidad adquisitiva del salario mediante el uso de los recursos públicos. Aunado a una cobertura, por parte del mismo Estado, de seguridad social, salud, educación, abasto, vivienda, alimentación y creación de infraestructura básica. Reconociendo todos estos elementos como parte del bienestar a que todo individuo debe aspirar y que constituye para él, un derecho social, que el Estado debe defender y promover a través de sus políticas públicas toda vez que los mecanismos de mercado son incapaces de hacerlo.

---

<sup>4</sup> Popper., Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Buenos Aires, 1957, pag. 323

La característica esencial en el uso del gasto público para atender estas necesidades fue el establecimiento de instituciones estatales que implementaban programas de mediano y largo plazo. Y donde los criterios de asignación del gasto social estaban determinados por una lógica de justicia distributiva en el sentido Rawlsiano.<sup>5</sup>

La segunda, nace separada de toda política económica que se presenta como ajena a toda preocupación de orden social. El Estado ya no es el eje de la promoción de los derechos sociales, los que, incluso, dejan de reconocerse de facto, como tales. La política social deja de lado la búsqueda de la incorporación de las clases populares a los mercados de trabajo y se cancela como objetivo la redistribución del ingreso y el mejoramiento salarial.

Se desmantelan los mecanismos de abasto y subsidios a la alimentación y los esquemas de cobertura en seguridad social, salud y educación, privatizando las instituciones creadas para la atención al bienestar social.

El nuevo enfoque de la política social la orienta hacia la atención de las clases y grupos sociales marginados, y en extrema pobreza con programas de combate a la pobreza propiciada por los programas de ajuste y la generación de empleos temporales. Y es un enfoque con un carácter de beneficencia filantrópica, que mas que resolver la satisfacción de las necesidades no satisfechas e incorporar a lo individuos a otro nivel material de vida, posterga su mejoramiento de modo indefinido y reproduce su pobreza.

---

<sup>5</sup> Es una idea de justicia, desarrollada por John Rawls, que considera que ningún aumento en el bienestar del individuo rico compensa una reducción del bienestar de un individuo pobre. Como el bienestar de la sociedad depende del bienestar de la persona situada en la peor situación. La sociedad alcanzaría una mejor posición si mejora la situación de esta persona, pero no así, si mejora el de las otras.



La nueva política social neoliberal surge en el marco de una política económica empobrecedora y depredadora cuyo objetivo es la conformación de un modelo económico industrial-exportador. La implementación de un modelo de esta naturaleza, que basa el crecimiento del país en el comportamiento del sector exportador ha facilitado la aplicación de una política social que es ajena al incremento del empleo, el consumo, el salario y la redistribución del ingreso, toda vez que el mercado interno no es prioridad para el funcionamiento de dicho modelo, ni para el crecimiento.

### **3.- Los efectos de las políticas sociales**

Es indudable que este modelo ha sido generador de profundas desigualdades sociales y de un agudo deterioro del nivel de bienestar de la sociedad. De igual modo su política social ha sido incapaz de frenar el deterioro y coadyuvar al mejoramiento material de la población. Y resulta de enorme importancia resaltar que justamente es en esta etapa en que aparece una irónica relación directa entre el empeoramiento de la calidad de vida y la reducción de la cobertura, el alcance, los recursos, las prioridades y el peso y papel en el desarrollo del país de la política social.

Para ilustrar lo anterior veamos algunos datos muy generales:

El gasto social como porcentaje promedio del PIB de 1971 a 1982 fue de 7.6% y representó 20% del gasto programable.<sup>6</sup>

Durante este período la política social, como ya dije antes, promovió el crecimiento del empleo y el mejoramiento salarial. Así, en dicho período se crearon 8,620 000 empleos remunerados (718,000) cada año.

En el período del ajuste económico de 1982 a 1988, el gasto social se redujo a un 5.6% como proporción del PIB (2% menor al período anterior, aunque su caída absoluta fue mayor porque el PIB también se contrajo en 2.77% en ese período).

Y pasó, también, a un 13.1% del gasto programable (6.9% menos que en el período anterior). Pero además, la transferencia de la regulación del empleo al mercado y la renuncia de la política al manejo de los salarios propició que durante ese período el número de empleos generados fuera de tan sólo 1,060, 000 nuevos puestos de trabajo (176,00 cada año). Y el salario se redujo para llegar a representar en 1988, 40% del salario de 1976.

En el período de la reforma neoliberal (de 1989 a 1994) el gasto social ascendió a 8.1% como porcentaje del PIB (0.5% mas que en la etapa del Estado de Bienestar) y ascendió a un 42.3% del gasto programable (24% mas que de 1971-1982). Sin embargo la mejoría en estos rubros se enmarca en una situación de modificación de los objetivos de la política social , por lo que, a pesar del volumen de recursos, en el período sólo se crean 1,200,000 empleos remunerados (220,000 cada año). Mientras que los salarios continuaron contrayéndose de manera que en 1994 ya representaban el 35% del salario de 1976.

---

<sup>6</sup> Barba Solano, Carlos, “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social” en *El debate nacional V. La Política Social*, Valencia Enrique y Barba, Carlos,

En cuanto a la condición de pobreza podemos observar que en 1960 se consideraba la existencia de 25 millones 500 mil pobres, que representan el 76.4% de la población total. Y en donde 20.4 millones eran pobres extremos y 7.1 millones eran pobres no extremos.<sup>7</sup>

Para 1977, la proporción de pobres en el país se redujo a 58% de la población total y la cantidad de pobres extremos sólo fue de 900,000 personas mas que en 1960. Para 1990, la situación cambió. El 77.9% del total de la población se considera pobre (en 1960 eran 76.4%). Del total de estos el 68.3% (esto es 55.5 millones de personas) se considera en la extrema pobreza (en 1960 56.7%) y sólo el 22.1% (17.9 millones) se consideran no pobres (en 1960, 7.1%)

Estas cifras nos reflejan el mejoramiento notable que tuvieron las condiciones generales de vida de la población en el período del Estado de Bienestar y el profundo retroceso que significó el ajuste y la reforma neoliberal que es responsable de ubicar al país en una situación peor a la que se vivía en 1960.

---

Coordinadores, Diana, México, 1997.

<sup>7</sup> Soria, Víctor, “Una alternativa integral para la lucha contra la pobreza en México” en *El debate nacional V. La Política Social*, Valencia Enrique y Barba, Carlos, Coordinadores, Diana, México, 1997

### **A manera de conclusión.**

El panorama descrito debe movernos a la reflexión sobre la pertinencia del proyecto económico actual y la construcción de alternativas viables de una nueva política social. No entendida como un subproducto para evitar los efectos del avance del proyecto para implementar una moderna forma civilización, sino como preocupación central del proyecto de país. De modo que la transición a la modernidad y a la globalización sean procesos que pasen necesariamente por el desarrollo económico y no sean dolorosas experiencias en donde el bienestar de las grandes mayorías del país sea un evento que sólo se de por casualidad y en el mejor de los casos, por mero milagro.