

PERSPECTIVAS DEL
UNIVERSALISMO
EN MÉXICO

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE
Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

Valencia Lomelí, Enrique (coord.)

Perspectivas del universalismo en México / Coord. de E. Valencia Lomelí.— Guadalajara, México :
ITESO ; México : Fundación Konrad Adenauer, 2010.
288 p.

ISBN 978-607-7808-27-5

1. Igualdad y Desigualdad – México 2. Pobreza – México 3. Familia – México 4. Ingreso – México 5. Seguridad Social – México 6. Desarrollo Regional – México 7. Desarrollo Económico-Social – México – Tema Principal 8. Derechos Humanos – México 9. Programas Gubernamentales Institucionales – México 10. Programas Sociales – México 11. Política Social – México 12. Política y Salud Pública – México 13. Política Ambiental – México 14. Política Educativa – México 15. Política de Género – México 16. Política Fiscal – México 17. Política Económica – México 18. Políticas Públicas – México – Tema Principal 19. Política – México – Historia – Siglo XXI 20. Economía – México – Historia – Siglo XXI 21. México – Condiciones Sociales y Culturales 22. México – Condiciones Económicas 23. México – Condiciones Políticas I. t.

[LC]

330. 97207 [Dewey]

La presentación y disposición de *Perspectivas del Universalismo en México* son propiedad de los editores. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito de los editores.

Los puntos de vista expresados en esta publicación corresponden a aquellos del autor y no representan el del ITESO.

1a. edición, Guadalajara, 2010.

DR © Fundación Konrad Adenauer

Río Guadiana 3, Col. Cuauhtemoc, México, DF, CP 06500.
www.kasmex.org.mx

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO

Periférico Sur, Manuel Gómez Morán 8585, Col. ITESO,
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

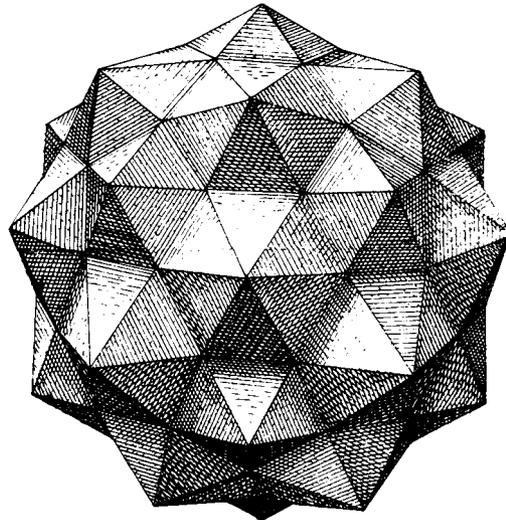
Universidad Iberoamericana. León
Bvd. Jorge Vértiz Campero 1640, Col. Cañada de Alfaro,
León, Guanajuato, México, CP 37238.

Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Guanajuato 1045, Col. La Normal
Guadalajara, Jalisco, México, CP 44260.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 978-607-7808-27-5

PERSPECTIVAS DEL
UNIVERSALISMO
EN MÉXICO



ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ
COORDINADOR



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara



A Konrad
Adenauer
Stiftung


**UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA**
LEÓN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- ¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México? 7
Enrique Valencia Lomelí y David Foust Rodríguez

PRIMERA PARTE

Perspectivas y limitaciones del universalismo en México

- El universalismo básico: ¿una consigna normativa o una aspiración que busca un nuevo modelo? 25
Alberto Aziz Nassif
- Viabilidad fiscal del universalismo básico en México 37
Leonardo Lomelí Vanegas
- Universalismo básico, desigualdad social y crecimiento económico 45
Fernando Cortés
- Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales 52
Clara Jusidman y Osiris Marín
- Pensar un Estado de Bienestar para México: ciudadanía, institucionalidad y economía para el bienestar 63
Jorge Arzate Salgado

SEGUNDA PARTE

Los derechos en el universalismo

- Derechos humanos, seguridad social y perspectivas del universalismo básico en la agenda sindical de México 77
Graciela Bensusán y Arturo Alcalde Justiniani
- La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿Hacia la cobertura universal? 87
Carlos Barba Solano
- El universalismo básico: ¿Es posible desde la política educativa? 103
Miguel Bazdresch Parada
- La exigibilidad de los derechos ambientales en México: el caso del Río Santiago 121
Darcy Tetreault, Cindy McCulligh y Rodrigo Flores
- El derecho al tiempo para el ocio 133
Araceli Damián

TERCERA PARTE

Universalismo, diversidad familiar y cuidado infantil

Diversidad familiar, procuración del bienestar y universalismo básico en México 147
Rocío Enríquez Rosas

El dilema entre el bienestar de las familias y la introducción de la perspectiva de género en política social: bondades del universalismo para resolverlo 155
Ana María Tepichín Valle

Universalismo básico y políticas de cuidado infantil en México 163
Silvia López Estrada

CUARTA PARTE

Ingreso ciudadano y transferencias universales

Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México 179
Julio Boltvinik

Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza 195
Luis Huesca Reynoso

El papel de los programas de transferencias condicionadas dentro del universalismo básico 208
Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo Toledano

QUINTA PARTE

Dimensión espacial del universalismo

La perspectiva territorial del universalismo en México 223
Rosa María Rubalcava

Geografía política del universalismo básico en México 230
Jaime A. Preciado Coronado

Perspectivas del universalismo en México: el papel de los gobiernos estatales 245
David Martínez Mendizábal y Arturo Mora Alva

Universalismo básico, reforma del Estado y desarrollo local en México 257
Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Miriam Rodríguez Vargas

Bibliografía 269

Los autores 284

¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?

Enrique Valencia Lomelí
David Foust Rodríguez

Servicios “provistos para todos por todos” (Titmuss, 2000: 42-43) es una excelente síntesis de las pretensiones de instituciones sociales de carácter o vocación universalista, dedicadas a enfrentar los riesgos sociales y generar bienestar. “Para todos” se refiere a la cobertura generalizada de los servicios, “por todos” a la garantía social (y política, económica o fiscal) de ellos. Podríamos completar esta expresión de Richard Titmuss -por lo demás con el fundamento que este mismo autor sugirió desde 1967 (Titmuss, 2000)-, para definir el universalismo como *servicios sociales provistos para todos los ciudadanos por todos los ciudadanos*.

Universalismo y derechos sociales son así “conceptos gemelos”. El objetivo del primero fue evitar el “sentido de inferioridad, pauperismo, vergüenza o estigma en el uso de servicios de provisión públicos” o la “atribución de que alguien ha estado siendo o volviéndose una ‘carga pública’ ” (Titmuss, 2000: 42 y 43). Para ello, el fundamento de la concepción universalista en política social es el enfoque de los derechos sociales, el segundo de los conceptos; la provisión garantizada a todos se debe a la generalización y aceptación de los derechos sociales en una sociedad específica, producto de las luchas sociales, de los acuerdos sociopolíticos y de la existencia o generación de condiciones culturales favorables. El fundamento de esta concepción universalista es la ciudadanía social que implica un conjunto de derechos que van “desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad” hasta lo que Marshall denominaba en su ya clásica conferencia de 1949 como derecho a “compartir plenamente la herencia social” y vivir “conforme a estándares prevalecientes en la sociedad” (Marshall, 2000: 32).

La idea de que todos los ciudadanos son iguales y tienen igual valor (Kuhnle y Hort, 2004), jugó un papel importante para la promoción de estas propuestas universalistas en los países en los que se difundieron, lo que fue reforzado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. El artículo 22 de esta Declaración (1948) señala: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”¹. La Declaración, en este artículo, se centra ya en la universalidad y los derechos.

En términos ideales, el acceso a las prestaciones en una sociedad no dependería así de consideraciones de clase, de género, de etnia, de edad, de grupo; ni del grado de necesidad o de la condición de trabajo; el universalismo, por tanto, llega a ser un “principio rector” para, en un marco de desigualdades sociales, económicas y culturales, igualar en “estatus, beneficios y responsabilidades” (Esping-Andersen, 1990: 48 y 68). Así, ante las tendencias polarizantes en las sociedades capitalistas sumadas a las históricas diferencias regionales, étnicas o de género, los actores sociales generan contratendencias en las que priva el criterio de ciudadanía (derechos

1 A su vez, el artículo 25.1 indica: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

y pertenencia) para gozar de igualdad en los beneficios de instituciones sociales que enfrentan los riesgos². En palabras de Robert Castel (2003: 31 y 32), los individuos desprovistos de la protección que procura la propiedad privada tienen masivamente acceso a una “propiedad social”, una “propiedad para la seguridad”, para enfrentar los riesgos y las incertidumbres.

La protección social universal favorece así la creación de una “*sociedad de semejantes*”³: un tipo de formación social en el seno de la cual nadie es excluido porque cada uno dispone de los recursos y de los derechos necesarios para llevar relaciones de interdependencia (y no sólo de dependencia) con todos” (Castel, 2003: 90). El fundamento de esta universalidad es, a fin de cuentas, el reconocimiento de la ciudadanía o pertenencia a una comunidad, que implica también la conciencia de los derechos y obligaciones en esa misma comunidad y la existencia de instituciones que protegen estos derechos ciudadanos (Ramírez Sáiz, 2006: 36)⁴. Con lo cual podríamos dar un paso más en la definición del universalismo como *servicios sociales semejantes provistos para todos los ciudadanos por todos los ciudadanos, en una sociedad desigual*.

Esta *semejanza* construida por el universalismo convive y compite por supuesto con las *desigualdades* de clase y de otros tipos; la conflictividad generada por la convivencia de la apropiación privada (mercantilización) con la propiedad social (desmercantilización), y de la posición de clase con la ciudadanía social, es fuente de tensiones, rupturas o negociaciones. La sociedad dividida es atravesada por una sociedad de semejantes.

Ahora bien, esta concepción universalista, ciudadana o centrada en derechos, es de reciente generación y no está integrada de igual manera en las diversas formas sistémicas en que se han ido cristalizado las instituciones sociales. El grado de acercamiento a esta visión universalista de las instituciones sociales depende ciertamente del proceso histórico de cada particular régimen de bienestar, es decir, de acuerdos sociales y políticos, de definición de prioridades económicas, de posibilidades financieras (o acuerdos fiscales) y de aceptación de determinados valores culturales.

En su clásica tipología de regímenes de bienestar residuales, conservadores-corporativos y socialdemócratas, Esping-Andersen (1990 y 1999) muestra desde el rechazo a la generación de reglas universales y preferencia por compromisos sociales focalizados a los más necesitados (regímenes residuales), pasando por la puesta en marcha de barreras de estatus profesional con cobertura y beneficios especiales para ciertas categorías de trabajadores (regímenes conservadores) hasta la creación de acuerdos universalistas objetivados en instituciones sociales (regímenes universalistas socialdemócratas). La concepción universalista se materializó, así, especialmente en los regímenes de bienestar universalistas que aseguran una cobertura prácticamente generalizada de los principales seguros que enfrentan los riesgos de enfermedad,

2 En este momento de la discusión nos situamos en una perspectiva ideal del universalismo como favorecedor de una redistribución más equitativa; sin embargo, no podemos dejar de lado que las instituciones sociales pueden ser también factor de desigualdad y de estratificación. De hecho, la capacidad de redistribución de los estados de bienestar es muy diversa (Esping-Andersen, 1990: 56) y en algunos casos reproducen la desigualdad. Las divisiones de clase, etnia, género, edad o grupo pueden ser “naturalizadas” o “institucionalizadas” por las políticas sociales (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000: 46).

3 Énfasis del original.

4 Generalmente el estudio de la universalización, ligada a la ciudadanía social, se ha aplicado a sociedades nacionales; los ciudadanos incluidos son aquellos que cuentan con reconocimiento pleno de los derechos políticos. En el fondo, la “función de solidaridad es concebida aún como competencia del Estado-Nación”, aunque por extensión, limitadamente, en diversas sociedades se ha ido incluyendo a los residentes permanentes y legales (Barbier, 2008: 37 y 54). De ahí que Jean Claude-Barbier (2008: 54), en un enfoque más amplio, proponga incluir en el análisis de los sistemas de protección social cuatro dimensiones de la ciudadanía: “los derechos cívicos, sociales y políticos”, “las circunstancias sociales (*social conditions*) que influyen sobre la capacidad de ser ciudadano”, “la participación política y social” y “las orientaciones cívicas y la percepción de sí mismo *vis à vis* de la sociedad (normas de responsabilidad)”. Un análisis de esta naturaleza podrá enfrentar e incluir los casos problemáticos que se salen de los límites del ciudadano aceptado en un Estado-Nación; piénsese, por poner algunos ejemplos, en los migrantes en diversas naciones europeas, en los migrantes mexicanos o en general latinos en Estados Unidos, en los trabajadores migrantes guatemaltecos en México o filipinos (y de otras nacionalidades) en Corea del Sur.

desempleo y vejez, y una mayor igualdad en los beneficios aportados en ellos. Por ejemplo, el grado de universalismo⁵ de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), en los indicadores propuestos por Esping-Andersen para hace sólo tres décadas (1990: 70) fue poco más de 90% en 1980, mientras que en los regímenes residuales apenas se acercaba a 50% (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda).

Los diversos regímenes pueden tener coberturas muy amplias en los servicios, pero debido a desigualdades en los beneficios aportados por los servicios de salud, seguridad en el empleo y pensiones, pueden algunos de ellos cultivar “jerarquía y estatus”, unos “dualismo” y otros efectivamente “universalismo” (Esping-Andersen, 1990: 58). Por ello, podríamos hablar del *débil o falso universalismo* (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006: 47) como aquél en el que *servicios sociales fuertemente estratificados son provistos para los ciudadanos en una sociedad desigual*. Desigualdad y estratificación en los servicios pueden así encadenarse en un círculo vicioso que llevaría a una contradicción con el ideal de sociedad de semejantes (ciudadanía social); la sociedad dividida (clases) puede dividirse aún más con los estratos generados por las instituciones sociales. Así, lo paradójico es que en el universalismo falso o débil *los servicios sociales de más alta calidad y de mayor número de prestaciones pueden ser provistos por todos* (a través de transferencias fiscales para las instituciones más organizadas o más cimentadas históricamente) *para los ciudadanos con mayores ingresos*.

En breve, podemos señalar que para analizar el grado de universalismo de las políticas sociales es preciso tomar en cuenta la cobertura y la igualdad en los servicios ofrecidos por las instituciones frente a los principales riesgos sociales, además del reconocimiento de los derechos sociales. Unas políticas sociales que se acerquen a la cobertura generalizada de los riesgos, con calidad semejante en los servicios y enfoque de ciudadanía, se aproximarán al universalismo.

Ahora bien, por lo que toca al análisis histórico, quedarse sólo con el resultado final de un largo proceso de creación social e institucional en sociedades cercanas al universalismo y compararlo con las realidades actuales de exclusión de sociedades como la mayor parte de las latinoamericanas, puede ser engañoso o simplemente frustrante. Experiencias internacionales muestran que los orígenes de las organizaciones de corte universalista, en sociedades como las nórdicas, fueron de corte residual y que transitaron de instituciones asistencialistas a otras con carácter de derecho social, a lo largo del siglo XX (Esping-Andersen, 1999: 78); que en otras sociedades como la francesa, se aglutinaron formas de financiamiento de las instituciones de corte bismarckiano de muy importante cobertura (contribuciones por el trabajo formal) con otras de tipo Beveridgeano (impuestos generales) en los años 90 en busca de una mayor solidaridad nacional (Boyer, 2000: 45); y que en otras sociedades como la coreana, se han dado muy rápidos tránsitos desde el enfoque residual y corporativo (por la vía del trabajo formal) hacia jóvenes instituciones de carácter universalista y solidario en los últimos 20 años (Kim, 2005; Valencia, 2007). Es decir, el origen de las instituciones sociales no significa destino inamovible, sino retos para los actores sociales.

El estudio de estos casos puede aportar lecciones muy útiles⁶. En su texto acerca de los estados de bienestar nórdicos, Kuhnle y Hort (2004: 10-11) detectaron cuatro argumentos a favor del universalismo que se fueron declinando con el paso del tiempo, las crisis, las transformaciones económicas los acuerdos y los conflictos sociopolíticos: la visión de “inclusión” y “creación de comunidad” fue aducida en las presiones de nuevos grupos sociales; la idea de “prevención” o “protección contra los riesgos sociales” se fue abriendo camino hasta que con

5 Entendido en este caso básicamente con el criterio de cobertura como el promedio del porcentaje de la población entre 16 y 64 años, elegible para beneficios de los seguros de salud, pensiones y desempleo (Esping-Andersen, 1990: 73).

6 Y otros más podrían incluirse como los regímenes tendencialmente universalistas de Uruguay y Costa Rica (Barba, 2007).

la influencia del Reporte Beveridge, en 1942, adquirió perspectiva universalista; el concepto de “personas indignas”, excluidas de los programas sociales, fue perdiendo fuerza frente a la idea de “dignidad” y posteriormente de derechos humanos a partir de la Declaración Universal de 1948; la mirada pragmática de ahorro y eficiencia burocrática fue adoptada por ejemplo ante el hecho de que porcentajes muy amplios de la población anciana recibían ya pensiones asistenciales y de que más valía una pensión universal para ahorrar costos administrativos. Los actores promotores de las visiones de inclusión no fueron necesaria o únicamente los sectores emparentados con las izquierdas o enfoques socialdemócratas; se generaron alianzas sociopolíticas amplias con la participación de partidos agrarios y socialdemócratas, los “compromisos rojo-verde” de Suecia por ejemplo (Kuhnle y Hort, 2004: 4; Esping-Andersen, 1990: 30, y Huber y Stephens, 2001: 118).

¿En qué sentido estas lecciones pueden ser útiles para América Latina? La pertinencia de esta discusión se refuerza con debates actuales latinoamericanos a partir del cuestionamiento a los resultados de las reformas sociales impulsadas por el Consenso de Washington. Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2006: 39-41) proponen el “universalismo básico” como respuesta a sus preguntas: “¿por qué no insistir en acciones de cobertura universal?”, dado que son “la única forma de construir equidad y ciudadanía”; “¿por qué no insistir en servicios de calidad para todos, si esta es condición necesaria para que los servicios sociales tengan los impactos deseados?”; y “¿por qué no insistir en que el Estado actúe como garante de ellos, toda vez que, sin su concurso, es imposible asegurar las dos condiciones anteriores?” Surgen estas preguntas después de constatar que las “promesas” de las reformas sociales de mercado para “incorporar a los sectores excluidos del antiguo modelo de sustitución de importaciones” no se materializaron en la mayoría de los países de la región; más bien se resquebrajaron las estructuras sociales ya fragmentadas, se incrementó “la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y exclusión de los nuevos y viejos pobres” (p. 26).

Estos autores proponen así servicios con cobertura universal, de calidad homogénea y garantizados por el Estado, pero con la característica de definir un conjunto de prestaciones como esenciales, con aplicación gradual de acuerdo a las posibilidades de cada sociedad latinoamericana. No propone retomar el conjunto amplio de los riesgos sociales de enfermedad, desempleo, vejez, pobreza y rezago educativo, y universalizarlos de manera inmediata, sino definir “un conjunto limitado de prestaciones esenciales” cuya cobertura sea de alcance universal para ciertas “categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen en distintas fases del ciclo de vida” (niños, madres, desempleados, mayores de 65 años) (p. 46). Retomando los criterios de análisis del grado de universalismo de las políticas sociales, el universalismo básico busca generalizar inicialmente sólo la cobertura y la igualdad en los servicios ofrecidos por las instituciones frente a algunos riesgos sociales considerados como fundamentales, y se sitúa desde el reconocimiento de los derechos sociales.

Implica así por una parte la formación de un acuerdo sociopolítico acerca de las prestaciones consideradas como esenciales en cada nación y de la forma de asegurar la viabilidad fiscal de este conjunto de prestaciones seleccionadas; por la otra, el fortalecimiento del papel del Estado como garante de las prestaciones básicas; este rol de garantía no implica que el Estado sea el proveedor único, sino que cumpla con las funciones de “dirección, regulación, evaluación y financiamiento de los servicios” y que “combine, articule y apoye variados mecanismos de provisión” (p. 42 y 47).

Sin embargo, el “universalismo básico” no se plantea como un horizonte definitivo, sino como punto de partida de acuerdo a un análisis de la situación de las políticas sociales nacionales. Así, el enfoque del “universalismo básico” se propone como una estrategia inicial

encaminada, desde las posibilidades de cada nación, hacia un universalismo más amplio: “sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social a servicios sociales de calidad” (p. 21). El “universalismo básico” sería un camino propuesto hacia el universalismo.

Por ello, esta estrategia se ubica teóricamente, de acuerdo a sus proponentes, en el universalismo y la construcción de ciudadanía como horizontes alternativos de la política social (Andrenacci y Repetto, 2006: 98-100). Puede sintetizarse entonces el “universalismo básico” como:

una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006: 21).

¿Hasta qué punto la *extremadamente desigual sociedad mexicana se encamina hacia el ideal de servicios sociales semejantes provistos para todos los ciudadanos por todos los ciudadanos*? ¿Hacia el universalismo? ¿Desde el universalismo básico? Para principios del siglo XXI, (dos décadas después de los mencionados cálculos realizados por Esping-Andersen), el grado de universalismo en México se sitúa entre 25%⁷ y 38%⁸ (48% si se incluye a los afiliados al Seguro Popular)⁹, en un marco de un régimen de bienestar de *dualismo institucionalizado*, con incorporación por una parte a la seguridad social vía el empleo formal y por otra a diversos programas asistenciales y de transferencias monetarias condicionadas, con beneficios notablemente dispares incluso entre los asegurados y más desiguales entre los asegurados y los no asegurados (Barba, 2004, Filgueira, 2005, Valencia, 2007). De esta manera, el régimen de bienestar mexicano está muy alejado de la visión universalista definida: nos encontramos con servicios sociales segmentados y desiguales provistos para sólo una parte de los ciudadanos, financiados por contribuciones y por todos los ciudadanos¹⁰, en una sociedad profundamente desigual. Incluso podemos decir que varios de los servicios sociales existentes, debido a su segmentación y a la estratificación generada, acentúan la desigualdad primaria o de mercado¹¹.

No sólo en un sentido sincrónico (grado de universalismo en un momento específico como el actual), sino también en el diacrónico, el régimen mexicano se ha mantenido a distancia del enfoque universalista: la seguridad social se asoció no únicamente desde su fundación en 1943, sino desde su origen constitucional (Farfán Mendoza, 2009), con el empleo; desde finales de los años 80 domina un paradigma focalizador (Barba, 2004), el progreso en la cobertura de los sistemas de seguridad social se ha estancado (especialmente por lo que se refiere a salud) (Ordóñez, 2002), el enfoque de derechos sociales no se ha logrado incluir como política

7 Si incluimos, como lo hace Esping-Andersen (1990), los seguros de salud, retiro y desempleo. Tomamos los datos proporcionados por CONEVAL (2009b) y obtenidos por éste en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2008: 37.7% de la población ocupada con acceso a la seguridad social (incluye las pensiones) y 38.2% de asegurados con acceso a servicios de salud (en referencia a la población total) en los diversos esquemas de seguros sociales (IMSS, ISSSTE, PEMEX e instituciones de las fuerzas armadas: Defensa y Marina).

8 Si sólo incluimos los seguros existentes: salud y retiro, y prescindimos de considerar al seguro de desempleo.

9 Si incluyéramos a los incorporados al Seguro Popular (19.1% de la población), el grado de universalismo se elevaría así 48%.

10 Debido a los subsidios fiscales a sectores con mayores beneficios en la seguridad social.

11 Puede pensarse especialmente en las pensiones para funcionarios públicos de alto nivel, no sólo presidencial sino también de las instituciones financieras del sector público.

de Estado¹² y tímidamente se ha reincorporado en los últimos cinco años un lenguaje universalista a través del Programa del Seguro Popular¹³. Si en 1992 casi dos terceras partes de la población ocupada no tenía derechohabiencia¹⁴ (64.1%), en 2008 esta exclusión incluso se había incrementado ligeramente a 65.2%; la desigualdad en la incorporación a la seguridad social es notable y también se ha incrementado: para el 20% más pobre, 90.6% y 92.2% de la población ocupada no tenía derechohabiencia en 1992 y 2008 respectivamente (CONEVAL, 2009a). Así, en las palabras de Robert Castel, *la propiedad social en México es endeble*.

En este marco, las instituciones más dinámicas son las relacionadas con el enfoque focalizador: el Programa Oportunidades, ejemplo clásico global de las Transferencias Monetarias Condicionadas, en menos de una década llegó a una cobertura de prácticamente un cuarto de la población total; las pensiones no contributivas (o asistenciales) se han incrementado de manera importante en los últimos años, de tal manera que si en el año 1992 sólo un 20% de los mayores de 65 años, que no trabajaban, y recibía una pensión; en 2008, este porcentaje subió a 53.8% (CONEVAL, 2009 a). El incremento de este indicador se debe en gran medida a la creación de los programas de apoyo a adultos mayores de 60 y 70 años¹⁵. Estos programas tienen la virtud de llegar a población excluida de instituciones sociales, pero por definición, estos programas son de corte temporal, no incluyen un enfoque de derechos -es decir, no son exigibles en términos estrictos- y además generan beneficios lejanos a los observados en las instituciones de seguridad social. *No se trata, entonces, de servicios semejantes para todos los ciudadanos*.

Se ha ido generando, consolidando y ampliando un sistema segmentado en diversos esquemas de seguridad en salud y pensiones; no sólo, además esta potente segmentación ha favorecido una estratificación notable debido a la calidad de los servicios y a las prestaciones incluidas. Podemos sintetizar esta segmentación/estratificación de la siguiente manera:

1) En salud¹⁶:

- El nivel más completo de atención se da a través de la seguridad social, que incorpora a 4¹⁷ de cada 10 mexicanos, y que en sí misma está segmentada en cinco seguros autónomos con programas de salud para los trabajadores del sector privado (IMSS), empleados públicos federales y estatales (ISSSTE), ejército y marina, y trabajadores petroleros.
- El siguiente nivel está constituido por el recientemente creado Seguro Popular que atiende a 2 de cada 10 mexicanos (CONEVAL, 2009 b)¹⁸, para los no asegurados vía el trabajo formal; incorpora sobre todo a familias de bajos ingresos ubicadas en los primeros tres deciles de la distribución del ingreso, a quienes ofrece una atención médica básica.

12 Puede verse la contribución de Clara Jusidman y Osiris Marín, en este libro.

13 Puede verse la contribución de Carlos Barba Solano en este libro.

14 Es decir, incorporación al IMSS y al ISSSTE, o a la seguridad social de PEMEX, Ejército, Marina o universidades.

15 De acuerdo a CONEVAL, el incremento más importante del porcentaje de personas mayores de 65 que reciben pensión (y no trabajan) se dio entre 2006 y 2008, precisamente cuando se crearon estos programas. En 2006, la cobertura sólo alcanzaba a 29.5% de esta población.

16 A partir de CONEVAL, 2009 b. Debido a la diversidad de cifras de cobertura que encontramos en las fuentes de información, señalamos en las notas algunos cálculos alternativos.

17 De acuerdo a la ENES (INEGI, 2004), incluye a 5 de cada 10, porque 50.6% de la población contaba con algún tipo de derechohabiencia. Otras fuentes de carácter administrativo incrementan la cobertura (por ejemplo, en 2003 llegaba a 53.% de acuerdo a Brachet-Márquez, 2007, sin incluir al Seguro Popular).

18 A fines de 2008 había 27.2 millones de personas, 7.8 millones de hogares, de acuerdo a los propios registros del CNPSS (2009). De acuerdo a los registros administrativos, la cobertura sería prácticamente de 3 de cada 10 mexicanos.

Pretende afiliar a todos aquellos que no cuenten con seguro de salud y ha ido ampliando paulatinamente las posibles intervenciones en beneficio de los afiliados¹⁹.

- El siguiente nivel está constituido por los servicios de salud incorporados en el Programa Oportunidades, que atiende a 1 de cada 10 mexicanos (poco menos de 10 millones) no incorporados al Seguro Popular²⁰. Oportunidades contiene un componente de salud, el Paquete Básico Garantizado de Salud, que se concentra en el primer nivel de atención a esta población incorporada²¹.
- El último nivel es de la atención a población abierta por la Secretaría de Salud, para 3 de cada 10 mexicanos²².

Además de las diferencias en prestaciones, los trabajadores asegurados con esquemas especiales cuentan con instituciones propias (hospitales de alto nivel) como es el caso de los empleados en las fuerzas armadas y en PEMEX, y con mayor proporción del gasto en salud: éste representa 2.6 veces el gasto per cápita de los servicios de la Secretaría de Salud²³.

2) En pensiones:

En el campo de las pensiones, la segmentación también es notable y permite una fuerte estratificación. Es necesario distinguir entre las pensiones contributivas y las no contributivas. En las primeras también coexisten diversos subsistemas²⁴, disgregados en fondos especiales, con exclusión de los trabajadores urbanos informales y de la mayor parte de los trabajadores rurales. Podemos hablar de varias decenas, incluso más de una centena, de diversos esquemas de pensiones contributivas, si incluimos las reglas especiales para los trabajadores cubiertos en los viejos regímenes y para los reformados de los siguientes grandes sectores:

- Trabajadores del sector privado afiliados al IMSS. En este caso pueden distinguirse dos grandes categorías, las pensiones de los trabajadores de acuerdo al viejo esquema y las de los trabajadores de acuerdo a la reforma de 1997.
- Trabajadores del gobierno federal y de los gobiernos estatales afiliados al ISSSTE. En este caso pueden distinguirse dos grandes categorías, las pensiones de los trabajadores de acuerdo al viejo esquema y las de los trabajadores de acuerdo a la reforma reciente (2007).

19 Ver texto de Barba Solano en este mismo libro.

20 Este Programa cubría ya en 2009, a cinco millones de hogares (que representan poco más de 22% de la población) pero en lo que se refiere a la salud cerca de tres millones de ellos estaban ya afiliados al Seguro Popular a fines de 2008 y el resto, poco más de dos millones, no (CNPSS, 2009).

21 El Paquete Básico incluye acciones Saneamiento Básico (Familiar y Comunitario), de Planificación Familiar, de Atención Prenatal, del Parto y Puerperio, y del Recién Nacido, de Vigilancia de la nutrición y el Crecimiento Infantil, Inmunizaciones, Manejo de Casos de Diarrea en el Hogar, Tratamiento Antiparasitario a las Familias, Manejo de Infecciones Respiratorias Agudas, Prevención y Control de la Tuberculosis Pulmonar, Prevención y Control de la Hipertensión y de la Diabetes Mellitas, Prevención de Accidentes y Manejo Inicial de Lesiones, Capacitación Comunitaria para el Autocuidado de la Salud y Prevención y Detección del Cáncer Cérvico Uterino (SEDESOL, 2008a).

22 Si partimos de las cifras administrativas de las instituciones de seguridad social y del Seguro Popular, la población atendida por la Secretaría de Salud en mecanismos de población abierta sería sólo de 1 de cada mexicanos. Debe tomarse en cuenta que en las clínicas de la Secretaría de Salud coinciden los afiliados al Seguro Popular ("credencializados") y la población abierta "no credencializada".

23 Brachet-Márquez (2007: 335) calculaba las siguientes diferencias en el gasto en la Secretaría de Salud y el IMSS-Oportunidades (convertido en 100 por nosotros) con los trabajadores asegurados en el ISSSTE, en el IMSS y en PEMEX-Fuerzas Armadas: 136%, 211% y 261% respectivamente.

24 Mesa Lago (2004) identificaba siete programas de pensiones en el caso mexicano.

- Trabajadores del IMSS. También aquí pueden distinguirse las pensiones para trabajadores de acuerdo al viejo esquema y a la reforma.
- Trabajadores del ISSSTE. También aquí pueden distinguirse las pensiones para trabajadores de acuerdo al viejo esquema y a la reforma.
- Subsistema especializado para los trabajadores de PEMEX (Fondo Laboral PEMEX).
- Subsistema especializado para los trabajadores del sector eléctrico, de acuerdo a los contratos colectivos de la CFE y de LyFC²⁵.
- Subsistema especializado para los militares (Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas).
- Subsistemas para los trabajadores del sector financiero público (incluidas las instituciones de la banca de desarrollo)²⁶.
- Subsistemas para los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales. De los diversos programas de las entidades federativas, hasta 2006 ocho ya habían concluido reformas (Aguirre Farías, 2008)²⁷, con lo que tenemos también viejos esquema y reformas para los nuevos trabajadores.
- Subsistemas para los trabajadores de instituciones públicas de educación superior: de 60 instituciones, 32 contaban hasta 2002 con regímenes especiales de jubilación dinámica de acuerdo a los contratos colectivos (Bensunsan y Ahumada, 2006; SEP-ANUIES, 2004); otras instituciones incorporaban a sus trabajadores sea al ISSSTE o al IMSS. Hasta 2004, se generaron 27 reformas en los 32 regímenes especiales y subsistían 23 regímenes especiales (Bensunsan y Ahumada, 2006). En estos casos, nos encontramos con esquemas para trabajadores de viejos y reformados regímenes.
- Y por último pensiones para expresidentes de la República y exmagistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de la existencia de esta gran cantidad de esquemas pensionarios contributivos, la cobertura ha permanecido en porcentajes mínimos y apenas integra a 35% de la PEA (Ramírez López, 2008: 267). Debido a esta fuerte exclusión de trabajadores no cotizantes en los esquemas pensionarios, recientemente se han incorporado nuevos programas de “pensiones” para adultos mayores tanto en secretarías de Estado (SEDESOL), como en diversos gobiernos estatales, especialmente para los mayores de 70 años. Son las pensiones no contributivas que se han ido expandiendo notablemente en los últimos años. El primer programa, que se convirtió en Ley, fue la del Distrito Federal en 2003; a partir de esta experiencia se han ido generando rápidamente nuevos programas en sólo seis años: en total, dieciocho estados contaban en 2009 con un programa o ley para los adultos mayores, que incluyen transferencias monetarias²⁸ en forma de pensiones alimenticias o humanitarias, asistencia alimentaria, ayudas o estímulos económicos y becas²⁹:

25 Este último contrato se encuentra en litigio por el decreto de desaparición de la empresa LyFC.

26 Además del especial Fondo Laboral PEMEX existen fideicomisos también especializados para pensiones del viejo sistema Banrural, de Banobras, de Nafinsa, de Bancomext y del Banco de México.

27 En 2009, Jalisco también reformó su sistema.

28 En siete de estos casos, dada la presentación del Programa, no tenemos claro si se trata de transferencias entregadas periódicamente, con una regularidad establecida; indicamos esta duda en forma de asterisco al identificar el nombre del Programa. La inconsistencia en esta información no afecta sustancialmente la contabilidad total de los “pensionados”, porque estos programas sólo cubren a 106,000 personas. Las fuentes de información son las páginas web de las entidades.

29 En general la fuente de información es la página web de las entidades de la República (puede verse el detalle en Enríquez Rosas y Valencia Lomelí, 2009).

- La Pensión Alimentaria de Adultos Mayores de 70, en el Distrito Federal, establecida mediante la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta años, residentes en el Distrito Federal, del 18 de noviembre de 2003. Bajo esta Ley, 470,000 personas recibían la pensión en 2009.
- Otras dos experiencias cobijadas bajo una Ley son las de Chiapas (Amanecer: Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre, con 214,000 incluidos) y de Veracruz (Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70, Ley 223, con 28,700 pensionados)³⁰.
- En otros quince estados de la República se han ido generando otros programas más, que cobijan a 275,000 personas más³¹.
- El Programa Oportunidades generó un nuevo componente para adultos de 70 y más años, de las familias beneficiarias. En el año 2006 había ya incluido a 803,000 personas, aunque a fines de 2007 sólo estaban inscritos 219,000 y a fines de 2008, poco más de 63,600³². La reducción se debió muy probablemente a la generación del siguiente Programa de SEDESOL.
- La SEDESOL generó el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales, a partir del 2007, y que para fines de 2008 había ya incorporado a un millón 692 ancianos³³.

El mapa de los esquemas pensionarios (contributivos y no contributivos) se ha así complejizando: además de los más de 100 esquemas contributivos, tenemos ahora 20 esquemas no contributivos (2 federales y 18 estatales). Es de destacarse el incremento de la cobertura con la generación de los esquemas no contributivos: de acuerdo a las estimaciones de CONAPO, en 2008 había 3.91 millones de adultos mayores de 70 años en el país; en ese año, de acuerdo a las fuentes de información administrativa en los sistemas no contributivos había ya 2.7 millones³⁴ y en los sistemas contributivos aproximadamente un millón³⁵ de adultos mayores de 70. Sin embargo, la heterogeneidad de los servicios ofrecidos por los diversos esquemas segmentados es notable:

- Del total incluido, están protegidos por una Ley, el millón de asegurados más los 713,000 de Chiapas, Distrito Federal y Veracruz; cerca de dos millones tiene acceso sólo a una transferencia definida por principio como temporal y una menor cantidad no cuenta con ningún tipo de pensión o de transferencia pública para adultos mayores³⁶.
- Los cambios en las reglas de los programas y la movilidad de los pensionados entre los diversos programas puede generar incertidumbre: los pensionados en Oportunidades pasaron en su mayoría al programa de SEDESOL en 2007; en algunos estados, las reglas señalan que los candidatos a la pensión no deberán tener otra transferencia federal o pensión, y que al ampliarse el programa federal (SEDESOL) podrán dejar de percibir la transferencia estatal.

30 Datos de 2008.

31 En general los datos se refieren a 2008.

32 Información de www.oportunidades.gob.mx.

33 Información de www.sedesol.gob.mx.

34 Es probable que la cifra real sea menor, dada la posibilidad de traslapes entre los números reportados por SEDESOL (1.7 millones para el programa para mayores de 70) y los estados (517,000), o a posibles errores en la captura de la información administrativa.

35 Se trata de una estimación nuestra a partir de las cifras de población aportadas por CONAPO y del porcentaje de asegurados tomado de la ENESS (INEGI, 2004); el supuesto asumido es que se mantiene el porcentaje de población pensionada, del rango de edad de 70 y más.

36 Sólo con la información administrativa disponible para 2009, en lo que se refiere a pensiones no contributivas, es difícil calcular un número aproximado para este sector desprotegido.

- Los pensionados asegurados cuentan por principio con la atención integral a la salud; quienes cuentan con una transferencia de pensión no contributiva no necesariamente cuentan con ella.
- La diferencia entre las pensiones es notable: un pensionado de PEMEX cuenta con una pensión promedio mensual de 22,952 pesos³⁷ (datos para 2008); mientras que quien recibe una transferencia del Programa de SEDESOL para adultos mayores (la mayoría de los pensionados no contribuyentes), 500 pesos mensuales. La diferencia es de 1 a 45.
- La heterogeneidad de las pensiones no contributivas es también extrema: los ancianos del DF reciben 770 pesos mensuales. mientras que los de Quintana Roo, cerca de 92 pesos; la diferencia es de 1 a 8.
- No sólo las prestaciones son notablemente diferentes para los pensionados contributivos y no contributivos, sino que los subsidios públicos son notoriamente desiguales: de acuerdo a Scott (2008: 80), mientras el subsidio per cápita a los mayores de 70 años es de 500 pesos en el Programa de SEDESOL, los pensionados de PEMEX recibían en 2003 un subsidio de 8,250 pesos mensuales y los empleados del IMSS 12,522 pesos mensuales. Las diferencias van así de 1 a 17 o de 1 a 25 respectivamente, sin contar con las enormes distancias entre estos subsidios para los pensionados no contributivos y para los funcionarios de alto nivel del gobierno federal y de las instituciones financieras del sector público.

Podemos concluir entonces que, después de ya casi un siglo en que diversas garantías sociales fueron incluidas en la Constitución de 1917, y después de casi siete décadas de inicio de la seguridad social, la desigual sociedad mexicana se ha quedado estancada en su acercamiento a la universalidad de servicios sociales semejantes en calidad y beneficios, con cobertura para todos los ciudadanos y financiados por todos los ciudadanos. ¿Tiene sentido en este marco pensar en las perspectivas del universalismo en México?

Dadas las insuficiencias de las reformas a las políticas sociales en los últimos veinte años, es pertinente promover una reflexión de largo aliento acerca de las perspectivas del universalismo en el régimen de bienestar mexicano³⁸. Cada sociedad es irrepetible y cada régimen de bienestar responde a diversas maneras de articulación entre Estado, mercado, hogares y comunidades, a diversos acuerdos sociales y políticos. No es posible pensar en imitaciones de trayectorias nacionales pero sí en reconocer la propia trayectoria y sus posibles futuros en el espejo de otras. Podríamos afirmar que el dualismo de las instituciones sociales mexicanas no tiene por qué ser destino inamovible; es al menos lo que muestran experiencias internacionales disponibles.

¿Qué argumentos se han ido construyendo en la sociedad mexicana frente al universalismo o las políticas sociales universales? ¿Qué otros se podrían ir incluyendo en el debate académicos? ¿Qué gérmenes de universalismo existen en las heterogéneas políticas sociales y en las segmentadas instituciones sociales? ¿Cuáles son, pues, las perspectivas de las políticas sociales universales en el régimen de bienestar mexicano? Para enfrentar estas preguntas, el Centro de Investigación Observatorio Social de la Universidad de Guadalajara, en conjunto con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad Iberoamericana Plantel León, organizó dos seminarios: “Reformas sociales y universalismo” (VIII Seminario de la serie organizada por este Centro de Investigación), 22 y 23 de noviembre de 2007, y “Perspectivas del universalismo en México” (IX Seminario de la misma serie), 18-19

37 Cálculo nuestro a partir de <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=137&catID=12143>. Dividimos el gasto total en jubilaciones por el número de jubilados.

38 Pueden verse otras propuestas recientes de reforma de Estado y políticas sociales, en relación con los enfoques de derechos y universalismo en Calva, 2007, Jusidman, 2008 y Levy, 2008.

de noviembre de 2008, en las instalaciones del ITESO, al que se asoció fuerte y solidariamente la Fundación Konrad Adenauer.

El primer seminario fue un debate con el académico uruguayo Fernando Filgueira, quien presentó la propuesta del “universalismo básico” (Molina, 2006a). En este seminario debatieron con Filgueira 27 académicos de 12 universidades y centros de investigación de México. El segundo seminario, 34 académicos de 18 universidades de centros de investigación de México presentaron ponencias alrededor de las perspectivas del universalismo en México. A partir de los debates en estos dos seminarios se generaron los textos base de este libro (algunos en diálogo abierto con la propuesta del universalismo básico; otros sólo con referencia al universalismo en general), dividido en cinco partes.

En la *Primera parte: Perspectivas y limitaciones del universalismo en México*, se incluyen cinco textos, “El universalismo básico: ¿una consigna normativa o una aspiración que busca un nuevo modelo?”, de Alberto Aziz; “Viabilidad fiscal del universalismo en México”, de Leonardo Lomelí; “Universalismo básico, desigualdad social y crecimiento económico”, de Fernando Cortés; “Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales” de Clara Jusidman y Osiris Marín y “Pensar un Estado de Bienestar para México: Ciudadanía, institucionalidad y economía para el bienestar” de Jorge Arzate Salgado.

El texto de Aziz abre la discusión con una pregunta que hace eco en el resto de los capítulos: el universalismo básico, ¿tiene viabilidad política en el México de hoy? Su posición, fundada, es más bien pesimista. En México, un país de democracia vulnerada y ciudadanía precaria, de acuerdo al autor el mayor reto para el universalismo en México no es principalmente técnico, sino político; hace falta construir una “gran coalición de cambio institucional”, que requiere tiempo y liderazgo.

Lomelí plantea cuatro pilares sobre los que podría construirse un universalismo básico en México: salud, pensiones, educación y alimentación. Para lograrlo se requiere una reforma fiscal de fondo, un “pacto fiscal”, que dé fin a los remiendos y que confronte la “fragilidad fiscal” que el Estado mexicano ha venido cargando. Un planteamiento de esta naturaleza, en consonancia con Aziz, requiere una reactivación ciudadana, social y política amplia, que destrabe posiciones encontradas e intereses enquistados en las instancias de poder.

En una similar línea de argumentación (construcción de ciudadanía), Cortés analiza la noción de explicación intrínseca a la propuesta del universalismo básico y examina el papel que éste podría jugar en la reducción de la desigualdad social y en el crecimiento económico. Cuestiona radicalmente la tesis de que se requiere de la desigualdad para impulsar el desarrollo económico, destaca las bases estructurales de la regresividad en la distribución del ingreso en América Latina y plantea que el principal obstáculo para el universalismo básico podría estar en la resistencia de las clases altas para la reforma tributaria necesaria.

En su contribución, Jusidman y Marín sostienen que la implementación del universalismo en México encontraría en la perspectiva de derechos humanos a un fuerte aliado. Presentan los postulados básicos del enfoque de derechos, señalan la necesidad de avanzar en la definición de pisos básicos de realización de estos derechos, como muestra del compromiso de los estados para ir mejorando de manera progresiva los niveles de vida de sus poblaciones, y destacan los niveles mínimos esenciales definidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos en educación, alimentación y salud.

Arzate, por su parte, se centra en las posibilidades de un Estado de Bienestar en México fundado en los principios de justicia, universalismo, solidaridad, sustentabilidad financiera, ciudadanía y calidad de servicio. Discute al Estado de Bienestar como paradigma y lo confronta con el sistema del bienestar mexicano segmentado, heterogéneo, dualizado y

precario, y caracteriza la desigualdad económica y social en México como una violencia estructural. Sugiere una reingeniería del sistema de bienestar, sustentable fiscalmente, con un sistema nacional de salud público y de universalismo solidario.

En la *Segunda parte: Los derechos en el universalismo*, participan “Derechos humanos, seguridad social y perspectivas del universalismo básico en la agenda sindical de México” de Graciela Bensusán y Arturo Alcalde Justiniani; “La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿Hacia la cobertura universal?” de Carlos Barba Solano; “El universalismo básico: ¿Es posible desde la política educativa?” de Miguel Bazdresch Parada; “La exigibilidad de los derechos ambientales en México: el caso del Río Santiago” de Darcy Tetreault, Cindy McCulligh y Rodrigo Flores; y “El derecho al tiempo para el ocio” de Araceli Damián.

Bensusán y Alcalde proponen tres aspectos de la agenda sindical y de la seguridad social, susceptibles de vincularse con los postulados del universalismo básico: el reconocimiento de los derechos laborales como derechos humanos (especialmente el derecho de asociación), la necesidad de un piso social básico en salud, subsistencia, seguro de desempleo y formación profesional, y el establecimiento de puentes entre reforma laboral, modelo de desarrollo incluyente, políticas sociales universales basadas en derechos exigibles y política fiscal redistributiva, en confrontación con el modelo danés de “flexiseguridad”.

Barba destaca que el Seguro Popular, diseñado en perspectiva de derechos, no responde en la práctica a ese discurso y que no ha logrado acabar con el “pluralismo estratificado” del sistema salud (añade un nuevo estrato a la añeja segmentación); que no ha resultado atractivo para los sectores de ingresos medios por su incapacidad para evitar gastos en salud catastróficos o empobrecedores, ni ha sido eficiente para incorporar a los indígenas, tradicionalmente excluidos de la seguridad social; y que habría que “reformular la reforma” y crear un Sistema Nacional de Salud que integre a todos los estratos existentes en uno solo.

Bazdresch explora la relación fines de la educación–universalidad de la oferta educativa y sus consecuencias para una política social educativa universalista. El autor examina y cuestiona cinco fundamentos de la política educativa mexicana: individualismo, contractualismo, justicia rawlsiana e ideas de igualdad de oportunidades y valor de cambio de la educación. Su propuesta universalista se dirige a los fines de la educación: la formación del ciudadano (sujeto de derechos y obligaciones, ciudadano republicano, actuante en los asuntos públicos) y la formación democrática (cuestión de aprendizaje en la práctica diaria).

Un ejemplo de actuación ciudadana es proporcionado por Tetreault, McCulligh y Flores, quienes se preguntan por la relación entre universalismo y derechos ambientales: analizan la evolución de las políticas ambientales en México (creación de políticas ambientales a imagen del modelo dominante de desarrollo sustentable), examinan los derechos ambientales y el conjunto de dificultades que impiden su exigibilidad, a partir del caso de la contaminación del Río Santiago; sin embargo, miran con esperanza la respuesta de los ciudadanos organizados para demandar que se garantice el derecho a un medio ambiente sano.

Damián argumenta el derecho al tiempo para el ocio; indaga acerca de la reducción del tiempo libre para los trabajadores en el capitalismo y de las razones morales que condujeron a ello; y cuestiona las políticas sociales focalizadas y del *workfare*, que presionan sobre el tiempo libre de los individuos. Propone un ingreso ciudadano universal, como replanteamiento de la relación entre trabajo, ingreso y tiempo, especialmente tiempo libre. Plantea dos transformaciones sociales como condiciones para lograr una mejor distribución del ocio: reducción del trabajo doméstico y del tiempo de traslado en las ciudades.

En la *Tercera Parte: Universalismo, diversidad familiar y cuidado infantil*, fueron incorporados tres textos: “Diversidad familiar, procuración del bienestar y universalismo básico en

México”, de Rocío Enríquez; “El dilema entre el bienestar de las familias y la introducción de la perspectiva de género en política social: bondades del universalismo para resolverlo” de Ana María Tepichín y, por último, “Universalismo básico y políticas de cuidado infantil en México” de Silvia López Estrada. El asunto del “cuidado” aparece en estos tres textos como central.

Enríquez señala que en México existen importantes transformaciones familiares, como el crecimiento de los hogares con jefatura femenina y los hogares reconstituidos; advierte que una política social universalista ha de reconocer la diversidad de expresiones familiares al momento de diseñar, implementar y evaluar programas sociales, y considerar las diferentes composiciones, ciclos, estrategias y arreglos de los hogares. Para la autora, el universalismo básico debe afrontar el problema del cuidado, tradicionalmente cargado a las familias y en especial a las mujeres, con una mayor implicación por parte del Estado.

Tepichín destaca el dilema que implica impulsar un enfoque de género “sin propiciar un déficit en el bienestar de las personas que no pueden hacerse cargo de sí mismas” (infantes, personas en la vejez y personas discapacitadas) y que dependen de otras para su propio bienestar. Señala que se requiere fortalecer al Estado como garante de la provisión de prestaciones que posibiliten la flexibilización de las labores de cuidado, tradicionalmente concebidas como labor femenina y privada. La autora, en el marco del universalismo básico, propone un conjunto de medidas dirigidas a esta flexibilización.

López analiza los regímenes de bienestar y en particular el caso mexicano a partir del enfoque de género y sugiere incorporarlo en el universalismo básico como una dimensión fundamental de inclusión y equidad. En este marco, discute la provisión de cuidado infantil “como un derecho social tanto de las mujeres, como de los niños”; estudia la segmentada provisión institucionalizada de cuidado infantil en México y la dominante atención familiar y femenina. Sugiere una política de cuidado infantil como prestación básica universal, con varias acciones posibles como un Sistema Universal de Provisión de Cuidado Infantil.

La *Cuarta parte: Ingreso ciudadano y transferencias universales*, está integrada por los artículos “Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México” de Julio Boltvinik, “Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza” de Luis Huesca Reynoso y “El papel de los programas de transferencias condicionadas dentro del universalismo básico” de Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo Toledano. Los tres textos coinciden en ir más allá del esquema actual de transferencias monetarias tipo Oportunidades, aunque desde enfoques y propuestas diversas.

Boltvinik bosqueja los fundamentos (André Gorz) y antecedentes históricos del “ingreso ciudadano universal”; destaca que éste, en el marco de una Nueva Economía Moral, implicaría la desmercantilización de los alimentos y el derecho a la alimentación. Para México, propone un *ingreso alimentario ciudadano universal* (IACU), fijado a partir de una norma alimentaria (canasta alimentaria urbana de INEGI-Cepal de 1993, con precios actualizados); señala que su costo, importante, sería equivalente a 10.9% del PIB, pero que no sería excesivo ya que con él se erradicaría el hambre, la desnutrición y la pobreza extrema.

En un esquema propositivo diferente (mediante un ejercicio de microsimulación y a partir del concepto de una garantía universal de un mínimo de recursos o derecho a una renta básica, con enfoque europeo), Huesca concluye en el efecto marginal de Oportunidades en la reducción de la pobreza y en la mayor eficiencia (reducción de la pobreza y de su intensidad) de la asignación a todos los pobres (líneas de CONEVAL) del monto máximo actual de la transferencia Oportunidades. El problema, para el autor, es el costo total de esta posible nueva asignación, cercano a 3.13% del PIB, notablemente mayor al actual de Oportunidades.

Martínez y Campillo estudiaron los resultados del Programa Oportunidades en un área urbana del norte de México, con un balance de sus efectos positivos en salud y educación, y del desgaste en el tejido social debido a los errores de inclusión y exclusión. Concluyen que en el país el esquema de transferencias focalizadas está agotado y revisan la posibilidad de su transición hacia esquemas más universales de transferencias para desempleados, niños y jóvenes que estudian y adultos mayores, en el marco de un universalismo básico entendido como un piso mínimo de bienestar para todos los ciudadanos.

La *Quinta parte: Dimensión espacial del universalismo* incluye cuatro contribuciones. Inicia con “La perspectiva territorial del universalismo en México” de Rosa María Rubalcava, continúa con “Geografía política del universalismo básico en México” de Jaime A. Preciado Coronado y “Perspectivas del universalismo en México: el papel de los gobiernos estatales” de David Martínez Mendizábal y Arturo Mora Alva, y termina con “Universalismo básico, reforma del Estado y desarrollo local en México” de Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Miriam Rodríguez Vargas.

Rubalcava cuestiona la ausencia de perspectiva territorial de la propuesta del universalismo básico (Molina, 2006a) y la indefinición o ambigüedad en las referencias territoriales de los programas sociales en México (ausencia de regionalización oficial). Señala diversos problemas socio-espaciales claves para políticas sociales universales (cambios en la identificación misma de las localidades, desconocimiento de los patrones de poblamiento, dinámicas de concentración-dispersión poblacional). Sugiere generar conocimiento más sistemático del territorio y de los hogares, como fundamento socio-territorial del universalismo básico.

Preciado propone una lectura crítica de los principios de la propuesta del universalismo básico (cuestiona en particular el apego a una concepción de estabilidad macroeconómica “acotada a una dimensión eminentemente financiera” y de robustecimiento del Estado centrado en la reconstrucción de la comunidad política y en la reconciliación entre clase política en el poder y tecnocracia) y plantea una revisión del mismo y sus condicionamientos socio-espaciales en México, a partir de una matriz de las mediaciones espaciales de las escalas global-supranacional, nacional, regional y local, en relación con los umbrales estructural, fiscal y social.

Los trabajos de Martínez y Mora, y Cogco y Rodríguez esbozan los retos que tendría la implementación del universalismo en el ámbito del desarrollo local y regional. Martínez y Mora discuten la conceptualización del universalismo básico y cuestionan su idea de ciudadanía de la política social; afirman que una política social realmente universalista no puede quedarse sólo en la esfera federal y analizan el impacto diferenciado de la Ley General de Desarrollo Social en los estados; recomiendan que los estados deben tener un papel más activo en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de la política social, y que se defina y exija su contribución a las metas nacionales de desarrollo.

Por su parte, Cogco y Rodríguez afirman que los gobiernos locales han adquirido relevancia en el contexto más amplio de la descentralización y la reforma del Estado. Sin embargo advierten que siguen siendo –incluso en zonas de alto desarrollo humano y bajos niveles de marginación– entidades frágiles, con poca capacidad técnica, financiera y humana para dar respuesta a los retos que implica la implementación de una política social como la supuesta por el universalismo básico. Éste, de acuerdo a los autores, requiere del desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.

La *aspiración por servicios sociales para todos los ciudadanos garantizados por todos* enfrenta en México (y en varias regiones de Latinoamérica) retos extraordinarios; los límites planteados por el desarrollo mismo de las instituciones actuales, la desigualdad profunda, la debilidad fiscal del Estado y la estrechez de las visiones políticas dominantes son algunos ejemplos de estos desafíos. La crisis de 2009 y sus efectos en las instituciones sociales –no sólo por el recrudescimiento

de la debilidad fiscal, sino también de los enfoques sociales limitados y cortoplacistas- generan nuevas exigencias teóricas, socioeconómicas y políticas; pero las crisis son espacios por un parte de intensificación de viejas dinámicas y por otra también de generación de nuevas posibilidades, antes probablemente insospechadas como lo muestran transformaciones de regímenes de bienestar en diversos continentes. En este marco, las propuestas que surgieron en esta obra son múltiples, pero el trabajo de investigación a desarrollar es aún inmenso y labor de múltiples colectivos. El horizonte común que las une es no sólo el debate sobre las posibilidades de la garantía efectiva de los derechos sociales en un marco de ciudadanía y de universalidad, sino también la apertura a un trabajo de gran aliento en términos conceptuales, históricos e interdisciplinarios en torno a *la propiedad social y sus condicionantes*. No pretendimos agotar las temáticas en torno a las políticas sociales universales en México, sino abrir aún más las ventanas para discutir las.

PRIMERA PARTE

Perspectivas y limitaciones del universalismo en México

El universalismo básico: ¿una consigna normativa o una aspiración que busca un nuevo modelo?

Alberto Aziz Nassif

Desde que se me hizo la invitación para pensar las posibilidades del universalismo básico (Molina, 2006a) como lineamientos centrales de una plataforma que pudiera desarrollarse en México para modelar la política pública en materia social, pude plantear algunas preguntas que se discuten en este trabajo.

Después de leer el libro de *Universalismo Básico* UB pensé que se trataba de un gran marco normativo, de un discurso progresista, de una serie de referencias políticamente correctas, de perspectivas, quizá adecuadas, para reorientar la política pública en materia social. Por ello, inmediatamente consideré todos los obstáculos que existen en México para el desarrollo de una agenda como la que se propone en el UB.

En el contexto en el que escribimos este texto sucedieron acontecimientos muy importantes que no podemos dejar de lado en la argumentación de este trabajo. Nos referimos a dos conjuntos que marcan un replanteamiento del modelo económico dominante: el estallamiento de una de las peores crisis económicas de las últimas décadas, la cual es de tal magnitud que diversos economistas la comparan con la crisis de 1929, conocida como la Gran Depresión. El otro hecho es la llegada a la Presidencia de Estados Unidos de Barak Obama, un afroamericano demócrata y liberal. Estos dos hechos obligan a repensar el problema del UB y, sobre todo, sus perspectivas en un país como el nuestro.

¿Estamos al final de un modelo neoconservador en donde el Estado era parte del problema y la regulación pública fue disminuyendo para que el mercado jugara su rol sin restricciones? Otra forma de plantearlo es: ¿estaremos al inicio de un regreso del pensamiento progresista, de lo que muchos han llamado con redundancia otro *New Deal*?

Las dos administraciones de George W. Bush pasarán la historia como uno de los periodos más oscuros de la actualidad (dejó dos guerras, una de las peores crisis económicas, una grave violación a los derechos humanos). Fue un gobierno que debilitó la democracia como lo anota Roger Cohen en el siguiente texto:

No se puede proclamar la libertad mientras se tortura. No se puede promover la democracia al tiempo que se hace desaparecer a personas. No se puede prescindir de la transparencia y la regulación esenciales para los mercados de capitales modernos y esperar ser todavía la luz que guía al libre mercado. O más bien, se pueden hacer todas esas cosas, pero luego uno se encuentra solo. (*The New York Times*, 2009, Noviembre 08).

La vinculación con nuestro tema tiene que ver directamente con algunas preguntas de ubicación, por ejemplo: ¿se puede tener una política social de UB dentro de un modelo neoliberal, de enfoques restrictivos y políticas de sobrevivencia a la pobreza, de ciudadanías frágiles y subsidiadas, o se necesita cambiar el modelo económico, el enfoque de la política social y la concepción de ciudadanía? Esta es la pregunta básica que nos hacemos para pensar las posibilidades que puede tener un enfoque de UB en México.

Uno de los supuestos básicos de lo que sucede en México con el cambio de un régimen autoritario a otro de tipo democrático, que podría ser el marco del UB, se podría plantear así: México ha empezado a construir una democracia, con importantes problemas de representación, pero, al mismo tiempo, junto a este proceso se ha desarrollado de forma paralela un modelo económico excluyente y privatizador, que ha ubicado a la política social como una “brigada de rescate” de la política económica (Carlos Sojo, 2006: 338).

Sonia Fleury establece una correlación interesante entre la llegada de la democracia en países como el nuestro -economías emergentes- y el modelo económico dominante en donde se han dado estos procesos políticos. La vinculación presenta los siguientes problemas:

- Estrechos márgenes para desarrollar otros espacios de la democracia que no sean los meramente electorales (de la representación formal), por lo que estamos ante una “democracia sin política”, como una forma de expresar un tablero de juego demasiado estrecho y constreñido; es lo que se conoce popularmente como “no tocar las principales variables del modelo económico” que están establecidas en el Consenso de Washington.¹
- La pobreza y la desigualdad generan ciudadanos con derechos vulnerables, por lo que estamos frente a una “democracia sin inclusión”; en este tipo de modelo económico neoliberal se aplican las políticas sociales a través de programas de ayuda focalizados para los sectores más pobres de la población, lo cual genera resultados muy limitados cuando se les compara con las posibilidades de un modelo que tuviera como pieza central una redistribución de la riqueza.
- “Democracia sin mecanismos de promoción de la igualdad y de la cohesión social”, que sería otro tipo de política en donde se pudieran establecer contrapesos para balancear a las fuerzas del mercado, desde una negociación laboral en términos de legalidad y democracia, pasando por políticas incluyentes de bienestar, hasta formas de protección universal de derechos.
- Ante la disminución del Estado, estamos con “una democracia sin autoridad pública y un aparato estatal correspondiente”. Así hemos pasado de regímenes autoritarios, en donde la presencia pública acaparaba el escenario social, pero los derechos ciudadanos (políticos, civiles, sociales) estaban disminuidos o abiertamente negados (como fue México durante el régimen priísta), a regímenes en donde los derechos ciudadanos, políticos, civiles y sociales forman parte del discurso democrático, pero su cumplimiento, satisfacción y calidad son completamente deficitarios, tanto por condiciones estructurales de pobreza y desigualdad, como por una débil cultura política de ciudadanía, con una precaria institucionalización (Fleury, 2004).

Una de las expresiones de este conjunto de problemas que acompañan la llegada de democracias en contextos económicos excluyentes y con aparatos estatales altamente deficitarios para garantizar condiciones de bienestar social, es lo que Norbert Lechner llamó como un “debilitamiento del Nosotros”, mecanismo colectivo indispensable en la construcción democrática (Aziz y Alonso, 2008).

Para desarrollar el tema de los obstáculos que enfrenta un marco de UB en México plantearemos cuatro partes; en la primera revisaremos brevemente algunas de las herencias que han traspasado la transición democrática y han permanecido en el nuevo régimen democrático

1 El Consenso de Washington tiene diversos lineamientos de política económica: disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma fiscal, liberalización del comercio, privatización, desregulación, derechos de propiedad, como los puntos originales, y los planteamientos que se fueron sumado: como el combate a la pobreza, la flexibilización laboral, el control inflacionario, la independencia de los bancos centrales y las políticas de anti-corrupción (Rodrik, 2007: 17).

mexicano; se trata de revisar algunas de las piezas de este rompecabezas en donde la democracia mexicana no parece estar en situación de ruptura, pero sí está muy lejos de consolidarse. Una segunda parte es para establecer qué problema tenemos por no contar con una democracia consolidada, es decir, lo que tiene que ver con la debilidad de la ciudadanía, pieza indispensable en un enfoque de UB. En la tercera sección revisamos algunas de las características del Estado, para establecer la situación en la que se encuentra el aparato estatal en México, con el objetivo de fijar algunos parámetros de la distancia entre un Estado democrático y el que existe en nuestro país. La última parte es un intento para caracterizar el tipo de coalición político-institucional que existe en México, con el fin de entender las razones que nos alejan de una agenda como la que se plantea en el UB.

Algunas herencias que dificultan tener a un nuevo modelo de política social en México, como la plantea el universalismo básico

Existen en nuestro país un conjunto de piezas que han sido resistentes a los cambios políticos, incluso que se han logrado acomodar a las nuevas reglas del juego en condiciones armónicas. México viene de una estructura corporativa que se caracterizó por un pacto social y un arreglo institucional que dio estructura al proceso de sustitución de importaciones; esta vía corporativa generó una estructura dual de beneficios sociales, los que estaban incorporados al mercado de trabajo, vía el empleo formal y los que estaban fuera. La dominación corporativa dejó a una clase trabajadora con poca autonomía de los liderazgos y estrategias de control político institucional en la triada sindicato-partido-gobierno. Con el rompimiento del modelo, el final de la rigidez proteccionista y la apertura de la economía mexicana, se des-estructuró el pacto y las piezas tuvieron un reacomodo, una parte de la población siguió incorporada, se rompieron cadenas productivas, creció la informalidad, los controles se relajaron, la estructura corporativa perdió peso, más tarde el partido oficial perdió el poder, y así llegamos a la situación actual:

- En términos de mercado laboral, si nunca llegamos al pleno empleo, con el México del TLC hemos tenido en los años de vigencia del tratado un crecimiento exportador, pero no más creación de empleos:

Visto en retrospectiva, el TLCAN no resultó un instrumento suficientemente poderoso para generar los empleos de la población que se incorpora cada año al mercado de trabajo, no incidió de manera importante en una elevación de los salarios y, como se preveía, no ha logrado retener la población que en forma cada vez más importante emigra a los Estados Unidos. (Alba, 2005: 67)

- El viejo corporativismo debilitado sirvió de pararrayos social para hacer la transición del modelo económico sin grandes rupturas; las cúpulas sindicales y empresariales con grandes problemas de representatividad y representación siguen administrando el negocio; y, al mismo tiempo, ha crecido de forma importante lo que se denomina la franquicia sindical, que es una simulación de las relaciones obrero-patronales, en donde se firman contratos que no funcionan en la realidad. Al mismo tiempo, la parte de la clase trabajadora que tiene autonomía e identidad colectiva es un fragmento pequeño que muchas veces no tiene la fuerza suficiente para inclinar la balanza en beneficio de políticas públicas menos excluyentes².

2 La estructura corporativa se ha debilitado desde el cambio de modelo económico en la década de los años 80, sin embargo, sigue funcionando como un muro de contención para impedir un sindicalismo autónomo. Cuando llega el PAN a la Presidencia de la República se vuelve a establecer un pacto de complicidad y de intercambios, apoyos económicos a los liderazgos,

- La nueva clase política, en plena alternancia electoral, optó primero por un acercamiento con la vieja estructura corporativa, que se entendió como pieza para la gobernabilidad; y en un segundo momento, se hizo una abierta alianza político-electoral, en donde el magisterio ha jugado un papel importante, lo cual lleva a una restructuración de relaciones clientelares, particularistas y personalistas, un conjunto muy alejado de lo que se pensó que podría llegar con la transición democrática, pero que no ha llegado: una construcción ciudadana que impactara en un nuevo modelo de organización de la política económica y la política social.
- Esta democracia sin desarrollo es a todas luces una democracia vulnerada, en la parte estructural, con graves desigualdades y con una ciudadanía precaria. Desde la parte cultural de integración social y formación de un nosotros, estamos atravesando una ola de polarización política que nos dejó un cambio en la trayectoria democrática que se abrió en el año 2000 y que se cerró en el 2006. Y nos deja en la parte institucional un componente de regresión en lo que fueron las pautas institucionales de lo que llamamos en los años noventa, la transición, que se expresa en las instituciones que fueron emblemáticas de la transición³. La llegada del segundo gobierno panista -en condiciones de legitimidad cuestionada- fue una de las razones para que ese gobierno optara por establecer como la principal política pública la “guerra” en contra del crimen organizado, principalmente del narcotráfico, lo cual redujo de forma sensible los espacios de la vida política, y la seguridad ocupó la mayor parte del escenario público.

La democracia mexicana, muy lejana de un UB, atraviesa por una polarización entre izquierdas y derechas opositoras frente a la derecha gobernante, lo cual ha generado que el proyecto de país se encuentre atrapado por diversos intereses, mediáticos, corporativos, empresariales, los cuales han formado una serie de alianzas para formar parte de la actual coalición gobernante. Una coalición que llega al poder en 2006 con una fuerza muy débil, tanto por los cuestionamientos de una elección que dejó muchas dudas, como por haber obtenido sólo el 35% de los votos; una coalición que se basa en la alianza de intereses que se formó a partir del año 2000⁴. Los proyectos que durante las ofertas de la campaña presidencial del 2006 se contraponían, por una parte el proyecto competitivo y, por la otra, el proyecto distributivo, se han polarizado de forma relevante, formando dos coaliciones. La parte opositora se ha debilitado en términos políticos; los partidos políticos que sustentan a la izquierda han caído electoralmente ante el conjunto de estrategias postelectorales y ante la no aceptación de los resultados de la elección⁵.

Por otra parte, la coalición gobernante ha logrado sacar adelante algunos proyectos de reforma, pero la parte que más se ha beneficiado políticamente ha sido la pieza del viejo partido gobernante, que al no estar en la confrontación izquierdas-derechas, ha logrado reposicionarse con careta reformada, con discurso de centro-izquierda, pero con la misma dinámica de

autonomía interna que se expresa en asuntos negativos como la falta de democracia interna y la ausencia de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas; a cambio el corporativismo le da al gobierno estabilidad en el ámbito laboral.

3 Instituciones como el Instituto Federal Electoral, las comisiones de derechos humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, todas ellas han sufrido retrocesos en su desempeño y muchas veces han sido capturadas por los partidos y los demás sujetos a los que se supone deben regular.

4 Esta coalición se integró por sectores empresariales, principalmente de la Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial, los grupos que ejercen una condición monopólica en telecomunicaciones y en las concesiones de televisión comercial, un sector del corporativismo, principalmente el gremio magisterial, entre las cabezas más visibles.

5 Las encuestas electorales de periodo de las precampañas del 2009, enero-febrero, muestran una intención de votos que le da al PRI el primer sitio con un promedio entre 39.9 y 41%, al PAN en segundo lugar con 25.1 y 29 y al PRD con 15.4 y 17, el primer dato es de El Universal, 9/II/2009 y el segundo es de *Reforma*, 2009, Febrero 23.

intereses y alianzas del pasado. El viejo partido gobernante parece que logra despertar, en una parte del imaginario social, el sueño del regreso al poder presidencial.

Qué nos deja este apretado e incompleto recuento: obstáculos en lo político, por una coalición gobernante que ha digerido el Consenso de Washington como el marco para pensar el Estado y la política. De la otra parte, nos deja a una izquierda que pierde fuerza en el espacio nacional, que no puede salir de los resortes de que sólo crece cuando tiene un liderazgo que así se lo permite. Los obstáculos económicos son diversos, pero se puede apuntar hacia la débil recaudación fiscal, que es contraria a cualquier modelo de UB que se respete, tanto en Europa, Estados Unidos e incluso en múltiples países de América Latina. México es una de las economías importantes de la región, pero recauda como si fuera uno de los países más subdesarrollados⁶.

En cuanto a las áreas de política social, tenemos, sólo para apuntar algunos elementos, en lo educativo, que debería ser la vanguardia de una concepción que pone por delante la inversión en su gente, una trama corporativa de grupos que impiden la calidad necesaria para tener una educación básica que pueda ser plataforma de lanzamiento. En el área de la salud tenemos el país de los tres pisos, la medicina para los pobres, la que se da vía laboral y la privada de las clases medias y altas. En el asunto de las pensiones, estamos en el momento de la transición del modelo corporativo público a un modelo mixto, en donde la parte pública se ha debilitado.

El Estado mexicano está lejos de ser un Estado de Bienestar en donde el UB sea la expresión de una política de cobertura universal; por el contrario, como se puede ver en el texto de UB, México tiene las cuatro características de lo que nos ha dejado el modelo neoliberal:

- recorte en las responsabilidades del Estado vs. un Estado garante de la cobertura universal;
- mercantilización de los servicios vs riesgos compartidos y las acciones en contra de la precarización social;
- focalización como fin y no como instrumento;
- y reemplazo de políticas públicas por proyectos vs una visión de largo plazo.

En síntesis, tenemos las viejas herencias del corporativismo, ahora modernizado, más pragmático, menos controlado, y que se ha convertido en un aliado estratégico de los dos gobiernos panistas de alternancia. Una precarización de las condiciones de trabajo, aumento de la informalización, un mercado con menos capacidad de absorción de mano de obra; flexibilización en las prácticas laborales y menores niveles de seguridad en las políticas sociales.

México, tan lejos de una ciudadanía universal

Si aceptamos que la democracia representativa es sólo una parte de un proyecto democrático que se necesita para pensar desde la perspectiva de derechos, entonces tenemos de inicio que los derechos políticos han logrado, más o menos, instituirse y judicializarse, pero los derechos sociales y civiles, están lejos de ser la contraparte de una democracia fuerte. Por el contrario, lo ciudadano se termina afuera de la casilla de votación; y a la hora de la justicia, el Ministerio Público es la entrada a un mundo en donde el ciudadano ve reducidas sus posibilidades de exigencia de justicia por su capacidad económica (sólo hay que ver cómo las cárceles en México

6 El total de recursos que obtiene México por la vía de recaudación fiscal es de 11%, mientras que, por ejemplo, Chile anda en 20% y Argentina en 18; todos los países integrantes de la OCDE están en niveles mucho más altos a los de América Latina y en porcentajes de dos o tres veces la recaudación en nuestro país. Se trata de un problema complejo que se integra de varias piezas, como la dependencia de los ingresos petroleros que hoy van a la baja, la evasión en los sectores informales y en los grandes corporativos empresariales, la complicación fiscal que no ha podido llegar a esquemas más modernos y simplificados, como podrían ser los impuestos más sencillos de recaudar como un IVA generalizado. Ver Bergman, 2005.

son prisiones para pobres); o al momento de los derechos sociales y la cobertura universal, se termina en un mundo plagado de precariedad e incertidumbre⁷.

El sistema económico en México, como en otros países que comparten el dualismo estructural entre incorporados y excluidos, dos sectores poblados en las mismas proporciones, puede funcionar con un mercado interno altamente fragmentado y polarizado y con masas de excluidos. Al mismo tiempo, tenemos en el sistema político elecciones institucionalizadas, razonablemente, una vez más, otras menos, pero dentro de un mar de grandes desigualdades y amplios bolsones de pobreza. Sin embargo, sí existe la percepción ciudadana de que mientras no se resuelva el problema de la pobreza, la democracia electoral será altamente deficitaria.

La debilidad de nuestra democracia es directamente proporcional a la precariedad de nuestra ciudadanía. Si la propuesta del UB supone al menos tres elementos: protección, inclusión y calidad, con lo cual se trata de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la igualdad de oportunidades (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006: 48), aquí en México los tres tienen interrogantes básicos. Se trata de generar un modelo en donde se pueda luchar en contra de la mercantilización de la protección social, y en contra del corporativismo, o de sus restos, que no por decadentes dejan de lado el control y la perversidad sobre la vida laboral del país. Sobre todo en la etapa actual, en donde se han reciclado alianzas que antes eran impensables con el panismo que toda su vida de opositor fue un crítico de este tipo de arreglos, hasta que llegó al poder, o mejor dicho: llegó al poder por una alianza, vergonzante para algunos, inconcebible para otros, y puro pragmatismo para los que entienden que el fin justifica los medios y dejan para la oratoria a Gómez Morín, y sacan a Maquiavelo para los arreglos cotidianos.

Las condiciones del modelo UB, protección básica, inclusión y oportunidades en condiciones de igualdad, pueden ser base para la construcción de una ciudadanía. Pero tenemos hechos como los que se ven en el libro: el salario mínimo no sustenta a la ciudadanía social; la política de combate a la pobreza, dice el texto de UB: “no favorece la ampliación del imaginario desde el punto de vista de igualdad; se tiene una concepción residual que no pasa por una redistribución” (Spossati, 2006: 69). La construcción de la ciudadanía pasa, dicen los autores del UB, por una lucha entre las tendencias normativas, los intereses concretos, el poder de los actores y las capacidades estatales. Nos preguntamos qué política no se determina así en la vida pública.

Veamos cada una de forma breve: las tendencias normativas de la política social forman parte de una concepción que generó los grandes programas para el combate a la pobreza, con las características que ya se han mencionado, la focalización, el residualismo y la precariedad como mecanismos para construir ciudadanía. Llama la atención la crítica de uno de los *policymakers* más destacados de esos programas que ahora hace una autocrítica y propone otro modelo. Señala cómo esos programas lo que hacen es subsidiar a la informalidad. En una entrevista reciente se le pregunta sobre su propuesta concreta y dice lo siguiente, pero antes hay que señalar que cualquier semejanza con el UB es mera coincidencia:

La forma de escaparnos es redefiniendo la seguridad social como un derecho de todos los trabajadores, no solamente de los asalariados, y financiándolo de la misma fuente para todos. Mi propuesta es extender los beneficios sociales a todos los trabajadores a través de un Seguro de Derechos Sociales Universales, porque no se les puede cobrar a unos sí y a otros no (...) Además

7 Ver Bergman y Azaola, 2007, en este trabajo se hace un análisis del sistema carcelario en México y se llega a la conclusión de que la mayoría de los delincuentes son los de menor peligrosidad y los de mayor facilidad para aprenderlos, es decir, los que tienen menos recursos para su defensa.

propongo, ahora sí, solamente en el caso de los asalariados, que tengan un seguro de riesgos de trabajo y que las regulaciones sobre indemnizaciones al despido sean remplazadas por un seguro de desempleo modesto. Esto daría a México una política social mucho más equitativa, eficiente y, al mismo tiempo, mucho más conducente al crecimiento de la economía y la creación de mejores empleos. (Reforma, 2008) ⁸

Nuestra democracia tiene muchos déficits, como ha venido documentando el estudio sistemático de *Latinobarómetro* en la última década, está poblada de desconfianza institucional; miedos (como establecieron los estudios del PNUD en Chile que coordinó Norbert Lechner entre 1998 y 2004); baja credibilidad y débil satisfacción por lo que hemos llegado a un apoyo decreciente del sistema democrático. A pesar de esta radiografía sobre las percepciones ciudadanas frente a la democracia, existe una idea más amplia de lo que es una democracia, que va más lejos que el mero régimen y tiene que ver con una inclusión social y una dimensión igualitaria, con una idea de comunidad política de ciudadanos, por lo menos en ciertos sectores de la sociedad.

El UB, desde el punto de vista de un proyecto democrático, tiene equivalencias con la concepción de la ciudadanía como se entiende en el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina. Los derechos políticos han logrado tener un desarrollo universal, los civiles atraviesan por serias dificultades para saltar el sesgo clasista y los derechos sociales padecen un alto déficit. Diversos estudios han llamado a nuestras democracias como no cívicas, por tener una ciudadanía de baja intensidad (O'Donnell en Fleury, 2004). Múltiples estrategias se han pensado en la búsqueda de alternativas para combinar los diferentes tipos de derechos. Una de ellas establece que a través de los derechos políticos es como se pueden formar coaliciones que lleven a proyectos que puedan universalizar la justicia y la seguridad social. Se trata de romper el sesgo formalista de nuestras democracias, que tienen reglas para elegir representantes que después son los que hacen las políticas públicas. Hasta aquí puro Schumpeter, pero falta la segunda parte de la ecuación, el derecho a debatir y decidir el contenido de las decisiones y las políticas. Lo que Fleury llama como un derecho de quinta generación: “una gestión deliberativa de las políticas públicas” (Fleury, 2004). Aquí entra la dimensión participativa que tiene en el centro de sus valores a la justicia redistributiva de los recursos públicos. Con la cautela de no contraponer paradigmas, como se hizo durante décadas. Para tener ciudadanía universal se necesita universalizar los derechos civiles y sociales, así como están los derechos políticos. Pero de la necesidad no surge de forma automática la estrategia, ni se desprende de una visión normativa un tipo de política pública.

¿Qué Estado se necesita para tener un universalismo básico?

En las partes anteriores ha quedado establecido que el Estado mexicano actualmente es un híbrido que navega entre las herencias del viejo régimen y una democracia deficitaria. El presidencialismo de partido dominante y gobierno unificado ha desaparecido y en su lugar hemos llegado a un presidencialismo de gobierno dividido, minoritario y poderes compartidos. El cambio de modelo económico ha debilitado al Estado y los traspasos de poder no sólo lo han vaciado en áreas estratégicas, sino que lo han debilitado en la conducción del proyecto de país.

En un artículo, Lorenzo Meyer hizo una interesante caracterización de lo que ha sido el proyecto nacional, que tiene una vinculación directa con el tipo de Estado que tenemos.

8 Entrevista a Santiago Levy, a propósito de su libro *Good Intentions Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in México*.

Cualquier proyecto de este tipo es una construcción ideológica. Pasemos a la parte final de la periodización que presentó Meyer: dejemos de lado el Siglo XIX, cuando había proyectos, pero la nación estaba en construcción, o las primeras fases de la Revolución y la posrevolución, y entremos a los dos últimos atisbos, la variante neoliberal y la democracia electoral, los últimos 20 años del país.

La democracia se presentó al inicio del Siglo XXI como compatible con un desarrollo material aceptable –ya no el extraordinario inicialmente prometido– pero acompañado de fuertes instituciones legales que hicieron posible alcanzar, por fin el Estado de derecho –la congruencia entre lo legal y lo real– para lo cual se pondría fin a las añejas prácticas corruptas a la vez que los mexicanos se transformarían de súbditos en ciudadanos. El neoliberalismo democrático no resistió el choque electoral de la derecha con la izquierda. Ante el riesgo de perder las elecciones del 2006 frente a la izquierda, la derecha que triunfó en las del 2000 optó por alterar el espíritu de la competencia y presentó a su adversario no ya como un actor legítimo sino como “un peligro para México” al que había que cerrarle la posibilidad de asumir la Presidencia a como diera lugar. Eso dio al traste con la confianza en las recién formadas instituciones electorales. Por otra parte, el viejo partido autoritario resurgió como un aliado incómodo pero indispensable del nuevo poder y el combate a la corrupción nunca se dio. La división de poderes devino en parálisis y el narcotráfico y la inseguridad llevaron al país al terreno de la ingobernabilidad. Finalmente, el crecimiento económico, basado en el petróleo, nunca pasó de mediocre y hoy es víctima de la crisis del mercado global. México ha llegado así a un tiempo donde el poder se ejerce sin proyecto. La oposición de izquierda esbozó uno alternativo pero al cerrársele el camino a la Presidencia cayó en un aparatoso conflicto interno que la aleja aún más del poder. Pero ¿es viable nuestro país sin un gran proyecto que despierte la imaginación? (Meyer, 2008)

Así pues, no funcionó el intento de introducirnos de forma demagógica en el primer mundo y meter a México al club de los ricos, OCDE, de donde salimos muy mal evaluados (educación de pésima calidad, combate a la corrupción sin muchos resultados, transparencia como una batalla no ganada, pobreza, desigualdad, competitividad decreciente, etc.). Con la crisis de 1995 se afectó de forma importante este proyecto primermundista, pero el país siguió enganchado al modelo de libre comercio que se pactó con Estados Unidos y Canadá en los años noventa.

Luego llegó el proyecto de la transición a la democracia, quedó atrás la promesa de la justicia social y se estableció a la democracia política como objetivo, el Estado de derecho, la certeza jurídica, el énfasis en la ciudadanía política y civil. Este proyecto tiene una primera fase que hoy se empieza a caer en su credibilidad, el choque entre la izquierda y la derecha no se hizo mediante un procesamiento democrático, sino con una estrategia de exclusión. Vuelve a crecer el viejo partido gobernante, sin haber dejado atrás sus herencias autoritarias. Pero los indicadores son malos y serán peores. La crisis económica llevará otra vez a un decremento del PIB; la corrupción institucional y la penetración del narco van al alza. En la hipótesis de Lorenzo Meyer, el régimen actual es una administración de lo que existe, sin idea de futuro, sin energía social y, sobre todo, sin un liderazgo que pueda mover las cosas en otro sentido.

Los contenidos de lo que es un proyecto nacional transitan en un *continuum* entre desarrollismo y neoliberalismo, mixturas y texturas híbridas, en donde, si vemos el panorama de América Latina, tenemos más o menos estabilidad, más o menos identidades políticas hacia la izquierda o hacia la derecha, más o menos reformas del Estado y reformas estructurales. Pero lo que sí se comparte como retos comunes son la desigualdad, la pobreza; el problema de la seguridad nacional y la seguridad pública ligada a temas de narcotráfico. Si enumeramos

algunas características del tipo de Estado que se necesita para tener un UB, se podría pensar en un Estado que pueda asumir la regulación de los intereses económicos, pero sin el sesgo de que el regulador esté capturado por el regulado, como sucede en nuestro país, por ejemplo con los concesionarios de las televisoras y las empresas de telecomunicaciones. Un Estado redistribuidor del bienestar. Un Estado que sea un cohesionador social, un árbitro social que tenga un comportamiento pautado de acuerdo a un Estado de derecho que pueda someter a los poderes fácticos y a los poderes gubernamentales.

Un ejercicio sobre el tipo de Estado que tenemos y el que necesitamos se puede hacer a partir del mapa que propone Guillermo O'Donnell en el último texto, "Hacia un Estado de y para la Democracia", (O'Donnell, 2007). Hay una graduación de cuatro conceptos (burocracia, sistema legal, identidad colectiva-nación, y filtro para regulación de espacios y problemas) y también desarrolla cuatro niveles empíricos para ubicarnos:

- Un Estado mínimo o básico: territorio, población; autoridad; orden, no seguridad de sus habitantes; extracción de recursos, y reconocimiento internacional.
- Un Estado que funciona: reconocimiento legítimo; paga regularmente salarios a sus funcionarios; emite decisiones vinculantes en el leguaje de la ley.
- Un Estado adecuado: acatamiento voluntario de voluntades; legalidad en el conjunto del territorio; el poder judicial resuelve de acuerdo a la ley y con razonable rapidez; burocracia administrativa razonable; intenta prevenir la corrupción; filtra insumos e influencias del exterior.
- Un Estado democrático: elecciones competitivas e institucionalizadas; un sistema legal que sanciona y garantiza la extensión de los derechos de la ciudadanía y del desarrollo humano (componentes del índice de Naciones Unidas, salud, educación, equidad de género, distribución del ingreso); poder judicial que además del estadio anterior permite el acceso a los sectores desfavorecidos; burocracia eficaz y legal, con metas; transparencia efectiva; *accountability* horizontal; respeto a identidades y demandas de sectores históricamente reprimidos y/o excluidos. (O'Donnell, 2008: 48-53).

El Estado mexicano llega en diversos asuntos al segundo nivel, funcionante, y en otros al tercer nivel como adecuado, pero no se ha logrado estar en el cuarto nivel, y los pasos que se han dado han tenido regresiones importantes. Sin duda el UB necesita un Estado democrático con las características anotadas.

Prácticamente todas las mediciones nacionales e internacionales en materia de política, democracia y gobernabilidad muestran que México ha dado pasos hacia atrás; ha retrocedido. El problema es general, ya que se presenta incluso en los indicadores económicos de competitividad o en el desempeño de la educación básica. En las escalas internacionales hay descenso, pero también en los comparativos en América Latina y no salimos del sótano dentro de los países de la OCDE. En 2008 el Banco Mundial dio a conocer su estudio Indicadores de Gobernabilidad Mundial y de las seis variables que trabaja, México retrocedió en cuatro y permaneció igual en dos, entre 2003 y 2007. En el indicador de "voz y rendición de cuentas", que mide las libertades expresión, asociación y prensa, así como la selección ciudadana de los gobernantes, nuestro país bajó de 55.3 a 48.6 en 2007. La caída más fuerte la tenemos en el indicador de "estabilidad política y ausencia de violencia" donde vamos de 42.3 a 25.5. También hay una baja en lo que se refiere a Estado de derecho (calidad de la justicia, derechos de propiedad, desempeño de las policías, el poder judicial, crimen y violencia), en este aspecto pasamos de 43.3 a 34.3. El remate de las bajas está en el control de la corrupción, que mide el grado de captura

del Estado por las elites y los intereses privados, y la baja es de 53.4 a 48.8. Los otros dos indicadores en donde no hay modificaciones significativas son efectividad de los servicios públicos y capacidad regulatoria, sin embargo en ambas también existen problemas identificados. Estos datos están en plena sintonía con otras mediciones que se han hecho en los últimos años y el resultado es similar, por ejemplo en el estudio Latinobarómetro de 2007 el apoyo a la democracia baja de 58% a 54% y la satisfacción cae de 41% a 31%.

La baja también se registra en las mediciones de Freedom House y el Barómetro Global de la Corrupción, lo mismo pasa con los observatorios de derechos humanos como Human Rights Watch y Amnistía Internacional⁹. Para cerrar con broche de oro, Consulta Mitofsky dio a conocer su encuesta “Dos años después de la elección presidencial en México” (junio 2008), y aporta un dato preocupante, a la pregunta sobre si el conflicto electoral del 2006 ya estaba superado, en 2007 un 39.4% dijo que aún no se resolvía, pero en 2008 el porcentaje de los que piensan que el conflicto no se ha resuelto aumentó a 43.4%. La transición desembocó en una democracia que ha sido vulnerada por la misma clase política, y una ciudadanía que se ha desencantado de los pobres resultados de la política.

En una entrevista, Gilles Lipovetsky señaló que la decepción y el desencanto democrático, que no son por supuesto un problema mexicano, no sólo se deben a la “impericia de los gobernantes”, sino que se debía a algo más profundo, al desajuste terrible que sufría el sistema de derechos humanos, al que consideró como el “auténtico código genético y axiomática moral de las democracias” (Lipovetsky, 2008: 69). Cualquier mirada, por mínima que sea, de cómo se encuentra este código en México, nos puede ayudar a entender una parte importante del retroceso mexicano.

¿Qué tipo de coalición político-institucional se necesita para hacer del UB un proyecto viable?

Bruno Amable, en su texto sobre los cinco capitalismos, hace un acercamiento novedoso a la concepción de lo que son las instituciones. Con este esquema podemos ver la distancia que se da en México entre la actual coalición y la que se necesitaría para un proyecto como el que plantea el UB. Dice Amable:

[L] as instituciones son la expresión de un compromiso político (...)

Las instituciones representan un compromiso resultante de un conflicto social, cuyo origen se encuentra en la heterogeneidad de los intereses de los agentes. De esta manera, aquello que consideramos como diferentes ‘modelos’ económicos está fundado sobre compromisos sociales específicos que se apoyan en las instituciones. La cuestión del cambio institucional es esencialmente una cuestión de economía política.

Yo sostengo que las instituciones reflejan el conflicto distributivo y que las interacciones individuales conducen a equilibrios institucionales que reflejan las asimetrías del poder y los conflictos de interés. Cuando el conflicto social ya no puede ser resuelto bajo las reglas del juego existentes, se abre la posibilidad de cambiar las reglas. Dicho cambio puede tomar varias formas, desde estrategias para eludir las reglas, hasta la apertura de una negociación política (...)

9 Los indicadores de Freedom House mostraron el retroceso en México, sobre todo por el criterio de asesinato de periodistas; las críticas de HRW tienen que ver con la descomposición de derechos humanos que ha dejado la política de combate al narcotráfico; algunos casos que analiza HRW son los que tienen que ver con la lentitud del gobierno en la respuesta sobre derechos humanos; otro tiene que ver con la presión que ejerció el gobierno de México para la remoción del Alto Comisionado de la ONU en derechos humanos, Amerigo Incalcaterra; la resistencia mexicana a la cláusula que condicionaba el financiamiento para la Iniciativa Mérida a la mejora de los derechos humanos. De igual forma están los informes alternativos de Amnistía Internacional, en donde se establecen valoraciones muchos más críticas que las que hace el propio gobierno en México.

Las instituciones deben estar sostenidas por un bloque sociopolítico que refleje los intereses comunes y un acuerdo sobre una estrategia política. La formación de esta coalición depende de la estructura institucional existente.

La expresión política de los grupos de interés depende del sistema político, es decir, de las instituciones políticas. Algunos sistemas toman en cuenta la representación específica de los grupos de interés, mientras que otros son sistemas mayoritarios. Estas diferencias influirán en la formación del bloque sociopolítico y del cambio institucional (Amable, 2007: 206-208).

Con estos lineamientos se puede establecer qué tipo de coalición gobernante se ha formado en el transcurso de los últimos gobiernos del PRI y los gobiernos del PAN. En una de las áreas de la política pública que mejor se observa la continuidad del modelo económico es en la política social. Sobre todo entre los programas de Progres y Oportunidades, que son transferencias condicionadas de recursos para los sectores de menores ingresos. Las mediciones de alivio a la pobreza a través de estos programas establecen una vía muy lenta y mucho menos eficiente que el alivio que puede venir de una política de redistribución del ingreso.

El conflicto redistributivo que se generó con el cambio de modelo de una economía protegida a una economía abierta, dentro de un proceso rápido y sin la preparación suficiente, tuvo efectos de concentración del ingreso en el país, por lo que México se ubica entre los países con un alto nivel de desigualdad¹⁰. La solución que se encontró para enfrentar la pobreza creciente tuvo que ver con los programas focalizados como Progres y Oportunidades. Estos programas han ampliado su cobertura, se han establecido nuevas disposiciones, pero su lógica de funcionamiento permanece en los mismos términos.

Los gobiernos de izquierda en la ciudad de México han hecho innovaciones, ampliaciones y, al mismo tiempo, han establecido otros grupos de beneficiarios. Pero lo más relevante es que han cambiado ciertos enfoques que ya no son focalizados, sino de cobertura universal. Algunas de estas innovaciones que se han puesto en operación son:

[L]a descentralización de los programas, la participación de las comunidades asistidas, el crecimiento de su capital social, el blindaje de los programas contra su instrumentación clientelar, la buena gerencia social, y el acceso a créditos, tecnología, y oportunidades de mercados. También se halla en la misma vía la recomposición de la inversión en educación y salud. (Grynspar y Kliksberg, 2008)

El modelo económico exportador no genera la cantidad necesaria de empleos y el sector informal crece. Ante la pregunta de qué tipo de reformas se necesitan regresamos de nuevo a las opiniones de Santiago Levy, quien plantea el problema de los impactos del modelo, de las consecuencias de la aplicación de la política social focalizada y de transferencias condicionadas en los siguientes términos:

La raíz del problema es una arquitectura jurídico-institucional que asocia derechos sociales de los trabajadores a su forma de inserción en el mercado laboral, y que los financia en función de esa inserción. Esta arquitectura tuvo su razón de ser, pero ha sido ampliamente superada por la realidad, y nos tiene encajonados en un dilema: dadas las fuertes desigualdades en la distribución del ingreso y el objetivo de proteger a los trabajadores, el gobierno debe impulsar una vigorosa política social. Pero en la arquitectura actual estos programas protegen de forma errática, tienen efectos redistributivos limitados, fomentan la informalidad, subsidian la evasión de

10 De acuerdo al coeficiente de Gini, México tuvo en 1999 un 0.539, en tanto que Costa Rica, con una desigualdad media estaba en 0.473 y Uruguay con desigualdad baja en 0.440. (Grynspar y Kliksberg, 2008).

las leyes y reducen la productividad y el crecimiento del país. El resultado es que a pesar de las mejores intenciones de muchos gobiernos federales y estatales los resultados son malos. (Levy, 2009)

La propuesta de Levy se acerca a un cambio de modelo y está más cerca de un UB, porque lo que hay que hacer, dice Levy, es:

[O]frecer a todos los trabajadores una pensión de retiro, un seguro de salud, un seguro de vida y un seguro de invalidez (...) ofrecer a los asalariados un seguro de riesgos de trabajo y remplazar las indemnizaciones por despido por un seguro de desempleo. (Levy, 2009)

Además propone establecer programas transitorios de apoyo a informales y adultos mayores. La forma de hacer este tipo de reforma, que según su cálculo costaría 5 puntos del PIB (cada punto son 10 mil millones de dólares) se financiaría con una reforma fiscal del IVA al 15% generalizado a todos los productos y servicios. Para enfrentar la resistencia política a esta reforma fiscal, se crearía el modelo social de los derechos sociales universales.

Ya se sabe que el problema no es técnico, ni de capacidades, sino eminentemente político. Este sería el obstáculo más importante para ir hacia un UB en materia de política social. Porque no sólo se trata de un conflicto de la derecha, postura que han compartido el PRI y el actual partido gobernantes, el PAN. Sino que la principal resistencia a un IVA homogéneo viene de la izquierda y de un sector del PRI. Habrá que recordar que el primer gobierno panista lo intentó dos veces (sin una operación adecuada y sin un proyecto definido) y en las dos fracasó. La última reforma fiscal en este sexenio ni siquiera se planteó la homologación del IVA, porque es un tema tabú. Así que una propuesta que puede darle un giro universalista a la política social y de proyección en México está atorada por la falta de una coalición de izquierda moderna, que no existe en el país. Y si revisamos la actual coalición gobernante, comandada por el PAN y el PRI, tampoco se ve en el corto plazo que pueda ser viable.

Por ello, para concluir nos preguntamos si las instituciones, como dice Amable, surgen de un conflicto, se generan por un compromiso político y son sostenidas por un bloque sociopolítico, por una coalición, me pregunto: ¿dónde está la coalición mayoritaria que pueda dar un giro en el modelo de bienestar-malestar mexicano? Sin duda, las posibilidades de un UB en México seguirán siendo una aspiración que busca un nuevo modelo.

Finalmente, regresemos al punto inicial que nos permitió ubicar este texto en el momento actual. La llegada de Obama a la Presidencia se construyó sobre una crisis del modelo económico que posibilitó la formación de un bloque sociopolítico, de una amplia coalición de centro izquierda. México no está entre las preocupaciones inmediatas del nuevo presidente de Estados Unidos, salvo por la crisis de seguridad que se vive en la frontera norte de México, pero la fuerza de ser una potencia mundial y los cambios del modelo que esta crisis económica está empezando a visualizar en esta administración pueden empezar a irradiar señales que provoquen alguna influencia en nuestro país. Por lo pronto, ya sabemos que la formación de una gran coalición de cambio institucional lleva tiempo y necesita de liderazgo, podemos tener mucho tiempo, pero quizá lo que no tenemos es un liderazgo que pueda aglutinar el proceso con una visión que haga posible una reforma hacia el UB en nuestro país. De cualquier forma, como vivimos en tiempos de una alta incertidumbre, nadie sabe con exactitud lo que moverá la actual crisis económica, ni las consecuencias políticas que puede generar en México. Por lo pronto el UB seguirá como un marco normativo a la espera de una oportunidad política...

Viabilidad fiscal del universalismo básico en México

Leonardo Lomelí Vanegas

Existen muchas razones para sostener la necesidad de construir un sistema de bienestar básico con cobertura universal en México. Desde el punto de vista de la equidad, permitiría garantizar un mínimo de bienestar para toda la población. Desde el punto de vista de la eficiencia, permitiría lograr importantes economías de escala al superar la segmentación que caracteriza a la política social en diversos sectores. Desde el punto de vista económico, un sistema de este tipo podría incidir positivamente en la competitividad del país. Sin embargo, existen obstáculos financieros e institucionales que es preciso tener en cuenta.

Tanto las inercias inherentes al desarrollo de las principales instituciones de bienestar social en México, como las restricciones fiscales que enfrenta el Estado mexicano, hacen que por el momento el universalismo básico parezca una aspiración remota en nuestro país. Sin embargo, la gran paradoja es que la segmentación de los sistemas de salud y seguridad social, actualmente en crisis, ha propiciado reformas parciales que en el largo plazo pueden implicar costos mayores de los que supondría la construcción de un sistema de bienestar básico con cobertura universal. De ahí que el tema sea relevante en la actual coyuntura económica y que deba formar parte de una agenda de discusión más amplia, que tenga como principal propósito contribuir a la construcción de un auténtico Estado de Bienestar en México.

En ese sentido, una contribución expresamente concebida para alcanzar un objetivo específico, como es el caso del impuesto propuesto por el Ejecutivo para la superación de la pobreza (2% al consumo en todos los bienes, incluidos alimentos y medicinas) (SHCP, 2009), no ofrece una solución de largo plazo a la debilidad fiscal del Estado mexicano, ni garantiza el logro de un fin tan loable. Por el contrario, se suma a la estrategia de reformas fiscales parciales y políticas sociales focalizadas que nos han alejado cada vez más de la construcción de un sistema de protección social universal y basado en derechos sociales exigibles.

Universalismo y desarrollo

En los países más desarrollados, el Estado está en condiciones de garantizar un conjunto de satisfactores básicos a todos los ciudadanos. Entre mayor es el conjunto de bienes y servicios públicos que están disponibles para todos los integrantes de una sociedad, mejores son las condiciones iniciales a partir de las cuales los individuos se insertan en los mercados laborales en busca de un ingreso que les permita satisfacer el resto de sus necesidades. En caso de crisis o desempleo, los miembros de estas sociedades cuentan con una serie de apoyos que son independientes de su situación laboral. De ahí la importancia de que el Estado esté en condiciones de garantizar un conjunto amplio de satisfactores para el conjunto de la población con cargo a impuestos generales.

Las políticas sociales con cobertura universal involucran una gran cantidad de recursos que no todos los estados están en condiciones de garantizar en el largo plazo. Es necesario que el Estado cuente con ingresos estables suficientes para poder garantizar que el conjunto de los programas sociales con cobertura universal podrá mantenerse a lo largo del tiempo, a pesar de

las presiones que puedan introducir los cambios demográficos o epidemiológicos y las oscilaciones del ciclo económico. Es por esta razón que son pocos los estados que han logrado construir sistemas de bienestar que protejan a su población de los principales riesgos que pueden enfrentar los individuos a lo largo de su ciclo de vida y que cubran sus necesidades esenciales en materia de educación, salud, vivienda e ingreso.

El universalismo básico requiere de una importante capacidad de recaudación del Estado para poder tener viabilidad en el largo plazo. No puede sostenerse con ingresos extraordinarios, como los procedentes de la renta petrolera. Solamente puede tener viabilidad si es financiado con ingresos tributarios, para lo cual se necesita consolidar una base tributaria sólida, que permita soportar no solamente el costo actual de un sistema de bienestar social con cobertura universal, sino el incremento en los costos de sistemas como el de salud pública, que se verá afectado por la transición epidemiológica, que implicará mayor esperanza de vida de los pacientes y enfermedades más largas y costosas. Por lo anterior, la viabilidad fiscal del universalismo básico en México es un tema fundamental para el futuro de la política social en México, del cual este artículo solamente constituye una primera aproximación.

El universalismo en México

México pasó, después de la crisis de los ochenta, de una política social caracterizada por un universalismo segmentado a otra donde predomina la focalización (Rimez y Bendesky, 2000: 434-489). El universalismo segmentado no fue exclusivo de México, sino más bien característico de la mayor parte de la región latinoamericana. Este tipo de políticas sociales fue la solución pragmática que se encontró a la disyuntiva entre la obligación constitucional de garantizar un conjunto de derechos sociales a la población y la incapacidad fiscal de lograrlo. A cambio se optó por un conjunto de políticas sociales de aspiración universalista pero con cobertura limitada, que gradualmente se irían extendiendo al conjunto de la población. En algunos casos se pudo alcanzar finalmente el universalismo, pero en la mayoría quedó solo en aspiración.

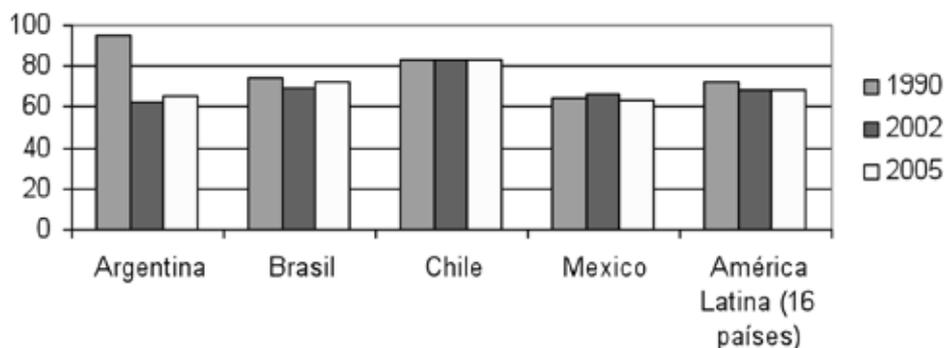
Las limitaciones de las políticas sociales instrumentadas en la última década y el avance en la consolidación de las instituciones democráticas en varios países han permitido replantear el tema del universalismo. Diversos autores coinciden en la necesidad de alcanzar un universalismo básico, entendido como “una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos, que cumplan con estándares de calidad homogéneos, otorgados sobre la base de principios de ciudadanía” (Rezk, 2006: 341). En cambio, las últimas dos décadas se caracterizaron en América Latina por el predominio de políticas focalizadas y por retrocesos en los avances de políticas de corte universalista. En particular, se advierte un estancamiento y en algunos casos un retroceso en la cobertura de la seguridad social.

En México hay muy pocos casos de cobertura universal de bienes o servicios sociales, como la educación pública básica. En cambio, no se ha avanzado, de hecho se ha retrocedido, en la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguro social limitado, lo que coloca en una situación vulnerable a la población que carece de este tipo de cobertura cuando alcance edades avanzadas y no pueda seguir laborando. Este comportamiento de los seguros sociales para los trabajadores ha afectado a su vez la cobertura de los servicios de salud, cuyo desarrollo había estado históricamente ligado a la evolución de la cobertura de este tipo de prestaciones.

Los servicios públicos de salud no lograron proteger a la totalidad de la población, debido a insuficiencias en su infraestructura, organización y financiamiento. El principal problema relativo a la organización de los mismos ha sido su segmentación, entendida como la proliferación de distintos sistemas para población derechohabiente y abierta. Para poder

Gráfica 1

**Cobertura de la Seguridad Social de los Asalariados Urbanos
1990-2005 (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2006).

alcanzar una cobertura universal y para hacer frente a los costos crecientes de la transición epidemiológica, sería necesario un esfuerzo fiscal sin precedentes, que por el momento parece difícil de realizar. Sin embargo, en el muy corto plazo este esfuerzo será ineludible. La reforma fiscal es necesaria incluso para mantener los niveles actuales de gasto *per cápita*, lo que en sí mismo resulta inviable por la evolución de los costos de atención. Por lo que respecta a los sistemas de pensiones, en plena transición de sistemas de reparto a sistemas de cuentas individuales, el problema de la cobertura se suma al de la viabilidad de los nuevos sistemas: además de que solamente amparan a una parte de la población, distan mucho de garantizar, con los rendimientos observados y con el esquema de rentas vitalicias propuesto, el ingreso de los trabajadores que lleguen a la edad de retiro, como se ha señalado en diversos estudios sobre el tema.

La evolución esperada de los principales pasivos contingentes por sí misma hace necesaria una reforma fiscal que permita elevar los ingresos tributarios del Estado mexicano, incluso si se desean mantener los niveles actuales de gasto social y de inversión. Como señaló al inicio de la actual administración el secretario de Hacienda, se requiere un incremento de 3% del Producto Interno Bruto (PIB) en la recaudación para 2012 solamente si se quiere hacer frente a la evolución esperada de estos pasivos (SHCP, 2009). Sin embargo existe un amplio consenso sobre la necesidad de elevar el gasto social y la inversión pública, de tal forma que el esfuerzo por elevar la recaudación debería ser suficiente para garantizar la disponibilidad de recursos públicos para incrementar el gasto en estos rubros.

Sin embargo, los pasivos contingentes que generarán mayores presiones sobre las finanzas públicas, son los derivados de la crisis de los sistemas de seguro social limitado para los trabajadores, a pesar de la reducción que puedan significar las reformas realizadas en los casos del IMSS y más recientemente del ISSSTE. En los próximos años, el costo de la transición de los sistemas de pensiones del IMSS y el ISSSTE, como puede apreciarse en el cuadro 1. El creciente déficit de los servicios de salud del IMSS y los pasivos del Instituto con sus trabajadores, significarán presiones crecientes sobre las finanzas públicas, que requerirán de un volumen creciente de recursos fiscales para financiar rescates parciales de sistemas de seguro social limitado a los que no tiene acceso aproximadamente la mitad de la población. De ahí que la solución más equitativa y eficiente en el largo plazo sea transitar a un sistema de salud pública financiado con ingresos fiscales generales.

La reforma de los sistemas de salud pública debe encaminarse hacia la reorganización definitiva de sus servicios para crear un auténtico sistema nacional de salud con cobertura

Cuadro 1
Flujos de obligaciones gubernamentales frente a pensionados
 (Valor presente descontado como porcentaje del PIB de 2004)

Obligaciones frente a pensionados	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040
Del IMSS	3.5	4.8	6.1	7.6	13.0	13.1	8.8
Del ISSSTE	3.2	4.1	3.8	3.3	2.8	2.2	1.7
Total	6.7	8.9	9.9	10.9	15.8	15.3	10.5

Fuente: Elaboración propia con base en proyecciones de BBVA Bancomer en Adolfo Albo *et al.*, (2007).

universal. De mantenerse la segmentación de los servicios públicos de salud, persistirán los diferenciales de costos y calidad de los servicios que ofrecen, además de que su oferta no es homogénea. La dinámica de los mercados de trabajo no permite prever un repunte significativo del crecimiento del empleo en el sector formal y aun si fuera ese el caso, será muy difícil que un sector muy importante de la población que se ocupa actualmente en el sector informal trate de incorporarse a actividades del sector formal, razón por la cual en el futuro será más eficiente administrar un sistema nacional de salud con cobertura universal y financiamiento público, condicionado por supuesto a una ampliación de los ingresos tributarios. Hasta ahora, han prevalecido soluciones parciales, como la creación del Seguro Popular de Salud, que en el corto plazo parecen las más baratas, pero que por las diferencias en los costos de atención y en la oferta de prestaciones de los distintos sistemas públicos de salud generan costos mayores en el largo plazo y profundizan la brecha que existe en la calidad de la atención que reciben los beneficiarios de los diferentes sistemas.

En el caso de la reforma a los sistemas de pensiones, es preciso tener en cuenta el costo fiscal de las transiciones de los sistemas de retiro del IMSS y del ISSSTE será alto, se cubrirá con impuestos generales y no aleja la posibilidad de futuros desembolsos. Este será el caso de persistir los rendimientos que actualmente ofrecen los sistemas de cuentas individuales y que no permiten garantizar para casi la mitad de los trabajadores del IMSS una pensión mínima, que asciende a un salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. En el caso del ISSSTE, la pensión mínima se fijó en dos salarios mínimos en la reciente reforma. Si no se logra acumular en cada cuenta individual un volumen de recursos que permita adquirir una renta vitalicia al menos por un monto equivalente a esta pensión mínima, el Estado tendrá que garantizarla. De ahí que un esquema futuro de reforma deba tomar en cuenta la posibilidad de combinar una pensión universal básica, fondos de retiro administrados por el sistema de ahorro para el retiro e incentivos adicionales para el ahorro.

En síntesis, los pasivos contingentes, la insuficiente cobertura de los servicios de salud y de educación en ciertos niveles y la problemática de las pensiones justifican la necesidad de un universalismo básico que contemple inicialmente estos tres ámbitos: salud, educación y pensiones. Un cuarto componente indispensable, que ya se encuentra en los programas de combate a la pobreza, es el de alimentación. Sobre estos cuatro pilares podría construirse el universalismo básico en México, pero solamente si a su vez estos pilares se encuentran firmemente contruidos sobre una fortaleza fiscal de la que por el momento, el Estado mexicano carece.

Viabilidad política de una reforma fiscal

Hasta ahora, las propuestas de reforma fiscal que se han basado principalmente en revisar el impuesto al valor agregado y extenderlo a otros bienes como alimentos y medicinas, han encontrado una férrea oposición de parte de importantes sectores de la población. La creación del Impuesto Especial de Tasa Única tampoco ha dado, hasta donde se sabe, los resultados previstos inicialmente. A esto hay que añadir que las medidas encaminadas a disminuir la complejidad del sistema tributario para combatir la evasión y elusión fiscales y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y las labores de fiscalización, aunque necesarias e ineludibles, no bastarán por sí solas para elevar la recaudación en el corto plazo en los niveles que requerirá el país.

Es necesaria una reforma que incluya nuevos gravámenes y la eliminación de exenciones, así como de los estímulos fiscales que han mostrado un efecto limitado para promover la inversión y el crecimiento pero que en cambio han contribuido a incrementar la fragilidad fiscal de la hacienda pública mexicana. Sin embargo, una reforma de este tipo solamente es viable si se lleva a cabo un esfuerzo de concertación que permita construir una mayoría legislativa estable y dispuesta a asumir el costo político de la reforma y con un apoyo amplio de organizaciones sociales, partidos políticos, sindicatos y organismos empresariales. Un pacto fiscal en sentido amplio, que a cambio de la reforma deberá especificar beneficios económicos y sociales concretos que permitan movilizar a la opinión pública a favor de la reforma.

Este tipo de reforma también supone que la eficiencia y la equidad de los programas de gasto público deben mejorarse significativamente, pues si no se cumple este requisito, la voluntad de pago de los contribuyentes simplemente no llegará a concretarse. Es un hecho reconocido que los mexicanos no perciben en el gasto público un mecanismo eficiente para crear riqueza y distribuirla. Por esta razón, proponer un aumento de impuestos, para cualquier grupo, es muy costoso políticamente. Además, la mayor resistencia de los contribuyentes a pagar impuestos, se traduce en mayores costos para garantizar la fiscalización y recaudación de los mismos.

La aceptación de una determinada carga fiscal depende en buena medida de la percepción que tengan los contribuyentes del uso y destino de los recursos fiscales. En efecto, los contribuyentes, a pesar de percibir como altamente valiosos los beneficios sociales que se pueden desprender de un mayor monto de gasto público, pueden resistirse a pagar impuestos si a la vez consideran que los recursos públicos serán mal utilizados. También es importante destacar que la percepción de la ciudadanía sobre el grado de corrupción en el sector público es un fuerte freno a la voluntad de pago.

Ante las resistencias previsibles de los contribuyentes a la aprobación de nuevos gravámenes y a la supresión de exenciones y privilegios sobre los ya existentes, es necesario que se plantee claramente no solo la necesidad de incrementar los ingresos fiscales, sino el destino de los recursos, ligándolos a la obtención de metas claramente verificables y cuantificables, como la universalización de la salud y la creación de un sistema nacional de pensiones, que considere una pensión universal básica y conserve como pilares complementarios los sistemas de cuentas individuales.

A primera vista pareciera un objetivo desproporcionado e irreal, pero si sumamos los costos fiscales de las reformas parciales de los sistemas ya existentes, tendremos que reconocer la profunda injusticia de socializar los costos de sistemas que sólo benefician a una parte de la población. La viabilidad política del rescate de los organismos de seguros sociales para los trabajadores depende de la socialización tanto de los costos como de los beneficios y su conversión en un auténtico sistema de seguridad social, con cobertura universal y financiamiento con

cargo a impuestos generales. De ahí que la reforma fiscal deba ser vista como la gran oportunidad para construir un auténtico Estado de bienestar, si bien en forma gradual, que se convierta a su vez en un importante factor de competitividad económica para nuestro país.

Para alcanzar estos objetivos se requiere un esfuerzo fiscal ligado a la obtención de metas de mediano plazo, como la cobertura universal de los servicios de salud pública, así como contribuir a metas más ambiciosas de largo plazo en materia de educación, superación de la pobreza y seguridad social, de tal forma que la reforma se legitime en función de su contribución a elevar el bienestar social de manera sostenida. Al mismo tiempo, se requiere de un esfuerzo de reestructuración que permita superar la actual segmentación de los sistemas de salud y de pensiones, permita aprovechar economías de escala y contribuya a transparentar el uso de los recursos públicos para garantizar los derechos sociales básicos de todos los mexicanos con servicios de calidad.

Un pacto fiscal para el bienestar

Podemos distinguir entre dos tipos de reformas fiscales, una consistente básicamente en una modernización fiscal, de alcances limitados, y otra más amplia que podemos definir como pacto fiscal, utilizando un concepto propuesto por la CEPAL (1998) hace algunos años México necesita más que una modernización, un pacto fiscal, entendido como una reforma de los impuestos y de las instituciones fiscales de amplia envergadura, asociada a compromisos políticos definidos que el Estado asume con los diferentes sectores que participan en el pacto sobre el destino de los recursos que habrán de recaudarse. Un pacto fiscal es necesario no sólo para hacer frente a los apremios económicos más inmediatos, sino para resolver algunos de los problemas estructurales que venimos arrastrando desde el inicio mismo de nuestra historia como país independiente: la fragilidad fiscal del Estado, los rezagos sociales, la desigualdad entre personas, grupos y regiones, entre otros.

Un pacto fiscal debe incluir la modernización tributaria, pero debe trascenderla. La modernización tributaria debe ser un proceso gradual y permanente en el cual progresivamente se moderniza y actualiza el sistema fiscal, con el objeto de remontar sus principales deficiencias y de responder a los cambios en el entorno económico, al mismo tiempo que se incorporan las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia del sistema tributario. En esta visión, la reforma no se plantea como objetivo principal un aumento importante de las tasas históricas de participación del ingreso y el gasto públicos en el PIB. Por el contrario, se acepta que la carga general y que las tasas marginales superiores de la mayoría de los impuestos son competitivas internacionalmente y que su elevación provocaría mayores efectos distorsionadores. Por esta razón, incluso se puede llegar a sugerir la conveniencia de reducir las tasas marginales para algunos impuestos, y el aumento de la carga tributaria sólo puede ser atribuible al mismo proceso de modernización. Frente a propuestas de reformas que puedan significar un aumento de las tasas marginales, siempre se prefiere la ampliación de la base de contribuyentes, el abatimiento de la evasión y la elusión fiscales, y la simplificación administrativa, pero no un aumento de los impuestos que permita elevar la carga general.¹

El resultado que puede esperarse con la aplicación de una modernización tributaria en México es que las ganancias de eficiencia general del sistema permitirán obtener más ingresos fiscales netos sin necesidad de modificar sustancialmente las tasas tributarias, o incluir nuevos

1 Los propósitos explícitos de este tipo de reforma son: mejorar la eficiencia general del sistema tributario y bajar costos administrativos, esto es, bajar los costos por peso captado; reducir los índices de evasión y elusión por medio de una disminución de exenciones fiscales y regímenes específicos; y finalmente, avanzar en la simplificación administrativa. Si lo anterior se logra -argumentan sus partidarios- también será posible mejorar la voluntad de pago de los contribuyentes la cual, a su vez, permitiría mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario.

impuestos. Además se sugiere que no es necesario un nuevo arreglo institucional, es decir, se considera que el compromiso fiscal existente es esencialmente suficiente para garantizar una operación adecuada del sistema fiscal. José Ayala caracterizó a este tipo de reforma como una reforma “blanda” porque no busca modificar los acuerdos sociales básicos, que han permitido hasta ahora mantener una carga fiscal notablemente baja y atípica si se compara con países con niveles similares de desarrollo, o incluso menos desarrollados. Esta visión concibe a la reforma fiscal como un problema esencialmente técnico y administrativo, es decir, no se necesita de un nuevo acuerdo fiscal entre los grupos de la sociedad para pactar un aumento de la carga fiscal, ni distribuir ésta de una manera distinta.

La reforma fiscal en México es un proceso que en la práctica debe ser permanente, porque constantemente hay que ir modernizando el sistema a lo largo del tiempo. Sin embargo, la pregunta relevante es si esta perspectiva reformista permitirá obtener un monto de ingresos suficientes para financiar las actividades públicas prioritarias, que en el caso de nuestro país desafortunadamente son prácticamente todas las funciones básicas del Estado. La experiencia reciente muestra que, a pesar de las reformas introducidas durante las últimas administraciones, los logros alcanzados han sido claramente insuficientes para remontar la ancestral debilidad fiscal.² La OCDE estima que la modernización tributaria, por sí misma, sólo podría contribuir a elevar la recaudación en 3 ó 4% del PIB, cifra que aunque muy importante, sería todavía insuficiente para financiar las necesidades de gasto público en México para los próximos años, ya que apenas alcanzaría para hacer frente a la evolución esperada de los pasivos contingentes sin comprometer los actuales niveles de gasto.

El pacto fiscal no excluye la necesidad de la modernización del sistema tributario, pero supone que para poder llevarla a cabo es necesario incrementar la carga tributaria hasta un nivel que sea compatible con las necesidades sociales y económicas. El esfuerzo tendría que ser muy importante, ya que nuestro país necesitaría aumentar entre 8% y 10% del PIB su carga tributaria para acercarse a los niveles de los principales países latinoamericanos, para no hablar ya de lo que se requeriría para acercarse a la media de la OCDE. Este incremento es necesario no sólo para fortalecer el papel promotor del Estado en el desarrollo económico, sino también para garantizar que cumpla con sus funciones sociales fundamentales en materia de educación, salud y superación de la pobreza.

Debido a que la modernización tributaria es necesaria, más no suficiente, para alcanzar una carga tributaria similar en el mediano plazo a la media latinoamericana y en el largo plazo a la de nuestros principales socios comerciales, se requiere de un nuevo pacto fiscal que permita redefinir el “compromiso histórico” del Estado mexicano con la sociedad en materia fiscal.³ El pacto fiscal es necesario para literalmente fundar la fortaleza fiscal del Estado en la definición de una base gravable y de unas tasas impositivas que sean congruentes con los objetivos recaudatorios y de gasto del Estado.⁴

Una diferencia importante es que esta visión de la reforma supone que la sociedad deberá participar activamente en la definición de los objetivos y metas fiscales porque la demanda

2 La OCDE ha señalado que las reformas emprendidas en México tuvieron efectos positivos sobre la eficiencia. Por ejemplo, se menciona que el sistema se volvió más eficiente y equitativo, las tasas marginales del impuesto al ingreso disminuyeron para las personas físicas y las empresas y la base fiscal se amplió conforme a los principios que orientaron la reforma fiscal en diferentes países. Sin embargo, la reforma no generó ningún aumento significativo y durable de los ingresos tributarios y no logró asegurar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales. OCDE (1999).

3 Es válido afirmar que en una democracia el sistema impositivo refleja en buena medida un compromiso social. De hecho existe una relación contractual, más o menos explícita, según la cual los grupos de la sociedad aceptan financiar a través de sus impuestos un nivel de gasto. Los impuestos pueden ser pagados y cobrados porque existe un contrato que, a través de los distintos códigos fiscales, mandata legalmente a la autoridad a cumplir esta función y obliga a los contribuyentes a pagar sus impuestos.

4 La idea de la necesidad del pacto fiscal para América Latina ha sido planteada y propuesta por CEPAL. Véase CEPAL (1998).

social de bienes y servicios públicos debe reflejar, al mismo tiempo, la voluntad de los ciudadanos y votantes de contribuir a su financiamiento a través de los impuestos y de otras cargas no tributarias. Un nuevo pacto fiscal puede (y debe) procesarse democráticamente mediante una participación más amplia de los grupos sociales, los partidos políticos, el Congreso y las organizaciones sociales.⁵

Finalmente, este nuevo arreglo supone un cambio en la institucionalidad fiscal que permita definir reglas del juego más claras en materia tributaria. Las instituciones fiscales influyen decisivamente en la manera por la cual los grupos de interés, defienden y buscan preservar los valores que representan. Estas instituciones también definen el modo a través del cual la burocracia canaliza la participación social (de electores, opinión pública, partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, etc.) en el sistema tributario. Las instituciones fiscales democráticas son importantes porque pueden llegar a alterar la distribución relativa del poder entre los grupos que participan en el proceso político en el cual se define la política tributaria, debido a que se introducen nuevos principios fiscales. Así como el cumplimiento de la ley es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, el cumplimiento del código fiscal es una condición necesaria para el buen funcionamiento de un sistema fiscal y ambos contribuyen a fortalecer los principios de ciudadanía.⁶

Por todas las razones anteriores, no cabe duda que un nuevo pacto fiscal en México, a diferencia de la simple modernización fiscal, es más complejo por su diseño técnico, por la negociación política que involucra, por sus mayores dificultades administrativas, y por las necesidades de cambio institucional que implica. Además, tiende a generar conflictos entre agentes económicos y objetivos de política, que pueden ser solucionados de distinta manera. A título de ilustración se pueden mencionar los siguientes tipos de conflictos: la coordinación de decisiones entre políticos electos y los funcionarios hacendarios, entre distintos niveles de gobierno, y entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, en una perspectiva de largo plazo es la única opción para remontar la endémica fragilidad fiscal del Estado mexicano, que ha sido la causa de muchos de los problemas económicos que hemos enfrentado a lo largo de nuestra historia económica como país independiente. En ese sentido, la construcción de un universalismo básico, aunque ambiciosa en apariencia, puede ser la causa eficiente para avanzar en una reforma fiscal de amplia envergadura con beneficios definidos, que transite gradualmente a la construcción de un Estado de bienestar adecuado a las necesidades del país.

5 Eugenio Lahera plantea la necesidad de la participación de la sociedad en la reforma fiscal porque: “El sistema político tiene un papel insustituible en el desarrollo de la reforma. Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan canalizar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso puede convertirse en su propio enemigo, al remplazar la dinámica social por negociaciones cupulares” (Lahera, 1999: 538).

6 Para un tratamiento sobre las deficiencias e insuficiencias del marco legal sobre el sistema tributario mexicano véase Isaac Katz (1999), capítulo 9.

Universalismo básico, desigualdad social y crecimiento económico

Fernando Cortés

Este ensayo tiene un doble propósito, por una parte, indagar sobre la noción de explicación que subyace en la propuesta del universalismo básico y, por otra, examinar el papel que podría jugar en la reducción de la desigualdad social y los vínculos de ésta con el crecimiento económico. Para llevar a cabo esta labor nos basamos en los desarrollos presentados en el libro *Universalismo básico* (Molina, 2006a), particularmente la parte referida a *Universalismo básico, Estado y Ciudadanía: Desigualdad, Ciudadanía y Modelo Social Latinoamericano*.

Suponemos, tal vez no avalados por la práctica frecuente en la formulación de la política social en América Latina, que su probabilidad de éxito está condicionada por el conocimiento acumulado y por las relaciones debidamente contrastadas teórica y empíricamente, que ligan las condicionantes con el fenómeno social sobre el cual se quiere actuar. Dichas condicionantes orientan las acciones y los resultados expresan las características del fenómeno.

Con base en estas ideas resulta crucial examinar la propuesta del Universalismo Básico bajo la lupa del concepto de explicación en ciencias sociales poniendo especial interés en las discusiones que se han dado en la Región sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, la pobreza, la exclusión y riesgo social en México.

En la explicación en ciencias sociales es posible distinguir cuatro aspectos: (I) leyes o hipótesis generales (II) mecanismos que las producen (III) juicios de valor y (IV) Normas¹. (Bunge, 2000: 95 a 100). Veamos ahora cómo se aplican estas nociones al tema que nos interesa.

I.-Leyes generales o hipótesis universales que expresan regularidades empíricas (Hempel 1959: 233). A este respecto, la propuesta del universalismo básico sostiene que en América Latina se pueden distinguir tres etapas de la evolución del Estado, a saber: el Estado clásico, de la mitad del siglo XIX hasta alrededor de los años 30 del siglo XX; el Estado social desde cerca de los años 30 del siglo XX hasta los años 70 del mismo siglo; y el Estado neoclásico que se extendería hasta nuestros días. Adicionalmente se plantea que a cada uno de ellos le correspondería un tipo preponderante de política social (Andrenacci y Repetto, 2006, Cuadro 4.3: 92), y además, que el conjunto de políticas sociales correspondiente al Estado neoclásico o residual no habría sido exitoso en la medida que ha sido incapaz de controlar el riesgo social, abatir la desigualdad social, así como la exclusión y la pobreza. Esta última no en la medida de la preponderancia que ha adquirido como problema social a resolver, de su importancia en el discurso político actual, y de los esfuerzos realizados para atacarla.

II.-El conjunto de procesos o de mecanismos escrutables que ligan a los antecedentes con los consecuentes (explicación mecanística, Bunge 1999: 98). Si bien en el *universalismo básico* no están presentes de manera explícita los mecanismos explicativos de las dos primeras regularidades señaladas, éstos se encuentran identificados en la vasta bibliografía sobre política social en América Latina. Sin embargo, me parece que la tercera

1 En las ciencias naturales, la explicación se reduce únicamente a las leyes y los mecanismos.

regularidad (incapacidad de la política social residual para contender con el riesgo, la exclusión, la desigualdad social, y la pobreza) ameritaría una explicación mecanística, es decir, debería dar cuenta de los procesos que ligarían el Estado residual, la política social y el por qué no ha tenido éxito en reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión y el riesgo.

III.- Juicio de valor. En la América Latina del siglo XXI el riesgo, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social exhiben niveles y tendencias que no guardan relación con el nivel de desarrollo socioeconómico que han alcanzado la mayoría los países de la Región. Han quedado en la historia los ofrecimientos de la tierra prometida que nos prometían primero, el manifiesto no comunista de Las Etapas del Crecimiento Económico (Rostow, 1960), luego la tesis del goteo derivada del uso ideológico de la teoría de Kuznets² (1965) y por último la extinción de la transmisión generacional de la pobreza, que ofrecieron los programas de transferencias condicionadas³. La desigualdad en América Latina sigue siendo de las mayores en el mundo y no tiene visos de disminuir, la pobreza evoluciona siguiendo los signos del ciclo económico, la informalidad campea por los mercados de trabajo de la Región, lo que se traduce en exclusión, y al interactuar con las crisis recurrentes del sistema y el adelgazamiento de las funciones sociales del Estado aumenta el riesgo social. Los latinoamericanos viven cotidianamente la pobreza, la exclusión, la inseguridad y la desigualdad y son fácilmente perceptibles la degradación social de quienes las padecen a la vez que pueden ser el caldo de cultivo de quiebres de la convivencia social.

IV.- Norma. Para evitar las consecuencias de dichos problemas sociales póngase en práctica el programa del universalismo básico, como política de Estado, redistribuyendo la riqueza social vía impositiva, garantizando los derechos básicos de los ciudadanos, construyendo ciudadanía e implementándolo según las características de cada país (Filgueira, Molina, Papadópolos y Tobar 2006: 40 a 49; Sposati, 2006: 59 a 66).

Una mirada a la historia social reciente enseña que el cambio estructural, en clave neoliberal, fue seguido por la descentralización, privatización y focalización de la política social, que son una consecuencia del “retiro del Estado de algunas de sus responsabilidades fundamentales, particularmente la de garantizar el acceso y cobertura universal de prestaciones y beneficios sociales básicos. Al mismo tiempo, estas nuevas formas de provisión aparecen caracterizadas cada vez más como ocasionales y compensatorias en lugar de cómo garantías y derechos” (Filgueira, Molina, Papadópolos y Tovar, 2006: 37).

El Estado Latinoamericano se retira de la escena pública. Se mercantiliza la educación y gana en importancia el sistema de educación privada; el papel del Estado como proveedor de la salud se reduce, afectando a todas las clases sociales, y el riesgo social pasa de administrarse por el sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales. En esta concepción la

2 Sostengo que se ha hecho uso ideológico de la teoría de Kuznets pues la tesis del goteo se basó en la regularidad de la U invertida de dicho autor, a pesar que el mismo señaló textualmente *“Existe peligro en las analogías simples; en argumentar que dado que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Europa Occidental y ésta produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación básica de capital, mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados es necesario para asegurar el mismo resultado. [...] Es peligroso argumentar que en virtud de que probaron ser favorables en el pasado los mercados completamente libres, la falta de penalidades implícitas en los impuestos progresivos y similares, son indispensables para los países ahora subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos: retiro de los activos acumulados hacia canales más “seguros”, ya sea a través de la fuga de capitales o bienes raíces; y la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico”* (Kuznets, 1965: 289).

3 Tal vez esté adelantando el fracaso de los programas de transferencia condicionadas en su objetivo de largo plazo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, pero esta afirmación se basa en que a 10 años de operación del programa más antiguo (Progesa/Oportunidades) no está claro que hayan entregado servicios de calidad en educación, nutrición y salud, como para elevar el capital humano de sus derechohabientes ni de los jóvenes que viven en hogares pobres agraciados por el Programa y, por otro lado, tampoco es claro que la demanda de fuerza de trabajo haya ofrecido ocupaciones al ritmo del crecimiento de los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo, sin dejar de lado el papel que juegan las redes sociales para acceder a los trabajos.

educación se reduce conceptualmente a la formación de capital humano, como si la experiencia y el saber práctico no formaran parte de él, olvidando dos papeles adicionales que juega el sistema educativo: el de agente socializador primario y el de formador de ciudadanía.

El deterioro de las instalaciones del servicio público de atención a la salud, la falta de provisión de los medios más elementales para atender a los pacientes, así como a la carencia de medicamentos básicos, producto de la desatención de los gobiernos de la era neoliberal derivada de sus afanes por equilibrar las cuentas fiscales, se ha traducido en reducciones en los gastos necesarios para la operación de la política social, en general y de la política de salud, en particular.

Por otra parte, la tendencia ha sido modificar los sistemas de seguridad social pasando los pasivos contingentes a los trabajadores desligándose de la responsabilidad estatal, y traspasándosela a la sociedad civil.

Las pruebas internacionales para medir el nivel de conocimiento de los estudiantes del nivel básico hacen ver que el nuevo sistema educativo ha obtenido, en promedio, resultados muy magros. Tales han sido, por ejemplo, los casos de Brasil, Chile y México. En México, las pruebas del INEE exhiben las graves deficiencias de los conocimientos adquiridos por los estudiantes en su formación básica (Díaz, Flores y Martínez, 2007: 85 a 108), lo que repercute sobre todo el sistema educativo en la medida que se transmite sobre los estratos superiores de la educación.

Tenemos así un sistema educativo de calidad deficiente en promedio, aunque no es totalmente homogéneo, sino muy por el contrario, presenta diversidad, relacionada con la existencia de planteles educativos, mayormente privados⁴, que mantienen niveles de excelencia, lo que se traduce en por lo menos dos circuitos educativos que al operar reproducen la desigualdad social. En la medida que la educación se mercantiliza se estrecha la asociación de sus resultados con la clase social de origen de los estudiantes: las clases altas suelen tener acceso a educación de mayor calidad y las bajas de peor. La educación en lugar de constituirse en un mecanismo de eliminación de desigualdades, como lo fue en la época del Estado benefactor se ha constituido en uno que alienta la reproducción de la desigualdad social. Esto sin desmedro del papel que podría estar jugando en la disminución de la pobreza, aunque no sea tan relevante como el que destaca el Banco Mundial (Cortés, 1997).

Con la salud ocurre algo similar, y es evidente que las modificaciones introducidas a la seguridad social disminuyen la responsabilidad del Estado en el manejo de los riesgos sociales y se transfiere a la población, reproduciendo así las diferencias sociales, este proceso es clarísimo en el caso del manejo de las jubilaciones. En definitiva, el sello característico de la nueva política social sería producir y reproducir la desigualdad social.

Estas tendencias se encuentran claramente reflejadas en las evaluaciones cualitativas realizadas en México al Programa Oportunidades en las que se hacen visibles las deficiencias en calidad de los servicios de educación y salud (González de la Rocha, 2006a: 87 a 171; González de la Rocha y Escobar, 2008: 129 a 202).

En cuanto al comportamiento de la economía de América Latina, la CEPAL informa que el PIB per cápita de América Latina ha crecido a una tasa anual del 1.1 por ciento desde 1990 a 2005, aunque hay países que excepcionalmente han reducido su tasa de crecimiento en el último quinquenio con respecto al decenio anterior como son Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, mientras que hay otros que han decrecido a lo largo de los 15 años como Haití y Paraguay, mientras que Uruguay es el único que presenta tasas negativas en el último quinquenio cuando en los noventa había crecido (CEPAL, 2007: 56).

4 Dentro de las escuelas privadas suele observarse una gran variabilidad en cuanto a la calidad de la información, pero también se observa que dichos planteles tienden a concentrar una proporción importante de planteles educativos de excelencia.

El aumento sostenido del PIB condujo a la reducción de la incidencia de la pobreza en América Latina de 48.3 en 1990 a 39.8 en 2005 y a la caída de la incidencia de la indigencia de 22.5 a 15.4 entre los mismos años (CEPAL, 2007: 59).

Con respecto a la desigualdad en la distribución del ingreso, la CEPAL comenta que en el período 1990 a 2005:

Una de las características más sobresalientes de América Latina ha sido históricamente la acentuada inequidad en la distribución del ingreso, así como su falta de flexibilidad ante el cambio. Esta desigualdad no solamente excede a las de otras regiones del mundo, sino que además se mantuvo invariable durante la década de 1990 e incluso empeoró a comienzos de la presente década. A partir de las encuestas de hogares más recientes disponibles, se observa que en los últimos años varios países lograron mejoras distributivas, aunque reducidas, al menos representan un avance respecto a la inflexibilidad ante el cambio o incluso el deterioro de los períodos anteriores. (CEPAL 2007: 26)

Los datos señalados sobre el crecimiento económico de la región, la disminución de la pobreza y la constancia relativa de la desigualdad en la distribución del ingreso conforman por sí misma una regularidad digna de ser destacada. En México, entre 1992 y 2006, también ha predominado el efecto ingreso sobre el efecto distribución en la reducción de la pobreza (Cortés *et al.* 2002).

Una investigación conducida por Enrique Hernández Laos y Margarita Parás (1989), utilizando la matriz de insumo producto mexicana, mostró que redistribuciones progresivas del ingreso a favor los más pobres no sólo reducirían la pobreza sino que también aumentarían la tasa de crecimiento. Concluyen que una distribución del ingreso a favor de los pobres no sólo disminuye la pobreza sino también acelera el crecimiento económico. Hernández Laos (2008) reeditó el estudio con la matriz de insumo producto del año 2000 –cubriendo así la fase en que México aplicó la mayor parte de las medidas del Consenso de Washington, incluida la apertura de su economía al comercio internacional, a diferencia del estudio previo que lo realizó cuando predominaba el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno– y concluye que:

Una redistribución del ingreso como la registrada en la economía mexicana a partir del año 2000 podría disparar un proceso gradual de mediano y largo plazos, en el cual se viese alterado marginalmente el vector de consumo final a favor de una estructura productiva más orientada a satisfacer los requerimientos de bienes y servicios de los hogares pobres, que a la vez genera un mayor nivel de empleo agropecuario –lo que en el margen podría acrecentar la demanda de mano de obra con poca y mediana calificación– y todo ello con menores requerimientos de capital fijo, todo lo cual puede incidir en un mejoramiento marginal en la tasa de crecimiento de la economía y en la propia distribución del ingreso. En el mediano plazo se tendrían efectos favorables sobre el crecimiento y la distribución del ingreso, en un ‘círculo virtuoso’ que coadyuvaría con la política social a un abatimiento más significativo de la pobreza en México. (Hernández Laos, 2008: 54)

Bourguignon (2004) presenta un ejercicio con datos de pobreza alimentaria de México que muestra que una reducción de la desigualdad equivalente a una décima de puntos del índice de Gini abatiría la pobreza en 15 puntos porcentuales en 10 años; mientras si el país creciera al 3% anual le tomaría 30 años para lograr este mismo resultado. Probablemente el tiempo requerido para alcanzar una incidencia de 5% de la pobreza alimentaria sería menor a 10 años si se tomara en cuenta el efecto indirecto de la reducción de la desigualdad sobre la pobreza a través del crecimiento económico (Bourguignon, 2004: 8 y 9).

La relación mayor equidad mayor crecimiento económico también fue planteada por Fernando Fanjzilberg (1989): “crecimiento con equidad” fue el caballo de batalla de la CEPAL durante los 90. En años recientes el Banco Mundial ha levantado la misma bandera (De Ferranti et al 2003, De Ferranti et al 2004, Banco Mundial, 2004). A pesar de la fuerza de esta idea, no se observan acciones sistemáticas en el campo de la política económica y social para combatir la desigualdad en la distribución del ingreso.

La idea dominante por mucho tiempo, que la desigualdad en la distribución del ingreso a favor de los “ricos” es condición necesaria para alcanzar el crecimiento autosostenido deriva, tal como lo hemos señalado en la nota 2, de una lectura particular del modelo de Kuznets que le hace suponer que la desigualdad en la distribución del ingreso en las etapas intermedias es necesaria para aumentar el ahorro y financiar la inversión. Sin embargo, hoy es ampliamente compartida entre los economistas la idea de que altos niveles de desigualdad inhiben el crecimiento económico, aún más, ha sido puesta en duda la perspectiva de que la concentración del ingreso es neutral o buena para el desarrollo⁵ (Benabou, 1966; Aghnion, Caroli y García-Peñalosa, 1999) y han destacado los efectos negativos de los altos niveles de desigualdad horizontal sobre el crecimiento económico (Nafziger *et al.*, 2000)

Los mecanismos que podrían explicar el por qué la redistribución progresiva del ingreso puede alentar la actividad económica serían: (i) la redistribución del capital –entendido no sólo como capital físico o financiero, sino también como capital humano a favor de los pobres o de los que tienen acceso restringido a los mercados de capitales– podría aumentar la eficiencia, la inversión y, por tanto, el crecimiento y, (ii) demasiada desigualdad en una democracia lleva a más concentración y menos acumulación de capital, además de que produce tensión social (Bourguignon, 2004: 15).

El Banco Mundial también concuerda con la idea de que combatir la desigualdad en la distribución del ingreso es necesario para el crecimiento económico:

Antes de iniciar un volumen completo sobre la desigualdad, convendría detenerse y plantear la siguiente pregunta: ¿Por qué debemos preocuparnos? La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad, aunque son temas relacionados son diferentes. Por lo tanto la pregunta de por qué el Banco Mundial debe preocuparse es válida y las respuestas clave son tres: a los pueblos y los gobiernos en el Banco Mundial les disgusta la desigualdad; dado un nivel de ingreso a mayor desigualdad mayor pobreza, aún más mayor desigualdad significa una tasa más lenta de reducción de la pobreza; el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento. (Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2003: 10 y 11)

Los mecanismos de la relación causal entre desigualdad y crecimiento establecida por el Banco Mundial son: (i) mercados imperfectos de crédito o seguros que impiden que los ricos presten a los pobres. En este caso la solución de mercado no es la óptima, pues no se aprovecharían las mejores iniciativas de inversión y refuerza la desigualdad porque las tasas de rentabilidad serían más altas para ricos que para pobres (ii); además, la concentración de la riqueza y del poder en manos de las elites hace que éstas tengan mayor libertad para elegir estrategias más beneficiosas para ellas que para los restantes miembros de la sociedad (Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2004: 14-18 y 171-189; Przeworski y Curvale, 2008: 3).

5 Desde el ángulo de la ciencia política, Huntington (1968) ha planteado que los regímenes autoritarios crecen más rápidamente que los democráticos porque pueden concentrar más recursos en la inversión. Pero, Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi (2000) han sostenido que no hay relación entre autoritarismo (por oposición a la democracia) y crecimiento económico. Si bien es cierto que los regímenes autoritarios invierten más que los democráticos, la eficacia de la inversión es menor.

En fin, la idea de que la concentración del ingreso alienta el desarrollo – que se basa en el supuesto de que la propensión al ahorro es mayor en los ingresos altos que en los bajos – que gozó de amplia popularidad en el pasado, ha estado en el centro del debate en los últimos años. Hoy por hoy ha sido desafiada por una nueva conceptualización que, sustentada en un apreciable soporte empírico, plantea por el contrario que menores niveles de desigualdad tienden a inducir mayor crecimiento (y por lo tanto menor pobreza).

Por otro lado, aún cuando la evidencia teórica y empírica hace ver cada vez con mayor claridad que la redistribución pro pobre tiene un efecto directo en la reducción de la pobreza y otro indirecto vía incrementos en el producto, la distribución del ingreso tiende a ser inelástica, lo que impide entrar en el proceso virtuoso redistribución progresiva del ingreso, aumento del producto y disminución de la pobreza por esas dos fuentes. En el caso particular de México, los índices de Gini no presentan cambios estadísticamente significativos desde 1992 a 2006 (Cortés, 2008).

No creo que sea casualidad que se intente reducir la pobreza vía crecimiento económico en vez de atacar la desigualdad en la distribución del ingreso, me parece que es mucho más difícil disminuir la pobreza por redistribución ya que esto implica o bien modificar la distribución funcional del producto entre los agentes de la producción u operar *ex post* a través del aparato impositivo. En ambos casos la resistencia de las clases favorecidas puede llegar a ser virulenta.

Pero hay que tomar en cuenta que la regresividad en la distribución del ingreso, característica de los países de la Región, tiene bases estructurales firmes que se encontrarían en la base de la inelasticidad del cambio en la distribución del ingreso:

- Por un lado, la aplicación del paquete de medidas del Consenso de Washington, y particularmente la apertura comercial, combinada con la privatización de las empresas del sector público y con el déficit cero o cercano a cero de las cuentas fiscales trajo como consecuencias (i) la aparición de un sector de alta tecnología y de elevada productividad de los factores de la producción, orientado al mercado externo y, en el mejor de los casos, débilmente encadenado a los agentes de la producción en el país (ii) la desaparición de importantes segmentos de la vieja industria sustitutiva de importaciones y (iii) el surgimiento de una masa marginal, que en ocasiones puede jugar el papel de ejército industrial de reserva, que ordinariamente se cataloga como sector informal, que puede contener varios estratos bien diferenciados (Nun J., 2001). La vieja heterogeneidad estructural, remozada por la adopción del modelo de libre mercado y la inserción en la economía global, que se caracterizaría por una amplia variación de las productividades, sería uno de los factores que estarían en la base de la inelasticidad.
- Por otro lado, estaría jugando la incapacidad estatal para llevar a cabo una redistribución pro pobre. El Estado debería tener la capacidad fiscal para recabar recursos de los sectores más favorecidos y redistribuirlos vía gasto, sin afectar seriamente la inversión privada. La capacidad de gestión del Estado debería arbitrar las medidas conducentes para mostrar y demostrar que una redistribución progresiva del ingreso sería benéfica para todos en el corto, mediano y largo plazos. Para recuperar la senda del crecimiento sostenido habría que modificar la distribución funcional del producto, es decir, cambiar las relaciones sociales de distribución, dónde unos tendrían que dar y otros recibir. El bienestar social no resultaría de un óptimo paretiano instantáneo sino de un óptimo dinámico que conduciría a mayores niveles bienestar a lo largo del tiempo.

El universalismo básico podría jugar un papel fundamental en revertir las desigualdades, promoviendo la satisfacción de los derechos sociales fundamentales (Grynsparn R., 2006: 76),

construyendo ciudadanía que participe en la formulación de las metas de la política y vigile la puesta en práctica de los programas sociales. Me temo que el principal obstáculo radique en conseguir el apoyo de las clases altas para acordar la reforma tributaria que debería entregar el financiamiento de los programas sociales que den el puntapié inicial a la aplicación de las ideas del universalismo básico.

Los planteamientos presentados me llevan a sugerir que al mismo tiempo que se garanticen los derechos sociales básicos, se emprendan acciones para corregir la desigualdad en la distribución del ingreso que provoca la nueva heterogeneidad estructural. Tal vez habría que repensar el papel que podrían jugar los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil en su calidad de instituciones sociales que deberían canalizar la demanda social.

Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales

Clara Jusidman
Osiris Marín

Este trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar vincular el concepto de universalismo con las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, al haber aceptado ser Estado parte de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En segundo lugar, examinar si los desarrollos del enfoque de derechos humanos en el sistema internacional se constituyen en una herramienta útil para avanzar en la concreción de la protección universal en materia de derechos sociales. En el Gobierno Federal actual y en muchos gobiernos estatales domina una negativa a reconocer que, los mexicanos y mexicanas, como personas con dignidad, tenemos derechos humanos y que son obligaciones del Estado, velar por su protección, respeto, promoción y cumplimiento. Son particularmente negados las obligaciones del Estado respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los llamados DESC: el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, a la alimentación adecuada, a la vivienda, al agua, a la educación, a los beneficios de la cultura y del desarrollo científico y tecnológico, al trabajo y los derechos del trabajo, a la libertad de sindicación, a la seguridad social, a la protección de la familia y a un medio ambiente sano, principalmente.

La concepción que domina en gobiernos conservadores en economías de mercado es que la satisfacción de las necesidades básicas debe resultar del esfuerzo personal y familiar, ya que mediante el trabajo y la utilización, en su caso, de riquezas y activos, se deben obtener los ingresos necesarios para comprar los bienes y servicios requeridos. La mayor obligación que desde esa óptica se acepta para los estados es apoyar el desarrollo de las capacidades y de oportunidades para que las personas en situaciones probadas de pobreza y exclusión puedan, siempre a partir del esfuerzo propio, acceder a esos satisfactores.

Por lo tanto, se formulan y operan programas que se enfocan a aumentar las capacidades de grupos de población en situaciones de pobreza, exclusión o elevada vulnerabilidad, para hacerlos funcionales al sistema social y político dominante, para regularlos y evitar violencia y reclamos. Estos grupos son tratados como beneficiarios de los programas sociales, nunca como derechohabientes y deben hacerse merecedores de la ayuda y sujetarse a prueba de medios.

La pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad resultan, bajo esta concepción, de deficiencias personales y familiares en el desarrollo de capacidades y no del deficiente funcionamiento de los sistemas sociales y económicos que generan pobreza, desigualdad y exclusión. Por lo tanto, los programas sociales deben abocarse a darles a las personas y a las familias oportunidades para resolver los déficits personales para que se conviertan en personas que puedan funcionar en esos sistemas y puedan ejercer sus “libertades”.

En congruencia con la visión conservadora del ejercicio de gobierno, se asume como función principal del Estado la protección de la propiedad privada, la libertad y la seguridad de los ciudadanos frente a agresiones de terceros, es decir se procura proteger solamente algunos derechos civiles, en particular para la población con mayores ingresos y mayor poder político. El énfasis asignado actualmente al tema de la seguridad y a los programas focalizados de pobreza responde a esta visión fragmentada de las responsabilidades del Estado Nacional.

El enfoque de derechos humanos

Ahora bien, un resultado positivo de las dos guerras mundiales que agobiaron a la humanidad en el siglo XX, así como de la profunda recesión económica de los años treinta y de la confrontación de dos regímenes sociales en la Guerra Fría durante la mayor parte de ese siglo, fue el surgimiento de un marco de compromisos internacionales en materia de derechos humanos que ha venido evolucionando.

Como parte de los acuerdos fundacionales de la comunidad de naciones que crea la Organización de Naciones Unidas y para proteger a las personas del abuso de estados arbitrarios y autoritarios, se firma en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Declaración es piedra angular del sistema actual de derechos humanos y parte señalando que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.¹

En su artículo 22, la Declaración establece:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Desde 1948 y como producto de negociaciones entre los gobiernos representados en el Sistema Universal de Derechos Humanos, se han ido generando diversos instrumentos jurídicos², varios de ellos vinculantes. Asimismo, se han creado instituciones y mecanismos que han avanzado en la conceptualización y la cobertura del marco de derechos humanos; vigilan, dan seguimiento y visibilizan el grado de cumplimiento de las obligaciones de cada uno de los estados parte; y reciben denuncias, realizan escrutinios y aplican sanciones o hacen recomendaciones a los países ante violaciones a los derechos humanos. Adicionalmente, desde la Conferencia de Viena de 1993 se busca avanzar en la forma de operacionalizar el “*enfoque de derechos humanos*” en planes, políticas y programas de los estados e incorporarlo en la operación de los organismos del Sistema de Naciones Unidas.

El Sistema Universal se fortalece además con la existencia de sistemas regionales como es el caso del interamericano del cual forman parte la Corte, la Comisión y el Instituto Interamericanos, que se encargan de atender, adaptar y desarrollar el marco de derechos humanos a las realidades de la región.

- 1 La Declaración fue adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.
- 2 Los principales instrumentos relacionados con los DESC son además de la Declaración Universal, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, la Declaración sobre Garantías Sociales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de San Salvador. Los DESC han sido reafirmados y desarrollados a través de un gran número de instrumentos internacionales adicionales, tales como la Convención de los derechos del Niño y de la Niña, la Convención contra todas las formas de Discriminación contra la Mujer, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a los derechos fundamentales de la persona en el trabajo, el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, y las declaraciones de Teherán, Viena, Copenhague, Río y Beijing, entre otras.

Existe actualmente en el mundo un cuerpo amplio de instituciones y un gran número de especialistas que por sesenta años, que se cumplieron el 10 de diciembre del 2008, han venido reflexionando y avanzando en la protección de los derechos humanos y dentro de ello, en la forma de operacionalizar las obligaciones que adquirieron los estados al firmar los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Se trata de un campo fundamentalmente dominado hasta ahora por juristas que debería ser aprovechado por la reflexión teórica y los desarrollos de los sociólogos y economistas, preocupados e interesados por el desarrollo y la evolución de los regímenes sociales. La universalización de las protecciones sociales encontraría valiosas consideraciones teóricas e interesantes alianzas con el mundo de las instituciones y los defensores de los derechos humanos.

A continuación se exponen algunos conceptos valiosos del enfoque de derechos humanos para los propósitos de este artículo.

Algunos postulados del enfoque de derechos humanos

La evolución normativa de los derechos humanos ha dado lugar a dos categorías amplias de éstos: los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales. Los primeros consagran al individuo frente a la ley y garantizan su habilidad para participar libremente en la vida política, económica y civil de las sociedades. Los segundos promueven el florecimiento individual, el desarrollo económico y social, la autoestima y la identidad (Landman, 2006).

Uno de los instrumentos que rescata el vínculo virtuoso entre derechos humanos, particularmente los DESC y las políticas económicas y sociales, es la Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe de 1998. Los siguientes postulados se resumen en la Declaración de Quito.

Los derechos humanos son universales, indivisibles, inalienables, interdependientes, interrelacionados, de igual importancia para la dignidad humana y exigibles, y los DESC tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos. El goce de los derechos económicos, sociales y culturales es determinante para la posibilidad del goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos.

Las obligaciones de los estados respecto a los DESC comprenden:

Respetar, consistente en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y el uso de los recursos propios de cada individuo o de grupos o colectividades, en aras de autosatisfacer sus necesidades económicas y sociales.

Proteger, obliga al Estado y a sus agentes a prevenir la violación de derechos por otros individuos o por agentes no estatales. Cuando estas violaciones ocurren, el Estado debe proveer de remedios legales.

Satisfacer o cumplir, significa el desarrollo de medidas activas para garantizar el disfrute pleno de los derechos; implica gasto público, regulación gubernamental de la economía, la provisión de servicios y bienes básicos, y de infraestructura relacionada y de medidas redistributivas.

La obligación de *satisfacer o cumplir* requiere que se reconozcan los derechos en los sistemas legales y se adopten políticas y medidas, de cualquier índole, destinadas a satisfacerlos. A su vez se desglosa en tres obligaciones: *facilitar, promover y proporcionar*. La obligación de "*facilitar*" consiste en el deber de iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso al derecho o su disfrute, o ayudar

3 Esta Declaración acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe se formuló en Quito, Ecuador, el 24 de julio de 1998.

a los particulares para lograr tales fines. El deber de “*promover*” el derecho consiste en realizar acciones tendientes a difundir, educar o capacitar a la población para el ejercicio de los mismos. Por último, la obligación de “*proporcionar*” directamente el bien protegido por un derecho cuando un grupo o individuo, por circunstancias ajenas a su control, no pueda disfrutar del mismo⁴.

Además, el Estado tiene las siguientes obligaciones:

*No discriminar*⁵.

Adoptar medidas inmediatas desde el momento mismo en que ratifica los instrumentos referidos a los DESC. Tales medidas deben consistir en actos concretos, deliberados y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción de la totalidad de los derechos.

Entre estas obligaciones inmediatas se encuentran:

- Adecuar el marco legal a las disposiciones de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales.
- Producir y publicitar información como una herramienta imprescindible para hacer efectivo el control ciudadano de las políticas públicas en el área económica y social, y disponer los medios necesarios para garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la información pública. Debe además producir información sobre el grado de efectividad de los DESC, así como de los obstáculos o problemas que impidan su adecuada satisfacción y sobre los grupos más vulnerables.
- Proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos: aptos para hacer exigibles los derechos en caso de violación.

Sancionar los delitos cometidos por servidores públicos, así como por personas físicas o jurídicas en casos que violen o atenten contra los DESC.

En el contexto de las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos a los estados parte y en el contexto de la discusión del universalismo interesa destacar tres obligaciones:

- “*La de garantizar niveles esenciales de los derechos*: el Estado tiene la obligación mínima de asegurar la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos. Esta obligación rige aún en períodos de limitaciones graves de recursos, causadas por procesos de ajuste, de recesión económica o por otros factores”. (Declaración de Quito, 1998).
- “*La obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad*: el Estado tiene el deber de encaminarse hacia la plena efectividad de los derechos, por lo que viola la idea de progresividad su inacción, su irrazonable demora y/o la adopción de medidas que

4 Como también se señala en la Observación General 18 sobre No discriminación, emitida por el Comité de Derechos Humanos en su 37° período de sesiones en 1989.

5 “Amén de la obligación de trato igualitario y del principio de no discriminación, tanto en materia de derechos civiles y políticos como de derechos económicos, sociales y culturales, la obligación del Estado se extiende a la adopción de medidas especiales -incluyendo medidas legislativas y políticas diferenciales- para las mujeres y en resguardo de grupos en situación de vulnerabilidad y de sectores históricamente desprotegidos, tales como los ancianos/as, niños/as, personas con discapacidad física, enfermos/as terminales, personas con problemas médicos persistentes, personas que padecen de enfermedades mentales, víctimas de desastres naturales, personas que viven en zonas riesgosas, refugiados, comunidades indígenas o los grupos bajo condiciones de pobreza extrema” (Declaración de Quito, 1998).

impliquen el retroceso de tales derechos. Está prohibido al Estado la implementación de políticas regresivas, entendiéndose por tales aquellas que tengan por objeto o como efecto la disminución del estado de goce de los derechos económicos, sociales y culturales”.

- Normas reglamentarias aparentemente regresivas conllevan una presunción de invalidez que obliga al Estado a justificarlas plenamente bajo condiciones de escrutinio estricto.
 - La progresividad implica que los estados fijen de manera inmediata estrategias y metas para lograr la vigencia plena de los DESC, con un sistema verificable de indicadores que permitan una supervisión desde los sectores sociales. La progresividad implica la aplicación inmediata de los contenidos mínimos de los DESC para garantizar una vida digna y unas condiciones mínimas de subsistencia.
- La obligación de aplicar el máximo de recursos disponibles.

La fijación de los “niveles mínimos esenciales” de cada uno de los DESC

Los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia de los niveles de vida y del bienestar de su población. Sin embargo, los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales no imponen fórmulas uniformes y reconocen que cada Estado debe hacerlo de acuerdo a sus condiciones reales, pero si exigen al menos, que éste aplique los medios a su alcance para cubrir las necesidades mínimas de la población en las áreas involucradas y defina políticas de mejoramiento progresivo del nivel de vida de los habitantes mediante la ampliación del disfrute de estos derechos.

De acuerdo a las Directrices de Maastricht (Naciones Unidas, 1997): un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina

[U]na obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Por ejemplo, incurre *prima facie* en una violación del Pacto un Estado parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza.

Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independientemente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.

Y continúa señalando que

No obstante, de conformidad con los Principios de Limburg 25-28, y tal como lo reafirma la jurisprudencia evolutiva del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la escasez de recursos no exime a los estados de ciertas obligaciones mínimas esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. (Naciones Unidas, 1997)

Se trata entonces de la necesidad de avanzar en la definición de pisos básicos de realización de los DESC a partir de los cuales los estados muestren su compromiso de ir mejorando de manera progresiva los niveles de vida de sus poblaciones.

En varios de los instrumentos internacionales se encuentran descritos algunos de esos mínimos. Para algunos derechos se establecen con mayor precisión, para otros, quedan expresados en términos cualitativos.

A continuación se incluyen algunos desarrollos respecto de los niveles mínimos esenciales definidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos para el derecho a la educación, a la alimentación y al nivel más alto posible de salud física y mental, así como las obligaciones básicas específicas asignadas a los estados.

Niveles mínimos esenciales en materia del derecho a la educación

Las definiciones básicas en materia de derecho a la educación, las garantías para su realización y los niveles mínimos esenciales se encuentran establecidos en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, que se refiere al deber de los estados de desarrollar y mantener un sistema de instituciones educativas a fin de proveer educación a todas las personas.

Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad; debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre; y debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

El Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966) reconoce que:

- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

De acuerdo a la declaración Mundial de Educación para Todos, las necesidades básicas de aprendizaje abarcan:

- Las herramientas esenciales para el aprendizaje como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas.
- Los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

Por su parte, la Observación General 13 del Comité del PIDESC (Naciones Unidas, 2004b) señala que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener como características:

La *disponibilidad* de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente.

La *accesibilidad*, que implica que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser asequible materialmente es decir, accesible en relación a los costos económicos y sin discriminación.

La *aceptabilidad*: los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser aceptables, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. Los objetivos de la educación deben ser consistentes con las finalidades que indican las normas internacionales; la educación debe orientarse al “pleno desarrollo de la personalidad humana” y tender a propiciar la comprensión de la dignidad de los seres humanos, de la importancia de los derechos fundamentales, así como la tolerancia, la paz y el respeto de las diferencias.

La *adaptabilidad*: tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Se establece como obligación jurídica general del Estado parte la implantación progresiva de la enseñanza gratuita y significa que, si bien los estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para implantar las enseñanzas secundaria y superior gratuitas

Los estados partes tienen la obligación concreta y permanente “de proceder lo más expedita y eficazmente posible” para la plena aplicación del artículo 13 del PIDESC lo que significa:

- Proporcionar enseñanza primaria a todos.
- Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados a los objetivos definidos en el PIDESC.
- “Adoptar medidas” para implantar la enseñanza secundaria, superior y fundamental para todos en su jurisdicción.
- Velar por que exista un sistema de becas de enseñanza que ayude a los grupos desfavorecidos.
- Establecer “las normas mínimas... en materia de enseñanza” que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privadas.
- Suprimir los estereotipos sexuales y de otro tipo que impiden acceder a la instrucción a las niñas, las mujeres y otros grupos desfavorecidos.

Niveles mínimos esenciales en materia del derecho a la alimentación adecuada

Respecto del derecho a la alimentación adecuada, el Pacto de San Salvador (Naciones Unidas, 1988) establece en su artículo 12 que:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, de aprovisionamiento y distribución de alimentos y a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia” (Naciones Unidas, 1988).

El relator especial del derecho a la alimentación amplió el concepto señalando que es “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Naciones Unidas, 2006).

La Observación General número 12 del Comité del PIDESC señala que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando “todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene accesos físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” y que “no debe interpretarse restrictivamente a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos” (Naciones Unidas, 2004a).

El contenido básico del derecho implica “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”. Implica asimismo, “el acceso de todas las personas a alimentación de cierta calidad, lo que significa que la misma sea apta para cubrir las necesidades fisiológicas humanas y que carezca de sustancias nocivas” (Naciones Unidas, 2004a).

La alimentación, de acuerdo a la observación general 12 debe tener las siguientes características:

Ser *accesible* tanto física como económicamente, lo que significa que nadie –por la zona en la que viva, la vulnerabilidad física que eventualmente padezca, o por el dinero que detenten- vea amenazado su acceso a la alimentación, o deba lograrlo en condiciones que pongan en peligro la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas.

Estar *disponible*: todas las personas deben tener capacidad para obtener alimentos, en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades físicas. Se puede realizar de distintos modos: una persona puede producir sus propios alimentos, o puede acudir a sistemas de distribución o comercialización. Lo trascendental es que efectivamente exista la posibilidad de obtener alimento.

Ser *adecuada*: no sólo es la recepción de un conjunto de elementos nutritivos que permitan la supervivencia; debe tener en consideración factores culturales, sociales, económicos, climáticos y ecológicos imperantes en el momento.

Ser *aceptable culturalmente* y tenerse en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y a su consumo y las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

Ser *sostenible*, lo que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras, la disponibilidad y accesibilidad a largo plazo. Lo que está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria.

De acuerdo a las disposiciones del Comité DESC, los estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre “[...] incluso en caso de desastre natural o de otra índole” (Naciones Unidas, 2004a). El PIDESC se ve violentado por un Estado si el mismo no garantiza a toda persona sometida a su jurisdicción un nivel mínimo esencial de protección contra el hambre (párrafos 14 y 17) o si no brindan recursos judiciales adecuados u otros apropiados a toda persona o grupo que fuere víctima de una violación a su derecho a la alimentación adecuada.

El Comité sugiere la elaboración de una estrategia nacional que contemple todos los aspectos del sistema alimentario y dar “pleno cumplimiento a los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura” (Naciones Unidas, 2004a).

En México, el derecho a la alimentación no se encuentra consagrado en la Constitución, ni existe un programa o una estrategia en materia de alimentación. Es, posiblemente, el derecho humano económico, social y cultural más desconsiderado y relegado dentro de las obligaciones del Estado. Por el aumento de la dependencia externa en la oferta de granos las familias y las personas, frente a la actual crisis y la devaluación del peso mexicano, enfrentan graves riesgos en la cobertura de los estándares básicos esenciales de alimentos.

Niveles esenciales en materia del derecho al nivel más alto posible de salud física y mental

El artículo 10 del protocolo de San Salvador (Naciones Unidas, 1988) establece que

Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social y que los estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público.

Define las medidas para garantizar el derecho:

- La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial, puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad.
- La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.
- La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
- La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole.
- La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud.
- La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que, por razón de su pobreza, sean más vulnerables.

La Observación General número 14 del Comité del PIDESC (Naciones Unidas, 2004c) considera que este derecho consiste en “[el] derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud” y establece las siguientes obligaciones básicas de los estados parte:

- Garantizar el acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria.
- Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima.
- Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como suministro de agua potable.
- Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas de la OMS en su Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales
- Distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud.
- Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública.

Esa misma Observación General establece que al concepto de atención primaria básica debe añadirse la disposición de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, incluidos los factores básicos como agua potable, condiciones sanitarias básicas, hospitales y centros de salud, profesionales capacitados; accesibles para todos, sin discriminación,

con alcance geográfico razonable para todos los sectores, incluidos los grupos vulnerables o marginados; asequibles, incluso económicamente, para todos con base en el principio de equidad, para lo cual las personas tendrán acceso a la información necesaria para el ejercicio de este derecho; respetuosos con la ética médica y con las diferentes culturas; y aceptables desde el punto de vista cultural, científico y médico, esto es, de buena calidad. Los niveles básicos del derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: a) *Disponibilidad*; b) *Accesibilidad* en cuatro dimensiones superpuestas: *no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica (asequibilidad) y acceso a la información*; c) *Aceptabilidad*; y d) *Calidad*.

Además agrega las siguientes obligaciones de prioridad comparada:

- Velar por la atención de la salud genésica, maternal e infantil.
- Inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
- Prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas.
- Impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los problemas de salud de la comunidad.
- Capacitación al personal del sector salud.

Desde el punto de vista de la normatividad internacional en materia de derechos humanos, es el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental el que mayores desarrollos ha alcanzado en los últimos años. La normatividad mexicana también se encuentra muy desarrollada y con claras especificaciones a través de los programas y de las normas de salud. Sin embargo, la falta de integración de las instituciones públicas de salud genera una atención segmentada y, por lo tanto, una ciudadanía diferenciada por cuanto a la satisfacción de este derecho. Asimismo, los programas más recientes como el del Seguro Popular, en lugar de avanzar hacia la gratuidad y universalidad de los servicios de salud, extiende los sistemas contributivos y profundiza y hace más compleja la segmentación.

Desarrollos semejantes de la normatividad internacional se pueden encontrar para los otros derechos económicos, sociales y culturales. En este artículo sólo se optó por ejemplificar algunos de los desarrollos en sólo tres de ellos.

En alcanzar una definición adecuada de esos estándares mínimos dado el nivel de vida actual de los mexicanos, es donde la preocupación por el universalismo podría encontrar un fuerte apoyo en el Sistema Universal de Derechos Humanos para obligar a los estados a proteger a todas las personas, garantizándoles niveles básicos de satisfacción de sus necesidades económicas, sociales y culturales, reconociendo su dignidad humana y su calidad de derechohabientes.

Ahora bien, el incumplimiento del Estado Mexicano respecto de las obligaciones adquiridas en los instrumentos de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales muestra la falta de voluntad política de los tres poderes del Estado; conlleva la falta de armonización de la legislación interna con respecto de las disposiciones en los instrumentos internacionales y la ausencia de legislación que permita a las y los mexicanos hacer exigibles y justiciables esos derechos, obligando al Estado a garantizarlos en forma concreta y en su caso, a la reparación del daño por omisión.

La sistematización del enfoque de derechos humanos

Desde la Conferencia de Viena sobre derechos humanos en 1993, varios países en el mundo han avanzado en el desarrollo de diagnósticos o estudios de base sobre la situación de los derechos humanos, así como en la elaboración de Planes de Acción en Derechos Humanos, en

la incorporación transversal del enfoque de derechos humanos en las políticas y programas sectoriales, especiales y regionales, y en el desarrollo de presupuestos con enfoque de derechos humanos y de indicadores específicos. Estos esfuerzos se han denominado “sistematización del trabajo en derechos humanos” y tienden a la elaboración de políticas y estrategias que permitan prevenir y evitar la violación de los derechos humanos, y ayudar a los estados a cumplir con sus obligaciones.

Esta corriente, que está en pleno proceso de desarrollo, plantea varios desafíos a los enfoques más jurídico-cualitativos que han dominado al Sistema Universal de Derechos Humanos. Uno refiere al diseño y cálculo de indicadores cuantitativos para promover y dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos. Estos esfuerzos se han intensificado en los últimos dos años y en junio de 2008 las Naciones Unidas expidieron un reporte de indicadores para promover y monitorear la implementación de derechos humanos (United Nations, 2008).

El marco conceptual define tres grupos de indicadores para cada derecho: estructurales, de proceso y de resultados, mediante los cuales se busca medir el nivel de compromiso de los estados, el esfuerzo que están realizando para cumplirlo y los resultados de esos esfuerzos en el tiempo. Este marco permite dar seguimiento a los pasos que toman los estados para cumplir sus obligaciones y facilitarán la entrega de informes a los Comités de Naciones Unidas que se responsabilizan de evaluar el cumplimiento de los estados parte de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. En el reporte mencionado se señala que “el uso de indicadores estructurales, de proceso y de resultados para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos ayudará a desmitificar la noción de derechos humanos y a llevar el discurso de los derechos humanos más allá de los confines de las discusiones del sector legal y de justicia, y también facilitará la incorporación de los principios y estándares de los derechos humanos en la hechura de políticas y la instrumentación del desarrollo” (United Nations, 2008).

El trabajo que se está llevando a cabo en el campo de indicadores de derechos humanos y los esfuerzos por incorporar la perspectiva de derechos humanos en planes, programas, estrategias y acciones, así como el poner en práctica la obligación de progresividad en la realización de los DESC conduce a la necesidad de operacionalizar y acordar normas o estándares para los llamado “niveles mínimos esenciales”.

Pensar un Estado de Bienestar para México: ciudadanía, institucionalidad y economía para el bienestar

Jorge Arzate Salgado

El presente texto plantea las posibilidades de construir un Estado de Bienestar en México. Se trata de una opción política que implica discusiones sobre temas fundamentales, como los derechos sociales, la institucionalidad para el bienestar y la creación de una economía y un modelo de desarrollo acorde con este propósito.

Pensar un modelo de Estado de Bienestar en términos hipotéticos significa realizar un ejercicio reflexivo, el cual está ordenado por una serie de principios normativos, es decir, por una serie de conceptos ideológicos, éticos y políticos que funcionan como sistema teórico y metodológico que da sentido al discurso. Estos principios son los de ciudadanía, universalidad y solidaridad.

Se trata de principios normativos que tienen una doble función, primero, en tanto que herramientas para pensar el bienestar como un proceso que busca la eliminación de las formas de desigualdad expresadas en la vida cotidiana como formas de violencia (desigualdad-violencia); segundo, como parte sustancial de un discurso ideológico, ético y político a favor del bienestar, cuyo sentido es la mejora sustancial, afirmativa, de la *condición humana*, entendida ésta como la total capacidad de autorrealización, lo que implica una situación de autonomía y capacidad creativa del ser humano en los ámbitos diferenciados, pero a la vez implicados en la vida cotidiana, de lo económico la labor y la praxis política. En este sentido el bienestar no puede ser entendido sólo como mejoramiento económico o material sino como realización humana a nivel individual y social¹.

Desde un punto de vista analítico, se parte del supuesto de que la desigualdad económica y social se construye y reproduce desde un marco estructural, en donde además de la acción del mercado, la intervención del Estado es fundamental (Fernández-Enguita, 1998). Por lo que más allá de las acciones focalizadas, es necesario pensar y diseñar acciones institucionales para el bienestar de mayor envergadura, sobre todo para producir un sistema institucional que trabaje en contra de los procesos de explotación, exclusión y discriminación, es decir, que funcione en forma causal para erradicar las diversas manifestaciones de la violencia estructural, relacionadas con la falta de oportunidades y la construcción social de estigma, pero también con los procesos de reparto equitativo de la riqueza social.

El trabajo es un discurso utópico, entendido como un discurso de lo posible, y por ello es una crítica de lo existente. Consideramos que la mejor manera de criticar es la de comparar con lo existente y lo posiblemente existente.

El Estado de Bienestar como paradigma

El Estado de Bienestar surge en su modelo típico ideal en los países de Europa, después de la segunda guerra mundial. Como alternativa histórica del capitalismo avanzado, es definido como un modelo político, económico y social en el cual el Estado se encuentra políticamente comprometido con el bienestar:

1 Esta concepción de bienestar está fundamentada en la idea de condición humana de Hannah Arendt (1993).

En el enfoque de Estado de Bienestar, el Estado es imprescindible e insustituible para realizar la coordinación económica, regulando la elección individual mediante el gasto público, es decir, dotando a los individuos de recursos, a través de servicios sociales de calidad, que les permitan concurrir al mercado en condiciones favorables [...]. Por ello se requiere de un Estado con estructuras institucionales amplias y abarcadoras, que obtengan altos grados de integración social, con una fuerte presencia en la distribución del bienestar y liderando una política social de carácter universal. Si se alcanza el grado óptimo de funcionamiento de la economía (pleno empleo e ingresos adecuados para todos), se debe pasar a una coordinación macroeconómica estatal limitada a ajustes de política fiscal, monetaria y al funcionamiento del mercado con arreglo de sus propias leyes. (Espina, 2008)

Esto significa que el Estado garantiza el bienestar en un sentido amplio del término, para lo cual tiende a desmercantilizar lo que se conoce como los tres pilares del bienestar: la educación, la salud y el sistema de pensiones (Esping-Andersen: 1990). Para que funcione un modelo de bienestar la economía debe aspirar al pleno empleo y al control del mercado de trabajo por parte del Estado. Otro elemento esencial es la democracia como forma de vida social y política. El bienestar se convierte de esta manera en una economía y en un proyecto político que tiene su sustento jurídico en la ciudadanía, compuesta a su vez por derechos civiles, políticos y sociales (Marshall y Bottomore, 1998).

Para que el modelo funcione es necesario una modernización de la economía de tal forma que no exista un sector informal importante, ya que esto impediría la recaudación necesaria para mantener sustentable el sistema. La sustentabilidad de un Estado de Bienestar implica que una buena parte del Producto Interno Bruto (PIB) de un país debe reinvertirse en el sistema de bienestar, lo que significa un cambio en la naturaleza del Estado, es decir, cuánto debe gastar en su clase política y burocracia.

Hoy existen modelos de estados de bienestar generosos y sólidos, sobre todo en el caso de los países de la Unión Europea, en donde son los países nórdicos los que se distinguen por poseer los Índices de Desarrollo Humano más altos a nivel mundial. No obstante, el modelo de Estado de Bienestar europeo se encuentra en problemas, lo que se materializa en una rebaja de la calidad de vida en cada país. Los estados europeos han implementado constantes recortes de sus sistemas de bienestar, sin contar los serios problemas de naturaleza estructural que les plantea el envejecimiento de la población, la baja natalidad o los cambios en la concepción de la familia como institución social, entre otros problemas típicos de las sociedades post materialistas (Esping-Andersen: 2000). Si bien la crisis del capitalismo mundial le plantea nuevos retos en la Unión Europea no se renuncia al Estado de Bienestar.

El Estado social en México como un proyecto inconcluso

En la región latinoamericana no han existido estados de bienestar en estricto sentido. Si bien durante el periodo conocido como modelo económico de sustitución de importaciones (1940 a 1980) existieron diversas estrategias de construcción de políticas públicas para el bienestar, aunque en todos los casos sus alcances fueron limitados.

Las políticas de bienestar [en América Latina] presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial o única para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales, el empleo doméstico y aquellos sectores de los mercados informales y secundarios se vieron excluidos de estos sistemas de producción. [...] Los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficiarios. (Filgueira, 2009)

El caso de México no ha sido la excepción, pues el proyecto de un Estado social ha tenido un desarrollo histórico errático e inacabado. La salvaguarda de los derechos sociales por parte del Estado se encuentra inscrita en la Constitución de 1917 a través de una serie de artículos que constituyen el marco jurídico de un Estado social. En la Constitución Mexicana contemporánea queda claro el sentido último de la democracia y del Estado mexicano: el bienestar en un sentido amplio de toda la población del país; entendido como acceso al trabajo digno, a la alimentación, educación, salud y vivienda, entre otros derechos sociales fundamentales.

A pesar de la existencia de una base jurídica que garantiza los derechos sociales, así como toda una institucionalidad para materializarlos, de manera histórica, amplios sectores de la sociedad han sido excluidos de sus derechos sociales y, por lo tanto, han quedado fuera de las instituciones del bienestar, es el caso de casi la totalidad de la población indígena.

El Estado social mexicano, en términos de su institucionalidad, se construyó y fortaleció durante las décadas del llamado “milagro mexicano”. El modelo económico de sustitución de importaciones permitió la construcción de las instituciones fundamentales: un sistema de salud tipo seguro social, un sistema educativo básico público y un sistema de pensiones de base solidaria. El modelo privilegió el acceso a los servicios públicos de salud, educación y sistema de pensiones solidario a sectores sociales como la clase obrera o la burocracia estatal, dejando de lado a las clases urbano-populares, campesina e indígena (Barba, 2006a). Mientras que en términos políticos buscaba la corporativización de las clases sociales con el fin de ser sustento social del Estado, caracterizado por su autoritarismo y pronunciado sentido patrimonialista.

Hasta la década de los años ochenta, el modelo logró construir una serie de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Salud y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como un sistema de pensiones solidario ligado a dichas instituciones; otro logro fue la construcción de sistema educativo público (que comprendía subsistemas educativos en los niveles básicos, media superior y superior), el cual, para el año de 1980, tenía una matrícula de más de 21 millones de estudiantes (PRM, 2008). A pesar del esfuerzo y del gigantismo, estas instituciones nunca pudieron otorgar servicios a toda la población; no lograron la universalización, al tiempo que sus niveles de calidad fueron, en lo general, precarios.

El Estado social mexicano tuvo una expansión constante en hasta principios de la década de los ochenta. Su crisis se asocia con la quiebra económica del Estado mexicano, producto de la crisis de la deuda pública de 1982, con lo que el modelo de Estado social restringido ha tendido a la residualización (Barba, 2004).

Desde hace más de dos décadas se ha venido conformando un nuevo paradigma de políticas públicas sociales, el cual se ha construido según los principios del neoliberalismo. Dicha generación de políticas se ha planteado desde lo que se conoce como nueva gerencia pública o nuevas políticas sociales. El principal objetivo de estas políticas ha sido la lucha contra la pobreza extrema, partiendo del principio de que la pobreza se reduciría si existe un crecimiento económico sostenido y es atacada mediante programas de apoyo dirigidos a individuos específicos, cuya meta última fuera la generación de capital humano, al tiempo que sería necesario mantener una macroeconomía sólida y llevar adelante reformas estructurales, tales como descentralizar los servicios educativos y de salud, privatizar el sistema de pensiones y emprender reformas laborales tendientes a una mayor flexibilización de los procesos productivos (Barba, 2005).

Después de la crisis económica de 1994-1995 se ha venido construyendo un subsistema de políticas y programas sociales centrado en la lucha contra la pobreza extrema, un sistema que utiliza el mecanismo de focalización como principal recurso conceptual y técnico para implementar y gestionar los programas gubernamentales. La institución responsable de gestionar

estas políticas ha sido la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), instancia gubernamental que desarrolló en forma conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo el programa de lucha contra la pobreza extrema Progresar, hoy Oportunidades.

A un lado de este subsistema continúan funcionando otros subsistemas para el bienestar, aunque algunos de sus segmentos institucionales se encuentran en un importante deterioro, tal es el caso del IMSS y del ISSSTE. Al tiempo que hay otros segmentos del sistema que han sido privatizados, como el sistema de pensiones solidario, el cual fue sustituido por un sistema de pensiones basado en aportaciones individuales, conocido como AFORES.

El proyecto conservador, en tanto que proyecto político económico y social, ha dejado en un segundo plano el fortalecimiento de las instituciones de bienestar construidas durante el periodo del desarrollo estabilizador, las cuales estaban fincadas, por lo menos en teoría, en los principios de universalismo y solidaridad social. Todo parece indicar que hoy en día no interesa construir un Estado de Bienestar sólido y en su lugar se ha preferido impulsar un subsistema para atender el problema de la pobreza extrema como un paliativo emergente de bajo costo a las situaciones de precariedad social y hambre. La decisión política de no comprometerse con la idea de universalismo ha dado por resultado un sistema de instituciones de bienestar caracterizado por la desarticulación, en el que es posible visualizar varios segmentos de lo público con diversos niveles de deterioro, al lado de un subsistema o segmento privatizado, mercantilizado, que tiene nichos de mercado importantes.

Como conclusión respecto a la realidad del Estado social mexicano, planteamos la siguiente hipótesis de trabajo: el sistema del bienestar segmentado, heterogéneo y dualizado que ha construido el Estado mexicano representa un contexto de vulnerabilidad y de violencia estructural para la ciudadanía, por lo que tal sistema institucional funciona como productor y reproductor de pobreza, violencia(s)² y vulnerabilidad de la condición humana en la medida que produce y reproduce cadenas causales de explotación, exclusión y discriminación.

Mientras que en los estados europeos la lucha contra la pobreza es una política estratégica para atender a la población residual excluida del sistema de bienestar (Castell, 1995), en México adquiere centralidad dentro del sistema de instituciones del bienestar (Ornelas, 2006). Esto no es una cuestión de imposibilidad de atender una gran cantidad de población en pobreza o de mera casualidad histórica, sino que constituye una decisión política por parte del Estado.

Desde otro punto de vista: la lucha contra la pobreza extrema en México se realiza en un contexto de baja intensidad y calidad de las instituciones públicas del bienestar; situación estructural que pone en duda la viabilidad y capacidad de cambio social de la política y programas de lucha contra la pobreza extrema. El supuesto es que detrás de las situaciones de carencia económica o pobreza existen cadenas de relaciones causales de exclusión, discriminación y explotación que las explican (Arzate, 2005). Por lo que la pobreza sólo puede ser superada de manera definitiva por la intervención de instituciones del bienestar desmercantilizadas, ciudadanas, universales y solidarias. Resulta evidente que el Estado social mexicano es hoy en día un proyecto inconcluso, pero que por su trascendencia social determina el futuro del país en múltiples sentidos.

2 Entiéndase la violencia como situación de riesgo para la realización de su condición humana, la cual adquiere diversas formas: estructural, directa, cultural (Galtung, 1995).

Democracia y bienestar en México

Resulta paradójico que la transición a la democracia en México haya causado importantes polémicas en torno al sistema procedimental electoral o en torno a la necesidad de llevar adelante una reforma del Estado, pero que no haya podido crear un debate importante, profundo, en torno a la cuestión de una reforma del sistema de bienestar. El problema parece ser que la transición ha estado muy concentrada en el problema de los derechos cívicos y políticos ciudadanos, algo importantísimo en un país con una enorme historia de autoritarismo estatal, pero quizá esto mismo ha restado interés por los derechos sociales, los cuales son igualmente importantes en un país con enormes rezagos sociales.

Como parte de esta paradoja, el debate en torno al bienestar y su sistema institucional ha quedado como un núcleo polémico de segunda categoría en los debates nacionales. La agenda de las políticas públicas sociales tiene en las acciones focalizadas de lucha contra la pobreza su parte más relevante. Cuando se habla de bienestar, el tema es casi siempre la pobreza: su medición, las políticas de lucha contra la pobreza extrema, lo cual es importante, pero se dejan de lado asuntos igualmente importantes como el de la producción de desigualdades y su derivación en formas de violencia social.

Lo mismo sucede en la agenda de las ciencias sociales, en la cual hay un importante debate en torno a las medidas de pobreza y su uso como herramientas de control e intervención social por parte del Estado, pero parece que no hay un debate de largo aliento en torno a las posibilidades de reconstituir el sistema institucional del bienestar, es decir, un debate para pensar las posibilidades de reformar el sistema de bienestar mexicano como un todo funcional desde una perspectiva de los derechos sociales, solidaridad social y universalismo.

La paradoja crece, primero, en un contexto de crisis económica mundial en donde los precios de los alimentos han subido de manera importante y en donde una crisis financiera sin precedentes golpeará la economía real de casi todos los países del mundo; segundo, en un país profundamente desigual³: con una deuda social construida por importantes procesos históricos de explotación entre clases sociales y regiones, así como por procesos de exclusión-discriminación tejidos por el mercado y el mismo Estado entre las diversas regiones del país, espacios urbanos y rurales, razas, grupos étnicos, clases sociales, géneros y grupos de edad.

En una situación de múltiples y complejas desigualdades, el Estado ha instaurado un proyecto económico neoliberal, lo cual ha significado, durante por lo menos los últimos veinte años, la erosión del sistema de bienestar social, sobre todo en tres de sus pilares básicos: sistema educativo, de salud y de pensiones. El primero, signado por la falta de calidad; el segundo, caracterizado de igual forma por su falta de calidad y por su profunda precariedad en cuanto a su cobertura; el tercero, caracterizado por su naturaleza mercantilizada. Para complicar aun más la situación, existe un importante incremento, cualitativo y cuantitativo, de los hechos de violencia criminal que sufre la sociedad mexicana en los últimos años: que van desde la violencia hacia el género hasta la violencia de tipo militar que se desarrolla entre el Estado y los cárteles de la droga.

Cabe decir que si en México el bienestar no ha sido un tema fundamental durante el proceso de transición a la democracia, tampoco lo ha sido en otros países de América Latina, aunque en algunos casos ha habido experiencias importantes en la materia, sobre todo en los

3 Recurriendo al índice de Gini, podemos ver que el país es de los que presenta mayor desigualdad en la concentración del ingreso económico a nivel mundial (actualmente tiene un índice del 0,50); indicadores como el de la tasa de escolarización en el nivel educativo superior (para este año del 26%) nos permite ver que la desigualdad por acceso a las oportunidades es importante ya que países como Argentina, Cuba, Chile, Venezuela, Costa Rica presentan mayores índices de atención a la demanda; la desigualdad nacional asoma al ver el gasto federal en salud el cual era del 3% del PIB para 2007, cuando en países como Brasil y Argentina la inversión es mayor (CEPAL, 2008).

casos de Bolivia, Venezuela y Brasil⁴. El tema de la justicia social debe ser crucial para poder hablar de una democracia en el país, ya que dicho asunto nos lleva al meollo de la democracia como sistema de vida, como forma de convivencia y como cultura política, en donde el bienestar está encuadrado en un marco de derechos humanos y ciudadanos plenos.

La precarización del bienestar: el caso del sistema de salud

Como ejemplo de lo anterior, veamos de forma económica el caso del sistema de salud público en México.

Los sistemas de salud en América Latina se caracterizan por una caída en su capacidad de cobertura durante las últimas décadas. Se estima que un 69% de la fuerza laboral en la región carece de seguro social de pensiones y 59% de la población total carece de seguro social de salud de algún tipo (Mesa-Lago, 2008). Esta tendencia tiene explicaciones estructurales, principalmente tres: la transformación de la fuerza laboral (contracción del sector urbano de la economía y la expansión del sector informal), la falla del sistema para adaptarse a la transformación del mercado laboral y las reformas de los sistemas de pensiones hacia modelos parcial o totalmente privados (Mesa-Lago, 2008); tendencias que tienen validez para México.

En el país existen tres subsistemas que tratan de atender a toda la población en materia de salud de manera diferenciada: 1. subsistema público de atención a población abierta, es decir, a toda aquella que está fuera del sistema formal de la economía; 2. subsistema público de seguro social, anclado a la economía formal (sistema de cotizaciones); y 3. subsistema privado.

El primer subsistema, de atención a población abierta, está compuesto por los Institutos de Salud de los estados, el Sistema IMSS-Solidaridad (el cual está anclado a los programas focalizados de lucha contra la pobreza extrema, sobre todo al Oportunidades, que atiende para 2008 a 5 millones de familias o en torno a 25 millones de personas⁵, la mayoría en áreas rurales), y, en los últimos años, el Programa de Seguro Popular, que para 2008 atiende a 7 millones 776 mil de familias (PRM, 2008). Los segmentos institucionales anclados a la política de pobreza extrema sólo proporcionan atenciones de primer nivel o cuadro básico de atención en salud, y no se asumen dentro de un esquema de derechos sociales ciudadanos, aunque se entienden como un esfuerzo contra la exclusión del sistema.

El subsistema público de seguro social está compuesto, fundamentalmente, por dos instituciones: IMSS e ISSSTE. Para 2007 la primera institución reportó un total de 48,650,487 derechohabientes⁶, mientras que la segunda reportó un total de 10,980,931⁷ de población amparada, es decir, entre las dos instituciones de salud pública más importantes del país sólo atendían a menos del 60% de la población. Además existen segmentos menores en sus dimensiones

4 En el caso de Bolivia, llama la atención la Nueva Constitución Política del Estado de 2008, la cual pone énfasis en el tema de la justicia social y económica respecto de los pueblos originarios. Su redacción fue inspirada en una serie de principios en contra de la explotación y discriminación (Ver: <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>, consultada el 3 de octubre de 2009). En el caso de Venezuela, las denominadas Misiones han tenido importantes logros sociales y educativos; aunque su actuación no ha dejado de ser polémica, en buena medida el Presidente Chávez y su gobierno les deben mucha de su popularidad. Las Misiones han logrado que un amplio sector popular se sienta por primera vez incluido en las acciones del Estado (Alvarado, 2009). En el Brasil de Lula da Silva, en un contexto virtuoso de crecimiento económico, se ha logrado una disminución significativa de la pobreza, a la vez que los programas compensatorios han tenido un papel protagónico, sobre todo Bolsa Familia y Hambre Cero, estos últimos han tenido la capacidad de trascender la focalización técnica y convertirse en programas de intervención social con un esquema participativo y multidimensional (Silva, 2009).

5 Según las proyecciones de población del CONAPO para mediados del año 2008, la población del país era de 106 millones 682 mil 518 personas: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/RM.xls>, consultado el 3 de octubre de 2009.

6 Ver: <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/8B20F972-F9EC-4D38-A1ED-99DC827ED62E/0/ME2008CapII.pdf>, consultado el 3 de octubre de 2009.

7 Ver: http://www.issste.gob.mx/issste/anuarios/2007/capitulo-01-estadisticas%20de%20poblacion/cuadro-1-3_2007.xls, consultado el 3 de octubre de 2009.

de atención, compuestos de las instituciones que atiende a sectores privilegiados, tales como los militares y marinos, trabajadores de PEMEX y burocracias de algunos gobiernos de los estados.

El subsistema de salud privado es pequeño en comparación con la capacidad de atención de los otros dos subsistemas públicos, pero está en constante crecimiento y atiende a población de medios y altos recursos económicos.

La arquitectura institucional del área de salud, en tanto que sistema institucional, se caracteriza por ser *segmentada*, es decir, organizada según ideologías del bienestar diferenciadas, en donde cada parte del sistema corresponde a una época histórica diferente, racionalidades políticas y clientelas sociales diferenciadas, o sea, su atención se realiza según clases y estamentos. Es *heterogénea*, ya que dentro de la diversidad institucional, tanto del sector público como de privado, hay una gran diversidad de instituciones, cada una con distinto nivel de desarrollo institucional y con niveles diferentes de eficiencia y calidad en el servicio. Finalmente, el sistema se encuentra en proceso de *dualización*, o sea, existe una división tajante entre subsistemas públicos y privados (implícitamente esto significa una diferenciación de acceso a las oportunidades de salud ligadas a las características raciales y étnicas, así como por clase social y estamento). Esta situación, en su conjunto, refuerza las tendencias a la exclusión y discriminación social.

Dentro de esta compleja realidad, los grupos de población en pobreza extrema (casi la totalidad de la población rural y una buena parte de la urbana que trabaja en el sector informal) son los que normalmente se encuentran fuera de los servicios públicos y privados de salud y educación de calidad. Esta población coincide con características raciales y étnico-culturales específicas: la gran mayoría de los grupos indígenas, por lo que es válido hablar no sólo de exclusión, entendido como proceso típico de cierre social, sino de discriminación; como proceso de estigma social que lleva de igual manera al cierre social, en este caso falta de oportunidades.

Pensar un Estado de Bienestar

A continuación se hace un ejercicio para pensar un *tipo ideal*⁸ de modelo de Estado de Bienestar para México, el cual se esboza a grandes trazos a partir de tres temas fundamentales: derechos sociales, institucionalidad para el bienestar y la creación de una economía y un modelo de desarrollo para el bienestar. Los principios normativos, de justicia social, que sustentan el ejercicio son: ciudadanía, universalidad y solidaridad. Por razones de recorte de complejidad, sólo consideramos tres elementos sistémicos de dicho modelo: sistema de salud, educativo y de pensiones, dejando de lado el problema del seguro de desempleo, del cual no existen experiencias importantes en el país.

Derechos sociales ciudadanos

Si bien democracia y ciudadanía han sido conceptos que han madurado de manera independiente, hoy en día es posible pensar en uno y otro de manera implicada, sobre todo si la ciudadanía política es definida como los derechos de participación en el proceso de decisión política, “en la medida que la persona está sometida a esas decisiones políticas” (Bovero, 2002). Antes de la definición sociológica de ciudadanía de Marshall (Marshall y Bottomore, 1998), entendida como derechos ciudadanos diferenciados (civiles, políticos y sociales), la ciudadanía política es un concepto importante, pues aclara el problema de la pertenencia a la comunidad: sólo mediante la participación en la vida pública se es parte de una comunidad y se tienen, entonces, derechos y obligaciones.

8 El tipo ideal se entiende como un modelo comparativo y racionalmente construido que sirve con fines comparativos y reflexivos frente a la realidad (Aguilar, 1989).

Desde la posguerra hasta nuestros días, la ciudadanía política ha sido un principio que ha dado sentido a la construcción de los estados nacionales democráticos, legitimando de esta manera la economía de mercado en los países del capitalismo avanzado. Por supuesto que ha sido uno de los principios de los estados de bienestar, sobre todo en su derivación sociológica, como derechos sociales ciudadanos.

La reducción de las diferencias de clase es aún la meta de los derechos sociales, pero ha adquirido un nuevo significado, porque no se trata sólo de acabar con a miseria obviamente desagradable de los estratos más bajos de la sociedad, sino que se ha transformado en un conjunto de actos que modifican el modelo global de la desigualdad social. (Marshall y Bottomore, 1998)

La cuestión para el caso mexicano es que sin un principio de ciudadanía política sólido resulta, normativamente hablando, imposible pensar la constitución de un Estado de Bienestar, en la medida en que la ciudadanía política es incompatible con una condición de súbditos frente al poder del Estado y el mercado. Esta condición de participación y pertenencia, que dota de derechos y obligaciones, es condición indispensable frente a un Estado autoritario y un mercado con pocas reglas, como el existente en México. Sin la construcción histórico-social de esta condición de ciudadanía resulta poco probable la profundización de la democracia, así como poco probable la posibilidad de plantear un Estado de Bienestar, sobre todo por el tipo de decisiones políticas de gran magnitud que implica.

En segundo lugar, ya en su acepción sociológica, como derechos sociales ciudadanos, todo Estado de bienestar tendría que estar fincado en la necesidad de satisfacer plenamente estos derechos (de salud, educación, alimentación, vivienda, trabajo), es decir, no podría trabajar de manera central bajo las ideas de asistencialismo o focalización, ya que son contrarias, normativamente hablando a una situación de derechos ciudadanos sociales. Todo universalismo debería estar fincado en un principio de ciudadanía social. Los derechos sociales ciudadanos legitiman la acción del Estado, la enorme inversión realizada, y la plantean como algo no negociable.

Pero lo importante es que la ciudadanía, en sus dos acepciones, significa inclusión social, o sea, se trata de un mecanismo jurídico contra las desigualdades sociales y las formas de violencia. La construcción social de una ciudadanía política y de derechos sociales constituye el marco jurídico fundamental para pensar en términos de justicia social. Sólo desde aquí adquiere sentido el papel del Estado a favor del bienestar como una tarea propia e inherente a la democracia, entiéndase como sistema político y de convivencia social fincado en los derechos humanos.

Institucionalidad para el bienestar

Un Estado de Bienestar requiere la construcción de instituciones sólidas, en términos jurídicos, operativo-administrativos y financieros, lo cual supondría la reingeniería del sistema para el bienestar existente: la reorganización de las instituciones en sistemas y subsistemas ciudadanos, eficientes, universales y sustentables en términos financieros. Esto es ya todo un reto e implica un cambio radical en relación al compromiso que el Estado debe asumir con el proceso de construcción social, política y económica de este sistema institucional para el bienestar.

Si ahora la arquitectura de la institucionalidad para el bienestar se caracteriza por estar segmentada y ser *heterogénea*, la reingeniería del sistema tendría que buscar una coherencia del todo, a la vez que una homogeneidad en cuanto a calidad en el servicio; lo cual pasa por un proceso de desmercantilización, en donde lo público adquiera un valor fundamental.

En el caso de la salud, sería necesario pensar en un sistema nacional de salud que aprovechara la infraestructura existente de las muy diversas instituciones que vienen trabajando a nivel federal, estatal y municipal; organizado en torno a políticas nacionales que planteen ejes de acción y metas de desarrollo generales del sistema a mediano y largo plazo; y al mismo tiempo planteen una administración flexible, descentralizada del sistema, con el fin de lograr capacidad adaptativa a las muy diversas realidades y necesidades de cada región.

Un supuesto sistema nacional de salud tendería a ser universal, por lo que si bien estaría anclado en su base al trabajo formal, tendría que desarrollar alternativas de financiamiento solidario para dar atención a la población excluida del mercado formal de trabajo, sin que esta atención fuera menor en calidad, pues de lo contrario faltaría al principio de derecho social ciudadano. El sistema, al trabajar bajo un principio de universalidad, funcionaría como una de las principales herramientas sistémicas para producir bienestar mediante el acceso a las oportunidades de salud para todos los grupos sociales, lo que en el caso de los grupos indígenas representaría la oportunidad de saldar una deuda histórica con este grupo social. Por denominarlo de alguna forma, el sistema trabajaría desde un concepto de universalismo solidario, en donde los sectores menos favorecidos, sobre todo en el campo, tendrían acceso a una atención gratuita y de calidad; de igual forma el sistema tendría que plantear el acceso solidario a los servicios de salud de calidad a los excluidos del sistema formal de empleo.

Un sistema nacional de salud público, universal y solidario tendría que poner límites a los procesos de *dualización* y privatización del sistema, lo que significa que su institucionalidad se instituye como un mecanismo estructural para atacar los procesos de exclusión y discriminación por grupos raciales y étnicos, así como por clase sociales y estamentos. Además de plantear una planeación del sistema que privilegie la construcción de infraestructura en regiones con mayores carencias, quizá mediante un fondo de cohesión entre regiones de la República.

En el caso del sistema educativo, habría que pensar en fortalecer el sistema básico público, sobre todo en términos de calidad; así como generar una expansión del sistema educativo medio superior y superior, estos dos últimos como prioridad nacional, sobre todo para revertir el enorme proceso de exclusión social que sufren los jóvenes (Arzate y Romero, 2007). Estos objetivos tendrían que incorporar criterios de solidaridad social y de políticas selectivas de lucha contra la exclusión y la discriminación social, contar con un enfoque de género, no sólo para buscar la escolaridad, sino para construir instituciones educativas adecuadas a los contextos sociales con mayores carencias sociales.

La privatización del sistema de pensiones es una realidad que pone en riesgo los ahorros de los trabajadores. Esta situación se tendría que revertir hacia un sistema público y solidario, que garantice pensiones dignas a todos los grupos sociales. Además, este sistema público de pensiones podría financiar sistemas solidarios de pensiones para aquellos grupos sociales más desfavorecidos y excluidos del sistema económico formal.

Economía y un modelo de desarrollo para el bienestar

Algunos de los países europeos, poseedores de los Estados de Bienestar más avanzados, tienen que invertir más del 50% de la riqueza nacional para mantener sus estados de bienestar; lo cual significa que es necesario construir toda una economía y un modelo de desarrollo para el bienestar. La base de esta economía reside en el sistema fiscal, el cual debe ser eficiente por naturaleza. Para el caso de México, esto adquiere múltiples problemas, ya que: a) por lo menos un 40% de la actividad económica en México se encuentra dentro de la informalidad; b) la base social que paga impuestos es pobre, c) la capacidad recaudatoria del Estado es muy baja y poco eficiente, d) si bien el país tiene un segmento importante manufacturero y maquilador, al

mismo tiempo se desarrolla un proceso de desindustrialización, por lo que el sector económico que más crece es el terciario; y e) existe un proceso de flexibilización del trabajo en el sector industrial y de servicios importante.

Estas situaciones representan un enorme reto para construir un sistema fiscal que soporte y haga sostenible un Estado de Bienestar. Habría que plantear alternativas, todas ellas implican grandes decisiones políticas, entre las que estarían: hacer eficiente el sistema fiscal y aumentar la base recaudatoria; disminuir el gasto corriente de la administración pública mediante la adopción de una actitud de austeridad republicana; disminuir el costo de la democracia; hacer uso de los excedentes petroleros para el financiamiento del sistema de bienestar -cuando los haya-. En su conjunto este tipo de decisiones implican un cambio en la naturaleza del Estado.

Sin caer en la tentación de plantear un Estado de Bienestar petrolero (considerando lo volátil que pueden ser los ingresos petroleros en un futuro), habría que ir buscando alternativas de financiamiento no regresivas. El problema del financiamiento es de proyecto y decisión política, sobre todo en el caso de una clase política acostumbrada a un ejercicio patrimonialista de los bienes y riqueza pública.

Junto al problema fiscal está el de construir un modelo de desarrollo que permita la sustentabilidad del bienestar a mediano y largo plazo. Cuestión que debe ser planteada como una discusión en torno al sentido del desarrollo y cómo este desarrollo debe ser encarado por parte de la sociedad, el Estado y el mismo mercado, es decir, cuál es su sentido y cuáles han de ser las reglas mínimas para repartir el ingreso de una manera más equitativa entre las clases sociales. Esta discusión debe tomar en consideración la experiencia histórica, así como ciertos principios normativos en torno a la justicia social.

Conclusiones

Las desigualdades producidas estructuralmente y acumuladas de forma densa a través de la historia en México funcionan como violencia estructural. Este sistema estructural de violencia puede ser definido como un sistema causal de desventajas y degradación humana, tanto a nivel de las personas, como de los diversos grupos sociales, por lo que es de vital importancia construir un sistema de bienestar que trabaje a nivel estructural para eliminar de forma sistemática y masiva la desigualdad-violencia perpetuado en el país durante siglos.

La construcción de un sistema de bienestar semejante al existente en estados europeos, pero a la vez acorde a las posibilidades y a la realidad histórico-social mexicana, puede tener viabilidad si se plantea como un cambio profundo, apoyado por un movimiento ciudadano, en el sentido y prioridades del Estado mexicano. Dicho cambio debe estar enmarcado en los principios de la democracia y el capitalismo en su fase postneoliberal.

Su construcción no puede ser igual al caso europeo, no debe ser una mera transpolación del modelo, porque las circunstancias históricas son diferentes, no hay plan Marshall ni algo semejante a la Unión Europea. Sobre todo porque la situación mexicana es de un profundo subdesarrollo social y económico. El sistema económico presenta atrofias estructurales que se traduce en una situación de enormes desigualdades sociales y económicas. El subdesarrollo tiene sus expresiones inmediatas en una serie de procesos de dependencia alimentaria, tecnológica y de capitales. En este sentido, una discusión sobre las posibilidades de producir un Estado de Bienestar se encuentra conectada de manera natural con la discusión en torno al sentido del desarrollo y cómo éste debe ser encarado por parte de la sociedad, el Estado y el mismo mercado.

Para que un posible Estado de Bienestar en México pueda funcionar estructuralmente como mecanismo de cambio social tendría que estar fincado en los principios del

universalismo, solidaridad, sustentabilidad financiera, ciudadanización y calidad de servicio, de lo contrario perdería sentido como proyecto social, político, económico e histórico. Este modelo de Estado de Bienestar debe construir un sistema público sólido y robusto de instituciones de salud, educativas y de pensiones, que funcionen de manera estructural contra la reproducción de la pobreza y todas las formas existentes de desigualdad-violencia.

SEGUNDA PARTE

Los derechos en el universalismo

Derechos humanos, seguridad social y perspectivas del universalismo básico en la agenda sindical de México

Graciela Bensusán
Arturo Alcalde Justiniani

La reciente crisis financiera mundial viene a confirmar la urgente necesidad de reorientar la política económica y social en favor de la población a partir de su condición ciudadana. En un reducido espacio de tiempo, el comportamiento de los mercados y el sistema financiero en su conjunto acreditaron las críticas que en el pasado se han formulado a un modelo excluyente que confiaba en adquirir su propio equilibrio a partir del mercado y difundir sus beneficios de arriba hacia abajo, apoyado en el control de simples variables macroeconómicas.

A comienzos de la actual década, la crisis argentina había anticipado los límites de las políticas neoliberales en los países en desarrollo, inaugurando años más tarde lo que se ha dado en llamar un nuevo desarrollismo en la región, auspiciado por parte de gobiernos que se ubicaron a la izquierda del espectro político. Uno de los países más disciplinados frente a las recomendaciones del Consenso de Washington y las exigencias de los organismos financieros internacionales había entrado en una profunda crisis y demostrado que dichas políticas no se acompañaban de crecimiento económico y de los empleos formales, sino por el contrario, de un aumento irrefrenable de la precarización de los empleos (trabajo no registrado) y el desempleo abierto. Gran parte de las reformas laborales implementadas en esos países en los años noventa se están revirtiendo actualmente. Es el caso de la más reciente decisión de estatizar en Argentina el sistema de pensiones y también de las reformas adoptadas en la legislación laboral chilena en diversos temas como el *outsourcing*. Este fue uno de los países con más éxito en la implementación de un modelo orientado hacia el mercado bajo la dictadura de Pinochet, cuando se eliminó prácticamente toda protección a los trabajadores.

Ahora la prueba del fracaso de las políticas neoliberales viene de los países altamente desarrollados y se origina en la economía más grande del mundo, donde la desregulación del sistema financiero y la excesiva exposición a los riesgos en el mercado hipotecario condujeron a una de las crisis más graves de los últimos ochenta años. Una avalancha de temores y estragos confirmados se reflejan en México en la pérdida de empleos (alrededor de 700 mil); ajustes salariales y de condiciones de trabajo; reducción de los fondos de pensiones acreditados en los informes de las administradoras de los fondos; la amarga noticia de que nuestras reservas internacionales fueron subastadas para evitar una mayor pérdida cambiaria y que tan sólo en el tercer trimestre de 2009 la economía cayó un 10.3% del PIB, a la par que las expectativas de recuperar el crecimiento el año próximo se ven sombrías, cuando se requiere de siete puntos sostenidos en un periodo mayor a 20 años para recuperar el empleo en niveles aceptables. No cabe duda que para enfrentar este dramático panorama y proteger a la sociedad de sus consecuencias hacen falta reformas a fondo en diversas instituciones y políticas públicas.

Sin embargo, para lograr que la población asuma como propia la agenda de cambios encaminados a reorientar el modelo económico y social, que tradicionalmente se han percibido como ajenos a sus intereses, es fundamental mostrar su ligazón interna y acompañarlos de mayores certezas respecto a la capacidad del Estado para implementarlos, liberándose de los poderes fácticos que lo tienen capturado. Esta agenda debe inscribirse por tanto en

el marco de una nueva estrategia de desarrollo que recupere el papel central del Estado y su compromiso en torno a la vieja meta incumplida de la inclusión y el combate a la desigualdad social. La generación de empleos de calidad como objetivo prioritario de las políticas macroeconómicas y de nuevos instrumentos de protección para todos los ciudadanos frente a la creciente incertidumbre podría ganar rápidamente un amplio respaldo de la sociedad y favorecer así la construcción de los consensos políticos necesarios que, en otras circunstancias, podrían resultar inviables.

Si bien nuestra carta magna postula como garantías sociales el derecho al empleo, la seguridad social, un salario remunerador y la libre asociación, la realidad transita por derroteros muy alejados de esas condiciones, sustentados en la flexibilidad unilateral como única vía para la modernización y la pertenencia a organizaciones sindicales no representativas como condición para acceder a niveles más altos de protección, excluyendo a una mayoría de los trabajadores. Ambos caminos – que podemos integrar en el concepto de “flexibilidad corporativa”¹- han llevado a la reducción de la estabilidad laboral, la supresión de principios de protección procesal en los conflictos de trabajo y la legalización de las prácticas que obstaculizan el ejercicio de los derechos colectivos.

La pregunta que surge ante estas circunstancias es si existe una alternativa viable y, de ser así, de qué naturaleza. Nuestra intención en este texto es solamente sugerir algunos temas relacionados con la agenda sindical y de la seguridad social susceptibles de vincularse en una estrategia de protección de enfoque universalista que reemplace el viejo modelo corporativo, tanto a nivel de la legislación laboral como del sistema de seguridad social. Se trata de mostrar las distintas aristas de esta estrategia que deben converger en una agenda ciudadana, lo que supone la presencia de actores sociales independientes capaces de promoverla, alejados de quienes se siguen beneficiando con el *status quo*². En este sentido, se pone de manifiesto la enorme dificultad de remover de manera endógena –es decir, a partir del propio corporativismo y los esquemas “tripartitos” de concertación- los pilares de un arreglo institucional que expresa un “equilibrio de intereses” y se mantuvo estable por más de siete décadas, bajo diferentes modelos económicos y regímenes políticos, pero que protege a sus protagonistas de los riesgos involucrados en cualquier cambio.

Tres reflexiones de principio

Con un carácter enunciativo se sugieren tres puntos de reflexión inicial para relacionar el tema del sindicalismo, la seguridad social y los postulados del universalismo básico, entendido como la garantía de mínimos de protección a toda la ciudadanía³. El primero es el reconocimiento aún no logrado en nuestro país de los derechos laborales como derechos humanos; el segundo, la necesidad de un conjunto de protecciones básicas a la población para lograr un sistema altamente productivo, con características de sostenibilidad; el tercero, la exigencia de una visión integral del modelo, no sólo en los temas más explorados en el campo económico como la

1 La “flexibilidad corporativa” se sustenta en un diseño institucional que deja en el Poder Ejecutivo la capacidad de determinar el alcance de la protección laboral, sea a través del control del proceso organizativo (formación de sindicatos) y reivindicativo (contratación colectiva y derecho de huelga) o a través del sistema de justicia y administración laboral tripartita, con amplios márgenes de discrecionalidad. En torno a la gestación de este arreglo y su forma de consolidación en el marco de un sistema político autoritario y corporativo véase Bensusán, 2000.

2 En relación a la promoción de una reforma laboral y de la seguridad social basada en el fortalecimiento de la ciudadanía véase Bensusán, 2008.

3 Filgueira *et al.* (2006) señalan que el universalismo básico supone “una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de principios de ciudadanía... una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes” (p. 21).

política salarial, fiscal y comercial, sino también, aspectos que son claves para lograr mejorar las condiciones de trabajo y preservar derechos adquiridos, como el derecho de asociación, la contratación colectiva y la función fiscalizadora del estado en el cumplimiento de las normas.

Derechos humanos laborales

Puede discutirse cuál sería la ventaja del enfoque promotor de los derechos humanos laborales en un país como México, con una larga historia de reconocimiento- al menos en el plano formal- de los derechos de los trabajadores como “derechos sociales”, con base en un fuerte perfil protector y al más alto nivel legislativo: la Constitución. Considerando que los derechos humanos laborales están en cambio definidos a un nivel muy básico, de forma tal que se puedan ser cumplidos en todos los países independientemente de su historia y nivel de desarrollo, mientras los derechos laborales nacionales son dependientes de la trayectoria del país, podría pensarse que en México esta vía no representa un camino adecuado ni ventajoso para los trabajadores. Sin embargo, sostenemos aquí que la plena vigencia de la libertad de asociación, entendida como derecho humano fundamental según la declaración de la OIT de 1998, es una condición esencial para transitar en México hacia un nuevo modelo de protección universal, dejando atrás el modelo corporativo de legislación laboral y de seguridad social heredados de la Revolución Mexicana. No solamente esta condición no se cumple en México, sino que el Poder Ejecutivo, en el ámbito federal pero sobre todo local, es uno de los principales violadores de esta garantía constitucional. No en vano los pocos avances en esta dirección, como la garantía del voto secreto en los recuentos sindicales por la titularidad de los contratos colectivos, provienen de fallos del Poder Judicial.

La enorme distancia que existe entre normas y hechos en el país y el nuevo contexto abierto por la globalización, asociado a una merma de la capacidad de los estados nacionales para proteger a sus ciudadanos, ha colocado la agenda pro derechos humanos en el centro de las preocupaciones de diversas organizaciones no gubernamentales y del mundo académico. Para algunas de estas organizaciones, uno de los ejes de la reforma constitucional en México debe ser precisamente el fortalecimiento de los derechos humanos y, en particular, de los derechos humanos laborales, puesto que en la práctica no se encuentran plenamente garantizados (CEREAL, 2007).

En materia de derechos humanos, el discurso del Estado mexicano es contradictorio con su misma realidad. Por un lado, es uno de los principales suscriptores de normas internacionales en la materia y activo defensor de los derechos humanos pero, por el otro, nuestra constitución excluye en su artículo 102 apartado B los temas laborales de la competencia de la Comisión Nacional y Locales de Derechos Humanos. México ha signado al respecto la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, todos con previsiones relacionadas a los derechos laborales, que implican la adecuación de nuestro sistema normativo a efecto de implementar los mecanismos de goce y ejercicio. Sin embargo, esta adecuación es todavía una asignatura pendiente.

De esta forma, como miembro de la comunidad internacional y de organismos enfocados en la promoción, implementación y vigilancia de los derechos humanos y laborales, nuestro país ha asumido compromisos cuya observancia es necesaria para la mejor convivencia entre naciones y a nivel micro para la reconstrucción de nuestro deteriorado tejido social, producto de las crisis cíclicas. Sin embargo, la exclusión de los derechos laborales del ámbito de los derechos humanos limita las posibilidades de defensa y protección de los trabajadores ante la ausencia de una instancia nacional que vigile a las autoridades encargadas del cumplimiento de la legislación

laboral, cuya constante es la falta de una administración de justicia, imparcial y expedita y un sector patronal que se sustrae continuamente de sus obligaciones. En este sentido, el reconocimiento de los derechos sustantivos no es suficiente, considerando que los mecanismos para su goce y ejercicio se ven limitados ante la práctica cotidiana y el sistema de control corporativo.

La libertad sindical y la protección del derecho de sindicación tienen como finalidad la negociación colectiva, que constituye la principal herramienta de los trabajadores para promover relaciones productivas, sanas, competitivas y estables, basadas en el uso racional de los recursos. Sin embargo, el libre ejercicio de estos derechos fundamentales se restringe mientras las autoridades mexicanas reconocen como interlocutores a quienes se ostentan como representantes de los trabajadores sin estar respaldados por ellos, en tanto su papel es de muro de contención ante cualquier proceso de democratización sindical pero, también, de reivindicación de mejoras en las condiciones de trabajo y los salarios. El problema es que las evidentes irregularidades y violaciones a los derechos humanos y laborales cometidas por las mismas autoridades administrativas y los tribunales laborales no pueden ser denunciadas debido a la incompetencia expresa de las Comisiones de Derechos Humanos a nivel nacional en materia laboral. No es la única razón pero esta ausencia es sin duda un factor que limitará la recuperación de los sindicatos y la negociación colectiva como instrumentos de expresión de la voz de los trabajadores y, a la vez, de búsqueda de equilibrios, cuando más falta harán para encontrar soluciones equitativas a los problemas que aquejan a las empresas y a quienes laboran en ellas en el contexto de la crisis económica mundial.

En este sentido, es de destacar la importancia del diálogo social como instrumento de concertación no limitado a los actores del mundo del trabajo, que en la práctica se ve restringido por múltiples obstáculos. Como lo muestran diferentes experiencias en los países desarrollados, el dialogo social permite involucrar en los procesos de reestructuración a otros actores sociales- como las ong- y a los gobiernos a distintos niveles- federal, estatal y municipal- con objeto de que se vinculen los derechos vinculados al trabajo y de tipo universal con otras políticas públicas que los complementen. Sin embargo, esta alternativa no es viable en México si no se cuenta con un pilar fundamental del diálogo social como lo es la existencia de sindicatos verdaderamente representativos de los intereses de los trabajadores y con una amplia legitimidad y capacidad de convocatoria, condición indispensable para contrarrestar la preferencia de las empresas por las decisiones unilaterales que no consideran la dimensión y el impacto social de los procesos que implementan. Ante esta ausencia, no cabría más que esperar que nuevamente, como sucedió en todas las crisis anteriores por las que atravesó el país, los trabajadores terminarán pagando los más altos costos de las medidas que se tomen en las empresas y por parte de los gobiernos.

Los vaivenes económicos y las exigencias competitivas se han convertido en una mañosa justificación utilizada por el sector empresarial para precarizar condiciones de trabajo e imponer a los trabajadores organizaciones gremiales ajenas a sus intereses. La amenaza constante del despido o el cierre de la fuente de trabajo se convierten en el instrumento que inhibe la organización auténtica y el reclamo de los derechos fundamentales. Un vistazo a las denuncias presentadas ante instancias internacionales de derechos humanos y laborales y sus resoluciones acreditan un patrón sistemático de violaciones relacionadas con la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y la imposibilidad de un acceso eficaz y oportuno a la justicia a través de un tribunal laboral imparcial. Esta es la principal justificación para que los derechos laborales sean plenamente reconocidos en México como derechos humanos y tengan vías expeditas para hacerse efectivos a través de instancias nacionales especializadas, como lo es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En un país como México, en el que el acceso a la seguridad social depende a su vez del acceso al trabajo asalariado y en una gran medida de la inclusión en organizaciones de naturaleza corporativa, la tendencia a la precarización laboral y la falta de empleo formal limita la satisfacción de necesidades básicas como la salud, la educación, la alimentación y la vivienda, dejando a los trabajadores en una especie de orfandad. Es en este escenario, donde la universalidad básica adquiere gran valía, como espacio de oportunidad para los trabajadores y la población en general, además de ser una vía de fortalecimiento del mercado interno, necesario para mantener una economía nacional activa y menos vulnerable frente a los avatares de la economía mundial. En conclusión, los derechos humanos y laborales y muy particularmente la libertad de asociación, son un punto de partida para posibilitar la emergencia de actores sociales fuertes, capaces de romper este círculo vicioso y promover un reparto equitativo de los costos asociados a la actual crisis económica y un modelo de protección social universal en el marco de una nueva estrategia de desarrollo.

Protecciones básicas y modelo laboral

Los principios básicos en que se ha sustentado el modelo laboral han sido puestos en entredicho por las sucesivas crisis económicas, el proceso de globalización y la fuerte competencia en el mercado interno e internacional que de él se derivó. En realidad, gran parte de los supuestos que le dieron origen nunca han sido reales o han dejado de serlo, lo que vuelve indispensable garantizar a todos los trabajadores, asalariados o no, un mínimo de protección en forma de un ingreso de subsistencia junto a seguros de desempleo y salud, además del acceso a un sistema de capacitación permanente que permita la adaptación frente a los cambios de la demanda en el mercado de trabajo.

El propio concepto de relación laboral, entendido como la prestación de un servicio personal subordinado a cambio del pago de un salario fue construido sobre la base de la responsabilidad del patrón frente a aquella persona física que le presta un servicio. La creciente subcontratación, tercerización u *outsourcing* tiende a replantear esta relación básica. El principio de estabilidad en el empleo, entendido también como el derecho de los trabajadores a mantener una relación laboral por tiempo indeterminado cuando la materia de trabajo así lo requiera, se ve afectado por las propuestas de contratos a tiempo fijo, a prueba, de temporada o por capacitación en el contexto de una gran volatilidad en el mercado laboral. Los cientos de miles de contrataciones por honorarios como trabajadores de confianza en dependencias gubernamentales federales y locales, independientemente de cuál sea el partido que gobierne, van en el mismo sentido. Estas modalidades son parte de un conjunto de nuevas reglas de comportamiento identificadas como “flexibilidades” que se reflejan en el conjunto del modelo laboral y transforman las prácticas: se habla así de flexibilidad numérica en relación con el número de trabajadores; funcional, referida al ámbito de las actividades que corresponden a un puesto; horaria, con la distribución de la jornada de trabajo; variable en relación de sociedades productivas; y salarial, por los diversos componentes que integran el salario, una parte o su totalidad haciendo depender de comportamientos individuales, grupales o de metas obtenidas bajo el esquema de productividad. Podríamos afirmar que no hay aspecto alguno del viejo modelo laboral que no haya sido objeto de cambio en alguna dimensión, aunque, salvo por lo que se refiere al régimen de pensiones, no se hayan hecho reformas institucionales.

A diferencia de lo ocurrido en otros países de la región como Argentina, Brasil, Chile o Ecuador, estas transformaciones no se han acompañado en México de mecanismos compensatorios ante la mayor incertidumbre e inestabilidad a la que están expuestos los trabajadores, lo que explica su mayor vulnerabilidad. Al menos en esos países existen seguros de

desempleo de limitada cobertura y contenido, pero que implican el reconocimiento de que debe garantizarse un mínimo de ingresos al perder el empleo, independiente de las indemnizaciones. Además, se han hecho recientemente esfuerzos regulatorios importantes en el terreno del *outsourcing* y la tercerización en general para responsabilizar a beneficiarios de los servicios de la calidad de los empleos a lo largo de las cadenas productivas.

En el campo de la seguridad social, se transitó en los noventa de un régimen de beneficios definidos o de reparto, a uno de contribuciones definidas o cuentas individuales con un enfoque privatizador que lesiona los escasos recursos de los trabajadores en sus ahorros y jubilaciones y ha entrado en crisis, obligando a realizar fuertes transferencias de recursos públicos para sostener pensiones mínimas, como en Chile, o directamente a su estatización, en Argentina. La insistencia en extender políticas que han llevado a un estrepitoso fracaso, con un enfoque financiero que se desentiende de su dimensión social, se justifica en México con el argumento de que es la única salida para responder a las exigencias de la competitividad y la globalización, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial. Lo peor es que es esperable que con la profunda crisis económica que apenas empieza se refuercen esas tendencias y políticas, sin que exista la fuerza social organizada necesaria para revertirlas.

Las organizaciones de trabajadores han reaccionado de manera distinta frente a este proceso de cambio. Algunas se han plegado a las políticas gubernamentales y los señalamientos patronales, en virtud de que cifran su sobrevivencia en la celebración de contratos colectivos de protección patronal (es decir, que lo benefician a él en lugar de los trabajadores) o simplemente en la unilateralidad practicada por las empresas, como en el caso de las organizaciones corporativas. Otras, se resisten a cualquier transformación generando en ocasiones el riesgo de volver inviables las empresas y fuentes de empleo. Pocas tienen la fuerza y la capacidad necesarias para optar por el camino de la concertación o negociación con base en análisis objetivos de la situación de la rama de actividad, de la empresa y de los propios trabajadores, sean o no asalariados. Pero son verdaderamente excepcionales, sino inexistentes, los esfuerzos por articular la protección laboral y la protección social en torno a un modelo basado en la ciudadanía y superar el corporativismo.

En cuanto al ámbito de las relaciones obrero-patronales, para lograr un modelo de negociación profesional y responsable se requiere que los cambios no lesionen la condición personal y familiar de los trabajadores, lo que no se garantiza ni en el modelo laboral ni en el sistema de seguridad social mexicano. Para ello es menester contar con protecciones básicas, por ejemplo en materia de salud, subsistencia, seguro de desempleo y formación profesional. Al garantizarse un piso básico de protección se facilita que en un segundo nivel se logren estos acuerdos productivos; por el contrario de no existir estos medios de defensa y desarrollo los trabajadores mantendrán una resistencia permanente. Es posible observar al respecto que los países que cuentan con altos niveles de productividad y competitividad, como es el caso de los países nórdicos (por ejemplo, Dinamarca o Finlandia) disponen de gran flexibilidad laboral pero también de interlocutores legítimos junto a mecanismos de negociación y compensación que les permiten convenir modificaciones equilibradas en las relaciones laborales, atendiendo a las necesidades del mercado sin descuidar los efectos sociales de los procesos de reestructuración. En cambio, cuando la subsistencia y el acceso a la seguridad social dependen de la conservación del empleo, debido a que no existen seguros de desempleo con amplia cobertura y duración aunados a sistemas de capacitación permanente, los trabajadores y sus organizaciones deben necesariamente volverse más defensivos. Sin embargo, si la población mexicana en general llegara a gozar de protecciones básicas, representantes legítimos y mecanismos compensatorios adecuados para afrontar las diversas transiciones laborales (del empleo al desempleo o de

la vida activa a la pasiva), los acuerdos productivos que llevarán implícitas modificaciones o incluso ajustes en las plantillas laborales para darle viabilidad a las empresas no alimentarían necesariamente este tipo de dinámicas de resistencia.

Lo que no puede esperarse es que bajo las actuales condiciones del modelo laboral mexicano, centrado en la protección del puesto de trabajo a través de un ineficaz sistema de indemnizaciones por despido injustificado, un sistema de seguridad social corporativo y un bajísimo gasto social en comparación con países latinoamericanos semejantes- como Brasil o Argentina- se espere aumentar los niveles de flexibilidad laboral o llevarla a la legislación, como forma para responder a las necesidades de las empresas en el contexto de la actual crisis económica. Habrá que ver en qué medida esta vieja aspiración empresarial y de los gobiernos durante los últimos veinte años pretenderá legitimarse en las nuevas circunstancias o si por fin se entenderá la necesidad de encontrar soluciones equilibradas para dar viabilidad a las empresas sin sacrificar a los trabajadores.

La ligazón de las reformas y las políticas públicas

¿Es el modelo danés una alternativa a la flexibilidad corporativa?

Una limitante común en el análisis de las reformas laborales y en las propuestas de metas a seguir es reducirlas a temas formales o jurídicos, como si se tratara de un terreno independiente de otras realidades, igualmente en crisis. A nuestro juicio, esta tarea debería establecer de manera explícita los puentes entre la reforma laboral, la adopción de un nuevo modelo de desarrollo incluyente, las políticas sociales universales basadas en derechos exigibles y una política fiscal redistributiva. Esta ligazón de las reformas – externa e interna, como veremos- es una condición para construir consensos en torno a un cambio estructural en el mundo del trabajo que deje atrás el modelo corporativo-estatista.

Las instituciones laborales están vinculadas íntimamente entre sí por lo que debe atenderse a su carácter sistémico, lo que supone considerar no solamente los distintos equilibrios posibles entre los intereses de los trabajadores y empleadores (¿cuánta flexibilidad, cuánta protección?), sino las diversas maneras por las cuáles se puede llegar a ese equilibrio a través de la mejor combinación de derechos individuales y colectivos y políticas sociales. Ambas cuestiones deben examinarse de forma contextualizada, retomando viejas preguntas pero construyendo nuevas respuestas a los dilemas que supone regular intereses contradictorios. La comparación con otras experiencias suele ser una fuente de inspiración útil para pensar en las alternativas.

Si lo que se busca es mantener la paz laboral y la flexibilidad de que hoy se goza en los hechos, hay alternativas democráticas, basadas en el Estado de Derecho, que no solamente distan de las perversiones a que dio lugar el viejo sistema corporativo mexicano (como la subordinación de las dirigencias al gobierno en turno, la corrupción por parte de los empleadores y la simulación a todos los niveles), sino que resultan mucho más apropiadas para lograr una mejor inserción del país en la nueva economía mundial. No pocos de los países altamente desarrollados logran estos mismos objetivos a través de un sistema de negociación colectiva centralizado que hace posible la coordinación salarial sin intervención del Estado y espacios verdaderos de diálogo social en el marco de un modelo social que garantiza una protección efectiva a todos los ciudadanos.

El modelo danés- conocido como de “flexiguridad” porque combina flexibilidad con protección para los trabajadores- es una alternativa a considerar, aunque se trata de un arreglo con una larga historia que comienza a fines del siglo XIX y sufrió transformaciones a fines del siglo XX para adaptarse a las nuevas condiciones económicas asociadas a la globalización. Si bien no es posible trasladar o copiar este modelo, basado en un marco estructural (principalmente

por la mayor igualdad social) y una trayectoria histórica distantes de la que existe en América Latina, la ventaja es que combina de manera virtuosa un régimen de empleo altamente flexible (no existen indemnizaciones por despido) con relaciones laborales sustentadas en una fuerte interlocución sindical (la tasa de sindicalización es del 80%), la negociación colectiva (cubre a la totalidad de asalariados) y el diálogo social así como en políticas sociales de gran envergadura. Es el caso de las políticas de mercado de trabajo- activas, con capacitación de por vida- y pasivas, con seguros de desempleo para todos los ciudadanos bajo un sistema dual (el que corresponde a no asalariados es manejado por los municipios mientras que el de los asalariados es centralizado) con una duración máxima de cuatro años- a las que se destina el 4.5 % del PIB. Estas políticas se acompañan con políticas de educación y de salud universales. Todo ello se hace posible gracias a políticas fiscales que les permiten tener una captación fiscal de alrededor del 50% del PIB, todo lo cuál resulta en que los daneses tienen hoy la percepción de seguridad en el empleo más alta de Europa, sin que exista una sola regla que impida los despidos injustificados, y un mercado de trabajo con bajos niveles de segmentación (Jørgensen, 2008).

Exactamente lo opuesto ocurre en México y su histórica flexibilidad corporativa: acá la percepción de inseguridad es la segunda más alta de América Latina, aunque se tiene la legislación más estricta en materia de empleo y un mercado laboral altamente segmentado. Las diferencias son también marcadas por lo que se refiere a la tasa de sindicalización (10%), la debilidad y falta de legitimidad del sistema sindical, incluyendo la negociación colectiva, y el alcance y recursos destinados a las políticas de mercado de trabajo (las pasivas son prácticamente inexistentes y a las activas solamente se destina el 0.05 del PIB, con baja cobertura y escasa duración de los cursos de capacitación; Ruiz Durán, 2007). Sin duda, la baja captación fiscal en el país (menos del 15% del PIB) es un factor a considerar, pero más importante aún es el hecho de que en el caso mexicano se confió históricamente en que la existencia de una legislación laboral de alto perfil y sindicatos controlados por el gobierno eran el mejor instrumento para corregir la desigualdad en el mercado de trabajo, lo que ha llevado a un estrepitoso fracaso. De ahí la escasa importancia asignada históricamente a las políticas de mercado de trabajo, alimentadas en los años noventa con recursos condicionados por el BM y otros organismos internacionales⁴.

¿Cómo transitar en el país hacia un modelo semejante al danés, por lo que se refiere al círculo virtuoso de flexibilidad, protección y diálogo social? No cabe duda que la secuencia de las reformas necesarias que deberían promoverse tiene la mayor importancia. El primer paso tiene que darse hacia la redefinición del arreglo corporativo para reemplazarlo por nuevas formas de gobernabilidad democráticas, lo que supone replantear la relación Estado, sindicatos y empresas para volver a escuchar la voz de los trabajadores. Sin embargo, difícilmente se podrá lograr en el país una contratación colectiva de largo alcance si no existen sindicatos auténticos, con una visión estratégica que integre los intereses de los trabajadores y las empresas en torno a la promoción de la productividad y el reparto justo de sus resultados. El nivel de los salarios también está relacionado con los sistemas de concertación: si no existe poder sindical, capacidad de movilización y mecanismos de negociación eficaces difícilmente se superarán las remuneraciones básicas que la empresa busca imponer con una visión unilateral, impidiendo la conformación de un mercado interno que aliente el crecimiento económico. Una segunda fase de reformas tiene que apuntar a las políticas sociales, particularmente a las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, en tanto son una condición previa a cualquier intento de flexibilizar la legislación laboral. Los sistemas de indemnizaciones y contratos de trabajo

4 En relación a los modelos de protección laboral y social en otros países de Europa y América Latina véase Tokman, 2007.

indeterminados seguirán siendo indispensables ante la inexistencia de seguros de desempleo e igualmente lo será un derecho de huelga prácticamente ilimitado, cuando no existen mecanismos de concertación con poderes de negociación relativamente equilibrados para lograr soluciones justas a los conflictos de intereses.

La vigilancia que el Estado debe llevar a cabo para lograr el cumplimiento de las normas de trabajo depende en buena medida de la existencia de organismos de representación que coadyuven con esa tarea, pero, antes que nada, de una recuperación de las capacidades estatales de fiscalización así como de la voluntad política de acabar con la impunidad. Mientras se siga pensando que hay que tolerarla para preservar el empleo o la planta productiva, difícilmente mejorará la credibilidad de los trabajadores frente al papel de garante del Estado. Esta recuperación es asimismo una condición para lograr credibilidad respecto de cualquier reforma institucional en este y otros ámbitos: ¿cómo hacer viable el reemplazo de los derechos adquiridos por otros más acordes con las nuevas circunstancias, si no se mejora la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes y asumir plenamente sus responsabilidades?

Esta perspectiva estratégica o integral de la problemática laboral, escasamente atendida en las agendas gubernamentales y de los actores, es fundamental a la hora de repensar el viejo modelo laboral y de seguridad social y volver a restaurar un mínimo equilibrio en nuestro país. Si tomamos en cuenta el bajo nivel de la población económicamente activa con empleo formal (menos de la mitad de la PEA) y la baja tasa de sindicalización (no más del 10% de la PEA), junto al hecho de que la inmensa mayoría de contratos colectivos se firman y negocian al margen de la voluntad de los trabajadores (9 de cada 10 a nivel local) y que el sistema tripartito de administración (CNSM, etc.) y de justicia laboral son hoy espacios de unilateralidad, llegamos a la conclusión de que los retos para promover una transformación que satisfaga las necesidades de los trabajadores y de las empresas en donde laboran son sumamente complejos. Más aún lo son los retos que supone reorientar otras políticas públicas para garantizar una protección básica a todos los ciudadanos, sin excluir por supuesto la responsabilidad que corresponde a los empleadores ni contraponer los derechos de unos y otros (asalariados vs no asalariados).

En suma, la suerte del modelo laboral tiene su origen en diversas políticas que suelen estar fuera del ámbito de la negociación tradicional entre empresas y sindicatos y que nos llevan al terreno de la política pública. Tal es el caso de la recién mencionada política fiscal y, también, de la política económica, la política industrial y la política social. Un ejemplo latinoamericano puede ayudar a mostrar esta vinculación. Suele escucharse por parte del sector empresarial el reclamo de una mayor flexibilidad para determinar la duración temporal de los contratos de trabajo con el fin de ampliar la inversión y el empleo, siguiendo las cuestionadas recomendaciones del Doing Business (World Bank, 2006). Sin embargo, la experiencia en países, como Argentina, que han realizado reformas en tal dirección sin los contrapesos adecuados generó exactamente el efecto contrario. En cambio, los indicadores del mercado de trabajo mejoraron sustancialmente en términos de empleo no registrado y desempleo, cuando se realizó un viraje significativo en la política económica y se colocó en el centro la generación de empleo formal. Una combinación diferente de políticas de empleo e ingresos (aumentos sustanciales de salarios reales y jubilaciones) tuvo además efectos casi inmediatos en el fortalecimiento del mercado interno y se acompañó de altas tasas de crecimiento económico, en buena parte debido a la expansión del mercado interno. Pero en esta historia de relativo éxito no puede ignorarse tampoco el hecho de que los sindicatos volvieron a ganar en ese país protagonismo, aumentaron la agremiación y colocaron al conflicto laboral en el centro de la movilización social (Novick y Tomada, 2006, Palomino, 2008).

Conclusión

Viejos (y nuevos) problemas deben ser afrontados con propuestas innovadoras y viables, abandonando soluciones que han probado su ineficacia. La crisis actual viene a acreditar que las bases del modelo económico que ha seguido nuestro país son inoperantes en su lógica liberalizadora, dependiente del mercado, rehuyendo cada vez más la participación del Estado y la solidaridad social e intergeneracional. La revisión de las políticas centradas en el control de las variables económicas debe colocar el énfasis en la generación de empleos de calidad y revitalizar al mercado interno como motor del crecimiento, sin descuidar las exportaciones. Sin ello, ningún modelo de protección laboral y social incluyente, concebido para los ciudadanos, será viable. Sin embargo, esta crisis abre la oportunidad para discutir alternativas que permitan convocar a la sociedad en su conjunto y, especialmente, a los jóvenes, que ven bloqueadas sus expectativas en el mundo laboral y están excluidos de la protección social, al igual que una inmensa proporción de los trabajadores informales (no inscritos en la seguridad social) y que laboran dentro y fuera del sector formal.

Durante largos años se ha hecho referencia constante al proceso de globalización y a la experiencia en otros países para reformar las reglas de trabajo y de seguridad social a favor de la flexibilización y la privatización. Hoy debemos voltear la mirada hacia experiencias exitosas a favor de la inclusión social, como las que se están viviendo en los países del Conosur- Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, entre otros- o en los países nórdicos- Dinamarca, Irlanda y otros. Todas estas experiencias muestran- de una u otra forma- la necesidad de fortalecer a los estados nacionales y a los viejos actores- como los sindicatos- sin negar la importancia de los nuevos actores, emergentes de la globalización. En el campo laboral lo más importante es comprender la ligazón de sus problemas y soluciones con el resto de las políticas sociales y emprender una reforma integral que se apoye en el reconocimiento de una protección básica en materia de ingresos y salud para todos los ciudadanos y reserve un mayor espacio a la negociación y al diálogo social con interlocutores fuertes y legítimos, para determinar las condiciones de los trabajadores asalariados.

Sin ignorar que las instituciones no pueden construirse sin considerar el telón de fondo del pasado, creemos que hay que recuperar las metas- la corrección de la desigualdad social y la inclusión- pero cambiar de instrumentos adecuados a un nuevo contexto económico y político.

La reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿Hacia la cobertura universal?

Carlos Barba Solano

México se ubica entre las 12 mayores economías del mundo¹, es un país de ingresos medios altos², por el monto de su población ocupa el lugar número 11 en el mundo y el tercero de América; su población es de más de 106 millones de habitantes. Tres de cada cuatro de sus habitantes vive en áreas urbanas³ y la mayoría tiene acceso a los servicios básicos de salud, a través de las instituciones públicas (INEGI, 2008a, 2009; Frenk, Sepúlveda, Sepúlveda Gómez-Dantés y Knaul, 2003).

Sin embargo, la realidad social de este país es contrastante, históricamente algunas de sus características distintivas son la desigualdad, la pobreza, la exclusión social y la informalidad en el empleo. El ingreso ha estado tradicionalmente concentrado en muy pocas manos⁴, los niveles de pobreza afligen a casi la mitad de su población, los de pobreza extrema a la quinta parte⁵. Las desigualdades sociales son multidimensionales y se manifiestan en varios ámbitos, entre ellos: el espacial⁶, el etario, el de género y el étnico⁷. Por otra parte, la mitad de la población económicamente activa depende de ingresos generados en el sector informal (CONEVAL, 2007a; INEGI, 2009; Molyneux, 2007).

A este conjunto de desigualdades se debe sumar una aguda inequidad en el acceso a los servicios sociales, particularmente en el ámbito de la salud, donde la gama y la calidad de las intervenciones es muy desigual, a tal grado que numerosos mexicanos, pobres y ricos, eligen pagar a proveedores privados, debido al limitado acceso disponible y la baja calidad de los servicios públicos (Frenk, Sepúlveda, Sepúlveda Gómez-Dantés y Knaul, 2003).

En años recientes, esta problemática ha sido reconocida por el gobierno mexicano y para enfrentarla primero ha instaurado programas sociales orientados a ofrecer servicios de salud para los más pobres⁸ y posteriormente ha realizado una reforma a la Ley General de Salud en 2003, a través del establecimiento de una nueva institución denominada “Seguro Popular de Salud” (SP), cuya orientación oficial es contribuir a generar derechos universales⁹.

- 1 De acuerdo con el Banco Mundial, la Economía Mexicana ocupaba el lugar 12 en el ranking del PIB (en términos de paridad de poder adquisitivo [“Purchasing power parity”]). (Banco Mundial, 2008b)
- 2 Que en 2008 contaba con un PIB per cápita de más de 10 mil dólares, aunque de acuerdo con INEGI en el cuarto trimestre de ese año se colocó en 8 mil 671 dólares, debido a la crisis económica.
- 3 Sin embargo, según datos censales del año 2000, cerca del 11% de su población se encuentra dispersa en 180 000 comunidades rurales pequeñas (1-499 habitantes) (INEGI, 2000).
- 4 En 2006 el coeficiente de Gini para México fue 0.479. (INEGI, 2009)
- 5 De acuerdo con CONEVAL (2007a: Cuadro 1), en México el 47% de la población se encontraba en la pobreza en 2005; mientras el 18.2% se ubicaba en la pobreza extrema.
- 6 A escala nacional, estatal, local, regional, metropolitana, etc.
- 7 De acuerdo con el Banco Mundial entre la población indígena, la pobreza disminuyó muy levemente en el período 1992-2002, al pasar de un 90% a un 89,7%. (<http://web.worldbank.org>)
- 8 Como Progres- Oportunidades, creado en 1997 y reconocido como uno de los ejemplos más exitosos de programas de transferencias monetarias condicionadas en el mundo.
- 9 La aspiración de esa reforma fue rediseñar el Sistema de Salud para lograr la cobertura universal, para hacer efectivo el derecho constitucional a la protección de la salud y para garantizar dicho derecho con base en las necesidades de los ciudadanos, independientemente de su nivel de ingreso, lugar de residencia, origen étnico o condición laboral.

En ese contexto, me propongo justamente determinar si la reforma puede valorarse como un paso importante hacia la universalización que promete. Los objetivos específicos de este capítulo son determinar: (1) cuál es el modelo real de esta reforma; (2) si ésta está cumpliendo con la expectativa de crear un sistema de acceso universal a la salud en México; (3) si contribuye a crear un sistema de salud integral; (4) si ofrece derechos de la misma calidad para todos los ciudadanos.

Para ello, este capítulo se divide en varias secciones, en la primera se discute conceptualmente el proceso de universalización en los campos de la política social y de las políticas de salud; en la segunda se presenta el paradigma dominante en materia de reformas de salud en América Latina; en la tercera se analiza las características históricas del sistema de salud mexicano; en la cuarta se define el contexto demográfico, financiero y social que dio origen a la transformación del sistema de salud; en la quinta se presentan las principales características del nuevo sistema; en la sexta se intenta responder las preguntas formuladas líneas arriba. Por último, en las conclusiones se reflexiona sobre las limitaciones, los dilemas y las posibilidades abiertas por esta reforma.

De la cobertura universal al universalismo

Un equívoco bastante común es confundir el proceso de expansión de la cobertura de un servicio social, es decir, una tendencia hacia la “cobertura universal”, con el avance significativo de un sistema de bienestar hacia un modelo universalista en materia de derechos sociales.

Se puede alcanzar la cobertura de la mayoría de la población residente en un país de diversas formas: (1) Gradualmente, estableciendo derechos desiguales para distintos estratos de la población, como ocurre en el caso de los regímenes conservadores europeos (Lautier, 2001). (2) A través de una división muy acusada entre: a) las instituciones de seguridad social, que ofrecen derechos a quienes pagan por ellos a lo largo de su vida laboral; y b) los programas de *welfare* y *workfare* para los más pobres, que son de corte asistencial y no otorgan derechos a sus beneficiarios, como ocurre en el caso de los regímenes liberales (Skocpol, 1995). (3) En un solo momento, instituyendo derechos equivalentes para todos los ciudadanos, como ocurre en el caso de los regímenes universalistas del Reino Unido¹⁰ o los escandinavos (Esping-Andersen, 1990).

Mientras en el caso de los regímenes conservadores el resultado del proceso de ampliación de la cobertura es un esquema jerarquizado de derechos y garantías que puede tender a alcanzar una cobertura universal pero no una igualdad de derechos sociales; en el caso de los regímenes residuales el resultado de esa expansión es una matriz que sólo justifica la acción pública cuando los individuos son incapaces de garantizar su propia sobrevivencia. En este último caso se puede también alcanzar una cobertura universal pero el resultado es un dualismo, donde el tema de la seguridad es en buena medida un asunto de mercado y el de la pobreza un asunto de asistencia pública (Esping-Andersen, 1990).

Por lo contrario, en el caso de los regímenes universalistas, alcanzar dicha cobertura supone garantizar un nivel mínimo de servicios sociales para todas las categorías y grupos sociales, es decir, para todos los ciudadanos. Esto significa otorgar beneficios con calidad homogénea y adecuada y enfatizar que éstos deben ser operados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, como derechos garantizados por el Estado (Ibídem)¹¹.

10 Antes de la reforma tatcherista.

11 Es muy común que esta perspectiva se relacione con la visión de Titmuss (1968), para quien el principio de universalismo supone evitar estigmatizar a los usuarios, dicho autor señala que “Al propósito de hacer disponibles y accesibles los servicios sociales a toda la población de tal forma que no envuelvan a sus usuarios en ninguna humillación o pérdida de estatus, dignidad o auto respeto. No debe haber ningún sentido de inferioridad, pauperismo, vergüenza o estigma en el uso de un servicio provisto públicamente, ni atribución de que uno es hecho o convertido en una carga pública” (Titmuss, 1968: 129. La

Universalismo no ha significado uniformidad en todo el mundo, porque la definición de las necesidades que deben ser atendidas ha sido producto de luchas sociales y políticas y no de criterios puramente normativos. Lo que ha hecho que la definición de los alcances de los beneficios otorgados sea algo abierto y ligado a los procesos de democratización de distintos países¹² (Ginsburg, 2003: 94; Esping-Andersen, 1990: 67-69).

La postura universalista clásica considera que la cobertura universal no se alcanza a través de un proceso de focalización, ni de prueba de medios. Sin embargo, en la actualidad se piensa que esa noción de universalismo es inadecuada debido a su falta de sensibilidad ante una serie de agudas desigualdades sociales, regionales, de género, étnicas..., que exigen un tratamiento específico no estandarizado. Esto ha implicado una fusión de criterios universalistas y focalizados, aunque no necesariamente la aceptación de la prueba de medios. Esta clase de universalismo atenuado supone una mayor sensibilidad a los entornos donde las políticas impactan, pero no renuncia a la construcción de derechos equivalentes para todos (Baldock, Manning y Vickerstaff, 2007: 694).

Esta perspectiva es compatible con la de Esping-Andersen (1990), para quien el universalismo promueve igualdad de estatus, igualdad de derechos, esto es, que cada ciudadano cuente con similares derechos, independientemente de las posiciones de clase o de mercado. Esto significa que los sistemas universalistas cultivan una solidaridad interclasista. Esping-Andersen señala que los alcances de esa solidaridad sólo pueden establecerse históricamente. Sin embargo, hay un punto crucial: evitar el dualismo, es decir, impedir que los pobres dependan del Estado y los no pobres del mercado. Esto sólo puede alcanzarse ofreciendo la misma calidad en los servicios, una calidad que se acerque a la que esperan obtener las clases medias, lo cual es también estratégico para lograr su apoyo político a este tipo de políticas (Esping-Andersen, 1990: 25-26, 31).

La perspectiva universalista en el ámbito de la salud

En el caso particular de América Latina, asumir una perspectiva universalista en el ámbito de la salud implica empezar por considerar la aguda transición epidemiológica que han experimentado los países que integran esta región. Por ello, las reformas orientadas por esta perspectiva tendrían que plantear una ampliación del espectro de problemas de salud considerados como prioritarios, limitándose no sólo a enfermedades transmisibles, desnutrición y problemas de salud reproductiva, sino a factores de riesgo relacionados con enfermedades crónicas (tabaquismo, sedentarismo, dieta inadecuada, etc.), lesiones por violencia y accidentes de tránsito.

Para algunos autores, la extensión de cobertura gratuita o subsidiada a los pobres o excluidos a través de programas de transferencias condicionadas de ingresos o de mecanismos de aseguramiento para los más pobres son el camino correcto, pues afirman que de lo que se trata es de reducir la desigualdad en el acceso a la salud y de buscar que el costo de estos servicios sea financiado por quienes pueden pagarlo, privilegiando a quienes no tienen capacidad de pago (Medici, 2006).

Sin embargo, quienes asumen la perspectiva del universalismo, aún en una versión básica¹³, consideran que se debe lograr no sólo una ampliación de la cobertura y una

traducción es mía). Esta perspectiva está conectada también con una postura filosófica que insiste en que el conocimiento, la verdad, los valores morales son los mismos para todas las personas en todos los tiempos; y que hay necesidades de bienestar de carácter universal. Esta postura contrasta con el relativismo social (Baldock, Manning y Vickerstaff, 2007: 708).

12 En América Latina, por ejemplo, se habla ahora de “universalismo básico”...

13 Propuesta desarrollada por una serie de autores como Carlos Molina, Fernando Filgueira, Jorge Papadópolos y Federico Tobar, quienes sostienen que para hacer frente a los déficit sociales que arrastra América Latina hace falta una cobertura de prestaciones sociales básicas de alcance universal, con carácter de derecho de ciudadanía, cuya calidad y usufructo esté garantizado por el Estado (Ver: Molina, 2006a).

perspectiva progresiva, sino una cobertura universal de beneficios imprescindibles, con calidad homogénea y adecuada, que deben ser otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía (Tobar, 2006).

La idea de universalismo básico implica un cierto nivel de focalización, pero no se trataría de focalizar en personas con determinadas características, sino en servicios que atiendan el perfil de necesidades de los más pobres. Se buscaría un universalismo incremental cuya intención sería concretar el derecho efectivo a la salud para todos los ciudadanos de un mismo país, no necesariamente a través de un solo sistema, pero sí a través de tratamientos equivalentes, basados en un mismo modelo de atención para todos y en estándares de calidad homogéneos. Lo que se buscaría no sería la creación de mercados sino garantizar respuestas adecuadas frente a amenazas a la salud (Tobar, 2006).

El paradigma hegemónico de reforma en América Latina

En América Latina, una característica compartida por numerosos países es que los derechos a la salud suelen ser reconocidos constitucionalmente, pero no se cumplen adecuadamente porque existen serios problemas de acceso, equidad y calidad de las políticas y servicios de salud y grandes brechas entre ricos y pobres.

A lo largo del siglo XX el modelo hegemónico para ampliar la cobertura ha sido la consolidación de esquemas de protección diferentes para el sector asalariado formal, los sectores de mayores ingresos y los sectores vulnerables sin acceso a los otros dos sistemas, lo que dio origen a un pluralismo fragmentado (*Ibid.*).

Sin embargo, la crisis del trabajo formal en conjunción con los programas de estabilización económica hizo retroceder este modelo, limitando su expansión en las dos últimas décadas. La respuesta fue un intento de reforma basado en una estrategia de descentralización y privatización, la intención era desmonopolizar la provisión de servicios, abriendo espacio para los seguros privados, distinguiendo entre financiamiento y provisión, aseguramiento y administración, dirección y regulación; expandiendo la cobertura, particularmente en el ámbito de los servicios básicos, reduciendo las desigualdades regionales, enfatizando los subsidios públicos a la demanda no a la oferta, focalizando en los más pobres, etc. (Mesa-Lago, 2007).

La reforma conceptualizó al Estado como garante de flujos financieros estables, no necesariamente como proveedor de servicios. Las ideas fundamentales fueron: mezclar los servicios públicos y privados, focalizar las acciones públicas en la población no asegurada, consolidar mercados o cuasi-mercados de salud, descentralizar los servicios de salud pública, desarrollar seguros competitivos y restringir los seguros públicos para la población más pobre o vulnerable.

Sin embargo, las reformas realizadas durante los años 90 no fueron efectivas para implementar la salud universal en la región. Los datos indican que las inequidades por nivel de ingreso y entre países se mantuvieron, que persistieron las desigualdades nutricionales, en las tasas de mortalidad infantil, en la cobertura del ciclo completo de vacunación, en la atención prenatal y los partos, en la mortalidad materna, así como en las tasas de cobertura de los servicios de salud¹⁴. Los datos también señalan la persistencia de la exclusión por cuestiones socioculturales (raciales y étnicas) o por discapacidad; al igual que una gran heterogeneidad en el acceso a los servicios de salud (Medici, 2006: 253-264).

14 Se recomienda revisar los datos aportados por Medici (2006), cuadros 9.4, 9.5, 9.6, 9.8, 9.9 y 9.11

El viejo sistema de salud mexicano

Como ocurre en muchos otros países de América Latina, el derecho a la protección de la salud está inscrito en la Constitución Política de México, pero en ella no se precisa cómo garantizarlo. Históricamente, las instituciones públicas dedicadas a esa tarea han estado segmentadas en dos subsistemas: los servicios de seguridad social¹⁵ y los servicios para quienes no son derechohabientes, a quienes se denomina “población abierta”, esto significa que en el caso mexicano la tendencia predominante también ha sido el pluralismo fragmentado.

Hasta antes de la reforma a la Ley General de salud en 2004, los derechos a la seguridad social tenían un carácter obligatorio sólo bajo relaciones formales de trabajo, mediante la celebración de un contrato con las instituciones responsables. Las dos más importantes, que agrupan al 98% de los asegurados¹⁶, son: (1) El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que brinda servicios a los trabajadores del sector privado; y (2) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que atiende a los empleados del gobierno federal¹⁷.

En el año 2000, en el Censo de Población y Vivienda, 40 de cada 100 mexicanos declararon tener derecho a los servicios médicos que brindan esas instituciones. El otro 60%, constituye la población no asegurada, atendida principalmente por la Secretaría de Salud¹⁸.

Esta gruesa desigualdad en la protección de la salud es agravada por grandes desigualdades regionales. Esto salta a la vista si se compara la región más rica de México, con la más pobre¹⁹. Mientras a finales de la década de 1990 en la región Noreste²⁰ (la más rica) el 52% de la población era derechohabientes de los seguros de salud públicos y el presupuesto per cápita en salud era de 1277 pesos²¹; en la región Pacífico Sur²² (la más pobre) sólo el 16% estaba asegurado y el presupuesto per cápita en salud era más de 2 veces menor que en el caso anterior²³ (Gutiérrez, 2002: Cuadro 2).

De hecho, la característica fundamental del sistema de salud mexicano ha sido un acceso muy inequitativo a los servicios que ofrece. Ello ha llevado a la conformación de al menos cuatro estratos: (1) Una pequeña parte de la población capaz de pagar atención privada; (2) los derechohabientes de los seguros públicos; (3) aquellos que no cuentan con un seguro público y son atendidos por la Secretaría de Salud o el IMSS; y aproximadamente diez millones de personas (aproximadamente el 10 % de la población) sin acceso a ningún servicio de salud (Laurell, 2001: 74; Gutiérrez, 2002: 83-86; Banamex Actival, 1998: 285).

15 Que a su vez se encuentran segmentados en varios sistemas dedicados a proteger a los empleados privados, a los empleados públicos, a las fuerzas armadas, a los trabajadores de Petróleos Mexicanos, etc.

16 De acuerdo con datos del Censo de 2000.

17 Y una serie de institutos especiales encargados de otorgar servicios y prestaciones a los trabajadores de algunas dependencias específicas del Estado (Petróleos Mexicanos, las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional).

18 El censo de 2000, en particular la encuesta probabilística aplicada en más de dos millones de hogares, arrojó cifras de aseguramiento en instituciones de seguridad social de 39.8%: 33% corresponde al IMSS y 5.99% al ISSSTE. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (2007) en 2005 las instituciones de seguridad social cubrían a 55 millones de trabajadores asalariados del sector formal. El IMSS aseguraba a 44.5 millones, el ISSSTE a 10.6, PEMEX a 700 mil y las fuerzas armadas y la Marina a 600 mil. (OPS, 2007: 538)

19 Usaré datos oficiales de 1997

20 Integrada por los estados de Nuevo León y Tamaulipas, con una población de 6.5 millones, el 89% de carácter urbano, con las más bajas tasas de natalidad, y donde se ubican los principales grupos industriales del país (Gutiérrez, 2002: 77).

21 Pesos de 1997.

22 Integrada por los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con una población de 10 millones, el 53% de origen rural, con altas tasas de natalidad, y donde predominan actividades primarias, donde el 25% de la población es indígena y el 24.5% es analfabeta (Gutiérrez, 2002: 78).

23 583 pesos.

A pesar de esta segmentación social, entre los años 50 y 90 el incremento de la cobertura del sistema de seguridad social fue muy superior a la tasa de crecimiento poblacional. La cobertura creció en promedio 10% durante los años 60 y 70, frente a un 3% de la población; y alrededor de 5% durante los ochenta, cuando la población crecía a un 2% anual. Así llegó a un punto máximo de protección: el 56% de la población en 1990 (Banamex- Actival, 1998: Cuadro 2.5; Laurell, 2001: 74). Esto a pesar de que el gasto público en salud era muy bajo: 2.6 como porcentaje del PIB en 1992, 122 dólares per cápita, y se redujo para 1996 a 2.2 del PIB y 88 dólares respectivamente (Funsalud, 1997).

De cualquier manera, este proceso limitado de universalización fue interrumpido paulatinamente, el deterioro del Sistema de Salud inició durante los años ochenta (años de crisis económica), cuando el gasto per cápita cayó a la mitad para la seguridad social y un 60% para los servicios a los no asegurados²⁴. Aunque el gasto se recuperó durante los años noventa, volvió a caer después de la crisis económica de 1995. A contra corriente, los servicios de salud privados tuvieron un relativo auge y para 1995 cubrían ya a 1.67 millones de familias²⁵ (*Ibid.*: 75-76).

De acuerdo con los indicadores más usados para evaluar las condiciones colectivas de salud, parecería que el deterioro del sistema no alteró un patrón de mejoramiento constante, pues las tasas de mortalidad general cayeron 5.8 a 4.5 por cada mil habitantes entre 1982 y 1997, mientras la mortalidad infantil disminuyó de 34.4 a 17.5 por cada mil niños nacidos vivos (Secretaría de Salud, 2001).

Sin embargo, como lo señala Asa Cristina Laurell, esta tendencia aparentemente contradictoria se debe matizar, pues de 1983 en adelante la disminución de la mortalidad se hizo más lenta y se estancó entre 1991 y 1997²⁶, la misma trayectoria se repitió en el caso de la mortalidad infantil²⁷ (Laurell, 2001: 69; Banamex Actival, 1998: Cuadro 5.4).

Adicionalmente algunos indicadores de desigualdad en la atención a la salud contradicen claramente la idea de avances significativos en el tema de la equidad. Así, por ejemplo, las muertes causadas por desnutrición, que hablan de pobreza absoluta, empezaron a aumentar a partir de 1982 hasta 1988²⁸, para luego disminuir lentamente a lo largo de los años noventa, sin llegar a su nivel anterior²⁹. Además las muertes perinatales, que indican falta de acceso a cuidados médicos adecuados, prácticamente se mantuvieron inalteradas entre 1990 y 1997³⁰ (Laurell, 2001: 70).

Laurell sintetiza la desigualdad en el campo de la salud señalando que la probabilidad de que un niño o niña muera durante sus dos primeros años de vida es tres veces mayor para niños de familias campesinas y dos para los que pertenecen a familias obreras, que para los que integran a las familias de clase media. Además la brecha en la esperanza de vida entre un jornalero agrícola y un profesionista acomodado es de 13 años (*Ibid.*: 72).

La inequidad se manifiesta de manera extrema en el caso de los indígenas. De acuerdo con un estudio reciente, la atrofia del crecimiento (estatura/edad) es casi tres veces más común entre los niños indígenas que en el resto³¹. Además, en el año 2000 mientras la seguridad social

24 Entre 1982 y 1987.

25 Aproximadamente 6 millones de personas.

26 Entre 1982 y 1991, la mortalidad general se redujo de 5.8 a 4.8 y sólo de 4.8 a 4.5 entre 1991 y 1997. (Laurell, 2001: 69; Banamex- Actival (1998: Cuadro 5.4)

27 Entre 1992 y 1996, la mortalidad infantil se redujo de 18.8 a 16.9. Banamex- Actival (1998: Cuadro 5.4)

28 Pasando de 5 por cada mil nacidos vivos en 1982 a 11 o 12 en 1988. (Laurell, 2001: Gráfica 1)

29 En 1981 eran 4 por cada mil nacidos vivos, en 1997 eran 5. (*Ibid.*)

30 Aproximadamente 8 por cada mil nacidos vivos. (*Ibid.*)

31 Sólo el 14% de los niños no indígenas padece ese problema, frente al 44% de los indígenas (Hall y Patrinos, 2005).

incluía al 47% de la población no indígena, solamente abarcaba al 17% de la población indígena (Hall y Patrinos, 2005).

El breve recorrido que hemos realizado muestra que una reforma orientada a superar la inequidad en el campo de la salud no sólo estaba justificada, sino que era urgente. Sin embargo, para comprender las características que adquirió es necesario analizar primero el contexto en el que se produjo.

El contexto demográfico: la transición epidemiológica

México es un país caracterizado por un alto grado de desigualdad social, que en el ámbito de la salud se ha complejizado debido a una transición epidemiológica prolongada y heterogénea (Naciones Unidas, 2005), que está sumando nuevos aspectos a los patrones tradicionales de enfermedad, discapacidad y muerte. Desde hace décadas México ha estado experimentando un cambio dramático: de un perfil epidemiológico asociado con la pobreza en áreas rurales, al predominio de las enfermedades crónicas típicas de poblaciones urbanas y en proceso de envejecimiento³².

Acorde con una larga trayectoria dual en materia de bienestar³³, México encara ahora una doble carga: (1) Por un lado, una agenda inconclusa en lo correspondiente al control de infecciones, desnutrición y problemas de salud reproductiva³⁴. (2) Por el otro, los retos emergentes representados por las enfermedades crónicas, como la diabetes o las enfermedades cardíacas o del hígado³⁵, los trastornos mentales y el problema creciente de las lesiones y la violencia³⁶.

Sin embargo, el financiamiento de la salud no ha reflejado esta cambiante realidad. En 2004, en el momento de la creación del Seguro Popular, México invertía únicamente 5.8% del PIB en salud, equivalente a 357 dólares per cápita. Este nivel de gasto en salud es notablemente más bajo que el 14% del PIB que se invierte en los Estados Unidos de América, equivalente a 4,500 dólares per cápita en el 2000, e incluso menor que el 6.1% del PIB que se invierte en promedio en América Latina (Secretaría de Salud, 2004a).

32 Esto no es muy sorprendente porque de acuerdo con CONAPO en México aproximadamente el 65% de la población es urbana.

33 Durante el período comprendido entre 1940 y 1982 germinaron las figuras centrales del régimen de bienestar mexicano. A lo largo de esos años la política social empezó a concebirse como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente, por ello se reorientó hacia el medio urbano y hacia los grupos sociales que apoyaban el proyecto económico estatal. Durante esos años el sistema del seguro social funcionó como eje para articular una coalición distributiva de carácter regresivo, integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, políticos y funcionarios públicos. En ese contexto económico y político se desplegó un complejo sistema de bienestar concebido, desde un punto de vista social, como un mecanismo suplementario y corrector del modelo de industrialización. Sin embargo, la articulación entre ambos elementos agudizó la desigualdad social, debido a que: en el medio urbano protegió y otorgó derechos sociales a los trabajadores masculinos, adultos, formales y organizados, así como de los empleados públicos y las clases medias; en el medio rural generó una desafiliación sistemática de los sectores campesinos; en el medio urbano ofreció una discreta asistencia social a los trabajadores informales; y en el caso de la población indígena reprodujo la tradición histórica de excluirla del acceso a las instituciones y bienes y servicios sociales. Considerando estas tendencias, el régimen mexicano puede caracterizarse como dual, porque, sólo ofrecía protección social a los sectores urbanos y formales, mientras asistía, desafiliaba o excluía al resto de la población (Barba, 2003, 2005, 2006 y 2007).

34 Problemas relacionados con la pobreza.

35 Asociados con factores de riesgo como el tabaquismo, el alcoholismo y la obesidad.

36 Una realidad que con frecuencia se pasa por alto en la búsqueda de la equidad es que los problemas que sólo afectan a los pobres, como muchas infecciones comunes y la desnutrición, ya no son los únicos problemas de los pobres, quienes también muestran las tasas más elevadas de muchos padecimientos no transmisibles, trastornos mentales, lesiones, violencia, tabaquismo, obesidad y otros factores de riesgo. Como afirma Julio Frenk: en salud, somos víctimas de nuestros propios éxitos. El mejoramiento de las condiciones básicas de salud echa a andar la transición epidemiológica al incrementar la sobrevida infantil que permite alcanzar edades en las que las enfermedades no transmisibles son más prevalentes. Dado que la velocidad de este cambio está distribuida en forma desigual entre los diferentes grupos sociales, la población acaba por enfrentar una doble carga de enfermedad. (Frenk, 2007: 16)

Antes de la reforma de la Ley General de Salud de 2004, el sistema de salud no estaba a la altura de las crecientes presiones financieras impuestas por esta doble carga, pues la mitad de la población, conformada por los trabajadores por cuenta propia, los desempleados y a aquellos que estaban fuera del mercado laboral o que trabajaban en el sector informal de la economía no contaban con seguridad social.

En estas condiciones, como lo reconocía Julio Frenk, Secretario de Salud durante el gobierno de Vicente Fox, la carencia de atención médica se convertía en un factor de empobrecimiento para las familias como consecuencia de los gastos destinados a la atención de su salud, incluyendo los medicamentos, derivados de la falta de protección pública³⁷ (Frenk, 2007: 16-18).

El contexto financiero

Oficialmente (Secretaría de Salud, 2002a, 2004a), se reconoce que la segmentación del sistema de salud y las transiciones epidemiológica y demográfica provocaron cinco grandes desequilibrios financieros que demandaban una reforma estructural:

1. *Desequilibrios de nivel*, pues el nivel de gasto que México destinaba a los servicios de salud era muy bajo. Mientras México destinaba 5.8% del PIB a la salud, equivalentes a 375 dólares per capita, países con un nivel de desarrollo similar como Chile, Colombia y Uruguay dedicaban respectivamente 7.2, 9.6 y 10.9% del PIB a esa materia, al tiempo que el promedio latinoamericano era de 6.9% (Secretaría de Salud, 2002a, 2004a).
2. *Un desequilibrio en el origen de los fondos dedicados a la salud*, pues mientras en los países desarrollados la salud suele ser financiada con recursos predominantemente públicos, en México más de la mitad de los recursos para la salud son privados y provienen del bolsillo de las familias³⁸.
3. *Un desequilibrio de distribución*, imputable a la segmentación del sistema de salud mexicano, que favorecía la concentración de los recursos en las instituciones de seguridad social³⁹.
4. *Un desequilibrio en el esfuerzo estatal*, ya que en términos generales los estados con más necesidades de salud eran los que menos recursos públicos recibían⁴⁰.
5. *Un desequilibrio en el destino de los recursos*, ya que el sector salud dedicaba cada vez más recursos al pago de la nómina y cada vez menos recursos al gasto de inversión⁴¹.

De acuerdo con la Secretaría de Salud, la reforma permitirá superar los problemas que obligaron a su implantación⁴².

37 Frenk señalaba también una contradicción evidente en la política social mexicana: por una parte, se estableció al Programa Oportunidades como eje de esa política para impulsar a las familias pobres a invertir en el capital humano de sus hijos a través de transferencias en efectivo; por otra, los beneficiarios dedicaban una proporción significativa de dichas transferencias para financiar la atención de aquellos padecimientos que no se contemplaban en el paquete básico de intervenciones ofrecido por el programa, el cual se enfocaba más a los patrones pretransicionales de la carga de enfermedad. (Frenk, 2007: 18)

38 Esta situación no es tan grave en países latinoamericanos como Colombia y Costa Rica, donde el gasto de bolsillo asciende respectivamente a 29 y 27% del gasto total en salud. Como lo reconoce la propia Secretaría de Salud este tipo de gasto rompe con un principio básico de justicia en salud que señala que los individuos deben aportar de acuerdo con su capacidad de pago y recibir servicios en función de sus necesidades. El gasto de bolsillo invierte esta regla al obligar a los individuos a aportar según sus necesidades (el más enfermo paga más) y recibir servicios según su capacidad de pago. El gasto de bolsillo, además, expone una gran vulnerabilidad a las familias, debida a pagos excesivos que son imposibles de anticipar. De hecho, se calcula que anualmente más tres millones de familias mexicanas incurrir en gastos catastróficos o empobrecedores por motivos de salud (Secretaría de Salud, 2002a, 2004a).

39 En el rubro de atención médica, el gobierno federal asignaba 1.5 veces más recursos per cápita a la población derechohabiente que a la población no asegurada (*Ibid.*).

40 Este hecho es agravado por abismales diferencias en las contribuciones de los estados a la salud pública. Hay gobiernos estatales que asignan a la salud hasta 119 veces más recursos per capita que las entidades federativas que menos contribuyen con recursos propios a este sector.

41 Hecho que influía negativamente en la ampliación de la infraestructura y en el equipamiento de las unidades.

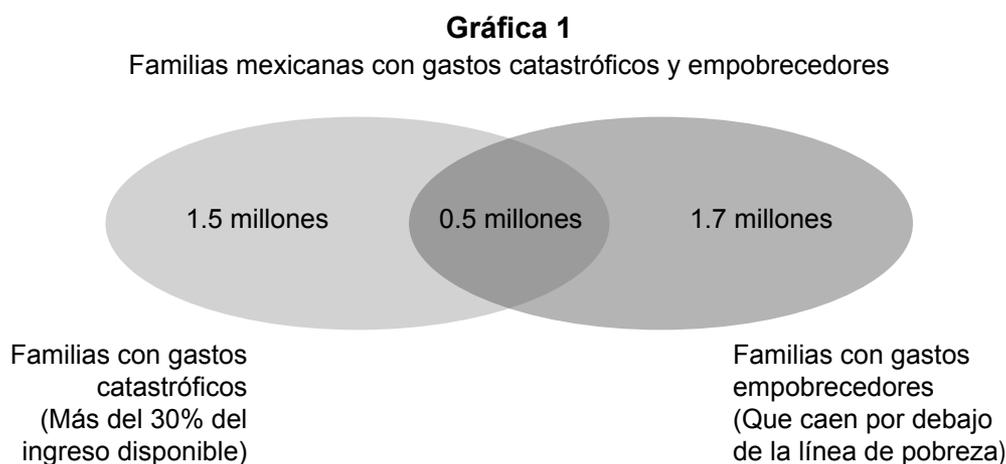
42 (1) Incrementar la inversión en salud, por lo menos hasta alcanzar al promedio latinoamericano; (2) lograr que en el mediano

El contexto social: la vulnerabilidad

A nivel social, la reforma fue pensada para atender al 57% de los hogares mexicanos no derechohabientes. En este tipo de hogares cuando alguno de sus miembros presenta enfermedades severas se ven obligados a pagar de sus bolsillos por la consulta, los estudios diagnósticos, los medicamentos, las intervenciones terapéuticas y la hospitalización.

Esto les expone a sufrir gastos catastróficos (definidos como aquellos gastos en salud superiores al 30% de la capacidad de pago, que a su vez se define como el ingreso familiar disponible una vez descontado el gasto dedicado a la alimentación); o gastos empobrecedores (definidos como los que empujan a los hogares por debajo de la línea de pobreza, independientemente de su monto).

Según cálculos recientes, casi 4 millones de hogares mexicanos incurren en gastos catastróficos y empobrecedores por motivos de salud (Gráfica 1).



Fuente: Secretaría de Salud (2006a: Figura 1)

Características del Nuevo Sistema

En ese escenario, el nuevo Sistema de Protección Social de Salud (SPSS) busca extender el aseguramiento en materia de salud a través de la creación de un sistema que, se afirma, integrará tres seguros públicos⁴³; dos existentes desde hace décadas: (1) El Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS; y (2) El Seguro Médico del ISSSTE, y uno recién creado: el Seguro Popular (SP), para los trabajadores no asalariados y los desempleados.

El proyecto de esta reforma era crear en un lapso de 7 años un sistema nacional de seguridad social en salud. En esta óptica, al SP podría vérselo como un vehículo financiero que permite la contratación de médicos de cualquiera de los otros dos seguros (Frenk, 2007: 20-21).

La estructura financiera del nuevo sistema

Como puede observarse en el cuadro 1, en el esquema del SPSS los tres seguros cuentan con una estructura financiera tripartita, similar a la del IMSS. En el caso del ISSSTE, el cambio principal consiste en distinguir entre las obligaciones del gobierno federal como empleador y lo

plazo el gasto público constituya la principal fuente de recursos; (3) alcanzar una mayor equidad financiera entre los distintos seguros públicos; (4) conseguir una mayor equidad geográfica y una mayor transparencia en la asignación y uso de los recursos; (5) un compromiso más equitativo por parte de los gobiernos estatales en el financiamiento de la atención a la salud de las familias afiliadas al SPS; (6) realizar una mayor inversión y mejorar la asignación de ésta en función de las necesidades de salud de la población. (Secretaría de Salud, 2006a)

43 Que protegen a sus derechohabientes y sus familias.

Cuadro 1
Arquitectura financiera del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS)

Seguros Públicos	Aportadores		
	Derechohabientes	Patrones	Cuota Social
Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS	Obrero	Patrón	Estado Nacional
Seguro Médico del ISSSTE	Empleado	Gobierno Federal	Estado Nacional
Seguro Popular de Salud	Familia	Gobierno Estatal Gobierno Federal (aportación solidaria)	Estado Nacional

Fuente: Secretaría de Salud (2006a: Cuadro 1)

que debe ser una aportación uniforme del Estado nacional al aseguramiento de cada ciudadano (cuota social). (Cuadro 1)

El SP también se financia de manera parecida: primero, una aportación del Estado idéntica a la del IMSS y el ISSSTE; segundo, una aportación solidaria que⁴⁴ es cubierta por los gobiernos estatales y federal; tercero, una aportación familiar⁴⁵ para obtener el derecho a la seguridad social, la cual es proporcional a la capacidad de pago de cada hogar⁴⁶ (Secretaría de Salud, 2006a: 12).

La aportación solidaria estatal mínima equivale a la mitad de la cuota social⁴⁷. La aportación solidaria federal equivale a 1.5 veces la cuota social⁴⁸. Finalmente, la aportación familiar es proporcional a la condición económica de los hogares afiliados, siendo de cero para las familias ubicadas en los deciles I y II de la distribución de ingreso monetario en México.

Características y beneficios del Seguro Popular

El Seguro Popular fue concebido como un seguro público y de afiliación⁴⁹ voluntaria⁵⁰, aunque el núcleo de protección se consideran las familias⁵¹. El SP ofrece un paquete explícito de servicios de salud consistente en 255 intervenciones y garantiza el surtimiento de 307

44 En lugar de la cuota patronal.

45 Análoga a la cuota obrera y de los empleados públicos.

46 Es importante resaltar el papel que juega la aportación del Estado nacional, por cada persona afiliada al IMSS, el Estado ha venido contribuyendo desde 1997 con el valor actualizado de 13.9% de un salario mínimo general anual del Distrito Federal que se ajusta periódicamente según la inflación (En el momento actual esta cuota equivale aproximadamente a 2400 pesos por cotizante por año, es decir unos 222 dólares anuales). Esta cuota había estado limitada a los trabajadores del sector privado formal de la economía, lo que había producido que los asegurados del IMSS recibieran casi dos veces más recursos públicos que la población no asegurada. Con la reforma a la Ley General de salud, esta cuota social beneficiará también a los afiliados al SP.

47 Alrededor de 1 200 pesos por cotizante al año, lo que equivale aproximadamente a 111 dólares.

48 Alrededor de 3 600 pesos por cotizante al año, lo que equivale a 333 dólares.

49 Los requisitos generales de afiliación al Seguro Popular más importantes son no ser derechohabiente de la seguridad social, (IMSS, ISSSTE, PEMEX, etc.) y solicitar voluntariamente la afiliación. También se requiere cubrir la cuota familiar y entregar la copia de algún documento que contenga el número de folio de beneficiario de algún programa de combate a la pobreza extrema del Gobierno Federal. (Secretaría de Salud, 2006d)

50 La naturaleza voluntaria del proceso de afiliación es una característica esencial de la reforma que pretende democratizar el presupuesto y constituir un incentivo para fortalecer el sistema de atención a la salud, así como proveer servicios de la mejor calidad posible, ya que sólo se reafiliarán las familias satisfechas con los servicios recibidos.

51 La unidad de protección del Seguro Popular es el núcleo familiar, integrado por el titular, su cónyuge, sus descendientes directos menores de 18 años y/o sus hijos solteros de 18 a 25 años que cursen la educación media superior o superior, hijos discapacitados dependientes y sus ascendientes directos mayores de 64 años, dependientes económicos que vivan en el mismo hogar. También pueden afiliarse voluntariamente las personas mayores de 18 años de manera individual, pagando únicamente el equivalente al 50% de la cuota familiar que corresponda al nivel socioeconómico de su hogar.

medicamentos. Este seguro fue creado para superar la brecha existente entre derechohabientes de la seguridad social y los que no lo son. Pretende reducir el riesgo de sufrir gastos catastróficos o empobrecedores que enfrentan las familias vulnerables (Secretaría de Salud, 2006d).

Este SP ofrece acceso igualitario a la atención médica, trato digno y atención de calidad. También promete brindar portabilidad de beneficiarios y de atención médica a todos sus asegurados⁵², a través de una tarjeta de afiliación, en todos los centros de salud y hospitales del SPSS a nivel nacional (*Ibid.*).

Los servicios que ofrece se dividen en *servicios esenciales* y *servicios de alto costo*. Los servicios esenciales conforman el Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES)⁵³, que incluye el 98% de todas las intervenciones previstas y el total de los medicamentos garantizados. Estos se ofrecen en unidades de atención ambulatoria y hospitales generales, y se financian con recursos que se concentran en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona (FASSA-P).

Por su parte, los servicios de alto costo se ofrecen en hospitales de especialidad y se financian a través del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC)⁵⁴. Sin embargo, no se establece con claridad cuáles servicios serán incluidos y sólo se aclara que su prestación estará condicionada a la disponibilidad de recursos y las preferencias de la población⁵⁵. De hecho, la mayoría de los recursos⁵⁶ se asigna a los estados para financiar el paquete de servicios esenciales.

El SPSS cuenta con un fondo, equivalente al 2% de la suma de la cuota social, la Aportación Solidaria Federal y la Aportación Solidaria Estatal, que se dedica a la promoción de infraestructura en las comunidades pobres, y otro fondo de reserva, igual al 1% de esa misma suma, que cubre las fluctuaciones en la demanda y los pagos temporalmente retrasados dentro de los estados (*Ibid.*).

El SPSS explícitamente separa el financiamiento de los servicios de salud a la persona de los servicios a la comunidad o servicios de salud pública (Cuadro 2). Al crear un fondo separado para estos últimos⁵⁷ pretende asegurar un adecuado financiamiento de los bienes públicos de la salud (rectoría, información, evaluación, investigación, formación de recursos humanos y servicios de salud a la comunidad).

Este modelo de financiamiento implica un cambio radical en los incentivos para los gobiernos estatales y los prestadores. El financiamiento para los estados está determinado en gran medida por el número de familias afiliadas al SPS y por lo tanto será orientado por la demanda.

¿Hacia la Universalización del derecho a la salud?

Las dos ideas de fondo de la reforma al sistema de salud son: (1) universalizar el derecho a la seguridad en salud; (2) desarrollar un sistema único de salud de carácter público, que garantice los mismos servicios y la misma calidad de la atención a todos los ciudadanos.

52 Esto significa, entre otras cosas, que las instalaciones del IMSS, el ISSSTE y la Secretaría de Salud podrían ser usadas por los beneficiarios y el seguro correspondiente tendría que cubrir los costos de la atención.

53 El Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) cubre 249 intervenciones médicas y 307 claves de medicamentos. (Secretaría de Salud 2006d) El catálogo incluye atención ambulatoria y hospitalaria, y medicamentos para medicina interna, cirugía, ginecología y obstetricia, pediatría y geriatría, así como exámenes anuales preventivos.

54 El FPGC se constituye con aportaciones de la cuota social, más el 8% de la aportación solidaria federal y la aportación solidaria estatal, así como otras fuentes de recursos (intereses devengados de la inversión de los recursos disponibles, aportaciones adicionales provenientes de donaciones o aprovechamientos fiscales).

55 El FPGC cubre un paquete de servicios definidos por medio de un análisis de costo-efectividad y estudios de aceptabilidad social que será puesto el día cada año con base en los cambios del perfil epidemiológico, el desarrollo tecnológico, la disponibilidad de recursos y las preferencias de la población.

56 Provenientes de la cuota social y de las Aportaciones Solidarias Federal y Estatal (alrededor del 90% de los recursos del SPS). A estos recursos se suman las contribuciones familiares, que, al igual que la Aportación Solidaria Estatal, se recaban a nivel estatal.

57 Fondo de Aportaciones de Servicios de Salud a la comunidad.

Cuadro 2
Correspondencia entre los tipos de bienes de la salud y los fondos

Tipos de bienes	Servicios		Fondos
Bienes Públicos de la Salud	Rectoría federal (Información, evaluación, investigación y formación de recursos)		Presupuesto de la Secretaría de Salud Federal
	Servicios de salud a la comunidad		Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad (FASSA-C)
Servicios de Salud a la Persona	Servicios esenciales de salud	Seguro Popular	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona (FASSA-P)
	Servicios para cubrir gastos catastróficos		Fondos de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC)

Fuente: Secretaría de Salud (2006a: Cuadro II)

Ampliación de la cobertura y desigualdad regional

Es muy evidente que después de la Reforma la cobertura del sistema mexicano de salud se ha incrementado de manera notable. De acuerdo con estimaciones recientes, el número de familias no aseguradas por los seguros laborales en México ascendía en 2007 a 11 millones 898 mil familias y de ellas 45.7% ya formaban parte del SP (CNPSS, 2007a: Tabla 6). Sin embargo, el promedio nacional esconde grandes desigualdades en la escala de las entidades federativas, veamos algunos ejemplos: mientras en Baja California sólo el 11% de los hogares sujetos a afiliación en el SP no han sido incorporados y en Guanajuato sólo el 14% está en esa situación, en entidades donde históricamente ha habido un gran rezago en materia de seguridad social, como Michoacán, el Estado de México, Guerrero y Veracruz, la cobertura actual está muy por debajo de la media nacional: en el primer caso sólo se ha afiliado al 18.2% de los hogares posibles, en el segundo al 26.4%, en el tercero al 28.5%, en el último el 33.4% (CNPSS, 2007b: Cuadro 2.1).

¿Universalización o focalización?

De acuerdo con datos oficiales, en 2007 la cobertura se concentra en los dos deciles de menor ingreso, ya que el 96.53% de los afiliados pertenecen a ese estrato⁵⁸ (*Ibid.*: Tabla 11), la confiabilidad de estos datos es dudosa, como lo ha demostrado John Scott (2006). Sin embargo, aún con la corrección de los datos que propone ese autor, el perfil del programa seguiría siendo claramente focalizado, ya que en 2005 el 45% de los beneficiarios se concentraría en los dos primeros deciles, y el 63% en los tres primeros⁵⁹ (Scott, 2006: Cuadro 2).

58 Si sumamos los afiliados del tercer decil de ingreso, el porcentaje crece a 98.95%(CNPSS, 2007a: Tabla 11).

59 De hecho, según el estudio mencionado, el SP estaría mejor focalizado que los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, aunque no mejor que Oportunidades o IMSS-Oportunidades. (Scott, 2006)

¿Universalización siguiendo los patrones de atención para los sectores medios?

Tanto los datos oficiales, como las estimaciones de Scott indican que los sectores medios encuentran poco atractivo el programa como una alternativa de protección de salud, ya que en el primer caso se estima que entre el VI y el X decil no hay afiliados; mientras Scott estima que en esos deciles solamente se registra al 19% de los afiliados (CNPSS, 2007a: Tabla 11; Scott, 2006: Cuadro 2). Este es un punto crucial, porque desde una perspectiva universalista cualquier reforma que aspire a conseguir un respaldo social amplio requiere ofertar beneficios atractivos para los sectores medios (Molina, 2006a).

Este desinterés de las familias ubicadas en esos sectores es imputable al hecho de que el SP no ofrece realmente una alternativa para evitar los gastos catastróficos o empobrecedores, pues como hemos visto la reforma no establece servicios de alto costo de manera específica y en cambio destina la mayoría de sus recursos al financiamiento del paquete de servicios esenciales. Los datos de 2007 muestran justamente eso: sólo el 8% de su presupuesto se reservó para hacer frente al rubro de “gastos catastróficos”, al tiempo que el 84% de los recursos se destinaron a cubrir los servicios esenciales de salud (CNPSS, 2007a: Tabla 2).

Esto significa además que la pretensión de reducir el riesgo de que las familias más pobres enfrente gastos empobrecedores no tiene ningún sustento.

¿Fin a la exclusión de los indígenas?

Otro aspecto que pone en tela de juicio el carácter universal de la reforma es que, de acuerdo con datos de 2007 (CNPSS, 2007b: Cuadro 2.6), el porcentaje de personas afiliadas en localidades de más de 40% de población que habla lengua indígena, respecto al total de familias afiliadas, era de sólo 9.4%. En términos absolutos hablamos de 511 mil familias, aproximadamente 2 millones 100 mil personas. Esto representa alrededor del 30% de esa población⁶⁰, esto significa que la incorporación de quienes tradicionalmente han sido excluidos de la seguridad social ha sido mucho más lenta que la del resto de los no derechohabientes. De esta manera, los indicadores muestran que la vieja exclusión sociocultural heredada de la etapa colonial es reproducida por la reforma.

Estos datos podrían sorprender, si se considera que la intención de la reforma era incorporar a los excluidos por el viejo sistema de salud y los indígenas históricamente han sido víctimas de una exclusión sociocultural. Sin embargo, hay dos factores que explican esta tendencia, ambos atribuibles a errores de diseño. El primero es que uno de los requisitos para la operación del SP es que las localidades cuenten con una infraestructura sanitaria mínima (unidades de consulta externa y hospitales generales), esto automáticamente excluye a la mayoría de las localidades indígenas. Lo segundo, es que los recursos destinados para la construcción de infraestructura son muy escasos⁶¹, de tal suerte que esta situación difícilmente cambiará. En el presupuesto del SP de 2007 se destinó solamente el 2% a mantenimiento de infraestructura, no a construcción de nuevas instalaciones (CNPSS, 2007a: Tabla 2).

¿Fin al pluralismo estratificado?

Otro dato que sorprende es que sólo el 41% de las familias afiliados al programa Progreso Oportunidades estén afiliados al SP, por tres razones, la primera es que prácticamente todos los beneficiarios de ese programa cuentan con el perfil requerido para afiliarse al SP; la segunda es que se cuenta con la información necesaria para incorporarlos a todos en un solo momento;

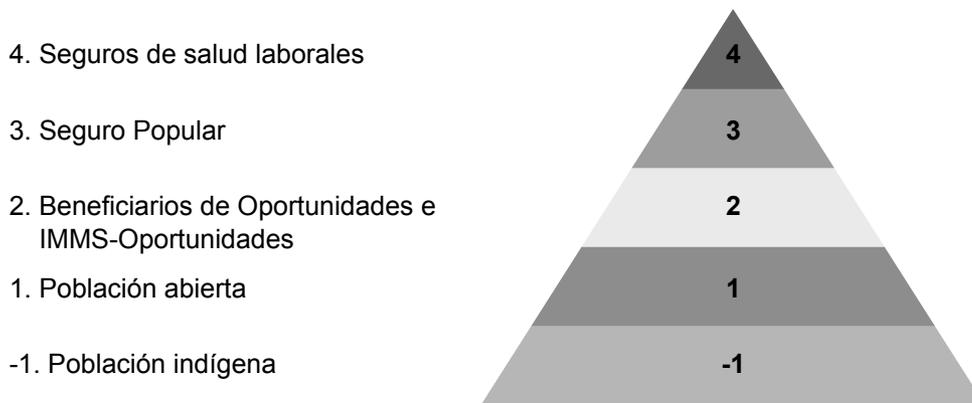
60 Para calcular este porcentaje use datos de 2002 aportados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que estima la población indígena en esa clase de localidades en 6 millones 893 mil habitantes (CDI, 2009).

61 Apenas el 2% de la suma de la cuota social, la Aportación Solidaria Federal y la Aportación Solidaria Estatal.

la tercera es que al no incorporarlos se refuerza la segmentación del sistema de salud (Cálculo propio a partir de CNPSS, 2007a: Tabla 9).

Este no es un tema menor, considerando que la universalización del derecho a la salud implica ofrecer derechos de la misma calidad para todos los ciudadanos. Claramente no es el caso del sistema de salud mexicano después de la reforma. El SP agrega un nuevo estrato a la añeja segmentación del sistema de salud. Esto puede apreciarse en la siguiente gráfica:

Gráfica 2
Nueva estratificación



Fuente: Elaboración propia

En la cúspide de la pirámide se ubican los derechohabientes del IMSS y del ISSSTE que sí cuentan con derechos de acceso a servicios especializados de alto costo, a cambio de contribuciones. En el tercer piso los derechohabientes del Seguro Popular, quienes difícilmente tendrán acceso a servicios especializados de alto costo, pero cuentan con un paquete superior al ofrecido por Oportunidades, que es gratuito para algunos de sus derechohabientes y prepago por otros. En el segundo piso, los beneficiarios del programa Oportunidades y de IMSS-Oportunidades que cuentan con un paquete de servicios médicos inferior al ofrecido por el Seguro Popular, pero mejor que el que obtiene la población abierta, y que obtienen los servicios como una contraprestación del mencionado programa. En el primer piso, la población no asegurada (“población abierta”) no afiliada al Seguro Popular, por voluntad propia, por habitar en un lugar donde no se pueden prestar los servicios comprometidos⁶², este segmento paga cuotas de recuperación para obtener los servicios. En el sótano, la población indígena casi excluida del acceso a los servicios de salud (Gráfica 2 y Cuadro 3).

¿Fin a los problemas financieros?

El sistema postula una oferta de atención cuyo cumplimiento implica disponibilidad de calidad médica, recursos e infraestructura con los que no se cuenta. Hasta antes de la reforma el Estado no había destinado recursos para el rubro de inversión y los que ahora se establecen son absolutamente insuficientes para enfrentar los rezagos que se han acumulado (Leal, 2004).

Diversos especialistas han señalado que la infraestructura, el equipamiento y el personal son insuficientes, particularmente en las entidades federativas con mayor pobreza (Guerrero, Oaxaca, la Sierra de Puebla), pero también en algunos estados relativamente prósperos (Estado

62 Como ocurre en multitud de localidades de alta o muy alta marginación donde no hay infraestructura sanitaria básica o en el caso de quienes viven en entidades que no quieren o pueden comprometerse a pagar la cuota estatal o en el caso de quienes integran la población que aún no ha sido afiliada.

Cuadro 3
Estructura de transferencias del Sistema Mexicano de Salud

Piso	Usuario	Tipo de transferencia
5	Sectores medios y altos	Intercambio mercantil
4	Empleados formales públicos y privados	Servicios por contribuciones
3	Afiliados al Seguro Popular del sector informal	Servicios gratuitos para los deciles I y II Servicios prepagados para el resto de los deciles
2	Beneficiarios de Oportunidades y del IMSS-Oportunidades	Contraprestación a cambio de cumplir con condicionamientos del programa
1	Población Abierta	Cuotas de recuperación
-1	Indígenas	Servicios gratuitos ocasionales

Fuente: Elaboración propia

de México y Veracruz) (Laurell 2004: 23). Como ya hemos visto, es justamente en todos estos estados donde hay un mayor rezago en la incorporación de hogares al SP.

Otra apreciación muy importante es que el sistema está gravemente subfinanciado, ya que el incremento de la cuota social supondrá que, a partir de 2010, el presupuesto de la Secretaría de Salud deberá incluir un monto de 25 mil millones de pesos extras para financiar el Seguro Popular, en un contexto de severa recesión y de grandes incapacidades fiscales⁶³.

Complementariamente, las aportaciones de los estados también crecerían de la misma forma. ¿Cómo generarán los ingresos necesarios? Además, los estados con mayores índices de marginación, son aquellos con mayores poblaciones susceptibles de incorporación al SPS, en consecuencia serán los que tendrán que contribuir en mayor medida. ¿Es esto equitativo? ¿Cuentan los estados con poco desarrollo económico con las opciones para hacerse de mayores recursos?⁶⁴

¿Fin a la desigualdad de derechos sociales?

Se advierte un serio defecto legal en el diseño del Seguro Popular, ya que sus reglas de operación violan los derechos a la salud, a algunas familias (las ubicadas por encima del segundo decil) a pagar una cuota para obtener atención en materia de salud, lo cual es violatorio de lo establecido el artículo 4º Constitucional.

Además quienes son derechohabientes de los sistemas contributivos tienen que pagar por servicios que son gratuitos para los asegurados del SP que forman parte de los deciles I y II.

63 Esto implicará el doble de los recursos con los que hoy se cuenta, de ahí que sea muy razonable poner en duda la capacidad de las finanzas públicas para financiar este crecimiento, ante la evidente incapacidad para realizar una reforma fiscal de fondo (Laurell, 2004).

64 En este mismo orden de ideas, se señala que usar recursos del Ramo 33 para financiar el seguro popular es inadecuado porque una parte muy significativa de estos recursos está destinada al pago de salarios del personal de salud. Además se señala una gran incongruencia: los estados tendrán que atender a dos grupos distintos: la población no asegurada y la que pertenezca al SPS, de tal suerte que ante cualquier recorte en los recursos del ramo 33 los estados tendrían que incrementar las cuotas de recuperación para la población no asegurada. (Laurell, 2004)

¿Mayor transparencia?

En su operación, el Seguro Popular no se ha caracterizado por una clara rendición de cuentas. La auditoría realizada a la Secretaría de Salud por la Auditoría Superior de la Federación en 2007 señala numerosas omisiones que ponen en tela de juicio el desarrollo futuro de esta institución.

Algunas de estas fallas son las siguientes: en 2006 la Secretaría de Salud omitió pagar a los estados 631 millones de pesos (aproximadamente 58 millones de dólares). Se registró un déficit que llegará a 84 mil millones de pesos en 2010 (7 mil 780 millones de dólares) y a pesar de ello se incluyeron en 2006 más servicios que no pueden ser financiados. Se determinó que hubo un error de cálculo en la cobertura proyectada para 2010, que se traducirá en la exclusión de 2 millones de familias para ese año, etc (Citado por Laurell, 2007).

Reflexiones finales sobre la universalización de las políticas sociales en América Latina

A la luz del análisis que hemos realizado, podemos afirmar que las evidencias indican que la reforma a la Ley General de Salud de 2003 no ha generado las condiciones para implantar un verdadero sistema de salud de carácter universal en México. De igual forma resulta claro que no resulta fundada la expectativa oficial de instaurar un sistema integrado de salud, ni la pretensión de ofrecer derechos de salud de la misma calidad para todos los ciudadanos. Por lo contrario, podemos afirmar que la reforma agudiza la vieja tendencia al pluralismo estratificado y reafirma el carácter dual del régimen de bienestar mexicano.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que el discurso oficial de la reforma se contrapone a las repercusiones reales de la reforma, lo que indica una manipulación de corte ideológico con propósitos legitimadores. En este sentido, la reforma no se aleja mucho de la tradición populista de la política social mexicana, de prometer lo que no se puede cumplir. Aunque en este caso los gobiernos que han realizado estas prácticas han sido elegidos democráticamente y se acercan al ideario neoliberal.

En estas condiciones, si realmente se intentara reducir la desigualdad en materia de salud, habría que reformar la reforma, reorientando las instituciones de seguridad social hacia la creación de un Sistema Nacional de Salud que integre a todos los estratos existentes en uno solo.

El universalismo básico: ¿Es posible desde la política educativa?

Miguel Bazdresch Parada

Educación es una tarea ilustrada. Busca despertar a la persona que todos los seres humanos llevamos en nosotros mismos. Es una acción fundada en un hecho también fundante de la humanidad de los seres humanos: las generaciones llegadas a la vida *antes* han de ayudar a las generaciones *posteriores* para hacerles ver y comprender los secretos y las herramientas de la vida a fin de que puedan sobrevivir. Por eso la educación y la humanidad nacieron el mismo día.

En alguna forma no hay modo de no ser universales en esta acción de educar. Quien no se eduque pierde paulatinamente sus características humanas. A esta universal necesidad, sin embargo, se le ha manipulado en el curso de la historia de múltiples maneras, desde el poder o desde las creencias, pues “aprender los secretos y las herramientas para la vida” se constituye con fines acotados y se realiza de manera diferente según culturas, épocas y, sobre todo, según estamentos o clases sociales dominantes. Es decir, la educación, si bien se constituye desde un reclamo fundante, se puede revestir de manera más o menos arbitraria según quien establece los *modos y los para qué* se han de educar los seres humanos de una sociedad concreta.

De tal manera que a lo universal de la necesidad educativa, y de su eventual satisfacción, no le corresponde, históricamente, un satisfactor único; en parte porque culturas y geografías sugieren o exigen satisfactores diferentes para necesidades iguales o porque tienen necesidades y demandas concretas diversas. Por ejemplo, nuestro mundo actual, capitalista y mercantil, vive situaciones sociales o políticas diferentes a otras épocas con menor comunicación o a otras geografías poco relacionadas con la globalidad actual de las economías. Con tales diferencias la educación pertinente es también diferente en cada lugar.

A pesar de los diferentes satisfactores educativos, la verdadera disputa se produce en los fines de la educación. Ahí es donde se revela la influencia de las ideas (y de las ideologías) en la generación de la educación, que además ahora consideramos bien público. Son las ideas e ideologías dominantes las que determinan el para qué de la acción de educar. Ahí la razón de porqué la educación pasó de ser una responsabilidad familiar, a una comunitaria, luego a propiciar una institucionalización mediante lo que ahora conocemos por “escuela”, señaladamente encargada a las iglesias, y ahora a una acción de que pertenece a la sociedad pero ejerce y controla el Estado moderno. Este paso no es “natural” a la índole del educar, sino pertinente a los fines legítimos de la educación, según los define la sociedad, o al menos la clase dominante de esa sociedad.

La posibilidad de universalizar el servicio educativo en una sociedad latinoamericana en los hechos, más allá de declaraciones o compromisos legales, pende de los fines socio – políticos de dicho servicio, definidos por las sociedades concretas. Las notas que siguen en este documento pretenden explorar esta hipótesis, es decir, mostrar la relación fines de la educación – universalidad del servicio educativo (lo que en otros términos se denomina oferta educativa) y sus consecuencias para una propuesta de política social educativa universalista para México.

Para conseguir este propósito, se exploran los fines sociales de la educación en México, en búsqueda de las ideas y principios que la fundamentan; se propone una crítica a los mismos

para establecer la hipótesis de que con esos fines no será posible universalizar el bien público educación y, con esa base, se explora una alternativa de fines educacionales y de propuesta de política educativa alterna, a fin de incrementar, en la práctica, el alcance universal de la educación en México.

Principios de la política educativa mexicana

Fue el Marqués de Condorcet (1734 -1794) quien formuló con mayor claridad las razones por las cuales la sociedad (no sólo el Estado, aunque éste de manera muy señalada) debe educar a sus miembros. Son tres razones:

Primera, todo ciudadano debe poseer el conocimiento mínimo indispensable para cumplir sus deberes para consigo mismo y sus semejantes y evitar así depender servilmente de los que saben más que él. La igualdad de oportunidad es en este respecto verdadera igualdad; segunda, se necesita la educación para desarrollar los diversos dones de los ciudadanos y asegurar que cada cual contribuya lo más posible al bienestar del que todos participan; tercera, la perfectibilidad del Estado estriba en la educación. El proyecto de los cambios revolucionarios sólo puede mantenerse, si ningún sector del pueblo se queda atrás por falta de adecuada educación. (Citado en Meneses, 1998:3)

En México, desde la independencia nacional de España, la educación ha sido vista como un derecho individual. Sin embargo, con la consolidación de la República y el triunfo liberal a fines del siglo XIX, poco a poco fue concebida como una obligación del Estado para alcanzar, a la manera de Condorcet, fines nacionales.

El recorrido de la historia y las diferentes épocas a que dio lugar consagró diferentes fines educativos. En el anexo uno se pone un cuadro analítico - comparativo de los fines (extracto de los textos legales) consagrados en los textos constitucionales mexicanos desde la constitución de Cádiz, 1812, hasta el año 2002, fecha de la más reciente reforma que involucró modificación de los fines educativos. Y en el anexo dos se detallan los fines de la educación consignados en leyes secundarias mexicanas recientes (1992 – 2003).

Los diferentes fines y la formulación actual de los mismos dejan claro la concepción universalista de la educación en México, y otros principios filosóficos relacionados con frecuencia a esa idea. Un estudio sistemático de los principales fines de la Política Educativa Mexicana (PEM) deja ver que son deudores de una base filosófica cuyos ingredientes básicos son los siguientes: universalismo acerca de la idea de ser humano (todos los seres humanos tenemos en esencia una dignidad igual, y por tanto los bienes son de todos), individualismo como naturaleza humana (el individuo constituye el sentido y el vehículo del acontecer universal), racionalismo como distintivo de la actuación humana (la razón frente a la discrecionalidad, el arbitrio o la magia; la ley frente a la fuerza, el valor frente al poder), contractualismo social acerca del fundamento y configuración de la sociedad humana (los seres humanos se confrontan individualmente con las instituciones sociales), libertad e igualdad como principios básicos de la realización del ser humano (el ser humano libre para forjar el sentido de la vida, del mundo y de las cosas), justicia distributiva para explicar y arreglar las diferencias entre los individuos y contra las desigualdades sociales; mérito e igualdad de oportunidades para legitimar y atenuar las desigualdades y evitar ventajas no asociadas a la voluntad individual.

Todos estos principios hacen parte principal del cuerpo explicativo de varias filosofías articuladas, destiladas durante varios siglos por lo que se conoce como *Occidente*. Imposible desentrañar en detalle aquí los innumerables cuerpos intelectuales racionales y los elementos

y variantes de los mismos, contenida en este vasto pensamiento. Para el propósito de estas notas, se examinan cinco de esos elementos y por ahora no entramos tampoco en la crítica al universalismo, pues por hipótesis se trata de buscarlo explícitamente.

Crítica de los supuestos de la PEM

Crítica al individualismo

La noción de individuo aplicada a la especie humana designa en primera e inicial acepción al ser “físico” por oposición a la personalidad y a la persona. De ahí se origina una filosofía, el individualismo, que tiene en la idea de individuo el supuesto fundante de la humanidad. Esta doctrina se ha enriquecido en el curso del tiempo con dos ingredientes hoy fundamentales: la personalidad y la biología humana. Ahora tenemos un individualismo moderno, y quizá ya uno “posmoderno”, en el cual “individuo” no es sólo el ser físico, sino un ser complejo con cuerpo y emociones entramadas y manifiestas en los actos mismos.

El individuo, según este supuesto, no es un miembro de una colonia o manada que actúa de manera masiva. El individuo es libre. La libertad es su constitutivo principal. No está determinado de manera biológica a actuar en cierta forma inescapable, por más que su organismo este diseñado con funciones involuntarias para hacerle posible vivir. Puede elegir y para eso ha de aprender y cultivarse. Según esto el ser humano individual tiene derecho a crecer en su singularidad diferencial y a autoafirmarse como ser irremplazable, con capacidad de elección, es decir, con libertad.

Así, este supuesto individualista se opone a otro supuesto que funda el comunitarismo: lo colectivo primordial. En este esquema comunitario, es la sociedad, el grupo, la comunidad primigenia, el supuesto fundante de la humanidad. Este supuesto ha dado lugar a los colectivismos y socialismos como formas de concebir la vida social, cuyos detalles no se examinan ahora. La idea básica individualista es suponer al individuo como primero frente a la colectividad, el Estado o la masa. Luis Villoro (2001: 24, 25) habla de la libertad individual como una idea intocable en cualquiera de las corrientes de pensamiento actuales, no obstante que difieran en otros asuntos:

Frente a los horrores del Gulag y del Holocausto, nadie puede dejar de considerar inviolable la libertad de las personas que asegura su dignidad. La doctrina de los derechos humanos individuales está por convertirse en fundamento de toda ética pública de alcance universal. Se entiende que el sujeto de esos derechos es el individuo aislado, cualesquiera que sean sus pertenencias colectivas. La doctrina universal de los derechos humanos es la manifestación más alta del valor insustituible de la persona humana y, a la vez, la consagración del individualismo en la moral pública. El liberalismo moderno, al reivindicar las libertades individuales, protege a la persona contra la intromisión de los poderes del Estado, alza una barrera frente a las exigencias de las colectividades a las que pertenece y permite la manifestación abierta de los variados intereses particulares.

El individualismo, doctrina filosófica, se ve reforzado por el liberalismo, doctrina política, puesto que ambos se encuentran en la afirmación del individuo como supuesto desde el cual se desarrolla todo un pensamiento sobre el hombre y la sociedad que ha dominado dos siglos la vida colectiva. Esta confluencia no es, desde luego, a la manera inicial del siglo XVIII, que destacaba la diferencia entre individuo y persona, sino en la consideración de la primacía del individuo-persona integralmente considerada, pues ya está superada la idea de hacer diferencias esenciales entre lo físico y lo psíquico, y también la dualidad Estado-comunidad.

Sin embargo, el individualismo tiene un lado débil. Es idealista. La afirmación de la primacía del individuo libre prescinde de las consecuencias prácticas en la vida social del supuesto esencial: *Cada individuo, en ejercicio de su libertad, puede elegir la mejor manera de realizar su vida.* Villoro (2001: 26, 27) lo hace ver con claridad:

El nuevo liberalismo nos ha hecho despertar del sueño falaz de un estado que logrará la felicidad de todos; pero para ello hubo que pagar un precio: la exclusión. [...] En una sociedad cuyos valores supremos son la preservación de los derechos individuales y la protección de la vida privada, cada individuo tiende a retraerse a su vida personal y familiar, a resguardar sus intereses particulares y desentenderse de los colectivos. [...] La sociedad liberal es el escenario de la competencia universal. Sobresalir, para la persona o el grupo, quiere decir vencer en un torneo: competencia en el mercado, en el mundo profesional, en la política. Las relaciones sociales son un juego en el que cada jugador intenta ganar el máximo al menor costo posible.

Estas consecuencias prácticas cuestionan de raíz al individualismo pues muestra cómo, en los hechos, el individuo libre en una sociedad liberal no resuelve de manera congruente el problema de la convivencia con otros individuos libres, sino con modos cuya consecuencia evidente es dejar atrás a esos otros. De hecho, este punto ha sido tan importante que la filosofía imaginó una forma de resolverlo: el contrato social.

Crítica al contractualismo

El contractualismo trata de resolver de manera racional la cuestión de la convivencia de muchos individuos, el hecho mismo de la vida social, al mismo tiempo que se conserva el privilegio del individuo frente a la colectividad, es decir, conservar el presupuesto fundante del individualismo ilustrado. Si el individuo libre constituye el centro y el eje de la vida humana, ¿por qué existe sociedad?, ¿para qué?, ¿qué la explica? Según esta idea la sociedad, o reunión de individuos, no proviene de una naturaleza intrínseca, inmanente del ser humano como ser social, sino por un acuerdo entre los individuos necesitados de un pacto para no agredirse. Messner (1960: 58), citando a Hobbes, lo explica de la siguiente manera:

Dado que el hombre *no* es por naturaleza un ser social, lo natural, como enseña Hobbes (1588-1679), sólo puede ser la guerra de todos contra todos; para evitar un tal estado de cosas, los hombres conciertan un “pacto social”, renunciando a una parte de su libertad y acordando un orden de la convivencia, con lo cual los individuos ceden a uno solo los derechos, a los cuales renuncian.

El contractualismo ha sido una idea muy prolífica y generadora de variadas ideas en relación con la asociación de individuos y la sociedad misma. Luis Villoro (1997: 251) lo explica así:

El pensamiento moderno tuvo preferencia por presentar la asociación política como el resultado de un contrato voluntario entre individuos. Sobre él se constituiría el Estado. El contractualismo responde a un rasgo de la modernidad: la racionalización de la sociedad, su concepción como entidad colectiva homogénea, reducible a un conjunto de relaciones entre individuos iguales.

El contractualismo, a partir de considerar fundante al individuo libre contractual, ha dado lugar a diversas formas para explicar y razonar el hecho social, es decir, la colectividad. No es lugar aquí para examinar las ricas variantes de este presupuesto. Se trata sólo de

plantear la crítica de la idea en cuanto fundante del orden social. El contractualismo, en síntesis, sostiene que el individuo es primordial y su libertad es privilegiada y por tanto la sociedad de muchos individuos agrupados, sea cual sea su configuración, es posterior al individuo y se establece por algún tipo de “contrato”, cuya finalidad es no agredirse sino colaborar, y es sólo un mal menor para conseguir mayores beneficios individuales.

La crítica radical a esta idea es el hecho de que el ser humano, aun en su mera dimensión individual, tiene características “incontratables”. Es decir, si se sostiene, aun con atenuantes, lo primordial del individuo, no hay modo de explicar el hecho social si no es como un acuerdo entre individuos, y tal acuerdo nunca podrá ser completo. El individuo primordial está configurado de tal modo que posee una libertad que no puede ceder. Por ejemplo, no puede ceder en oponerse a los excesos que un grupo faccioso pueda imponerle a él o a todos los demás individuos. O no puede pactar la ignominia, el no pensar por sí mismo, no obstante que pueda ser sometido por el contenido de dicho pensamiento propio. Durkheim, en su obra *La División del Trabajo*, al referirse a este tema habla de ciertas condiciones “no contratables” en el contrato social (Durkheim, 1999: 285). Si se acepta la idea de contrato, éste siempre habrá de especificar algunas condiciones no sometidas a tal contrato. Por tanto, cualquier contrato, aun imaginario, no resuelve ciertos aspectos conflictivos de la vida social. Luis Villoro (1997: 251), al criticar la idea contractualista, hace ver la posibilidad de otra idea fundante:

La realidad es diferente. La sociedad no está constituida por individuos aislados, sino por una *multiplicidad de comunidades y agrupaciones* en que se integran los individuos; la asociación política no se basa en un contrato consciente entre sujetos libres, sino en la aceptación tácita que se impone a los individuos al socializarlos desde su nacimiento.

Con este otro punto de partida se abre una posibilidad diferente: primero la sociedad integrada por individuos libres, con lo cual se abre la probabilidad de entender la relación sociedad-individuo a partir de la experiencia de los individuos en grupo, que los faculta para convivir con otros individuos igualmente habilitados en una agrupación mayor cuya unidad última no es el individuo, sino la multiplicidad de asociaciones y comunidades en cuanto tales, habitadas por el individuo. Esta posibilidad, además, permite pensar en individuos que ya no se confrontan con la sociedad sola, sino mediada por agrupaciones. Mediante éstas, los intereses, las diferencias y las desigualdades pueden resolverse, no por una mera igualación legal, sino por un posible acuerdo entre agrupaciones para privilegiar cierto valor central. Sin extender ahora el argumento, se recoge una idea del mismo Luis Villoro (1997: 268), quien propone incorporar la dimensión ética a la posible asociación, fruto del convenio o contrato. Puede existir en un extremo la asociación real, desprendida de toda dimensión ética, la cual la denomina *asociación para el orden*, y en el extremo opuesto una asociación ideal, que llamará *asociación para la libertad*, dirigida por una voluntad ética. Para Villoro ambos extremos son en realidad punto de inicio, la asociación para el orden, que tiende a la segunda, asociación para la libertad, que crearía una realidad segunda, de carácter moral, sobre la primera realidad histórica. Se propone así, en realidad, un contractualismo no individualista, sino comunitario. “En la comunidad, la persona, al ligarse libremente a la totalidad, otorga un sentido superior a su vida” (Villoro, 1997: 267). Adelante habrá espacio para profundizar en esta idea.

En suma, la crítica central está en que el individualismo contractualista no responde a dos cuestiones: en la lucha por la libre competencia, por el predominio y por el progreso económico, ¿qué criterio aplicar para restringir o atemperar los intereses legítimos de los que tienen

de su lado todas las ventajas para subordinar, o excluir, a quien no tiene ventajas? y ¿cómo resolver la lucha entre poderes de grupos organizados con intereses contrapuestos sin eliminar el privilegio del individuo?

Por eso, una interpretación racional de la sociedad basada en el individuo al final no puede resolver la diferencia y la desigualdad. En alguna forma está condenada a intentar minimizarla y nunca lograrlo. Se puede cuestionar si la dificultad teórica está en la idea del contrato social o en el individualismo que presupone ese contrato. De ahí que el contractualismo haya de proponerse una noción de justicia que resuelva lo que no puede el contrato primero por sí mismo.

Crítica a la idea de justicia

La noción de justicia propuesta por Rawls que se aduce para fundar la distribución de los bienes con base en un sistema de libertades individuales, igualitario –un liberalismo igualitario– tiene bases filosóficas contractualistas e individualistas.¹ De ahí que se pueda hacer la misma crítica básica. Sin embargo, se pueden precisar algunos cuestionamientos.

- El fundamento contractualista. La justicia según Rawls no tiene más base que un acuerdo de conveniencia entre los seres humanos, por racional que éste pueda ser. No hay criterios que tengan la pretensión de ser objetivos, sino sólo “procesales” (Ricoeur 1990: 587), es decir, la teoría “construye” lo justo, por principios acordados; no los “descubre” en su relación con el Bien. Como consecuencia de esto, Rawls justifica las desigualdades porque, teóricamente, el pobre, el desigual, recibe el mayor beneficio posible por esas desigualdades; es una transacción de conveniencia, a falta de un principio objetivo. Y si bien el planteamiento es congruente con el privilegio del individuo, una vez más, el argumento es frágil para reducir la posibilidad de subordinación del más débil por el fuerte que opera sin otro límite que la oposición de quien está enfrente de él con el propósito de hacer un pacto.
- Una segunda crítica toma una perspectiva más amplia en la que se incluye al capitalismo (Wolf, 1977). En este sistema económico propio del liberalismo individualista, el primer principio rawlsiano describe la igualdad política en la que se sustenta el capitalismo (libertad individual en un sistema de libertades iguales para todos), y el segundo principio es una propuesta de atenuar las desigualdades generadas por el primero, pues quien está en el poder (político o económico) tendrá ventaja sobre el que no lo tenga. En el capitalismo económico la diferencia entre propietarios y proletarios puede ser tan amplia que excluirá, en la práctica, el ejercicio igualitario de la libertad. En una sociedad capitalista los grupos con poder difícilmente aceptarán las pautas de distribución del ingreso y del poder que afecten a la baja su propio poder político o económico.
- Otra crítica señala que los principios de Rawls suponen una sociedad en que efectivamente todos los hombres aceptan intercambiar su posición social, pues en la “situación inicial” todos pueden imaginarse llegar a estar entre los menos favorecidos. Sin embargo, los principios no funcionarán en sociedades con barreras entre las diversas posiciones sociales y con obstáculos para la movilidad social (Coleman, 1990: 10, 15). De poco

1 Por “situación inicial u original”, Rawls entiende un estado hipotético comparable al “estado natural” del contrato social en el que todos los hombres deben decidir sobre la organización de la sociedad y las reglas de distribución de sus beneficios. En ese estado todos los hombres son libres, iguales, racionales y están preocupados por sí mismos, pero pesa sobre ellos un “velo de ignorancia” que les impide ver cuál va a ser su suerte concreta, es decir, si van a ocupar en su vida una posición de ventaja o de desventaja. No saben qué suerte les corresponderá en la lotería de los talentos ni conocen sus gustos, aversiones o creencias religiosas. Se supone que tienen diferentes proyectos de vida, pero no pueden formularlos a costa de otros, pues ignoran cómo va a funcionar la sociedad. Esta ignorancia garantiza que elijan los principios de la justicia con imparcialidad y se comporten con prudencia al elegirlos (Latapí, 1993).

sirve la declaración de aceptar un hipotético intercambio de posiciones sociales y de poder cuando se detenta poder político o económico.

- La idea de igualdad. La propuesta de justicia distributiva de Rawls no puede escapar a los problemas del individualismo. El intento de igualar a individuos cuyo estatuto social es ser libre y autónomo chocará siempre con la pregunta de por qué igualar si cada cual logra lo que le corresponde según su actuar libre, siempre y cuando sea respetuoso de la libertad de los demás individuos.

La idea de igualdad de todos los individuos, fundamental para Rawls, implica cierta fraternidad entre éstos, lo cual llevaría a aceptar cierto constitutivo social en el individuo. Si fuera así, se estaría ante un individualismo atenuado en el que el individuo, el ser humano, tiene cierto constitutivo social. Esto llevaría a abandonar el contractualismo y asumir una interpretación socialista de la sociedad, al menos parcialmente. Rawls no transitó ese camino. Parece quedarse en una idea de igualdad como equidad, en la cual la igualdad es una condición de objetividad que se debe conseguir “antes” del “juego” de la vida social. Así, este autor parece significar “igualdad” como “reglas de imparcialidad”, con las cuales trata de igualar (igualdad de oportunidades) las condiciones de todos los participantes al inicio del juego, y luego no importan las condiciones de ventaja o desventaja de los “jugadores” conforme el “juego” se desarrolla, pues entonces los avances o retrasos dependen, supone, del mérito individual.

La crítica radical de la idea rawlsiana está basada en la imposibilidad de hacerse cargo de las desigualdades de hecho (políticas, sociales, económicas), al mismo tiempo que se afirma el principio de igualdad del individuo. En alguna parte hay una incongruencia o una aceptación de la imposibilidad ontológica de eliminar la desigualdad. En cualquier caso el presupuesto de Rawls: “la justicia es dar a cada cual lo que le corresponde”, se revela imposible por los caminos y con los principios propuestos.

La debilidad del argumento rawlsiano está en la simplicidad, por otro lado elegante. En esa simplicidad quien ya tiene un bien, así sea por legítimo proceso de adquisición, se “desigualta” respecto de otros que no lo tienen o lo tienen en menor cuantía porque la posesión de ese bien, en la simple sociedad individualista rawlsiana, basta para convertirlo en otros bienes sin más. Eso constituye un verdadero predominio de quienes consigan primero los bienes sobre los que no los tienen aún. Y ese predominio puede limitar el acceso a ciertos bienes de aquellos que lucharon por conseguirlo después o de plano perdieron la oportunidad frente a los primeros.

Véase la dificultad práctica de aplicar la justicia rawlsiana cuando se trata del bien educación. Hoy, llegar a la educación depende del predominio de otros bienes sociales cuya posesión facilita el acceso a dicha educación. Por eso la justicia en educación no es cuestión de libertad del individuo o de igualdad de oportunidades sino de “eliminar lo más posible el predominio (que hace intercambiables o convertibles los bienes sociales pertenecientes a diferentes esferas) como mejor forma de defender una sociedad justa.” (Cullen, 2004: 81) Y eliminar el predominio supone eliminar la idea del contrato y quizá la primacía del individuo.

Crítica a la idea de igualdad de oportunidades (en especial en la educación)

Cuando se quiere aplicar el principio de igualdad de oportunidades a la educación se enfrentan problemas concretos casi irresolubles. Los supuestos contractualistas y el enunciado del principio de igualdad de oportunidades de Rawls provocan ambigüedades a partir de las diferentes interpretaciones posibles de la tal igualdad en el caso de la educación, pues pueden darse al menos seis interpretaciones (Latapí, 1993), a saber:

- Igualdad de acceso, es decir que todos (niños o niñas, urbanos o rurales, ricos o pobres, jóvenes o adultos) los individuos tengan las mismas posibilidades de educarse.
- Igualdad de insumos. Basada en igualar el gasto de inversión y operación en educación dispuesta para todos, independientemente de su nivel social.
- Igualdad de resultados (en educandos), con *iguales* puntos de partida. Igualar los resultados de la educación (aprovechamiento, desarrollo humano, acceso al mercado de trabajo, etc.) que obtienen en el sistema educativo los individuos que inician su educación con iguales niveles de habilidades. Es justo que a partir de un punto inicial igual exista un resultado igual.
- Igualdad de resultados (en educandos), con *diferentes* puntos de partida. Igualar los resultados que obtienen los individuos que cuentan al inicio de su educación, con diferentes habilidades académicas. El sistema educativo sirve así para igualar a quienes inician con diferencias, lo cual equivale a igualar la sociedad.
- Igualdad de procesos. Importa más el proceso que el producto educativo; se maximiza el valor del proceso educativo ya sea aprovechamiento, desarrollo de actitudes o capacidad de generar ingreso económico futuro, en vez de maximizar el valor del resultado en aprendizaje. Implica atender preferentemente a los individuos de más bajo nivel de habilidades para llevarlos al nivel más alto al que puedan llegar.
- Igualdad proporcional. Se distribuye la educación equitativamente, de manera que todas las clases sociales participen en ella con tasas proporcionales; los diversos estratos estarán representados con proporciones justas en todos los niveles y grados de la educación.

Las diferentes prioridades contenidas en las diferentes interpretaciones suscitan las siguientes ambigüedades:

- A qué sujeto corresponde igualar. No queda claro si es al individuo solo, con su talento, con su esfuerzo, o si es al individuo “modificado” por la compensación hecha en las circunstancias de su entorno, familia y estrato socioeconómico.
- Qué se iguala en la educación. Se puede justificar la compensación del acceso a la escuela o de los insumos educativos o de los resultados; o de todo eso junto. La compensación de estos objetos será diferente si se considera o no la situación inicial de los individuos.
- Qué se persigue con la compensación igualadora. Se puede tratar de compensar las desigualdades socioeconómicas o sólo las originadas en la educación misma. No es lo mismo pretender igualar la realización personal de todos o sólo proporcionar medios comparables para que cada cual se realice como quiera o pueda. No es lo mismo si se pretende lograr una homogeneidad básica o sólo estimular a los menos dinámicos para mostrar que el triunfo es posible. El objetivo puede ser el individuo o la competitividad entre los individuos o la legitimación de las diferencias o, finalmente, el bienestar del Estado.

Una aplicación completa, aunque ingenua, del principio de igualdad equitativa de oportunidades implicaría igualar en todos los aspectos identificados por Latapí y perseguir todos los propósitos consecuentes a la vez. Es imposible en la práctica. La crítica al contractualismo, implicada en las ambigüedades antes explicadas y, por ende, la crítica a la aplicabilidad del principio de igualdad de oportunidades rawlsiano a la educación está en hacer ver cómo los supuestos filosóficos del principio no se aplican al bien educación. No hay modo de justificar, con base en Rawls, la desigualdad en la educación porque ninguna desigualdad existente en educación favorece o puede favorecer a los menos aventajados. El éxito de los educados no se

traduce fácilmente en ventaja para los no educados al menos en el corto plazo. Así, no se cumple el principio de la diferencia.

Por otro lado, en un cálculo práctico, la reducción de la desigualdad educativa para cumplir el principio de justicia a la letra (libertades para todos y cada uno) puede implicar en los hechos, por atender sólo a cierto número de menos favorecidos, suscitar otras desigualdades sociales o económicas, pues al final habrá unos “igualados” y otros “más desiguales”; dado que no es posible exigir al poder político la supresión de la provisión y tutela de otros bienes también fundamentales con el fin de hacer frente al enorme costo que significaría atenuar las diferencias educacionales para todos y en todos los factores esenciales. Conviene hacer notar aquí el punto clave del argumento anterior. No es el costo insoportable, sino la concepción del bien educación concreto, considerado como cosa repartible por un administrador, derivado de la concepción individualista y contractualista, que piensa posible la organización social a partir de acuerdos para protegerse de los excesos del otro.

Los factores desde los cuales se genera la desigualdad educativa son de carácter sistémico,² es decir, están en el entramado de todo el tejido social, suprimir o minimizar los efectos “desigualantes” de esos múltiples factores sociales desde una acción compensatoria, aun si es multifactorial, supone una tarea del orden de organizar otra sociedad. Así, la igualdad de oportunidades propuesta por el principio de Rawls no resulta aplicable al bien educación, dado que la educación es un bien que lo es en la medida que es apropiado y proyectado por el individuo;³ tal bien no se adquiere por sólo tener acceso a la escuela. No se diga si hacemos intervenir a la compleja cantidad de factores sociales que influyen en las desigualdades educativas.⁴ Ahora bien, es justo aclarar que Rawls, según explica su pensamiento acerca de la justicia, establece que su propuesta era sólo aplicable a la sociedad política, es decir, a la justicia relacionada con la disputa por el poder. La precisión rawlsiana hace necesario introducir serias reservas al intento de aplicar el principio de igualdad de oportunidades para hacer justicia en la educación o bien cuando se recurre a intentar en la práctica el acceso universal al bien educación con el propósito de igualar las oportunidades.

Crítica a la idea de valor de cambio de la educación

Una postura consecuente con los principios analizados es proponer la educación universal como medio para reducir la pobreza. Acorde con las ideas antes criticadas se asevera que la pobreza, en su acepción de carencia de riqueza, se debe a la carencia de un bien “llave” para acceder a otros bienes. Ese bien es la educación. Se acepta así un supuesto de carácter científico asociado a la Economía, consecuente con los supuestos filosóficos antes analizados, con el cual se trata, en esencia, de resolver la cuestión de los bienes escasos disponibles para los seres humanos, y la consecuencia principal que consiste en la distribución azarosa o caprichosa de dichos bienes entre los individuos, que el libre juego de la dinámica social suscita. Tal supuesto propone en general la convertibilidad de los bienes, tal como ya se exploró a propósito de la igualdad de oportunidades rawlsiana.

- 2 No hay forma de determinar cuál puede ser la compensación educativa adecuada. ¿Los años de escolaridad? Sí, pero ¿cuántos?, ¿las horas de escuela? Sí pero seis, ocho o diez. O ¿cómo compensar, sin supresión de derechos, los factores familiares, de clase social de los compañeros, la motivación y otros?
- 3 “Por una parte, la educación se asimila al sujeto, se vuelve parte constitutiva de su persona, lo transforma; un auto o una casa siguen siendo externos a su propietario, quien puede además deshacerse de ellos o cambiarlos por otro bien material; sólo analógicamente hablamos de distribuir la educación como se distribuye la riqueza.” (Latapí, 1993).
- 4 Otra objeción contra la teoría de Rawls se origina en la evidencia sociológica de la importancia que tienen los “pares” en el aprovechamiento escolar (muy claro en Estados Unidos por las diferencias entre blancos y negros). En la lógica de Rawls no se debe interferir con la libertad de los niños de asistir a la escuela que ellos escojan, que será, lógicamente, la de su vecindario. Rawls estaría en contra de la intervención del Estado para homogeneizar las escuelas (integración racial, “busing”) porque el principio de libertad tiene prioridad sobre el de las diferencias (Coleman, 1990: 43).

La argumentación que insiste en superar la pobreza y disminuir las desigualdades sociales por medio de la educación en el fondo tiene un supuesto mercantilista que valora la educación a modo de un *valor de cambio*. Descrito de manera sencilla, el supuesto afirma que se intercambia tiempo de los individuos para obtener una certificación y una habilitación para el trabajo por la promesa (o ilusión) de cierto ingreso en el mundo laboral, que hará posible acceder a cierto bienestar. Así, los fines económicos de la educación suponen que el bien educación puede ser convertido a otros bienes, en concreto, el acceso al empleo y a cierto nivel de ingreso.

Con este supuesto ocurren varias trasposiciones. Al asociar la educación al ingreso y privilegiar el valor de cambio de la misma, se le convierte en un “medio para” y no un “fin en sí misma”. Reducir la educación a un medio para igualar oportunidades (Cullen 1997: 68), la empobrece:

Así, por ejemplo, concebir la educación como un medio de integración o movilidad social, como una condición del desarrollo económico o de la transformación productiva o como un medio para elevar la calidad de vida y bienestar, aun cuando se refieran a bienes sociales “valiosos”, no necesariamente implican que están definiendo lo “correcto”, porque podría ser, por ejemplo, que fueran bienes sólo para algunos.

La falacia reside en creer que un modelo económico basado en la competitividad, característica de la economía de mercado y propia del individualismo, va a tolerar un Estado de Bienestar (para todos) y una distribución justa (siquiera en los términos rawlsianos) del bien social de la educación. La educación, para los efectos económicos, queda establecida en términos de años de escolaridad y, en la medida que la economía se complica por el entramado mundial de la producción, de manera creciente basada en conocimiento, se hace necesario un mayor número de años de escolaridad para acceder a un lugar en el mercado laboral congruente con la inversión hecha para pasar esos años en la escuela.⁵ Y conseguir las condiciones para tal inversión, sea por subsidio del Estado o por propio esfuerzo, no es fácil sin una decisión prácticamente universal de los miembros de una sociedad para que todos puedan tener acceso a los años necesarios de escolaridad para conseguir un puesto de trabajo congruente. El bien educación cuando se quiere convertir en otros bienes requiere un proceso complejo, tal como ya se consideró en el capítulo segundo.

El supuesto filosófico que sustenta el mercantilismo es la idea crematística, que establece el lucro como motor de la economía en general y específicamente del comercio.⁶ Esa idea confiere al capital la función principal del avance económico.

Para la educación, estos mismos presupuestos se tradujeron en la teoría del capital humano. El centro del argumento del capital humano postula la educación como el capital que cada individuo tiene en sí mismo, si pasó por la escuela, para presentarse a competir en el mundo laboral. El supuesto sugiere que los sistemas educacionales cumplen una función distributiva

5 Los estudios recientes que relacionan escolaridad con ingreso o los que relacionan egresados de la universidad con empleo encuentran la tendencia a subir los años de escolaridad para tener un salario significativamente diferente de quienes no tienen esa escolaridad. Se pueden consultar los estudios publicados por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). Véase www.siteal.com

6 “Los motivos de la actividad empresarial, lo que suscita la función empresarial, son el afán de ganancia, el gusto por el éxito económico individual y nacional [global, se diría hoy] e incluso el afán de poder. El presupuesto de la realización de la función empresarial es el poder de disposición sobre los medios de producción, poder que en la economía capitalista viene dado por la propiedad privada de los mismos. Otro presupuesto lo constituye la concurrencia libre en cuanto forma económica que ofrece, con la constante selección, por eliminación, de las figuras rectoras de la economía, la garantía de un continuo despliegue de las fuerzas empresariales. Con el afán de ganancia, unido al poder de disposición sobre los medios de producción, el afán de capital constituye [...] el impulso motor del proceso de la economía de mercado” (Messner, 1960: 73).

(o de adquisición de capacidad de *conversión* individual), pues preparan para los diferentes roles de la división social del trabajo y asignan el talento de manera eficiente con base en la competencia de los más hábiles. Mayor educación (léase escolaridad) genera mayor productividad potencial de la fuerza de trabajo y, por consecuencia, mayores ingresos potenciales para los trabajadores. Esta teoría, dicho de modo simple, considera la pobreza como un fenómeno que ocurre porque las personas no han adquirido las habilidades cognitivas y operativas básicas para ser exitosas en el mundo. Por tanto, basta escolarizarlas, darles acceso a la escuela o proporcionarles compensaciones educacionales, para disminuir al mínimo las probabilidades de “recaer” en la pobreza.

La crítica principal a esta teoría consiste en que, aunque no se quiere, es un hecho que las prácticas docentes y los contenidos curriculares son diferentes según la clase social de los alumnos, lo cual reproduce la desigualdad y, más aun, la legitima. La teoría hace de la igualdad de oportunidades el centro de la política educativa para superar la pobreza y, curiosamente, a la misma teoría le cuesta explicar el por qué de la existencia de la desigualdad: ¿Por qué si la política educativa trata de ofrecer “educación para todos” persiste la desigualdad de oportunidades?

El punto central que explica esa persistencia está en la imposibilidad de ofrecer a desiguales sociales (minorías, indígenas, pueblos marginados) una oportunidad igual a la de otros grupos cuyo “capital cultural” es de entrada diferente y con perspectivas de futuro diferente, quizá poco compatible con la idea de entrar en un mercado de trabajo estratificado, productivo y competido.⁷ Aun conforme al supuesto de educación igual, a la salida, los grupos con menos capital cultural enfrentan mayores dificultades para ingresar en el mercado de trabajo.

La crítica radical al valor de cambio de la educación es en el fondo al individualismo y sus presupuestos filosóficos, pues lo que se afirma en ese pensamiento es funcional para cada individuo, uno a uno, tal y como si fueran casos aislados entre sí. Sin embargo, en el conjunto social el supuesto falla. La desigualdad y la pobreza se producen precisamente por la operación de los supuestos individualistas, conforme a los cuales no se dispone, para quienes están en desventaja real, de formas eficaces de corrección de los efectos negativos mediante los atenuantes compensatorios o protectores que diseñan tanto el Estado de bienestar⁸ como el Estado justo.⁹

¿Una alternativa? El ciudadano y la educación ciudadana universal

La crítica a los cinco supuestos antes abordados confluye en una cuestión que se afirma como la decisiva: los supuestos del individualismo y del contractualismo a pesar de su igualitarismo provocan que el individuo no se sienta cómodo con la presencia de “otro” individuo exactamente igual, por principio, frente a él, originario individuo libre y autónomo. Tales supuestos de fondo no pueden, sin ambigüedad, explicar por qué individuos iguales, con iguales oportunidades, en teoría al menos, resultan en individuos con muy diversa situación de vida concreta. Parece imposible asegurar o posibilitar cierta calidad de vida para todos los individuos sin una dosis, no pequeña, de solidaridad y responsabilidad social pública y, por tanto, una postura que considera al otro, no sólo como un “otro” individuo igual en derechos y dignidad, sino alguien en alteridad que, independientemente de la causa de tal alteridad, es desigual y es “menos”. Si la solidaridad se funda sólo en la creencia compartida de la igualdad de los

7 El concepto de “capital cultural” fue acuñado en la sociología francesa, por Pierre Bourdieu, para analizar las mediaciones entre la escuela y el trabajo (Bourdieu, 1979: 3-6).

8 Dícese del Estado diseñado para procurar el bienestar de todos los ciudadanos, especialmente de los menos favorecidos por el libre, o casi libre, funcionamiento de la economía.

9 Dícese del Estado que no interviene sino para asegurar la justicia distributiva, igualar oportunidades y que considera el mercado como el principal motor de la economía. El Estado sólo corrige lo que el mercado daña.

individuos y la responsabilidad social en una mera “reparación” de los daños inaceptables que genera la sociedad a los individuos concretos, se deja de lado, en el fondo, la cuestión que inquiere por la congruencia de los medios puestos a disposición de los “individuos iguales” y sobretodo por su ineficacia “en igualar”. Hasta ahora son tales medios los productores de las desigualdades. El supuesto parece agotar su congruencia en el cumplimiento del mandato individualista: si el supuesto es que somos iguales, los mismos medios sirven para todos. Si no resulta así, es sólo cuestión de tiempo y de afinar tales medios. Sin embargo, si se toma en serio el postulado individualista, no hay manera lógica de ajustarlo a la realidad de la desigualdad sin afectar el postulado de la libertad. La desigualdad irresoluble atenta contra la libertad individual. Por tanto, es insostenible.

De tal forma, la pregunta por la solución que ofrece el postulado individualista a la presencia del “otro” toma plena vigencia. Es posible que la solución del otro como enteramente igual no sea la más humana. Y tal, ¿implica aceptar la desigualdad? ¿Se trata de aceptar la realidad de la desigualdad porque no se puede modificar? De ninguna manera. Se trata de preguntar por la posibilidad de reconsiderar lo que funda la igualdad y revisar si la nota de homogeneidad, que se acepta como fundamental en el supuesto individual de igualdad, puede modificarse o cambiarse por otra desde otro fundamento que resulte en la aceptación del otro.

De las alternativas a esta cuestión puede nacer otro fundamento con otros presupuestos y postulados con los cuales se corrija, mejore o aun modifique de manera radical las consecuencias “desiguadoras”, y en la realidad poco universalistas, de las actuales disposiciones de acceso al bien público educación.

Parece posible, pensable al menos, atenuar algunas de las consecuencias del contractualismo individualista, sin eliminar del todo la pretensión universalista, si la educación insiste de manera privilegiada en la finalidad de educar al ciudadano moderno, es decir, el ciudadano que además de ser sujeto de derechos y obligaciones, es un ciudadano republicano, co-responsable y actuante en los asuntos públicos. Se trataría de explorar las posibilidades educacionales de una ética cívica a la manera de Victoria Camps (1998) Una ética de mínimos pluralista en la cual no se pretende imponer un idea de felicidad a todos sino sólo dignificar la posibilidad de aprender a compartir qué es la felicidad para cada quien y facilitar el diálogo para invitar a los demás a preservarla e incluso unirse para preservar entre todos los ideales de ese otro. Una ética de la modernidad, que va más allá de la razón ilustrada para ahondar en todas las dimensiones de la persona y atenderla también desde lo público. Una ética de ciudadanos, que va más allá del ideal liberal de un sujeto de derechos y obligaciones para avanzar hacia eliminar toda clase de subordinación que evita y respeta toda expresión de la autonomía de los ciudadanos, que se pueden organizar, expresar y luchar socialmente para conseguir una vida pública congruente con los ideales personales y colectivos.

Se puede pensar en el fin de la educación universal que propicie la capacidad ciudadana: derechos, obligaciones, responsabilidad social y pública; es decir, formar en la ética democrática moderna. De hecho, la Constitución Mexicana ya establece un fin relacionado con tal clase de ciudadanía en uno de los mandatos del artículo tercero de la constitución política de la república, que dice:

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (...) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. (CPEUM, Art. 3º, fracción II. a)

Este mandato, además, reviste importancia actual por la casi nula representatividad del gobierno. En la medida que se agudizan ciertas contradicciones del sistema económico, basado en el capital, se incrementan medidas gubernamentales impopulares y muchas veces contrarias del interés de la mayoría de la población. Así, la sociedad se pregunta con justicia ¿a quién representa este gobierno?

Situación semejante se ha producido con las organizaciones e instituciones creadas para representar y atender los intereses mayoritarios de la población: partidos y organizaciones políticas parecen velar primero por los intereses de grupo, o aparecen tan fascinados por el objetivo de mantener y ejercer el poder a toda costa que olvidan las genuinas demandas populares.

Esta crisis de la representatividad ha generado el incremento de la participación directa de los más diversos grupos de la población. Ahora, los grupos sociales y las organizaciones civiles ya no se resignan a dirigir peticiones a los diputados o a los funcionarios, sino que salen a la calle a demandar atención para sus necesidades. De primera vista cualquiera diría que la respuesta social a dicha crisis es la muestra de la existencia de buenos ciudadanos, activos, decididos. Una observación detenida permite identificar un déficit ciudadano.

Por ejemplo: es una participación que se apaga o disminuye una vez negociada una cierta satisfacción a las demandas; en ocasiones se da una cierta falta de entendimiento de las expresiones participativas por parte de los sectores o grupos no afectados por la necesidad que moviliza a los ciudadanos; se confunde participación con movilización, lo espectacular y exitoso en el corto plazo antes que la construcción de un sistema social y político con nuevas instituciones o formas sociales estables.

Por eso, una política educativa universal hoy ha de tener el componente de la formación en los principios y las prácticas de la democracia.

Formación democrática: una propuesta universalista

Construir una democracia, un país de ciudadanos, que genere mejorías y desarrollo para todos implica construir la participación dirigida a contribuir a esa finalidad democrática, pues el ciudadano se forma, se hace, junto a los demás. Si bien no se puede escapar al contractualismo, sí se puede fundar un nuevo contrato social basado en otro principio, pues la democracia es un sistema de vida y, por tanto, tiene asociada una ética que la constituye.

La tarea de la educación ciudadana no sólo es divulgar y significar en los educandos los valores nacionales y los conocimientos relacionados con las características políticas del país y el Estado mexicano; sino, sobre todo, significar cómo el mexicano, sujeto de derechos y deberes, tiene una responsabilidad y un compromiso social sobre los asuntos públicos. Si bien se trata de “conocer para exigir” o de “vigilar para exigir” sobre todo se trata de “actuar para construir” las características propias de la democracia, según el modo mexicano de ser y vivir aquí y ahora, y desde luego, en función del futuro.

Definida la nueva noción de ciudadano, queda saber cómo se educa en ese significado. De manera semejante a otros valores culturales, “aprender” lo ciudadano no pasa por un contenido principalmente, sino por el desarrollo de experiencias que conduzcan paulatina y formalmente a la significación y la apropiación de los elementos constitutivos de ese valor cultural.

Probablemente se enfrentarán obstáculos generados en actitudes resistentes a la noción de participación, compromiso y responsabilidad social pública, basadas en rasgos culturales de los mexicanos tales como el personalismo, el autoritarismo y otros semejantes. De ahí la importancia de reconocer que la educación ciudadana ha de desarrollarse en un proceso complejo de análisis crítico de los comportamientos políticos actuales y de las nociones y valores

culturales que los sustentan, a fin de detectar la incongruencia que representan con los retos nacionales y la idea de un sujeto, digno de derechos y exigido de responsabilidades.

Tres tesis de la investigación educativa reciente ayudarán a plantear procesos concretos de educación ciudadana, aunque aquí no es el lugar para desarrollar los detalles.

- El conocimiento se adquiere y se desarrolla en relación a las vivencias y las prácticas del sujeto que conoce. Ciudadano se forma con prácticas ciudadanas y reflexión de las mismas. Por ejemplo, podemos imaginar un proceso colectivo en todo el país, o en ciudades o regiones concretas en el cual los niños estudian y votan democráticamente por los derechos de los niños, ya sea los existentes u otros que entre ellos mismos formulen. La vivencia de ese proceso seguramente formará más el hábito por la expresión colectiva, el respeto a la diferencia y la tolerancia que cualquier cantidad de lecturas o explicaciones al respecto.
- Las experiencias y por tanto los conocimientos son contextuales y dinámicos; cambian de sujeto a sujeto y cambian en el tiempo para el mismo sujeto. Por ejemplo, la educación ciudadana tiene en la ciudad, precisamente, el contenido que ha de dar materia al proceso de significación y apropiación de las actitudes y comportamientos propios de un ciudadano. Desde luego por ciudad entendemos el contexto de la vida pública del asentamiento humano con el cual los educandos viven. Ahí, en esas dinámicas vitales públicas de la comunidad están los factores a analizar, criticar, vivir y por tanto reflexionar, aprender y apropiar.
- La constitución del sujeto, individual y social, no es solitaria. Es junto con los demás. La solidaridad o comunidad de valores resulta de la construcción de la realidad que cada sujeto realiza y comparte. La educación ciudadana implica la intervención social en los elementos de la realidad de los educandos. Quiere decir que el estudio de la realidad tenga, en lo posible, consecuencias en la cotidianidad de los escolares, por ejemplo en la familia o en la escuela misma. Hoy la escuela funciona de manera antitética a las actitudes y valores propios de los ciudadanos.

Dicho de otro modo: las tesis citadas sustentan que la educación ciudadana va más allá de poner un cierto contenido específico en el currículo o de hacer una tarea extra escolar especial. Se trata de hacer procesos de significación del ciudadano al mismo tiempo y de manera articulada con el proceso de aprendizaje típico y establecido, y con la vida cotidiana de la escuela, mediante una metodología que permita realizar los procesos descritos. Por ejemplo, si se trata del contenido de la “conquista de México” una pregunta ciudadana a discutir y desarrollar con los escolares es: ¿Los ciudadanos son conquistables y por qué?

La democracia se aprende; y debe ser enseñada. Y la escuela es un escenario democrático si se acepta que tiene la dimensión de escuela que en la cotidianidad hace solución democrática de conflictos y aceptación activa y democrática de la diversidad. Vivir la ciudad y construirla por todos sería la síntesis de la propuesta.

Anexo Uno*
**Cuadro Análítico – Comparativo de las Disposiciones Constitucionales
 en Materia Educativa (1814 – 2002)**

Características	Cádiz 1821	1824	1857	1914	1934	1946	1980	1992	1993	2002
DERECHOS										
Educación pública, obligatoria, gratuita, uniforme, homogénea y generalizada	xxx									
Enseñanza libre			xxx	xxx						
Enseñanza o Educación gratuita				xxx						
Derecho a la educación de todo individuo.									xxx	xxx
Garantiza la Autonomía universitaria							xxx	xxx	xxx	xxx
OBLIGACIONES										
Establecer colegios de marina, artillería e ingenieros, erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas.		xxx								
El congreso podrá unificar y distribuir la función social educativa					xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Estado impartirá primaria, secundaria y normal					xxx					
El Estado impartirá preescolar, primaria y secundaria.								xxx	xxx	xxx
El Estado promoverá todos los tipos, modalidades y niveles educativos									xxx	xxx
Primaria obligatoria (para los ciudadanos)					xxx	xxx	xxx	xxx		
Primaria y secundaria obligatorias									xxx	
Preescolar, primaria y secundaria obligatorias										xxx
CONTROL DE CONTENIDOS										
La enseñanza creada por el Estado será pública y uniforme; deberá emplearse un solo método de enseñanza y los mismos libros elementales en todas las escuelas de primeras letras.	xxx									
La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir.			xxx							

Estado le corresponde planes y programas					xxx					
Atribuciones específicas del Ejecutivo Federal para determinar planes y programas de estudio, para lo cual “considerará la opinión (sic) de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos actores involucrados en la educación”.									xxx	xxx
LAICIDAD										
Maestros abstenerse de propagar principios contrarios a la doctrina cristiana y a la Constitución	xxx									
Carácter laico.				xxx						
Laica: en su connotación de areligiosa y anticlerical; racional y positivista.					xxx					
Laica: libertad de creencias						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Excluye a toda iglesia y manda vigilar a los particulares que enseñen				xxx	xxx	xxx	xxx	xxx		
Manda vigilar particulares y no excluye recursos legales frente a decisiones									xxx	xxx
FINES										
Organizada por edades y con fines específicos a cada nivel o sección: leer, escribir, contar y catecismo para todos; cultura general nacional para el siguiente nivel; y prepararse para una profesión el tercero o universitario	xxx									
Promover la ilustración		xxx								
Educación socialista					xxx					
Racionalista: concepción exacta del universo					xxx					
Racionalista: Orientada por el progreso científico contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Democrática: modo de vida						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Nacionalista. Amor a la patria						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Humanista: todas las facultades del ser humano; igualdad, dignidad.						xxx	xxx	xxx	xxx	xxx

*Elaboración propia a partir textos de las reformas al artículo tercero de la CPEUM publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Anexo Dos
Cuadro 2. Comparación de las Propuestas de PEM del Gobierno Mexicano entre 1992 – 2002**

Características	AM* 1992	LGE* 1993	PND* 2001	PNE* 2001	CSEC* 2002
ADMINISTRACIÓN					
Descentralizar la educación.	000				
Federalismo educativo (descentralización operativa a las entidades federativas, planeación y evaluación central).	000	000	000		
Ofrecerse a todos los mexicanos: cobertura.	000				
Calidad.	000				
Responsabilidad de Estado: educación pública.	000	000	000		
La educación es un derecho, el Estado debe ofrecer educación de igual calidad a todos.				000	
Incorpora a los establecimientos particulares al Sistema Educativo Nacional.		000			
Obliga a los medios de comunicación social a colaborar en el proyecto educativo nacional		000			
Participación de los padres de familia y otros actores sociales y la participación social en la educación.		000	000	000	
En el año 2025 habrá 100% de cobertura en educación básica.			000		
La población tendrá 12 años de promedio de escolaridad.			000		
El analfabetismo "prácticamente" no existirá.			000		
Educación igual, atención a la diversidad			000		
Evaluar y corregir los procesos de descentralización en materia administrativa y pedagógica, con la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia y apoyo del quehacer educativo.			000		
Impulsar la educación para la vida y el trabajo.			000	000	
Atender a quienes quedaron sin oportunidad de iniciar o culminar la educación básica.			000		
La gestión institucional.				000	
CONTENIDOS					
Lectura, escritura y las matemáticas (fundamento de la educación básica).	000				
Conocimiento de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su propia persona.	000				
El nivel cultural afín a nuestra civilización y a la historia nacional.	000				
Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar.					
Promover el conocimiento de la pluralidad lingüística – todavía no pluralidad cultural - del país; establece el derecho de los hablantes de lenguas indígenas a ser educados en su lengua nativa.		000			
Crear conciencia solidaria acerca de la preservación de la salud, la planificación familiar y la paternidad responsable.		000			
Hacer conciencia de la necesidad del aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente.		000			
Asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social.		000			
Trasformar los procesos pedagógicos de la educación media superior y superior para adecuarse a las necesidades individuales y del mundo laboral.			000		
Promover entre los mexicanos de todas las edades el conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en México como un elemento esencial de su formación.			000		
El Estado debe ofrecer educación adecuada a las necesidades individuales y sociales.				000	

FINES						
Educación sirve para lograr el desarrollo.		000				
Educación para la formación del ciudadano.		000				
Aprender durante toda la vida.		000				000
Formar en el alumno: La identidad nacional, los derechos y obligaciones del individuo, la organización política y las instituciones del país.		000				
Formar la personalidad fundada en valores: honradez, respeto, confianza, solidaridad; necesarios para la convivencia pacífica, democrática y productiva.		000				
Para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.			000			
Principios éticos: participación creativa y constructiva en la sociedad. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ella; también el conocimiento y respeto de los derechos humanos.		000				
Es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad.			000			
Es factor determinante para la adquisición de conocimientos.			000			
Es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura.			000			
Educación para innovar en la sociedad.				000		
Educación para romper fronteras tradicionales y aprovechar oportunidades educativas a lo largo de la vida.					000	
Educación para aprovechar la sociedad del conocimiento y el cambio del proceso del pensamiento.						000
Educación para aprender a aprender.						000
Fundar la reflexión racional. Desarrollar facultades de observación, análisis y reflexión críticos.		000	000			
Requisito para tener igualdad de oportunidades.					000	
Factor determinante en el acceso igualitario a las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida.					000	
Más educación menos pobreza.					000	
Gastar más en lugares pobres.						
Formación de personalidades autónomas, sensibles a la pobreza y la injusticia, defensoras de sus derechos, responsables con sus obligaciones y respetuosas de las normas; personalidades inspiradas en el espíritu del diálogo, del bien común y la convivencia pacífica.				000		
"La construcción de un pensamiento educativo que oriente la política pública no es, por supuesto, una tarea exclusiva del gobierno; es también una tarea colectiva de maestros y académicos, de educadores y de estudiosos de la educación; filósofos, historiadores, pedagogos, sociólogos, antropólogos y otros investigadores.					000	
La educación tiene el papel de hacer justicia educativa: Asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos... y poner las condiciones para acrecentar, hacer accesibles y diversificar las oportunidades de los mexicanos para conseguir una <i>formación para la vida y el trabajo</i> .						000
Fortalecer la identidad nacional es, según el pne, propiciar la construcción de una ética pública fundamentada en los valores de la democracia, es decir con base en el pluralismo, la diversidad y la cultura múltiple.					000	
El medio fundamental para lograr la libertad, la justicia y la prosperidad individual y colectiva.						000
El propósito de considerar a la educación como un medio para la prosperidad individual y colectiva, factor de corrección de la desigualdad o promotor de la equidad y medio para la formación de ciudadanos capaces de apreciar y participar en la construcción de la democracia.						000
La educación forma a las personas.					000	
La educación es un bien público el Estado debe adecuarlo para satisfacer las necesidades públicas de la sociedad.					000	

*AM = Acuerdo para la Modernización de la educación básica. LCE = Ley General de Educación, PND = Plan nacional de desarrollo, PNE = Programa Nacional de Educación 2001 - 2006, CSEC = Compromiso Social por una Educación de Calidad.

**Elaboración propia a partir de los documentos citados publicados por la Secretaría de Educación Pública.

La exigibilidad de los derechos ambientales en México: el caso del río Santiago

Darcy Tetreault
Cindy McCulligh
Rodrigo Flores

En el contexto de las políticas sociales, el “universalismo” se refiere a los derechos y los servicios públicos que se extienden a todos los miembros de una sociedad, sin importar su nivel de ingreso o cualquier otro criterio de selección. Se asocia frecuentemente con el período de la posguerra, cuando el principio de universalismo guiaba la formación de políticas sociales en todas partes del mundo, incluso en México, donde se construyó un Estado de Bienestar fragmentado y sectorializado (Valencia, 2003). Durante las últimas dos décadas, el mismo principio ha sido parcialmente eclipsado en las políticas sociales por el principio de focalización, que pretende dar prioridad al combate de la pobreza extrema. No obstante, el universalismo sigue siendo una aspiración en la provisión de ciertos servicios públicos básicos en México, sobre todo en las áreas de educación y salud.

Ahora, ¿qué tiene que ver el universalismo con el medio ambiente? ¿Existen derechos ambientales universales? ¿Cuáles son sus principales puntos de referencia jurídicos e institucionales? ¿Cuán exigibles son en la práctica? Y ¿cómo se puede hacerlos valer? Éstas son las preguntas que pretenden orientar esta investigación.

El texto se divide en tres secciones principales. La primera presenta un breve análisis de la evolución de las políticas ambientales en México, desde el periodo de la posguerra hasta el presente, con énfasis en las últimas dos décadas. En este análisis, se observa que durante el período neoliberal, el gobierno mexicano ha impulsado la creación de políticas ambientales a imagen del modelo dominante de desarrollo sustentable, tal y como se define en el Informe Brundtland y la Agenda 21 (WCED, 1987; UNCED, 1992). En la segunda sección se pone la lupa sobre los derechos ambientales; se hace referencia a sus principales puntos de referencia jurídicos en los ámbitos nacional e internacional; y se apuntan hacia los actores gubernamentales que tienen la responsabilidad de hacer valer dichos derechos. En la tercera sección se examina la medida en que los derechos ambientales son exigibles en la práctica, con referencia a un estudio de caso: la contaminación del Río Santiago. En este caso, se concluye que no los son, debido en gran medida a la falta de voluntad de las autoridades ambientales para aplicar la ley, que a su vez se debe a restricciones presupuestales y cierto traslape jurisdiccional.

La evolución de las políticas ambientales mexicanas

En México, como en los demás países en desarrollo, las políticas ambientales eran escasas y desarticuladas durante el período de la posguerra. La prioridad era realizar crecimiento económico y los servicios ambientales se veían como insumos gratis al proceso de industrialización. De acuerdo con esto, aunque se decretaron áreas protegidas, no se formularon o aplicaron planes integrales de conservación (Gómez-Pompa y Dirzo, 1995). Asimismo, se promulgaron leyes ambientales sectoriales, pero no se tomaron acciones concretas; y se crearon agencias gubernamentales ambientales – como por ejemplo, el Departamento de Conservación del Suelo, dentro de la Secretaría de Agricultura –, pero éstas ejercieron poca influencia en términos políticos y presupuestales (Simonian, 1999).

Durante los años setenta, en el contexto del naciente movimiento ecologista internacional, el gobierno mexicano se vio obligado a tomar algunas medidas para reconocer la seriedad de los problemas ambientales y para conservar los recursos naturales. Así, en 1972 (mismo año en que se realizó la primera conferencia internacional sobre el medio ambiente en Estocolmo), la administración de Luis Echeverría promulgó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA). Ésta era la primera ley ambiental comprehensiva del país; estableció los principios básicos para la regulación y el control de la contaminación atmosférica, acuática y terrestre. Sin embargo, no estipuló las normas necesarias para su aplicación. Además, la principal responsabilidad regulatoria quedó en manos de una agencia gubernamental de menor importancia: la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA), inscrita en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). De esta manera, las políticas ambientales de los años setenta eran en mayor medida simbólicas.

Durante los años ochenta se realizaron algunos avances en términos jurídicos e institucionales. Por ejemplo, en 1982, la administración de Miguel de la Madrid promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual estableció un nuevo marco jurídico para la protección de flora, fauna, tierra y agua. Seis años después, esta ley fue reemplazada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual tenía más capacidad regulatoria, basada en mayor especificación de normas y sanciones. Además, la LGEEPA sentó las bases para la descentralización de la gestión ambiental hacia las entidades federativas y municipios.

Adicionalmente, el gobierno de De la Madrid creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), elevando así los temas ambientales a un nivel administrativo más alto dentro del complejo de instituciones federales. Por otra parte, en este marco institucional, las políticas ambientales se agruparon con las de vivienda y desarrollo urbano, a las cuales se asignaron más prioridad. De esta manera, las políticas ambientales sólo representaban el 5.5% del gasto de la SEDUE a finales de los años ochenta.¹

Con todo, las políticas ambientales del sexenio de De la Madrid se tradujeron en pocas acciones concretas. En el contexto de una severa crisis económica, había fuertes restricciones presupuestales y falta de voluntad política para interrumpir las actividades económicas, incluso las que más contaminaban y destruían el medio ambiente. Además, como observa Mumme (1992), dentro de la SEDUE, había problemas de corrupción y clientelismo. Todo esto resultó en una aplicación no efectiva de las leyes ambientales.

Las elecciones que llevaron a Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia en 1988 fueron manchadas por acusaciones de fraude, exacerbando así la crisis de legitimidad ya existente, con base en los duros tiempos económicos y la imposición de ajustes neoliberales ortodoxos. Al llegar a Los Pinos, Salinas tenía intenciones de profundizar las políticas del Consenso de Washington, pero para hacer esto – entre otras cosas – tenía que sosegar las preocupaciones de los grupos ambientalistas en México y en el extranjero. Por lo tanto, su administración empezó a aplicar la LGEEPA, pero sólo de manera selectiva, enfocándose en el sector industrial y en el Distrito Federal. Sobre esta línea, la SEDUE creó el Inventario de Empresas Potencialmente Contaminantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, aumentó el número de inspecciones, y aplicó multas y cierres temporales a algunas de las empresas más ecológicamente nocivas. Según Micheli (2002), la idea detrás de esta estrategia era regular y vigilar al menor número de empresas que fueran causantes del mayor grado de contaminación.

En 1992, mismo año en que se realizó la Cumbre de la Tierra y mientras se negociaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Salinas hizo varios cambios

1 Cálculo propio basado en datos encontrados en CESPEDS (2000: 58).

institucionales importantes en materia ambiental. Para empezar, creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), una comisión intersecretarial dedicada principalmente a la generación de información sobre la biodiversidad, con capacidad de brindar asesoría a dependencias gubernamentales y a otros sectores. Por otra parte, eliminó la SEDUE y transfirió los temas ambientales a una nueva Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), misma que recibió la responsabilidad de administrar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). De esta manera, los temas ambientales se conectaron directamente a los de desarrollo y pobreza dentro de la misma Secretaría, reflejando así la visión dominante de desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, bajo el paraguas de la SEDESOL, se crearon dos dependencias ambientales claves: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). La primera se encargó de formular y evaluar políticas ambientales, de generar información científica y técnica sobre el medio ambiente, y de administrar áreas naturales protegidas; y la segunda, de vigilar el cumplimiento de las leyes y normas ambientales mexicanas. Finalmente, en el año 1992, Salinas modificó el Artículo 27 de la Constitución y la Ley Agraria para poner fin oficial al reparto agrario y para liberalizar los mercados de tierra. Aunque esta última maniobra no se vinculó explícitamente a las políticas ambientales, reflejaba la “metáfora de la tragedia de los bienes comunes” (Hardin, 1968), así como la creencia de que el mercado puede desempeñar una función reguladora en el control de los problemas ambientales. Cabe señalar que esta misma lógica se encuentra detrás de las propuestas para privatizar el agua y el sector petrolero.

Retomando el hilo cronológico, a finales de 1994, cuando Ernesto Zedillo asumió la Presidencia, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Con esta iniciativa institucional, los asuntos medioambientales se desenlazaron de otros programas de desarrollo social y económico, para centrarse en un solo organismo gubernamental, elevado a nivel de Secretaría. El INE y la PROFEPA pasaron a la nueva Secretaría y, un año después, la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) también. A partir de estos cambios, los temas ambientales adquieren una importancia institucional sin precedencia dentro del gobierno mexicano. Por otra parte, en el contexto de la crisis económica de mediados de los años noventa, había fuertes restricciones presupuestarias. En este contexto, el presupuesto de la SEMARNAP sólo representó aproximadamente el 1.5% de los gastos programables del gobierno federal durante la segunda mitad de los años noventa.² Además, había poca coordinación entre la SEMARNAP y otras Secretarías del gobierno.

En la esfera jurídica, Zedillo modificó la LGEEPA en 1996 para alinearla más con el concepto de desarrollo sustentable, definido en el Artículo 3 como “el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas [...] de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”. Además, en la nueva versión de la LGEEPA, se trata de aclarar las ambigüedades que habían existido desde 1988 con respecto a las responsabilidades intergubernamentales, impulsando así mayor descentralización hacia los gobiernos estatales y municipales.

No obstante estos avances, según Julia Carabias – titular de la SEMARNAP durante el sexenio de Zedillo –, los cambios introducidos a la LGEEPA en 1996 no fueron suficientes para llevar a cabo el proceso de descentralización. El problema, según esta ex funcionaria, es que no definieron de manera clara la normatividad para recaudar recursos económicos a partir del manejo de recursos naturales (Carabias, 2004). Como resultado, las entidades federativas ya

2 Cálculo propio basado en datos encontrados en CESPEDS (2000: 58).

tienen el poder jurídico para gestionar el medio ambiente, pero no tienen suficientes recursos para hacerlo efectivamente. Desde otro ángulo, Carabias observa problemas de clientelismo entre los gobiernos estatales y grupos empresariales, incluso en Jalisco, lo que presenta un obstáculo al proceso de descentralización.

En 2000, cuando Fox llegó a la Presidencia, la SEMARNAP se convirtió a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el subsector pesca pasó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). En este nuevo arreglo institucional, el INE adquirió un enfoque más de investigación; mientras que la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental asumió la responsabilidad de gestionar y promover los procesos de ordenamiento ecológico. Cabe señalar, también, que fue en esta coyuntura cuando el Gobierno del Estado de Jalisco respondió a los impulsos descentralizadores con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES), cuyas responsabilidades incluyen la formulación de políticas ambientales, la protección y restauración de los recursos naturales, y la prevención y control de la contaminación dentro del territorio del estado.

Por otra parte, durante el sexenio de Fox, la LGEEPA sufrió varios cambios. En 2001, fue modificada para establecer un registro público de emisiones y transferencia de contaminantes, y para definir con mayor precisión las responsabilidades de la SEMARNAT con respecto a la provisión de información ambiental; en 2003, fue reformada otra vez, *inter alia*, para incorporar la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; en 2004, se hicieron cambios al Artículo 167 sobre inspección y vigilancia; y en 2006 se realizaron cambios el Artículo 6 para facilitar la coordinación de acciones entre la SEMARNAT y otras dependencias del gobierno federal, particularmente la Secretaría de Marina y la de Energía.³ Curiosamente, en este esfuerzo por realizar mayor coordinación, no hay mención de la Secretaría de Economía. La Ley Orgánica – la que establece las tareas y relaciones entre instancias federales – también la deja aparte.

Finalmente, es importante señalar que durante los últimos años la SEMARNAT ha tomado ciertas iniciativas para fomentar la participación ciudadana en la formulación y aplicación de políticas ambientales. Las bases jurídicas de esta participación se encuentran en la LGEEPA, que establece los siguientes mecanismos para la participación ciudadana: el derecho de petición, el derecho de tener acceso a la información ambiental, la denuncia popular y las consultas públicas. Con base en estos mecanismos, en junio de 2008, la SEMARNAT publicó la *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental*, “para generar un proceso de construcción y acción colectiva” (SEMARNAT, 2008a: 4). En este documento, se reconoce que “la participación social es un derecho y un prerrequisito para el tránsito hacia el desarrollo sustentable” (*Ibid*: 5). Por otra parte, el concepto se define de una manera bastante limitante como “la respuesta individual o colectiva de los ciudadanos a la convocatoria de las autoridades” (*Ibid*: 7), excluyendo así cualquier iniciativa que viene de la sociedad civil.

En resumen, las políticas ambientales mexicanas recibieron un gran impulso durante los años ochenta y noventa. En concordancia con la agenda internacional en torno al desarrollo sustentable, se construyó un entramado jurídico e institucional cada vez más integral, culminando en la LGEEPA y la SEMARNAT. Por otra parte, estos avances no han sido acompañados por un compromiso presupuestal conmensurado. De hecho, este año (2008), el presupuesto de la SEMARNAT solo representa el 2.06% del gasto programable o aproximadamente el 0.32% del PIB.⁴ Desde otro ángulo, a imagen del modelo dominante de desarrollo sustentable, que

3 Estas dos dependencias, por razones de seguridad nacional y soberanía, conservan la tutela de los mares litorales y del petróleo, respectivamente. Los demás recursos naturales nacionales son tutelados por la SEMARNAT.

4 Cálculo propio basado en datos encontrados en <http://www.semarnat.gob.mx> y <http://www.inegi.gob.mx>.

pretende inscribirse en el neoliberalismo reformista (Tetreault, 2008), las políticas ambientales mexicanas de los últimos 20 años han sido subordinadas a las políticas económicas. Es decir, durante el período neoliberal, las prioridades del Estado han sido mantener la estabilidad macroeconómica y realizar crecimiento económico a través de la liberalización económica y financiera; y este modelo de desarrollo no ha sido cuestionado seriamente en términos ambientales. Más bien, el gobierno mexicano ha asignado al mercado un papel cada vez más importante en el control de los problemas ambientales. Al mismo tiempo, ha introducido las leyes regulatorias y las instituciones gubernamentales esbozadas en esta sección. Por último, en la evolución de las políticas ambientales mexicanas, observamos algunas de las mismas tendencias que se encuentran en las políticas sociales, particularmente con respecto a la descentralización, la privatización y el fomento de la participación ciudadana.

Pasamos ahora a un análisis más detallado de los derechos ambientales.

Los derechos ambientales

Los derechos ambientales incluyen un medio ambiente sano, el acceso a información ambiental y la participación en la gestión ambiental. Estos derechos están inscritos en el complejo de leyes e instituciones esbozado en la sección anterior. Además, tienen sus puntos de referencia jurídicos en el ámbito internacional, en protocolos y convenios ratificados por el gobierno mexicano. Empecemos con una breve revisión de éstos.

En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se establece que los seres humanos tienen el derecho “a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Principio 1). Además, en el Principio 10 de la misma Declaración, se consta que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados”, y para facilitar esto, “toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas”. Los mismos principios tienen antecedentes en la Declaración de Estocolmo, firmada por México y 121 otros países en 1972; y en el Protocolo de San Salvador, aprobado por la Organización de los Estados Americanos en 1988. Cabe señalar, también, que existen numerosos protocolos y declaraciones en el ámbito internacional que hacen referencia a los derechos ambientales sectoriales. Por ejemplo, en 2002, el Comité Económico, Social y Cultural de las Naciones Unidas interpretó que el acceso al agua era un derecho humano universal amparado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el ámbito nacional, el Artículo 4 de la Constitución señala que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Adicionalmente, en los artículos constitucionales 25, 27, 73 y 115, se encuentran elementos diseñados para apoyar la realización de este derecho. Asimismo, la LGEEPA pretende garantizar “el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”, además de garantizar “la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente” (Artículo 1). De hecho, la LGEEPA incluye capítulos enteros sobre la participación social y el derecho a la información ambiental.

Ahora bien, una cosa es contar con leyes para definir los derechos ambientales, otra es asignar responsabilidades para garantizar la exigibilidad de los mismos. Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que es la SEMARNAT a la que corresponde “fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable” (Artículo 32 bis). Por otra parte, como se mencionó en la sección anterior,

la LGEEPA pretende distribuir facultades entre los tres niveles de gobierno, impulsando así un proceso de descentralización hacia los estados y municipios. De acuerdo con Jesús Antonio de la Torre Rangel y sus colaboradores (2006: 55), esta distribución de competencias se basa en dos criterios: materia ambiental y espacio territorio. Sin embargo, como los mismos autores señalan, la asignación de competencias se complica por la existencia de leyes sectoriales, tales como la Ley de Aguas Nacionales. Además, dentro de la LGEEPA, existe cierto traslape con respecto a las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Por ejemplo, los municipios tienen la responsabilidad de prevenir y controlar la contaminación de aguas en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población; los estados se encargan de las aguas de jurisdicción estatal y de las aguas nacionales que tengan asignadas; y la federación toma responsabilidad por las demás aguas nacionales. Pero, ¿qué pasa cuando las aguas contaminadas fluyen de una jurisdicción a otra? Si bien este traslape tiene como finalidad facilitar la cooperación intergubernamental, lo cierto es que – en la práctica – puede conducir a una situación en donde las responsabilidades institucionales se diluyan.

Desde otro ángulo, al descender por los niveles jerárquicos de la SEMARNAT, se puede observar un traslape entre los mandatos de diferentes dependencias. Por ejemplo, la PROFEPA tiene a su cargo la facultad de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental a lo largo del país; la CONAGUA tiene la responsabilidad más específica de garantizar la calidad del agua superficial en el mismo territorio, entre otras cuestiones; mientras que la SEMADES de Jalisco se encarga de prevenir y disminuir la contaminación ambiental dentro del territorio del estado. El asunto se complica aun más si se toman en cuenta los mandatos de entidades gubernamentales ajenas a la SEMARNAT, pero con funciones estrechamente relacionadas con el medio ambiente, tales como la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), la Secretaría de Salud Jalisco (SSJ) y la Comisión Estatal de Agua de Jalisco (CEA). Esta última, por ejemplo, tiene la atribución de “administrar y custodiar las aguas de jurisdicción estatal y sus bien inherentes, y preservar y controlar la calidad de dicho recurso hídrico en el ámbito del Estado” (www.ceajalisco.gob.mx). De acuerdo con sus mandatos, cada uno de los actores gubernamentales mencionados debe aceptar una parte de la responsabilidad de sanear y conservar el Río Santiago. Sin embargo, como se verá en la siguiente sección, en la práctica estos traslapes jurisdiccionales conllevan a una situación en donde ningún actor acepta la responsabilidad; todos “pasan la pelota entre sí”, lo que se traduce en la falta de exigibilidad de los derechos ambientales, incluso el más fundamental: el derecho a un medio ambiente sano.

La exigibilidad de los derechos ambientales en la práctica: El caso del Río Santiago

El Río Santiago nace en el Lago de Chapala y recorre partes de los estados de Jalisco y Nayarit antes de desembocar en el océano Pacífico. Con una longitud de 443 kilómetros y un escurrimiento superficial medio anual de 7,849 millones de metros cúbicos de agua, este es el segundo río en importancia de la vertiente del Pacífico mexicano según la CONAGUA (2008b:38). En el estado de Jalisco, el Santiago ha sido el foco de una grave problemática socio-ambiental que ha generado movilización social importante por lo menos desde el 2002 y que ha adquirido mayor intensidad durante el 2008. La raíz de esta problemática es resumida de manera atinada por la misma CONAGUA en su *Programa Hidráulico del estado de Jalisco* en donde se indica que: “El río Santiago está contaminado por descargas industriales en el tramo paralelo al corredor industrial Ocotlán-El Salto, pues aunque existen plantas de tratamiento, la vigilancia y el control de las descargas es mínima” (2005: 47). Añade que, a éstas, se agregan las aguas residuales domésticas de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) “también sin tratamiento [...] que

aumentan la contaminación del río” (*Ibid.*). Es debido principalmente a estos vertidos tóxicos que las poblaciones ribereñas de El Salto y Juanacatlán exigen su derecho a un medio ambiente sano y a la salud, y que grupos civiles y académicos han expresado de manera reiterada su rechazo a la construcción de la Presa de Arcediano sobre el mismo Río Santiago, obra que abastecería de agua ‘potable’ a más de 3 millones de personas en la ZCG.

El último estudio de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS)⁵ sobre la contaminación del Río Santiago presenta un inventario de 305 fuentes de contaminación con datos exclusivamente de los ayuntamientos de El Salto, Juanacatlán, Tototlán y Poncitlán, todos en Jalisco; de éstas 14 son fuentes pecuarias, 20 son municipales y 271 son fuentes de contaminación industrial (CEAS, 2006: 1-9). Por otra parte, de acuerdo al Inventario de Descargas en el estado de Jalisco de la Gerencia Regional de la CONAGUA, existen 280 descargas industriales identificadas, de las cuales 266 vierten sus aguas al Río Santiago (AYMA Ingeniería y Consultoría, 2003: Anexo 4-2). En términos de caudal, el 36.5 % de este flujo, lo aporta la industria química - farmacéutica, le siguen la industria de alimentos y bebidas con un 15% y la textil con 12.3%; después vienen las de celulosa (papel) y la tequilera. Los giros más importantes de esta zona industrial son el química-farmacéutica, alimentos y bebidas, minerales no metálicos, metalmeccánica y eléctrico y electrónica (*Ibid.*:4-19).

La mayoría de las descargas industriales se concentran en la Cuenca El Ahogado, territorio que drena la parte sur de la ZCG, incluyendo parte de los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y El Salto. El desagüe principal de esta cuenca es el Canal El Ahogado, que desemboca su carga contaminante al Río Santiago aguas arriba de la cascada de triste fama, el *Salto de Juanacatlán* que divide las cabeceras municipales de El Salto y Juanacatlán, poblaciones donde viven un total de casi 30,000 personas (INEGI, 2005b). El estudio de la CEAS de diciembre de 2006 analizó la calidad del agua de los ríos Santiago y Zula en 15 puntos de muestreo incluyendo dos puntos ubicados, uno aguas arriba y el otro aguas debajo de la desembocadura de este Canal, en donde: “la contaminación y toxicidad portada por el Ahogado [...] se difunde hacia aguas arriba de la confluencia” (2006:4-34). En estas dos estaciones de muestreo, se encontró que “el Santiago acusa un deterioro severo, y la calidad de sus aguas es similar a la de un efluente de un sistema de tratamiento y no a la de un río” (*Ibid.*: 4-36). En estas aguas de un río que precisamente se ha convertido en una alcantarilla a cielo abierto, también se encontraron que las aguas de este Canal ostentan toxicidad aguda significativa, con base en pruebas con la bacteria *Vibri fischeri*, esto debido a los “vertidos de agua residual de las múltiples industrias asentadas en la margen izquierda de la presa del Ahogado, así como las situadas aguas debajo de la presa” (*Ibid.*: 4-34).

En el 2004, el Centro Universitario de Ciencias Exactas e Ingenierías (CUCEI) de la Universidad de Guadalajara realizó el *Estudio para la Caracterización de los lodos de los ríos Verde y Santiago* en convenio con la CEAS. El estudio analizó los sedimentos del Río Santiago en catorce puntos, incluyendo la Cascada de El Salto de Juanacatlán. Concluye que, en los sedimentos del Río Santiago, existen metales pesados: plomo, cromo, cobalto, mercurio y arsénico. Por otra parte, el sitio de El Salto se destaca por su alto grado de contaminación (CEAS/ CUCEI, 2004: 2-42 – 2-43). El arsénico y cromo son sustancias reconocidas como carcinogénicas en seres humanos, mientras que el mercurio y el plomo afectan el sistema nervioso (ATSDR, 2004).

5 En el año 2007, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) se convirtió en la Comisión Estatal de Agua de Jalisco (CEA), aparentemente dejando la función de saneamiento. Por otra parte, el Director General, César L. Coll Carabias, sostiene que la nueva Comisión todavía asume responsabilidades para el saneamiento de aguas, en particular el río Santiago (Comentario hecho por Coll durante el Foro Nacional Rumbo al Saneamiento Integral de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, llevado a cabo el 20 de junio de 2008).

Este mismo estudio detectó la presencia de compuestos orgánicos en los sedimentos del Santiago. En el punto del Salto de Juanacatlán se detectó la presencia de bencenos, tolueno, xileno, furanos, entre otros compuestos (2004:2-50). Estas sustancias son de toxicidad conocida: los bencenos y furanos son carcinogénicos reconocidos, el tolueno afecta el sistema nervioso, y tanto tolueno como xileno puede afectar los riñones (ATSDR, 2004).

Los datos anteriores proveen algunos indicadores de la contaminación industrial de la zona, elemento de suma importancia, especialmente dado que la planta de tratamiento que se plantea construir en la Cuenca El Ahogado no tratará aguas de origen industrial, sino solamente aguas residuales domésticas. Más aun, tal planta apenas terminó de licitarse en noviembre de 2008 y, en el mejor de los escenarios, no entraría en funciones sino hasta el 2011 o 2012, mientras que en el caso de la otra macro-planta para la ZCG, Agua Prieta, que se construirá para captar casi el 80% de las aguas residuales generadas en la zona ni siquiera ha iniciado el proceso de licitación. Así que, no es menospreciable el problema también generado por las llamadas aguas negras. Solamente en la Cuenca El Ahogado viven un aproximado de 670,781 personas y, a través de colectores y arroyos, el Canal El Ahogado desaloja alrededor de 1,012 litros por segundo de aguas crudas (CEA, 2008:21). Aguas abajo y antes del sitio propuesto para la Presa de Arcediano, se vierten más de 1,793 litros por segundo adicionales por los emisores del oriente de la ZCG (AYMA Ingeniería y Consultoría, 2003:4-6).

Como ya se ha advertido, la contaminación severa del este río por fuentes domésticas e industriales no sólo degrada el ambiente ripario, sino que afecta la salud de la población que vive a sus márgenes. Médicos locales citan un incremento en la incidencia de varios padecimientos, incluyendo leucemia, abortos espontáneos y malformaciones congénitas, entre otros. Sin embargo, establecer científicamente una relación de causa-efecto entre las enfermedades y la contaminación del río, especialmente para enfermedades multifactoriales como el cáncer, requiere de estudios epidemiológicos costosos y de larga duración. Los dos estudios de salud más importantes para este caso se concentraron en los efectos de un gas venenoso dispersado por las aguas del río: el ácido sulfhídrico. La exposición a concentraciones bajas de ácido sulfhídrico puede causar irritación de los ojos, la nariz o la garganta, y dificultad para respirar para personas asmáticas. La exposición a bajos niveles por periodos prolongados puede ser causa de fatiga, dolores de cabeza, mala memoria, irritabilidad, mareo, y alteraciones de las funciones motoras (ATSDR, 2004).

El suceso que desató en 2008 la discusión pública de la condición del río y sus impactos y que llevó a una mayor movilización de la población afectada fue la lamentable muerte del niño Miguel Ángel López Rocha, de ocho años de edad, quien, después de caer en las aguas pútridas del Santiago, estuvo en estado de coma durante 19 días hasta fallecer el 13 de febrero. La causa de muerte del menor fue el centro de una gran polémica, en la cual hubo desde insinuaciones de que el menor había muerto por abuso de drogas hasta la acusación de que había fallecido envenenado por su madre. El estudio de mayor contundencia fue el realizado por la toxicóloga Luz María Cueto quien practicó los análisis de orina al niño, resultando un nivel de arsénico de 51 microgramos por litro, mientras el rango normal es de 5 a 12 $\mu\text{g}/\text{l}$ en una persona no expuesta al metal. Este resultado, según la Dra. Cueto, era consistente con los síntomas presentados por el niño: "esta criatura presenta un cuadro clínico que, por estas características que estoy dando, clínicas y que constan en el expediente clínico del hospital, corresponden a un cuadro de intoxicación aguda por arsénico [...] sobreaguda y por vía gastrointestinal" (Ferrer, 2008). A pesar de la controversia en torno a este fallecimiento, la indignación por la condición del río por parte de la población y los medios de comunicación aumentó la presión hacia las autoridades ambientales y de salud a dar respuesta y presentar planes de acción tendientes a la solución del problema.

Como botón de muestra de la voluntad y capacidad de tales autoridades de dar respuesta al caso, podemos analizar las contestaciones que recibió la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) como parte de la integración de las quejas sobre la contaminación del Río Santiago y dadas a conocer en un informe especial en febrero 2008. En el informe, se indica que la SSJ no había realizado estudios para determinar los impactos de la contaminación del río ya que “en su información epidemiológica y estadística no existía evidencia de impacto a la salud por contaminación ambiental” (CEDHJ, 2008). Además, la SSJ señaló que la “contaminación ambiental” no era una problemática de su competencia sino de la CONAGUA e informó que no contaba con recursos para realizar estudios epidemiológicos o ambientales.

La falta de datos de la SSJ fue puesta en tela de juicio más recientemente cuando, en una reunión pública en Juanacatlán en julio 2008, la Dra. Matiana Ramírez Aguilar, de la COFEPRIS, dependencia de la Secretaría de Salud federal, indicó que existen más casos de cáncer en El Salto y Juanacatlán que en otros municipios de Jalisco. Sin proporcionar el estudio correspondiente, la Dra. Ramírez indica que para una evaluación epidemiológica necesitarían mayores datos para: “darle fuerza a la evidencia de que el problema sí es atribuible a los factores de la contaminación; no lo pongo en duda, pero no puedo ser categórica” (Ramírez, 2008). Aun esta declaración cautelosa se contrasta de manera contundente con las posturas de la SSJ, que se ha empeñado en negar la existencia de cualquier afectación a la salud por la contaminación del río.

Prosiguiendo con la información de la CEDHJ, la SEMADES les advirtió que el problema del río no era de su competencia. La CEA se limitó a mencionar su programa para construir las dos macro-plantas de tratamiento para la ZCG que, como se ha señalado, no abarcarán la contaminación industrial ni agropecuaria. Por su parte, la PROFEPA afirmó no contar con facultades para “verificar hechos relacionados con descargas de aguas industriales o residuales” (CEDHJ, 2008). A pesar de sus claras atribuciones en monitorear la calidad de las aguas nacionales e inspeccionar las descargas a semejantes aguas, la CONAGUA “no adquiere ninguna responsabilidad y se limita a enunciar las acciones proyectadas por la CEA, sin precisar qué acciones realizará ese organismo para erradicar la contaminación” (Ibíd). Finalmente, la SEMARNAT se limitó a informar el número de empresas generadoras de residuos peligrosos detectadas en la zona.

Un segundo caso a analizar para dilucidar la capacidad de las autoridades de garantizar el derecho de la población a un medio ambiente sano y, por consiguiente, a la salud, es el relacionado con el pliego petitorio entregado a la Secretaría General de Gobierno (SGG) de Jalisco el 14 de abril por parte de los pobladores de El Salto, Juanacatlán y Puente Grande en una marcha que llevó a más de 2,500 manifestantes a cerrar durante algunas horas las avenidas Juárez y 16 de septiembre en el centro de Guadalajara. Para responder a las nueve peticiones vertidas en el pliego, la SGG solicitó las consideraciones de las dependencias correspondientes.

De los oficios resultantes y la presentación hecha a las organizaciones el 28 de abril en las oficinas de la SEMADES, resulta conveniente destacar algunos puntos. La primera petición de los pobladores fue la declaratoria de zona de emergencia ambiental y de acción extraordinaria en materia de salud. En relación a la emergencia ambiental, la conclusión del delegado estatal de la SEMARNAT, el ingeniero José de Jesús Álvarez Carrillo, llama la atención. Este funcionario afirma que: “Con los estudios que se tienen actualmente, no se puede asegurar, que uno o varios ecosistemas, pueden o estén en peligro su integridad (*sic*)”. El hecho de que el Río Santiago esté severamente contaminado (AYMA Ingeniería y Consultoría, 2003:5-63) o que el Canal que atraviesa la zona ostente toxicidad aguda significativa no son evidencias de un peligro para el ecosistema y, muy a diferencia de la SSJ, llega a la conclusión de que “la problemática de las descargas municipales [e] industriales, lo que más afecta es la salud de las

personas, no de los ecosistemas” (SEMARNAT, 2008b). Entonces, mientras la SSJ no trata con “contaminación ambiental”, a la SEMARNAT no le corresponde “la salud de las personas” y, al final de cuentas, el problema de salud ambiental sigue cobrando víctimas.

Lo que la SSJ sí afirma hacer es responder a la quinta petición del pliego mencionado, misma que demanda la entrega de “información comprensible y suficiente sobre los riesgos a la salud que implica la contaminación en la zona” a la población para que adopte medidas preventivas. Esto supuestamente lo hace a través de *Caravanas de la Salud* en los municipios de El Salto y Juanacatlán, pero éstas enfocan en temas como la alimentación sana y la higiene, y no en los riesgos derivados de la contaminación ambiental.

Otra petición que no logró una respuesta satisfactoria fue la cuarta, que exigía un inventario completo de descargas industriales y su caracterización. A este respecto, la Dirección Técnica del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico⁶ de la CONAGUA indicó que las empresas mismas informan semestral o anualmente las características fisicoquímicas y bacteriológicas de sus descargas de acuerdo a su permiso y a la NOM-001-SEMARNAT-1996, pero que no proveen “su caracterización completa [y] por este motivo no se proporciona información de este tipo de descarga” (CONAGUA, 2008a). Esta respuesta y procedimiento hace evidente un vacío grave: la CONAGUA no cuenta con datos fehacientes sobre los tóxicos vertidos al Río Santiago. Esto se confirma con la apreciación del ingeniero César Coll Carabias, actual director de la CEA y anterior Director Administrativo de la CONAGUA. En una reunión en junio 2007 con integrantes de diversas organizaciones civiles, explicó uno de los motivos de la contaminación actual del Río Santiago:

El trabajo de la CONAGUA deja mucho que desear... la CONAGUA ha sido severamente desmantelada, cuenta con tres inspectores para toda la Cuenca Lerma, Chapala y Santiago - imposible, imposible tener presencia. Entonces, se ha dejado que la gente arroje lo que les dé la gana, en las cantidades que les dé la gana y con las condiciones que les dé la gana... simple y sencillamente no hay control. No hay presencia de la autoridad (Coll-Carabias, citado en IMDEC, 2007).

Una muestra más de la falta de inspección es el hecho que de enero de 2006 a abril de 2008 la CONAGUA no reportó ninguna infracción por haber violado la NOM-001 en Jalisco (CONAGUA, 2008c).

En resumen, no cabe duda que el Río Santiago está altamente contaminado con residuos industriales, domésticos y agropecuarios, a tal grado que perjudica a la salud de los habitantes de El Salto, Juanacatlán y otros poblados ubicados en su ribera. No obstante, los actores gubernamentales mencionados tienden a negar esta realidad. No reconocen sus propias atribuciones y señalan a otras dependencias como las que deberían responder. O bien dicen carecer de los recursos necesarios o bien no tienen la voluntad política para vigilar y controlar las fuentes de contaminación, llevar a cabo estudios epidemiológicos y proporcionar información comprensiva y suficiente sobre la problemática. De esta manera, nuestro estudio de caso demuestra que en México los derechos ambientales no son exigibles en la práctica. De hecho, ni siquiera el derecho a la denuncia popular se respeta completamente, ya que en este año (2008) las autoridades han recurrido a ciertas formas de represión en un esfuerzo por desarticular la sociedad civil organizada y criminalizar la protesta, incluyendo la detención e intimidación de activistas ecologistas. Sobre esta línea, se destaca el caso de Raúl Muñoz, líder del Comité Ciudadano de Defensa Ambiental de El Salto, quien fue encarcelado y enfrenta cargos falsos por narcotráfico.

6 Nueva denominación de la Gerencia Regional desde 2007.

Reflexiones finales

Durante las últimas dos décadas, ha habido avances importantes en el desarrollo de las políticas ambientales mexicanas. Hoy en día, se reconocen los derechos a un medio ambiente sano, al acceso a la información ambiental y a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas sobre asuntos ambientales. Estos derechos son inscritos en la Constitución y en la LGEEPA, y son respaldados por un marco jurídico internacional. Además, los asuntos ambientales han ascendido a niveles cada vez más altos en el complejo federal de instituciones gubernamentales, culminando en la creación de la SEMARNAT. Al mismo tiempo, se ha impulsado cierta medida de descentralización hacia las entidades federativas, lo que ha resultado en la creación de dependencias ambientales en este nivel de gobierno. Todo esto a la imagen del modelo dominante de desarrollo sustentable, que viene principalmente de arriba hacia abajo, pero con provisiones para fomentar la participación ciudadana (Tetreault, 2008).

No obstante estos avances, como vimos en el caso del Río Santiago, las políticas ambientales mexicanas todavía son disfuncionales en la práctica. Las aguas de dicho río exhiben altos niveles de contaminación que perjudican la salud de las poblaciones cercanas. Como tal, el Estado ha fallado en su deber de garantizar un medio ambiente adecuado para el desarrollo y el bienestar de las poblaciones afectadas. Además, no se proporciona información suficiente sobre el caso, se tiende a negar la severidad del problema y se resiste a la participación de la sociedad civil. En un nivel institucional, esto se debe a dos factores: primero, los actores gubernamentales ambientales tienen presupuestos restringidos y tienen relativamente poco peso político; segundo, existe cierto traslape jurisdiccional, no sólo entre las dependencias del SEMARNAT, sino también entre los organismos estatales con mandatos para proteger el medio ambiente y la salud humana. Aunque estos traslapes pretendan fomentar la cooperación intergubernamental, en la práctica se traducen en una situación en donde ningún actor gubernamental toma responsabilidad de hacer valer los derechos ambientales mencionados.

Desde una perspectiva más amplia, se puede argumentar que la impotencia de las políticas ambientales tiene que ver con un modelo de desarrollo que da prioridad al crecimiento económico e industrial, relegando las preocupaciones ambientales y sociales a un segundo nivel. En este esquema, no hay voluntad política para regular y posiblemente interrumpir las actividades industriales perjudiciales al medio ambiente, incluso las que vierten sus descargas al Río Santiago. Además, la clase política (cuando menos en Jalisco) se ha mostrado poco dispuesta a renunciar a su vieja costumbre de tomar decisiones arbitrarias, sin involucrar a la sociedad civil organizada. Bajo estas circunstancias, el universalismo en el sector ambiental sigue siendo una quimera, leyes de papel, lejos de realizarse en la práctica.

¿Qué se puede hacer para garantizar los derechos ambientales en una situación como ésta? Es evidente que se necesitan cambios profundos en los sistemas productivo-industrial y administrativo-gubernamental para revertir los procesos de deterioro ecológico; una reorientación de la estrategia nacional de desarrollo para que las preocupaciones ambientales y sociales dejen de ser eclipsadas por intereses económicos particulares. Para realizar esto, hay un creciente consenso de que la participación ciudadana es clave. Por otra parte, a diferencia a la visión de SEMARNAT que ve la participación como una respuesta a la convocatoria de las autoridades, proponemos que la sociedad civil organizada tiene que tomar el papel de liderazgo y ser la fuerza motriz detrás de estos cambios. En otras palabras, les toca a las comunidades y organizaciones no gubernamentales obligar a las dependencias gubernamentales a tomar acciones concretas, además de ejercer presión moral y legal sobre las industrias contaminadoras para que éstas “internalicen” sus “externalidades sociales y ambientales” (Cohen y Arato, 1992).

En cuanto al sector público, la negligencia que ha predominado hasta la fecha hace necesario insistir en algunas propuestas fundamentales: las dependencias gubernamentales con atribuciones ambientales simplemente tienen que reconocerlas, tienen que aplicar las leyes y normas existentes, coordinar sus acciones, producir y diseminar información ambiental completa, ser transparentes, negociar con los actores no gubernamentales e involucrarlos en la toma de decisiones. Además, deben actualizar la legislación ambiental para tener un control más estricto de los contaminantes industriales y fortalecer los incentivos para que las industrias contaminadoras reduzcan su impacto ambiental. Estos incentivos pueden ser tanto positivos (por ejemplo, mayor subsidios para la adopción de tecnologías verdes) como negativos (por ejemplo, mayor frecuencia y transparencia en inspecciones). Si bien todo esto implica un aumento en el presupuesto de las políticas ambientales, lo cierto es que tiene que ser acompañado con mayor vigilancia por parte de la sociedad civil, para que haya rendición de cuentas. De otra manera los recursos públicos se desperdician en las viejas prácticas de clientelismo y corrupción.

En el caso del Río Santiago, a pesar de los complejos problemas descritos en las páginas anteriores, vemos algunas señales alentadoras en las movilizaciones sociales y ambientales que han cobrado fuerza desde el año 2002. Organizaciones comunitarias, profesionales y universitarias han denunciado los altos niveles de contaminación y los problemas de salud, y han presionado al gobierno a tomar acciones concretas. De esta manera pusieron en relieve la ineffectividad de las políticas ambientales, así como las contradicciones entre las dependencias gubernamentales con mandatos ambientales. Además, las mismas organizaciones han elaborado propuestas alternativas para el manejo integral de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago, tales como las que salieron del II Encuentro Internacional de Organizaciones Ciudadanas por el Agua, llevado a cabo en Guadalajara en septiembre de 2008. Esperamos que estas iniciativas se traduzcan en mayor apertura política, cooperación entre actores civiles y gubernamentales, y la ejecución de un plan integral para el saneamiento del Río Santiago.

El ocio es uno de los fundamentos de la cultura occidental. El filósofo alemán Josef Pieper (1998 [1948]: 4) al analizar la necesidad de conservar un tiempo para el ocio en la devastada Europa de la posguerra nos dice que “la palabra griega para el ocio, *scola*, es de origen Latín, en alemán *Schule* y en inglés *School*.” Como se puede ver, el nombre para la institución de educación y aprendizaje significa “ocio”. Por supuesto el origen del significado del concepto “ocio” se ha olvidado prácticamente en la actual cultura del “trabajo total-sin ocio”. Para mostrar esta cruda realidad, Pieper cita a Max Weber, quien afirmaba que “uno no trabaja sólo para vivir, sino que vive para trabajar.” Para Pieper, aunque esta frase es muy familiar para nosotros, “... transforma las cosas de pies a cabeza.”

Pieper se pregunta ¿qué pasaría si nuestra sociedad trabajara para estar en el ocio?, ¿acaso esto suena *immoral* para el hombre y la mujer del mundo del “trabajo total” o ataca los principios básicos de la sociedad humana? Pieper nos dice que estas preguntas surgen de las ideas que proclamaba el sobrio, realista e industrial Aristóteles, quien desde su tiempo afirmara que “estamos en el ‘no-ocio’ para estar en el ocio”. Para los griegos el “no-ocio” era la palabra para el trabajo cotidiano; y no sólo indica “agitación y ajetreo”, sino trabajo en sí mismo (*Ibid.*).

Sebastian De Grazia (1994 [1962]), filósofo americano que analiza las transformaciones que ha sufrido el concepto de ocio hasta nuestros días, nos recuerda que para Aristóteles el ocio era concebido como la libertad de la necesidad de trabajar y que los griegos consideraban al ocio como un estado del ser en el que la actividad realizada es llevada a cabo por su propio fin. La contemplación (filosofar o teorizar) y la música eran las únicas dos actividades constitutivas del ocio (pp. 13-15). Para De Grazia, el ocio en su sentido clásico nos trae el beneficio de cultivar la mente libre mediante la creatividad, la verdad y la libertad (*Ibid.*: 413).

Si bien es cierto que en todas las sociedades las clases privilegiadas son las que han contado con la mayor cantidad de tiempo para el ocio, es preocupante la tendencia que se observa en el capitalismo a reducir el tiempo dedicado a éste, ya sea porque la población requiere trabajar largas jornadas laborales para sobrevivir o bien porque el concepto de ocio se ha transfigurado por el de entretenimiento y consumo.

El presente trabajo hace una recapitulación de la forma en cómo el capitalismo desde sus inicios despoja a los trabajadores de su tiempo libre, único espacio que tiene esta clase social para poder disfrutar del ocio. Posteriormente se analiza por qué es relevante que la demanda por conservar un tiempo social e individual que permita a todos disfrutar del ocio sea uno de los pilares que debe sostener la lucha por los derechos sociales universales.

Tiempo de trabajo-tiempo de ocio

En cualquier sociedad dividida en clases, el control del tiempo de los demás se vuelve un elemento fundamental para la apropiación de la fuente de toda riqueza: del trabajo humano. Al analizar el plustrabajo, Marx lo expresa de la siguiente manera:

Dondequiera que una parte de la sociedad ejerce el monopolio de los medios de producción, el trabajador, libre o no, se ve obligado a añadir al tiempo de trabajo necesario para su propia subsistencia tiempo de trabajo excedentario y producir así los medios de subsistencia para el propietario de los medios de producción, ya sea propietario un aristócrata ateniense, un teocrático etrusco o *civis romanus* (ciudadano romano), el barón normando, el esclavista norteamericano, un bayordo valaco, el terrateniente moderno o el capitalista. (1999 [1867]: 282)

Pero ¿cuál es el límite de la jornada de trabajo? De acuerdo con el autor, en el capitalismo

[D]e la naturaleza del intercambio mercantil (que se da cuando el trabajador vende su fuerza de trabajo al capitalista) no se desprende límite alguno de la jornada laboral, y por tanto límite alguno del plustrabajo. El capitalista, cuando procura prolongar lo más posible la jornada laboral y convertir, si puede *una* jornada en dos, reafirma su derecho en cuanto comprador. Por otra parte, la naturaleza específica de la mercancía vendida trae aparejado un límite de consumo que de la misma hace el comprador, y el obrero reafirma su derecho como vendedor cuando procura reducir la jornada laboral a determinada magnitud normal. (*Ibid.*)

Por tanto, la jornada laboral nunca ha tenido una medida constante, sino una medida variable que se mueve dentro de límites físicos, sociales y morales muy distintos en cada sociedad.

El desarrollo del capitalismo requirió reducir el tiempo de ocio de la clase trabajadora de manera dramática, no sin que los dueños del capital enfrentaran, durante los siglos XVII y XVIII, tanto la resistencia de los trabajadores a emplearse de manera regular, como al apego tenaz que tenían a sus tradiciones y fiestas religiosas, que se extendían durante una buena parte del año¹. La posibilidad de no emplearse a tiempo completo pudo ser posible gracias a que en los albores del capitalismo los trabajadores (tanto agrícolas como industriales) podían vivir una semana completa con lo obtenido en cuatro días de trabajo (Marx, 1999 [1867]: 333). De acuerdo con E. P. Thompson, sólo los trabajadores agrícolas o sirvientes que no tenían derechos comunes o tierra estaban sujetos a una disciplina de trabajo intensa (1967: 77).

Ante la resistencia de los trabajadores a emplearse seis días a la semana se implementaron diversas medidas para someterlos. Por ejemplo, Marx (1999 [1867]: 331) cita a Postlethwayt (muy famoso en su tiempo, autor de un diccionario de comercio) quien manifestaba su desacuerdo con las tácticas de los políticos ingleses que, con tal de obligar a los artesanos y obreros manufactureros a emplearse los seis días de la semana, aumentaban los impuestos, el precio de los medios de subsistencia o bien bajaban los salarios.

Fue a finales del siglo XVIII y principios del XIX “que el capital logró adueñarse de *toda la semana del obrero*” (excepto el domingo, ya que era considerado día sagrado) mediante pagos semanales. De acuerdo con Marx:

[T]uvieron que pasar siglos para que el trabajador libre se adaptara voluntariamente, como consecuencia del modo capitalista de producción –es decir que fuera obligado *socialmente*– a vender, por el precio de sus medios de subsistencia, *todo el periodo activo de su vida*, su capacidad misma de trabajo: a vender su primogenitura por un plato de lentejas. (*El capital*, citado en Toti, 1975: 19)

1 Por ejemplo, según Paul Lafargue (yerno de Marx), antes de la Revolución francesa se garantizaban a los obreros noventa días de descanso al año, o sea, cincuenta domingos y treinta días (sic) de fiesta en los que se prohibía trabajar (nótese que hay un error en la contabilidad de los días, *El derecho a la pereza*, citado en Toti, 1975: 156).

Además de volverse dependiente de un salario, la fuerza de trabajo, acostumbrada a guiarse por los tiempos de la naturaleza y, por tanto, tuvo que ser obligada a ajustarse a los tiempos de la producción mecanizada, a concentrarse durante un número determinado de horas en un local cerrado y someterse al ritmo de la máquina. La nueva sociedad se caracterizaba por

[L]a introducción de sistemas de avasallamiento y de explotación que ni siquiera el Medioevo había conocido, por lo menos en aquellas proporciones. Nunca fue tan envilecida la dignidad humana como en aquellas primeras décadas, nunca fueron impuestas y practicadas formas de trabajo tan brutales como en los ‘talleres del sudor’ (así se denominaron porque los locales carecían de aire, de luz y de espacio) que proliferaron entonces, y en los que las jornadas laborales oscilaban de ochenta a cien horas a la semana. El tiempo libre era el tiempo para dormir (cuatro, cinco o seis horas máximo), para comer e ir y venir de la fábrica [...]. La reducción de los costos de producción [...] se obtenía desfalcando los salarios y rapiñando tiempo humano, aumentando las horas de trabajo hasta el límite físico constituido por la necesidad de dejar a la máquina humana el tiempo para reintegrar su propia fuerza. El capitalismo en expansión se alimentaba del tiempo, se desarrollaba con el tiempo de trabajo y su hambre de tiempo aumentaba en lugar de disminuir. (Toti, 1975: 24-25)

Así pues, en el capitalismo se vivió un periodo en el que fue abolido el tiempo libre para los trabajadores. Las luchas obreras permitieron a los trabajadores recuperar parte de ese tiempo, sin embargo, no fue sino hasta el 1º de mayo de 1848 que entra en vigor la ley de 10 horas de trabajo al día en Inglaterra (Marx, 1999 [1867]: 344). Todavía a finales del siglo XIX, aún con horarios muy prolongados, la lucha obrera por el tiempo libre tenía como objetivo general lograr la jornada de diez horas (aparte comidas) por día. A la par de esta lucha se iba creando en el obrero colectivo una conciencia de la necesidad de limitarla a ocho horas², que se generalizó en el mundo occidental en las primeras décadas del siglo XX. La reducción de la jornada laboral supuso la posibilidad de que los trabajadores disfrutaran de un tiempo libre, que suponían podía ser utilizado para superar las limitaciones en materia educativa, retomar la convivencia familiar y realizar las actividades que consideraran valiosas y que por falta de tiempo habían dejado de realizar. Los verdaderos alcances de la reducción de la jornada de trabajo en materia de realización humana son materia de debate, debido a que las actividades que se llevan a cabo durante el tiempo de ocio, que por lo general tienen un carácter pasivo, como ver la televisión, reproducen la enajenación y alienación del trabajador (ver De Grazia, 1994 [1962], Toti 1975 [1961] y Boltvinik, 2005). De igual forma, el uso del tiempo libre se rige por una moderna moralidad consumista, tema que abordaré más adelante.

Es importante resaltar que las luchas obreras por la reducción de la jornada de trabajo afrontaron no sólo la resistencia del Estado y de los dueños de los medios de producción, sino que tuvieron que enfrentar también la ideología religiosa que operaba como medio de coerción para que las clases subordinadas aceptaran entregar a las clases dominantes el fruto de su trabajo. La subordinación de la clase trabajadora, que se logró mediante el despojo de los medios de producción, se conjugó con la imposición de los principios cristiano-protestantes, que consideran al trabajo una virtud y promueven el hábito puritano de posponer los placeres para la vida siguiente.

2 Por ejemplo, en un opúsculo titulado *La nueva ley sobre las fábricas*, de 1897, Lenin planteaba como reivindicación obrera la jornada de ocho horas: “Es necesario que el obrero trabaje al máximo ocho horas diarias para tener así el tiempo de descansar, instruirse, disfrutar de sus derechos de hombre, de miembro de la familia y de ciudadano” (citado en Toti, 1975: 83-84).

La moralidad en la idea de trabajo y del ocio

... inmenso daño se está haciendo en el mundo moderno con la
creencia sobre la virtuosidad del trabajo
Bertrand Russell

La ideología puritana impuesta por la disciplina laboral capitalista coadyuvó a “satanizar” el tiempo libre de los trabajadores (Thompson, 1967: sección VI). Bajo esta concepción, el trabajo se convirtió en una obligación divina y se rechazaron los hábitos “pecaminosos” en los que la clase obrera acostumbraba a pasar su tiempo libre (los cuales la clase dominante asociaba con la vagancia, el alcoholismo y la delincuencia). Se impuso una concepción moral del bien y del mal, en la que el “sacrificio” en el trabajo sería recompensado con la gloria eterna (Thompson, 1967: sección VI)³. La moral mercantilista puritana fue acompañada por una propaganda de la “escasez” de tiempo y la idea de que el “tiempo es oro”, por tanto, el tiempo libre es improductivo (*Ibid*, 1967: 90).

La moral cristiano-protestante impuesta por el mundo del trabajo capitalista asignó también normas al uso del tiempo libre. E. P. Thompson plantea que bajo esta ideología “es ofensivo que la fuerza de trabajo solamente *pase* el tiempo” (itálicas añadidas, 1967: 91). Por su parte, De Grazia subraya cómo Lutero dio el primer paso para reducir mediante la moral protestante el tiempo de ocio de los trabajadores al determinar que el único día sagrado que tenía que ser observado era el domingo. Posteriormente se redujeron el número de santos y, por tanto, la eliminación de al menos 100 días festivos del calendario. De igual forma, en Londres, cuna de la industrialización, las bandas de música que llenaban los parques en domingo fueron prohibidas y se rechazó la propuesta de abrir el Museo Británico y la Galería Nacional después del servicio dominical matutino (1994: 202-203).

Pero una vez que el obrero logró obtener tiempo para el ocio, el capital se apoderó de éste para llenarlo de consumo. Giani Toti en su incisiva crítica al tiempo libre en el capitalismo nos dice cómo bajo este sistema el tiempo debe ser consumido, comercializado, *usado*. La sociedad con tiempo libre disponible no puede desperdiciarlo; la industria del entretenimiento “trata por todos los medios de transformar al ciudadano en una termita consumidora permanente, que destruye ininterrumpidamente los productos. Hasta la sobriedad tradicional puritana se ha vuelto antieconómica y ha perdido su esmalte espiritual; el ciudadano virtuoso es el que se configura como un ‘hedonista’ plácido, sometido, alistado” (1975 [1961]: 219).

Más allá de esta crítica, en el sistema capitalista la idea de que los pobres puedan disfrutar del ocio ha escandalizado siempre a los dueños de los medios de producción. Pero no es que este sector de la población considere al ocio un problema en sí mismo, sino que suponen que éste es un privilegio exclusivo para ellos. Russell critica esta moral capitalista diciendo: “muchas gente escapa de la mínima cantidad de trabajo, a saber todos aquellos que heredan dinero y los que se casan con el dinero” (Russell, 2007 [1935]: 7). No podemos dejar de considerar que la idea de que los ordinarios trabajadores asalariados tengan ocio⁴ escandaliza a los ricos porque están convencidos de que los pobres no sabrán que hacer con su tiempo libre.

Ampliando su crítica a la absurda moral capitalista en torno al disfrute de diversas actividades relacionadas con el ocio, Russell señala la ridícula satanización que se hacía de la

3 Al respecto De Grazia (1994: 27) identifica el inicio de la concepción puritana del ocio con la caída de Roma, cuando los monjes cristianos imponen nuevas ideas sobre cuáles deberían ser las actividades del ocio. Además de la contemplación (actividad que se vuelve sagrada, no por sí misma, sino porque en ella se busca encontrar a Dios), el trabajo, pero sobre todo el trabajo manual y pesado, se convierte en un instrumento de autopurificación, de arrepentimiento o de ayuda a otros en caridad.

4 Como veremos más adelante, Russell planteaba que el tiempo dedicado al trabajo obligatorio no deberían exceder de cuatro horas diarias para todos.

juventud de su tiempo porque se creía que ir al cine la conduciría a la delincuencia. En contraste, se exaltaba todo el trabajo relacionado con la producción del cine porque se consideraba una actividad respetable que producía ganancias. De igual forma se mofa de cómo tanto al carnicero como al panadero que proveen de carne y pan se les apreciaba porque hacían dinero con su trabajo, pero al mismo tiempo si alguien disfrutaba de la comida que ellos habían proporcionado, se les calificaba de frívolo a menos de que se comiera para ir directamente al trabajo.

Más allá de la moral que califica al trabajo como una virtud y al ocio como una debilidad, no podemos dejar de reconocer que la imposibilidad de que todos disfrutemos del ocio tiene de trasfondo a la sociedad dividida en clases. Pero el férreo control del tiempo de los trabajadores por parte del capital, que intenta limitar el disponible para el tiempo libre, paradójicamente se enfrenta al hecho de que es precisamente en el modo de producción capitalista en el que más se ha desarrollado la tecnología para que la humanidad no padezca la escasez absoluta de los medios de subsistencia, reduciendo sustancialmente los tiempos de producción por unidad producida. Sin embargo, se continúa pregonando la existencia de la escasez de tiempo, profundizando la idea del deber e inculcando el sentimiento de inseguridad para que los que ostentan el poder puedan inducir al resto de la humanidad a que viva por los intereses de sus maestros más que por los de ellos mismos (Russell, 2007 [1935]: 5).

¿Es posible que la humanidad disfrute del tiempo libre?

Sin dejar de considerar las limitaciones de recursos naturales que enfrentaremos como resultado del calentamiento global y el deterioro ambiental, en esta sección partiré del hecho de que, en la actualidad, a pesar de que tecnológicamente se ha superado la escasez absoluta de los medios de vida, la gran mayoría de la humanidad vive en un estado de escasez artificial, provocada por el acaparamiento, por parte de unos cuantos, de los medios necesarios para la vida misma y para la producción. La existencia de una escasez artificial se hizo evidente durante la Primera Guerra Mundial, ya que como resultado de la guerra, en un periodo muy corto fue posible asegurar los bienes necesarios para la vida de las poblaciones de las naciones que participaban en la guerra, con una fuerza de trabajo disminuida debido a que enormes contingentes de hombres y mujeres que se dedicaban a la producción material para la vida cotidiana fueron reubicados para que laboraran en las actividades relacionadas con la guerra: producción de armamento, logística de guerra, propaganda gubernamental, y al campo de batalla (Russell, 2007 [1935]: 6). A pesar de ello, el nivel de bienestar físico de los trabajadores asalariados no calificados era más elevado que antes de la guerra o de lo que alguna vez lo fue. Así, la Primera Guerra Mundial mostró de manera conclusiva que, mediante la organización científica de la producción es posible mantener a la población en un confort aceptable con una pequeña fracción de la capacidad productiva del mundo moderno (*Ibid*).

El debate sobre si la humanidad ha superado ya la escasez material fue retomado en las últimas cuatro décadas del siglo pasado. Los estudios señalaban que dado el nivel de desarrollo técnico, el trabajo humano era cada vez menos necesario para la producción de bienes de consumo cotidiano. No obstante, este logro no se tradujo en una superación de la pobreza,⁵ ni tampoco en una reducción sustancial de la jornada laboral. Después de la generalización en el mundo occidental de las jornadas laborales de ocho horas durante las primeras décadas del Siglo XX, el número de horas promedio trabajadas no se ha reducido sustancialmente, aún cuando se ha dado una revolución tecnológica de magnitudes insospechadas en casi todos los ámbitos productivos. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 54 países con

5 Aun cuando se utilicen los miserables parámetros del Banco Mundial de un dólar con 25 centavos, según el Banco, en 2005, había mil 900 millones de pobres, cifra que habrá aumentado en más de 100 millones por el alza de los alimentos.

información disponible para la última década del siglo pasado y principios de ésta, el promedio simple de las horas trabajadas al día era de 7.3, durante cinco días a la semana. No obstante, al ser un promedio simple por países, no se pondera de acuerdo al tamaño de población y, por tanto, el promedio se ve fuertemente afectado por los países más desarrollados que generalmente tienen una población pequeña y en los que se ha continuado con la reducción en el número de horas laborales por trabajador, frente a países menos desarrollados que tienen poblaciones muy numerosas y largas jornadas laborales. Así por ejemplo, en Alemania, Noruega y los Países Bajos se labora en promedio 5.6 horas diarias, mientras que países como Malasia, Hong Kong, Sri Lanka, Bangladesh y República de Corea el promedio es de más de 9 horas de trabajo al día.

Tener promedios de horas trabajadas tan altos muestra la voracidad de diversas empresas y la insensibilidad y negligencia de muchos gobiernos, que permiten que grandes porciones de trabajadores sean sujetas a jornadas laborales inhumanas, muchas veces de hasta 16 horas diarias, en países como China, México o Egipto. Al parecer en años recientes ha habido un retroceso en materia de la duración de la jornada laboral en los países desarrollados. Gershuny analiza las tendencias sobre el tiempo libre en 20 países y concluye que hubo un ligero aumento de éste entre hombres y mujeres en el periodo 1960-1990, pero al extender el periodo a la década de los noventa Fisher encuentra que el tiempo libre se contrajo en esos países ubicándose en niveles similares a los de principios de los setenta (citados en Burchardt, 2008: 13).

Los datos anteriores muestran que a pesar de que la humanidad cuenta con la tecnología y los recursos para superar la escasez, con el advenimiento del neoliberalismo se ha agudizado la explotación del trabajo debido a “las leyes que se dan las sociedades-Estado por las ‘leyes’ sin autor del mercado. Gracias al juego sin obstáculos de esas “leyes” se sustrajo el capital del poder de la política.” (Gorz, 1998, [1997]: 14) En consecuencia, los estados-naciones se debilitaron, convirtiéndose en fieles defensores de los intereses de los grandes capitales. Lo anterior permitió que aun cuando los grandes capitales abolieron el “trabajo”⁶ (como resultado de la maquinización), no dejaron de hacer del “trabajo” la base de pertenencia y de derechos sociales, el camino obligado hacia la estima de sí y de los otros. El capital productivo, señala Gorz, logró producir “volúmenes crecientes de riqueza consumiendo cada vez menos trabajo, distribuyendo cada vez menos salarios y pagando cada vez menos impuestos sobre los beneficios y dejando de financiar los costos sociales y ambientales engendrados por la producción, así como los de las infraestructuras necesarias para la producción” (Gorz, 1998, [1997]: 14-15).

Este proceso se ha agudizado recientemente de manera notable en todo el mundo. Casi todos los gobiernos del orbe redujeron los impuestos de las clases altas y dismantelaron o frenaron el desarrollo del Estado de Bienestar que garantizaba una calidad de vida mínimamente aceptable para la población. Ejemplos emblemáticos de este proceso son, en el mundo desarrollado, el establecimiento del *workfare* en Estados Unidos y la reducción de beneficios sociales en Inglaterra, mientras que en el mundo subdesarrollado el dismantelamiento del Estado en nuestro país es muestra clara de este proceso.

Respondiendo entonces a la pregunta de si es posible que la mayor parte de la población disfrute de un tiempo libre que le permita desarrollar las actividades que considere valiosas, la respuesta es que materialmente sí lo es, pero socialmente siguen imponiéndose las leyes depredadoras que no permiten que el tiempo libre sea un derecho realizable para todos.

6 Gorz entrecomilla la palabra trabajo, para referirse al “trabajo” específico propio del capitalismo industrial; para este autor trabajo (sin comillas) se refiere al que realiza una mujer cuando se dice que “no tiene trabajo” pero consagra su tiempo a educar a sus propios hijos, y que tiene “trabajo” si consagra aunque sea una fracción de su tiempo a educar a los hijos de otra persona en una guardería o en un jardín de infantes (p.12).

¿Cómo generalizar el disfrute del tiempo libre?

Desde los años treinta, Bertrand Russell argumentaba que la posibilidad para que la mayoría de la población disfrutara del tiempo libre se fincaba en la organización científica del trabajo. De acuerdo con el autor, si se hubiese preservado la organización técnica del trabajo que permitió a las naciones participantes en la Primera Guerra Mundial seguir abasteciendo a su población de los bienes necesarios para la vida cotidiana y además hacer frente a la lucha, “las horas de trabajo se hubieran reducido a cuatro.” En lugar de ello, “el viejo caos fue restituido, aquellos cuyo trabajo era demandado los hicieron trabajar largas horas y el resto fue dejado para morirse de hambre como desempleados.” (2007 [1935]: 6) Así se impuso la moral del “Estado Esclavista” (mayúsculas en el original de Russell), aplicada a circunstancias totalmente distintas a las que prevalecían cuando surgió. Los resultados fueron desastrosos:

Al final existe tanto tiempo de ocio (como el que hubiera existido) en el plan de reducir la jornada laboral, pero ahora la mitad de los hombres están totalmente sin hacer nada mientras que la otra mitad trabajan en exceso. De esta forma, el ocio cuando es inevitable sólo causa miseria en lugar de ser una fuente de felicidad. ¿Algo más insano puede ser imaginado? (Russell, 2007 [1938]:7)

Como mencionamos, sólo unos cuantos trabajadores disfrutaban de jornadas laborales relativamente reducidas, mientras que la mayoría continúa padeciendo largas jornadas, a pesar de que existen las condiciones materiales para reducirlas. Para lograr su reducción no existe fórmula fácil, pero podríamos empezar mediante la transformación de algunos de los principios que rigen el funcionamiento de nuestra sociedad. Por ejemplo, podemos cambiar los valores mediante los cuales se juzga el éxito o fracaso de una persona, sobresaltando virtudes tales como el servicio que cada quien puede brindar a la comunidad, en vez de la cantidad de dinero que cada quien tiene. Una sociedad con estas características tendría por fuerza que ser totalmente distinta.

De igual forma, es conveniente revisar la idea de progreso que rige nuestro funcionamiento económico, ya que la que prevalece, y que fue desarrollada en el siglo XIX, mide “necesariamente cosas sin importancia, como el número de motores, el de cacahuates consumidos” (Russell, 2007 [1935]: 125), etc., mientras que deja fuera “las cosas verdaderamente importantes, ya que no se pueden medir y, por tanto, no son susceptibles a métodos que eleven su productividad” (*Ibid*)

También debemos superar la idea que prevalece de que son los individuos y no la sociedad los responsables del “éxito” o “fracaso” en sus vidas y, por tanto, de la pobreza vivida. Esta idea ha sido reforzada en los últimos veinticinco años por la ideología neoliberal. Bajo esta perspectiva son sólo las viudas, niños, enfermos y ancianos los que merecen el apoyo social y gubernamental, mientras que los pobres “de cuerpo sano”, por lo general hombres, no merecen ninguna concesión. Si bien la idea de los pobres merecedores proviene de las primeras leyes de pobres del siglo XVI en Inglaterra, actualmente el universo de dichos pobres está constituido por los denominados extremos, siendo éstos los únicos a los que el capital está dispuesto a otorgar alguna ayuda, bajo el argumento de que para que puedan competir en “igualdad” de condiciones en el mercado laboral, los individuos requieren un mínimo de “capital” humano, traducido éste a niveles educativos básicos y un condición de salud que les permita desempeñar un trabajo.

Bajo los principios neoliberales, la idea de los pobres merecedores fue sustituida por la de pobres extremos, promoviéndose así el establecimiento del modelo de Estado de Bienestar denominado liberal o residual, el cual está dominado por la asistencia social y los

derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad (Esping-Andersen, 1990). El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad vía la prueba de medios, o sea tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social, esta práctica se lleva a cabo en programas como el Oportunidades.

En este modelo los beneficios son magros y están asociados al estigma social; la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y al igual que en las leyes de pobres inglesas, busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado laboral.

Pero a pesar de estar muy de moda las políticas sociales focalizadas, cada día son más criticadas, dado que la focalización, más no el bienestar de la población, se ha vuelto fin en sí mismo. Por ejemplo, Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2006) aseguran que dado que socialmente la región latinoamericana es altamente segmentada (con enormes contingentes de pobres extremos, indígenas, etc., frente a una élite cada vez más rapaz), la propuesta de focalización, al no atacar de raíz las causas de la fragmentación, terminó por exacerbarla y por quebrantar la escasa cohesión social.

Por otra parte, los programas focalizados y/o condicionados⁷ tienden a suponer una estructura familiar tradicional en la que las mujeres y niños tienen tiempo disponible para cumplir las condicionalidades para recibir el beneficio. Trabajos empíricos han mostrado que la pobreza de tiempo de los niños aumenta ya que al ser insuficiente el beneficio monetario, muchos no abandonan el trabajo remunerado, pero sí dedican mayor tiempo a la escuela; de igual forma se observa que familias pobres quedan fuera de los beneficios porque la madre no tiene tiempo para realizar los trámites de incorporación, sobre todo en el ámbito urbano, en el que se da una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (véase Escobar y González de la Rocha, 2004). La presión sobre el tiempo de las mujeres aumenta al ser incorporadas al programa, ya que son ellas las responsables de llevar a los menores del hogar a las visitas médicas, están indebidamente sujetas a faenas de trabajo gratuito en escuelas y clínicas y tienen que continuar con sus propias tareas domésticas y extradomésticas.

En Estados Unidos la falta de miramiento a las necesidades de tiempo de los individuos queda drásticamente plasmada en las condicionalidades que tienen que cumplir las madres solteras en los programas de *workfare*, por ejemplo, no pueden negarse a trabajar en empleos mal remunerados y con largas jornadas conseguidos por las oficinas de empleo, de lo contrario corren el riesgo de perder todo beneficio. Esto ha provocado serios problemas de cuidado de menores, ya que, el Estado norteamericano no desarrolló un sistema público de estancias para su cuidado y los servicios privados son muy escasos, costosos y proporcionan un número limitado de lugares para los niños que reciben subsidio por parte del Estado. En consecuencia, los menores se quedan solos o al cuidado de adultos poco confiables, con serias consecuencia en el bienestar psicológico y físico los niños (véase Crouter y Booth, 2004).

Quizá uno de los casos más dramáticos que ejemplifica las desventajas del sistema condicionado para madres solteras sea la tragedia que involucra al niño que resultó ser el asesino más joven en la historia de ese país.⁸ En contraste tenemos que uno de los casos más exitosos

7 Algunos programas universales como el de Jefes y Jefas de Hogar en Argentina condicionaron el beneficio a la realización de trabajo comunitario, pagado o a la educación.

8 De acuerdo al documental sobre la presencia de armas en los Estado Unidos realizado por el cineasta Michel Moore (*Bowling for Columbine*, 2002), el niño, con siete años de edad, era dejado por la madre solo el departamento que compartía con un familiar, debido a que ésta tenía que trabajar en una ciudad distante o de lo contrario perdería el beneficio recibido por parte de la agencia de colocación de empleo de los Estados Unidos. Al encontrar un arma en el departamento compartido, la tomó y mató accidentalmente a una niña de su edad en la escuela. (Nótese además que la madre no podía pagar un departamento pare que vivieran solos ella y su hijo con el beneficio recibido).

de la seguridad social no condicionada es el de la autora de la saga de Harry Potter, Joanne K. Rowling, quien gracias a los beneficios otorgados a madres solteras pudo abstenerse de “trabajar” y cuidar a su hijo, al mismo tiempo que producir novelas exitosas. Esto no significa que automáticamente los programas de beneficio incondicionales tengan resultados exitosos, pero sí podemos decir que crean las condiciones para que los individuos tengan la oportunidad de realizar lo que consideran valioso.

Una de las políticas sociales por las que más se está abogando recientemente es la del ingreso ciudadano universal, que es parcialmente otorgado en países escandinavos, Alaska y, aunque en una versión muy reducida en algunas zonas pobres de Brasil. El objetivo último de esta política es lograr la total desmercantilización de la fuerza de trabajo, ya que los individuos reciben incondicionalmente un ingreso para su sobrevivencia. Con ello, el tiempo de vida y de trabajo le serían devueltos a los trabajadores, siendo innecesario entonces hablar del derecho al tiempo para el ocio, como lo es en la actualidad.

Sin embargo, la mayoría de sus proponentes limitan el monto del ingreso ciudadano a la capacidad fiscal de cada gobierno, perdiendo así la viabilidad de que los individuos puedan abandonar libremente el mercado laboral. Si bien se pueden plantear etapas intermedias, no se debería dejar pasar por alto la necesidad de partir de un cálculo de cuál debería de ser el nivel de ingreso para vivir digna y modestamente, qué otros complementos se requerirían, etc., y a partir de ahí empujar reformas tributarias para lograr el monto planteado.

Una de las primeras versiones de la propuesta fue hecha por Bertrand Russell desde los años treinta del siglo pasado. Como mencionaba, el autor plantea como primer paso reducir la jornada laboral a cuatro horas por día y otorgar un ingreso suficiente para vivir modestamente a todos los adultos, hombres y mujeres. La manutención de los menores de edad debía quedar en manos del Estado. Esta propuesta se basaba en la posibilidad que ofrece la tecnología para reducir la jornada laboral, sin mermar los ingresos de los trabajadores. Si con el nivel de desarrollo tecnológico de aquella época tal propuesta se consideraba viable, podemos suponer que en la actualidad las jornadas podrían ser aún más cortas, haciendo extensivo este derecho a los países menos desarrollados.

En las discusiones contemporáneas sobre el tema se ha puesto énfasis en el otorgamiento de un ingreso garantizado (o ingreso universal), sin mencionar la posible reducción de la jornada laboral, dado que se asume que la función más importante de esta política es la de otorgar a los individuos la posibilidad, mediante la seguridad de contar con un ingreso, de rechazar trabajos alienantes y humillantes. En cambio los individuos podrían ser libres para realizar una actividad que les sea satisfactoria y en la que desplieguen todas sus capacidades y potencialidades humanas, lo que les permitiría alcanzar el florecimiento humano (sobre este concepto véase Boltvinik, 2005).

Pero en estas discusiones se escapa un punto que era fundamental en la propuesta de Bertrand Russell (2007 [1935]): mantener un tiempo de trabajo obligatorio (de cuatro horas) para garantizar la realización de actividades socialmente necesarias, como educar a los menores, cuidar ancianos, curar a los enfermos, etc. Al ser de sólo cuatro horas el trabajo obligatorio, Russell suponía que los individuos podrían dedicarse el resto de su tiempo a las actividades que consideraran valiosas. Independientemente de si se conserva o no un tiempo de trabajo obligatorio, el establecimiento de un ingreso ciudadano universal tiene la virtud de no ligar la sobrevivencia a la posesión de un empleo formal.

El derecho al ingreso y no al trabajo asume dos realidades. La primera es que, en el sistema actual de producción, cada día existe un número relativamente menor de puestos de trabajo, por lo que es difícil garantizar el empleo para todos. La segunda, es que se reconoce que

todos somos ciudadanos del mundo y que nos corresponde como tales una renta por el uso de los recursos de la tierra misma.

Para iniciar la implementación del ingreso ciudadano se tendrían que promover declaraciones universales, similares a la declaración sobre los derechos humanos, en las que se establezca el derecho a contar con un ingreso que permita a los individuos tener una existencia digna. Pero dado que el trabajo en un sentido antropológico es una necesidad humana, tendría que garantizarse también el derecho a contar con las condiciones que permitan a todos los individuos realizar actividades que considere valiosas, sean éstas “productivas” o “improductivas” (encontrándose aquí generalmente las artísticas y literarias, por ejemplo).

Al elevar el ingreso como un derecho, se logra de manera simultánea el derecho al tiempo libre. Por otra parte, al considerarse ambos como derechos, su otorgamiento se regiría por los principios de los derechos humanos, que al plantearse como universales, sus titulares son todas las personas, sin ningún tipo de discriminación. Este principio se asocia con los de integridad e interdependencia, lo que implica que todos los derechos están interrelacionados entre sí; es decir, que no se puede garantizar el goce y ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garanticen el resto de los derechos (Concha, 2007).

Retomando las ideas de Gerardo Pisarello, Miguel Concha señala que la posibilidad de elevar el ingreso ciudadano como un derecho socioeconómico implica reformas tributarias progresivas, pero el otorgarlo resultaría más legítimo y eficaz que las prestaciones selectivas (como el Oportunidades). De esta forma se ampliaría la autonomía individual y colectiva. El derecho universal a un ingreso digno se concibe como un mecanismo que garantice el derecho social a la existencia autónoma, sería pues “un complemento, pero no dependiente, de la eventual vinculación al mercado laboral remunerado o de otras prestaciones sociales de las que se pueda disfrutar” (Concha, 2007: 7).

Con ello, idealmente, podríamos ser individuos más creativos y dedicados a solucionar los grandes problemas sociales, en lugar de ser personas que pasamos la vida en trabajos aburridos, mal remunerados y preocupados por nuestra sobrevivencia diaria, sin la posibilidad de desarrollar propuestas alternativas.

De igual forma, podríamos satisfacer otras necesidades que han sido negadas o menospreciadas socialmente, como la de jugar o bien tener actividades sin ningún propósito más allá del entretenimiento presente, necesidad que a veces sólo reconocemos (y de manera acotada) a los niños, desconociéndola para los que los que han dejado de serlo (Russell, 2007 [1935]: 22).

Conclusiones

Una de las dificultades que enfrentamos ante la falta de tiempo para el ocio es la imposibilidad de ordenar los principios morales y éticos que dan fundamento a nuestra sociedad y, en consecuencia, existe la posibilidad de que los problemas sociales se sigan dirimiendo, como hasta ahora, con violencia, falta de democracia y participación. Lo anterior debido a que la falta de tiempo para el ocio limita la posibilidad de la participación política, la reflexión y el intercambio de ideas.

Por otra parte, para que nuestra sociedad pueda ser una sociedad del ocio se tendrían que transformar los principios que la rigen, pero básicamente se necesita eliminar el estatus de mercancía que actualmente tienen los individuos. Este objetivo es plenamente realizable, ya que la existencia de la pobreza generalizada y la imposibilidad de que las mayorías cuenten con un tiempo suficiente para el ocio no es un problema de recursos sino de distribución. Ateniéndonos a lo que Russell planteaba “una mejor organización económica, permitiría a la

humanidad beneficiarse de la productividad de las máquinas para incrementar grandemente el ocio.” (2007 [1935]: 23). El ingreso ciudadano se convierte en condición necesaria para la ampliación del tiempo libre, además de que su otorgamiento permitiría enfrentar el otro gran reto de nuestra sociedad: reducir la desigualdad socioeconómica para que toda la población pueda llevar una vida digna. Pero esta transformación debe ser acompañada por el objetivo de abandonar el consumismo que caracteriza a la sociedad capitalista, ya que nos lleva al desperdicio y la degradación ambiental y humana.

Existen otras dos grandes transformaciones sociales que se requiere realizar para lograr una mejor distribución del ocio. La primera es romper con las tradiciones que imponen roles específicos a las mujeres, las cuales se ven obligadas a combinar las tareas de enfermería, cocina, limpieza, cuidado de menores, trabajo doméstico y extradoméstico. Ante esta situación ellas difícilmente pueden estar en el ocio. Una salida para liberar a las mujeres de las tareas domésticas es encontrar formas colectivas de solución financiadas por el Estado, que va desde el trabajo doméstico, la preparación de alimentos y el cuidado de menores y ancianos. El financiamiento estatal debe enfocarse no sólo a la provisión de los servicios, sino también al desarrollo tecnológico que permita hacer efectiva la reducción del trabajo doméstico.⁹

La segunda transformación para lograr una sociedad del ocio estaría enfocada a modificar la forma en que están organizadas las ciudades, con el fin de reducir los tiempos de traslado, ya que además del tedio en el trabajo y la vacuidad de la cultura de masas, de la fuerza de trabajo está expuesta al desgaste físico y emocional en los sistemas dominantes de transportación. Si bien el uso de Internet ha posibilitado que una pequeña proporción de la fuerza de trabajo, sobre todo la que realiza trabajo intelectual, no tenga que enfrentarse al agotamiento que implica el traslado en las grandes ciudades y suburbios de nuestra “moderna” sociedad, para la gran mayoría de los trabajadores llegar a sus lugares de trabajo representa casi media jornada laboral “normal” (o sea cuatro horas diarias)¹⁰. Coincido con Toti cuando afirma que “la música culta requiere una atención que ya ha sido totalmente gastada en el trabajo”, añadiría también la gastada en el transporte.¹¹

Para la generalización de la disponibilidad de tiempo para el ocio, se deben construir estrategias desde “abajo”, es decir, desde la sociedad, que permitan elevar las aspiraciones de los individuos que han estado sujetos a la enajenación. Por otra parte, se requiere que la política social se ocupe de la creación de alternativas y espacios para el disfrute del ocio. Pero además, la existencia de una sociedad del ocio requiere de una reforma educativa, ya que para que una sociedad del ocio pueda ser feliz, debe estar conformada por una población educada, y ésta debe ser educada con una visión de gozo mental, de crítica, pero también dirigida a la utilidad

9 Goodin *et al.* (2008: 75) señalan que desde los años veinte del siglo pasado el tiempo dedicado por las amas de casa al trabajo doméstico en Estados Unidos se ubica en un promedio de 50 horas a la semana. El único cambio observado es en la composición de las tareas domésticas, de actividades más rutinaria (cocinar y limpiar) hacia otras como cuidado de menores (sobre todo) y compras para el hogar. Los autores aseguran que “el tiempo total en labores domésticas en conjunto se ha mantenido constante (o ha aumentado pero muy poco) a lo largo del siglo veinte”.

10 De Grazia cuestiona constantemente la idea de que en la actualidad gozamos de mayor disponibilidad de tiempo libre en comparación con el siglo XIX, debido al aumento en los tiempos destinados al transporte. De igual forma ilustra cómo el crecimiento de las ciudades provocó la destrucción de los espacios cercanos a la vivienda comúnmente utilizados por la fuerza de trabajo en sus tiempos libres para disfrutar del ocio, por ejemplo, áreas verdes, ríos, etcétera.

11 Tanto la transformación del trabajo doméstico para que se realice de forma colectiva y no individual, así como la reducción de los tiempos de transporte, implican un cambio radical en la forma en cómo se construyen las viviendas (ya sea en casas individuales o departamentos), así como la organización misma de la ciudad. Para cambiar la forma como se construye, es necesario cambiar los principios de la enseñanza de la arquitectura y el urbanismo, basada en principios filosóficos del ser y la sociedad, no sólo bajo los de diseño, la eficiencia y economía (para una discusión sobre el tema véase Damián, 2008).

técnica del conocimiento (Russell 2007, [1935]: 23)¹². Uno de los grandes retos a superar una vez transformada la sociedad sería evitar lo que Russell (2007 [1935]: 8) suponía que sucedería al inicio de una sociedad en la que el ocio se hacía posible para todos por primera vez: “un hombre que ha trabajado largas jornadas toda su vida se aburrirá si de repente tiene tiempo libre, pero sin un tiempo considerable de ocio un hombre se queda sin disfrutar muchas de las mejores cosas de la vida.”

No podemos soslayar el hecho de que el capital controla la oferta de actividades destinadas al ocio y, como observa Gianni Toti “las clases subalternas son mantenidas en un nivel cultural bajo, o sea, en el nivel de una recreación al estado puro, sin preocupaciones informativas ni culturales, en el nivel de la *diversión*, o sea, de la divagación, de la distracción, y no de la atención ni la contemplación” (1975 [1961]: 258). A casi cinco décadas de que Toti llegara a esta conclusión, la situación de la clase obrera en el mundo se ha agravado con la globalización y el neoliberalismo, y cada día aparece más remota la posibilidad de que el trabajador logre trascender el grado de alienación en el que está tanto en su espacio laboral como de tiempo libre y, por tanto, encuentre su camino hacia el florecimiento humano.

Dadas las dificultades para lograr crear una sociedad del ocio, es necesario realizar acciones que permitan modificar ciertos mecanismos que reducen o limitan el tiempo libre. Por ejemplo, en México la política social a nivel federal debería abandonar su enfoque de focalización para acercarse a uno más universalista, que promueva la ciudadanía, eliminando el conjunto de condicionalidades que imponen restricciones a la libertad en el uso del tiempo. En este sentido es fundamental promover el otorgamiento de un ingreso universal, suficiente para vivir modesta pero dignamente a lo largo de la existencia, lo que permitiría al mismo tiempo contar con un tiempo suficiente para realizar lo que cada individuo considere valioso.

12 Russell nos dice que se debe de admitir que si bien las personas altamente educadas son a veces crueles, creía que lo son menos frecuentemente que aquellos cuyas mentes están menos educadas. Para él “esto no es porque las mentes cultivadas produzcan sentimientos humanitarios positivos, aunque puede ser así, pero se debe a que la educación da otros intereses distintos a los de tratar mal al vecino, y otras fuentes de autoestima distintas a la de la dominación. Dos cosas son las más deseadas universalmente, el poder y la admiración. Los hombres ignorantes pueden, como regla, sólo lograr cualquiera de los dos por medios brutales, lo que implica un control físico extraordinario (physical mastery). La cultura le da al hombre formas menos dañinas de poder y modos más deseables para hacerse admirar (Russell: 23-24).

TERCERA PARTE

Universalismo, diversidad familiar y cuidado infantil

Diversidad familiar, procuración del bienestar y universalismo básico en México

Rocío Enríquez Rosas

Este artículo tiene como propósito aportar al análisis de las transformaciones familiares en México, tomando en cuenta la composición de los hogares, la dinámica de las relaciones familiares de acuerdo al género y a las generaciones y los procesos de inclusión y exclusión social. Asimismo y a partir de algunos elementos de diagnóstico sobre el fenómeno familiar en América Latina y en México, se establecen diversos lineamientos a tomar en cuenta para la formulación de políticas sociales de carácter universalista. Interesa establecer relaciones analíticas entre las condiciones de bienestar de los hogares en México y las propuestas centrales del universalismo básico.

Cuando hablamos de familias tendemos a pensar en un modelo tradicional y de estructura nuclear: padre proveedor, madre ama de casa e hijos. Este modelo es percibido como referente único, normativo y simbólico (Tuirán, 2001). La realidad dista mucho de esta representación de la familia, hoy en día las expresiones familiares son cada vez más diversas, complejas y heterogéneas. Las familias están expuestas a una serie de cambios económicos, demográficos, sociales y culturales que promueven arreglos domésticos inéditos, o bien arreglos que eran percibidos en décadas anteriores como excepción y que actualmente son patrones familiares distintos al modelo de familia tradicional (Esteinou, 1999; Gonzalbo y Rabell, 2004; CEPAL, 2004; Jelín, 2007; entre otros).

Vivir en familia implica necesariamente el enfrentamiento cotidiano con la desigualdad, con las relaciones de solidaridad y de conflicto abierto o encubierto entre los diferentes miembros. Es en este espacio social donde confluyen intereses encontrados que pueden llevar a ganancias para unos y pérdidas para otros. Las posibilidades de negociación en las familias están altamente determinadas por la posición jerárquica y de género que ocupan cada uno de los miembros del hogar. Las decisiones acerca de los modos y formas de vivir en familia no pueden ser vistas entonces como producto de una participación equitativa e incondicionada; en la familia, cada miembro se juega cotidianamente el pase hacia la pertenencia, o bien hacia la exclusión, sea esta última emocional o física.

Diversos autores han enfatizado la necesidad de abordar analíticamente los hogares. González de la Rocha (1994) advierte sobre la importancia de entender los hogares como unidades heterogéneas y diversas donde el acceso a los recursos es diferenciado y donde las relaciones de poder generan situaciones de conflicto y confrontación ante la toma de decisiones. Además, los intereses individuales y colectivos no necesariamente convergen, esto genera que aquellos miembros del hogar que cuentan con mayor control y poder sobre los recursos impongan su autoridad sobre aquéllos miembros con menor poder y control.

La familia, advierte Therborn (2007), mantiene hoy en día y en diversas regiones del mundo, una geografía del poder en la cual el patriarcado se impone ante la posibilidad de relaciones más equitativas entre los géneros. Hay también una economía de la desigualdad en la cual hay población femenina en América Latina que no recibe ningún tipo de ingreso; en las zonas urbanas, 43% de las mujeres no reciben ingresos y sólo el 22% de los hombres se

encuentran en esta situación. Se advierte también una desigual revolución sexual, las prácticas sexuales fuera del matrimonio son cada vez en etapas más tempranas así como más frecuentes. El autor reconoce también una progresiva informalidad de la pareja, una tendencia a la postergación del matrimonio, a la cohabitación informal y a las relaciones sexuales sin convivencia. Sobre este punto, Giddens (2000) señala que el matrimonio no es más una institución económica pero como compromiso ritual puede ayudar a estabilizar relaciones que de no ser así, podrían encontrarse frágiles en mayor o menor medida. El autor pone en el centro de la vida en pareja en el mundo actual, la calidad de la relación, el nivel de confianza y comunicación emocional, así como el grado de intimidad.

Un factor también relevante, reconoce Therborn (2007), tiene que ver con el envejecimiento poblacional y la carga que implica las pensiones y la atención de los adultos mayores. Vara (2006) pone en el centro de la discusión el cuidado de los otros y el proceso de precarización de la existencia en el mundo actual. Cuestiona las posibilidades reales que tienen las mujeres de seguir sosteniendo una serie de responsabilidades que les rebasan y que interpelan a las Instituciones del Estado y a la sociedad civil en general sobre una nueva forma de distribución de responsabilidades que tiende hacia una cada vez mayor equidad.

Therborn (2007) señala que el matrimonio sigue siendo la institución dominante en las relaciones sexuales y generacionales en el mundo. Sin embargo, advierte sobre tendencias contemporáneas importantes como el desmantelamiento gradual del patriarcado, el proceso de envejecimiento y las transformaciones consecuentes en las relaciones intergeneracionales, los procesos de conciliación de lo doméstico y extradoméstico y, finalmente, la complejización cada vez mayor del fenómeno familiar en el mundo.

En América Latina se advierte en la actualidad, y como resultado de un proceso histórico, el debilitamiento de los mecanismos de protección social tradicional: “familismo latinoamericano”. Se presentan cambios importantes en la organización y estructura de los hogares para la región latinoamericana; éstos tienen que ver con el incremento de hogares con doble ingreso, disminución de las familias biparentales y aumento de hogares de jefatura femenina, el crecimiento de los hogares unipersonales y cambios en la estructura de los hogares por efecto de la migración interna e internacional. Se advierte también una asociación más estrecha entre tipos específicos de hogares y condiciones de pobreza extrema; estos hogares corresponden sobre todo a aquellos en etapa de expansión y dependientes económicamente. Hay también una importante incorporación de las mujeres al mercado laboral en etapas de expansión y consolidación del ciclo doméstico y que demanda respuestas nuevas para el cuidado de los miembros que así lo requieren (Arriagada, 2007a; CEPAL, 2004; entre otros). Finalmente, y como advierte Hopenhayn (2007), enfrentamos actualmente en la región latinoamericana el desdibujamiento del trabajo como eje estructurador de la vida, situación que afecta de múltiples maneras la dinámica familiar y que origina formas inéditas de convivencia familiar.

Conceptos y criterios de clasificación de los hogares

Para Selby *et al.* (1994), Roberts (1995), entre otros, resulta central diferenciar adecuadamente conceptos tales como familia y hogar. La familia es una categoría cultural, mientras que el hogar es una categoría analítica. El hogar es entonces la unidad básica de coresidencia, mientras que el término familia se refiere a una red compleja de relaciones normativas y donde la relación de parentesco es central. En el caso de México, la mayoría de los hogares está compuesto por familias, aunque también existen hogares no familiares en un porcentaje menor y que están conformados por miembros no emparentados entre sí.

Selby *et al.* (1994) describen las relaciones ideales al interior de los hogares mexicanos y concluyen en coincidencia con González de la Rocha (1994), García (1998), Oliveira (1998), Salles (2001), García y Oliveira (2006), Jelin (2007), entre otros, sobre el entendimiento de los hogares como campos sociales llenos de contradicciones donde se reproducen las ideologías dominantes sobre los papeles sexuales y la subordinación a la autoridad.

El análisis de los hogares ha derivado en clasificaciones que es necesario conocer para dar cuenta de la enorme complejidad del fenómeno familiar en el México contemporáneo y en el mundo actual. Los hogares de estructura nuclear son aquellas unidades donde residen bajo el mismo techo ambos padres o uno de ellos y los hijos. Los hogares unipersonales son aquellos en los cuales solamente reside una persona. Los hogares de estructura extensa son aquellas unidades donde residen bajo el mismo techo uno o ambos padres, los hijos y otros miembros relacionados por lazos de parentesco con el jefe o la jefa de hogar. Los hogares de estructura compuesta son aquellas unidades donde residen bajo el mismo techo uno o ambos padres, los hijos y otros miembros no relacionados por lazos de parentesco con el jefe o jefa de hogar.

Con respecto al ciclo doméstico, puede entenderse como el período de tiempo o fase en la que se encuentra el hogar. González de la Rocha (1994) ha planteado la necesidad de analizar las siguientes etapas: expansión: que incluye el tiempo en que el grupo doméstico crece y hay un incremento de sus miembros; consolidación o equilibrio: cuando el grupo doméstico tiene la capacidad de volverse económicamente más equilibrado, ya que la madre y los hijos tienen más posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo; dispersión: etapa en que los miembros del grupo doméstico se separan para formar sus propias unidades.

Además de la estructura de los hogares y de la etapa del ciclo doméstico por la cual atraviesan, es importante también el criterio referente a la jefatura de hogar. Esta categoría ha sido abordada y debatida por diversos autores (Chant, 1997 y 1999; Rodríguez, 1997; Acosta, 1998; González de la Rocha, 1999; Oliveira, Eternod y López, 2000; Vicente y Royo, 2006; Enríquez, 2008; entre otros). La noción más común considera a los hogares de jefatura femenina como aquellos donde la pareja no está presente, de hecho. Se trata de mujeres viudas, separadas, divorciadas y madres solteras. La jefatura masculina se refiere a aquellos hogares donde la pareja sí está presente. Otra categoría importante y sugerente en términos analíticos se refiere a los hogares de jefatura femenina económica (García y Oliveira, 1994), en los cuales la pareja sí está presente y es la mujer la principal o única proveedora económica.

Transformaciones familiares en el México contemporáneo

Las tendencias actuales en México señalan un incremento importante en los hogares dirigidos por mujeres. De acuerdo a la ENIGH 2002 (encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares) (INEGI, 2005b), el 20% de los hogares en el país es dirigido por una mujer. La mayor parte de las jefas son viudas (39.3%) y más de la tercera parte son mujeres separadas y divorciadas (34.7%). El 16% de las jefas son solteras y el 10% restante está conformado por jefas casadas o unidas. Un dato importante es que en las zonas rurales el porcentaje de jefas viudas es mayor (54.5%), mientras que en las zonas urbanas el porcentaje mayor descansa en las separadas y divorciadas (36.8%) y en las solteras (17.1%).

De cada 100 hogares de jefatura femenina, 19 son unipersonales; su presencia es mayor en zonas rurales que en urbanas (27.1% y 16.8% respectivamente) (INEGI, 2005b). En el caso de los hogares de jefatura femenina rurales, de cada diez jefas, seis son mayores de 45 años y 3 tienen entre 30 y 44 años. Esta situación puede estar relacionada con una mayor vulnerabilidad en este tipo de hogares. En las áreas rurales, del total de hogares de jefatura femenina (HJF)

(16.8%), la mitad de los hogares (50.1%) son nucleares, el 33.2% son extensos y el 16.4% son mujeres que viven solas (INEGI, 2002b).

Actualmente, la participación económica de las jefas tiende a ser menor después de los 49 años y desciende hasta 52.3% para las jefas de 60 años y más (INEGI, 2005). En México, el 58.5% de las jefas son asalariadas y 37.4% son trabajadoras por cuenta propia. En cambio, en el caso de los jefes varones, el 64.7% son asalariados y únicamente 27.3% son trabajadores por cuenta propia. Además, 94 de cada cien jefas realizan actividades domésticas a las que dedican 43 horas semanales, mientras que nueve de cada diez jefes dedican en promedio 12 horas a las actividades domésticas (INEGI, 2005b).

Los ingresos medios de los hogares de jefatura femenina son menores que los de hogares de jefatura masculina, a pesar de contar con mayor número de perceptores de ingresos. Este dato es más frecuente en zonas rurales. La mayoría de los hogares en nuestro país tiene ingresos menores a 6 salarios mínimos pero es más alto el porcentaje de los HJF que se ubican en este nivel de ingreso (76.4% frente a 70.2% de los hogares con jefe varón). El incremento en el número de perceptores de ingresos aparece como la estrategia más socorrida para elevar niveles de ingreso en ambas modalidades de jefatura. Sin embargo, debido a que los HJF tienen un promedio de miembros menor a los hogares con jefatura masculina (HJM), el ingreso per cápita es mayor en los hogares dirigidos por mujeres (42% mayor en el primer estrato de salario mínimo) (INEGI, 2005b).

La tendencia a conformar HJF de estructura extensa sigue presente; el 34.7% de los hogares de jefas presentan esta característica. La publicación de INEGI (2005b) indica que a partir de los datos analizados, la jefatura femenina no reduce el bienestar de los hijos y se señalan algunos datos interesantes: las jefas gastan más en proteínas de origen animal y en educación y erogaron menos dinero en recreación para sus familias (INEGI, 2005b). Estos hallazgos muestran la importancia de no asociar de manera causal los hogares dirigidos por mujeres con condiciones materiales y sociales de vida en desventaja con respecto al resto de las organizaciones familiares. Más bien se trata de reconocer a los hogares dirigidos por mujeres como escenarios familiares divergentes al modelo tradicional de familia y que hoy en día representan un porcentaje altamente significativo tanto en el contexto mexicano como latinoamericano (González de la Rocha, 1999, entre otros).

Se observa también para el caso mexicano el incremento gradual de los hogares reconstituidos (Esteinou, 1999), así como el proceso de achicamiento del tamaño de los hogares y que origina un período menor de crianza y que, al relacionarlo con el alargamiento de la esperanza de vida, tiene como consecuencia una dispersión mayor del mapa biográfico y una diversificación de los itinerarios familiares (Tuirán, 2001).

Diversidad familiar, procuración del bienestar y universalismo básico en México: reflexiones finales

Para el diseño de políticas públicas es imprescindible reconocer las distintas expresiones familiares y dar cuenta de sus particulares dinanismos, evitando así la tendencia a homogeneizar el fenómeno familiar en México.

Los cambios en las relaciones familiares demandan un análisis profundo y sostenido que permita dar cuenta de las transformaciones que se gestan lentamente y que promueven relaciones justas y democráticas en el seno de las familias.

Las familias no son ajenas a las crisis económicas y a los cambios en el mercado de trabajo, ellas a su vez retroalimentan las estructuras macro económicas y despliegan una serie de estrategias en su estructura y de acuerdo a su ciclo doméstico, para hacer frente a estos cambios.

Al respecto, Jusidman (2009) establece una serie de relaciones importantes entre los distintos tipos de arreglos familiares en México y las respuestas que estos desarrollan ante la crisis económica, específicamente en relación a la experimentada en el presente año, 2009. Para la autora hay requerimientos para la vida que en mayor o menor medida son cubiertos por las familias, estos tienen que ver con aspectos físico-biológicos, psicoafectivos, de seguridad y culturales. En este sentido, resulta central el análisis del papel que desempeñan las familias, el Estado y el Mercado para satisfacer estos requerimientos en el México actual así como dar cuenta de la necesidad de generar un nuevo pacto social que tome en cuenta las implicaciones de las crisis económicas en los aparentes equilibrios entre los distintos actores sociales involucrados.

Para Jusidman (2009), subsisten responsabilidades asignadas a las familias de manera implícita como el desarrollo psicoafectivo. Además, en las crisis económicas las familias tienden a reasumir funciones que se habían depositado en el Estado o bien en el Mercado. En esta dinámica, son las mujeres las que experimentan el incremento en sus cargas domésticas. Existen además casos donde las familias pobres, ante las crisis económicas, dejan de utilizar algunos de los servicios públicos. Las familias en situación de pobreza se proveen de bienes y servicios por medio de las propias redes familiares y parcialmente por parte de los servicios del Estado y cuando hay oferta pública.

Para la autora, existen impactos diferenciados de las crisis económicas en las familias mexicanas, tomando en cuenta la etapa del ciclo doméstico, la composición familiar de acuerdo al sexo y edad de los integrantes, el estrato socioeconómico de las familias, el grado de dependencia de servicios del Estado, el grado de dependencia del mercado de trabajo y de bienes y servicios y los patrones particulares de consumo. Los análisis realizados por la autora señalan que los gastos en alimentos en el decil I ascienden al 48.9% mientras que en el decil X ascienden al 22.5%. Esta información nos permite señalar que las familias más pobres han tenido que destinar más ingresos a la alimentación. Tanto los hogares en expansión como aquellos que están en otra etapa del ciclo doméstico y que están ubicados en el primer decil, han aumentado en 22% en dos años, sus gastos en alimentación. La autora encontró también que las familias en expansión realizan recortes más fuertes en sus gastos (entre 15 y 30%) en salud con respecto a aquellas familias que están en otra etapa del ciclo doméstico.

Así como las crisis económicas tienen repercusiones importantes en las familias y estas últimas despliegan diversas estrategias para hacer frente a las mismas, los cambios demográficos, específicamente el envejecimiento poblacional, tienen también implicaciones en la vida familiar y social (Ham-Chande, 2003, entre otros). El envejecimiento es hoy en día un tema importante de análisis en la región Latinoamericana y que debe derivar en medidas adecuadas para responder a las demandas de cuidado que irán incrementándose gradualmente (Huenchuan y Roqué, 2009).

En el caso mexicano hay un alargamiento en la esperanza de vida al nacer (aproximadamente 76 años) y al mismo tiempo un achicamiento en el tamaño de las familias (dos hijos en promedio por hogar), siendo además 2 de cada 10 hogares de jefatura femenina. Por otro lado, más del 50 % de las mujeres participa en el mercado laboral formal o informal. Esta situación está llevando a organizaciones familiares donde coexisten hasta cuatro generaciones y donde las demandas de cuidado serán cada vez mayores.

El cuidado de los otros ha tendido a naturalizarse como una función femenina y ello ha llevado a la sobresaturación de las familias y específicamente de las mujeres (Vara, 2006; Huenchuan, 2009; entre otros). Hoy en día no es posible demandar de las mujeres funciones que las rebasan y que implican y demandan participación activa y sostenida del Estado, de las instituciones y de la sociedad en general (Tuirán, 2001; García y Oliveira, 2006; Jelin, 2007; Montaño,

2007, Huenchuan, 2009; entre otros) Ante esta problemática, el universalismo básico reconoce por un lado la crisis en el empleo: aumento de desempleo, cambio de la estructura del empleo hacia la privatización, la informalización, la terciarización y la precarización; y por otro lado, los cambios en las estructuras familiares y los evidentes problemas para compatibilizar los roles de cuidado familiar y el mundo laboral así como el envejecimiento y el las consecuencias de ello en cuanto a demandas y capacidad contributiva actual (Tokman, 2006). El universalismo básico propone entonces una red de seguridad básica para los ancianos a través de una pensión ciudadana, con una tasa plana y que facilite la satisfacción de las necesidades básicas (Huber, 2006). Esta alternativa puede llegar a garantizar los mínimos de bienestar, más sin embargo requiere ir acompañada por cobertura amplia en salud que resuelva los múltiples padecimientos crónicos y agudos de los adultos mayores y que en aquéllos que viven en pobreza tienden a exacerbarse. Además, es necesaria la evaluación sistemática de programas como “70 y más”, implementado en México a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en el cual por medio de transferencias no contributivas se busca mitigar la pobreza extrema de la población mayor en el país. Finalmente, el problema del *cuidado* requiere resolverse a través de la negociación y generación de nuevas pautas de participación para la satisfacción de demandas desde el Estado, desde las familias y desde la sociedad en general, en donde definitivamente, corresponde al Estado una mayor implicación y compromiso en el cuidado de los mayores así como de personas con algún tipo de discapacidad. Un ejemplo argentino sugerente sobre alternativas para el cuidado de las personas mayores, es el programa analizado cuidadosamente por Arias (2009) y que tiene que ver con los cuidados domiciliarios en situaciones de pobreza y dependencia en la vejez.

Por otro lado, es cada vez mayor el porcentaje de hogares reconstituidos en los cuales residen parejas con hijos de uniones anteriores y con hijos de su nueva unión. Este tipo de arreglos familiares está mostrando evidencias de nuevas formas de vinculación y de definición de límites entre los miembros y de acuerdo también a las jerarquías de parentesco y los roles de género (Tuirán, 2001; Esteinou, 2006, entre otros). El universalismo básico es un modelo incluyente para este tipo de arreglos familiares así como para otros que han sido expuestos en este documento, ya que este modelo de política social, propone una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales que aseguren a las familias el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con los requerimientos necesarios de calidad homogéneos (Filgueira, *et al.*, 2006).

Este modelo social busca promover la unidad interna de las políticas sociales al interior de cada país de la región latinoamericana, se posiciona en el campo de los derechos y de las políticas de protección social no contributiva para ir más allá del desarrollo de capacidades y la generación de nuevas oportunidades. Esta propuesta de política social consolida el orden de lo democrático ya que mantiene su apertura a la participación de los distintos sujetos sociales, además, busca apoyar directamente a las familias pero también a las localidades y regiones concretas para la superación de dificultades y busca consolidar socialmente la centralidad de las familias en la estructuración de la sociedad y en la cohesión social (Sposati, 2006).

La diversidad familiar en México da cuenta de las formas creativas y complejas en las que los individuos se agrupan y relacionan para establecer espacios de convivencia, de socialización y de reproducción. Las necesidades y demandas de las familias son cualitativamente distintas de acuerdo al tipo de composición del hogar, a la etapa del ciclo doméstico en que se encuentra el hogar, a su tamaño, a su origen rural o urbano, a su nivel socioeconómico y a su origen sociocultural. Es imprescindible entender entonces que las orientaciones e intervenciones en materia familiar deben contemplar esta diversidad de formas de vivir en familia. Las políticas públicas, y en particular los programas de política social de combate a la pobreza, requieren del diseño de estrategias específicas para el apoyo a los distintos tipos de familias.

Resulta relevante en este sentido y de acuerdo con Filgueira, *et al.* (2006), cuestionarnos sobre la concepción de *lo social* que impida la profundización del resquebrajamiento de una estructura social fragmentada que incrementa la vulnerabilidad y los procesos de exclusión de viejos y nuevos pobres. Es para esto necesario, ir más allá de los programas focalizados para combatir la pobreza en las familias mexicanas y reflexionar sobre las posibilidades y las condiciones necesarias para garantizar los mínimos de bienestar para el total de la población.

Abordar la diversidad familiar desde el marco de la inclusión social significa reconocer explícitamente como legítimas las múltiples formas de organización familiar y cuestionar las prácticas y los discursos que tienden a estigmatizar aquellos escenarios familiares que se alejan del modelo tradicional. En este sentido, el modelo de política social que se implemente, debe reconocer estas diferencias y establecer los procesos de inclusión necesarios para garantizar condiciones de bienestar para todos los ciudadanos mexicanos. El universalismo básico plantea lecturas en torno a la protección social que apuntalan la relevancia de los procesos de inclusión social ante la diversidad familiar. Para Sposati (2006), la protección social no debe depender del empleo formal, sobre ello, añade Tokman (2006), es necesaria la formalización de los informales y la universalización de la protección social, se debe contar también, agrega Sposati (2006) con un imaginario universal que garantice el cumplimiento de los derechos sociales, la protección social debe tener un carácter preventivo que busque los ajustes estructurales y con una gestión eminentemente participativa. Andrenacci y Repetto (2006) agregan la pertinencia del universalismo básico como horizonte alternativo y estratégico de política social y señalan que la cobertura de protección social debe ser para todos los ciudadanos; la calidad de los servicios debe ser homogénea y por último, estas políticas sociales universalistas deben necesariamente aportar a la construcción de imaginarios de igualdad y solidaridad ciudadana entre sectores, territorios y, añadiría yo, familias. Sobre ello y también desde la plataforma del universalismo básico, señala Opertti (2006) la relevancia de la política educativa como instrumento central que forma ciudadanía democrática y desarrollo equitativo y la pertinencia en ese sentido de pensar en el alargamiento de la escolaridad básica así como la vigilancia de los contenidos, las interacciones y los programas que promuevan valores de solidaridad y participación social entre géneros y entre generaciones, añadiría yo.

Además de las propuestas en materia de educación (Opertti, 2006), el universalismo básico reconoce a partir de los planteamientos de Medici (2006), las enormes desigualdades en el acceso a los servicios de salud que operan en la región latinoamericana y que se ven reflejadas en los desiguales niveles de salud de los ciudadanos. El autor apunta la relevancia de explicitar las distintas formas de inequidad en salud y su relación con las características de las familias por etnia, sector socioeconómico, condición rural-urbana, entre otras. Una política social incluyente debe entonces garantizar la cobertura en salud y el acceso equitativo a los servicios de salud de calidad. Además, se establece como prioritaria la participación de las personas y las familias que experimentan cotidianamente la pobreza, en la formulación de las políticas en salud. Tobar (2006) complementa señalando la relevancia de concretar el derecho efectivo a la salud para todos los ciudadanos de un mismo país, promover el logro de metas epidemiológicas de acuerdo a necesidades de cada país, el universalismo en este sentido, debe percibirse como un fin y la focalización como un medio, por último, la atención en salud debe avanzar progresivamente a la conformación de un modelo único de atención.

De igual forma es necesario promover al interior de las familias y entre ellas, relaciones cada vez más democráticas, equitativas y basadas en relaciones de cooperación (Giddens, 2000; Montaña, 2007 y Arriagada, 2007a). Adquiere especial relevancia la búsqueda intencionada de la equidad entre géneros y de cuidado y apoyo mutuo entre generaciones.

El papel de las instituciones es central para el reconocimiento y la legitimación de los distintos tipos de arreglos familiares que coexisten en el México actual. Las instituciones educativas, de salud y religiosas, entre otras, requieren reconfigurar sus discursos y sus prácticas a partir del entendimiento de esta riqueza y heterogeneidad familiar de manera que la inclusión social sea cada vez más el camino a seguir.

Además de políticas públicas diferenciadas de acuerdo a los arreglos familiares existentes, es necesario considerar la formulación de programas focalizados de acuerdo a las diferentes necesidades y demandas. Esta focalización, como advierte (Simoes, 2006) y desde el marco del universalismo básico, debe ser cuestionada sistemáticamente en relación a su efectividad en el largo plazo para prevenir la reproducción de la pobreza y discernir claramente sobre sus capacidades y limitaciones para la generación de un verdadero y efectivo sistema de protección social.

Considero también imprescindible la generación de redes y la densificación de las mismas entre las distintas instancias de la sociedad, sean públicas o privadas. Es relevante el reconocimiento y el apoyo a aquellos arreglos familiares que promueven la democratización de las relaciones familiares (Giddens, 2000; Montaña, 2007; Arriagada, 2007, entre otros).

Así como se ha señalado en el texto la necesidad de cambios legislativos para el cuidado de los integrantes de la familia (Vara, 2006), es también necesario en lo referente al fenómeno de violencia doméstica intrafamiliar (Arriagada, 2007). Es imprescindible el seguimiento sistemático de las transformaciones familiares y la evaluación de las políticas públicas (Arriagada, 2007).

Es necesario avanzar en la construcción de una ciudadanía social que promueva la participación social, la equidad entre los géneros y entre las generaciones, así como la procuración de acciones vinculantes con el Estado.

Se requiere transitar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral (Arriagada, 2007), al respecto, el universalismo básico adquiere especial relevancia en el paisaje social latinoamericano. Es necesario garantizar un piso básico al conjunto de las familias latinoamericanas y en este caso, mexicanas, tanto en materia de alimentación como de salud, educación, vivienda y equipamiento urbano.

Finalmente, así como las familias experimentan transformaciones significativas tanto en su estructura como en su dinámica interna, así también las políticas públicas deben responder a estos cambios a través de formulaciones creativas y complejas que garanticen los derechos sociales de cada uno de los miembros que componen los diversos y cambiantes escenarios familiares.

El dilema entre el bienestar de las familias y la introducción de la perspectiva de género en política social: bondades del universalismo para resolverlo

Ana María Tepichín Valle

El objetivo de este artículo es plantear bondades que tiene un enfoque de universalismo para resolver el dilema que se presenta en relación al bienestar de los miembros de las familias al introducir una perspectiva de género en programas y proyectos sociales.

El camino recorrido para introducir una perspectiva de género en el diseño de política social ha sido de aprendizaje tanto para las comunidades académicas como para los hacedores de política. Paulatinamente se ha ido acumulando conocimiento y experiencia que permiten modificar rumbo y generar alternativas¹.

Actualmente hay cierto consenso en que el diseño e implementación de programas y política en los que se pretenda introducir acciones deliberadas para avanzar hacia la igualdad de género requiere alejarse de dos direcciones. La primera es hacia ubicar a las mujeres en función exclusiva del sexo, la segunda hacia reproducir una naturalizada división sexual del trabajo.

Lo anterior se debe a que considerar que las mujeres tienen vocaciones, habilidades naturales y preferencias individuales en función del sexo ha llevado al diseño de estrategias dirigidas básicamente a mejorar las condiciones para que sean ellas quienes sigan siendo responsables, casi en exclusiva, del bienestar comunal o familiar. Esta manera de ubicar a las mujeres, rasgo característico del enfoque conocido en la literatura especializada como de *bienestar*², considera a las mujeres dentro de los grupos dependientes y/o en desventaja que requieren atención mediante programas de asistencia.

Asimismo se ha subrayado como central el no reproducir la naturalizada división sexual del trabajo que establece la responsabilidad casi exclusiva de las mujeres para el cuidado del hogar, de la familia y en especial de los hijos³ porque las desiguales relaciones de género se manifiestan agudamente en los obstáculos que las mujeres encuentran para la articulación de los roles productivos y reproductivos resultando en dobles y triples jornadas. Efectivamente, se requiere incidir deliberadamente flexibilizando patrones que colocan a las mujeres en la organización social como principales responsables de la crianza, reproducción y cuidado de los miembros de los hogares.

Los programas y proyectos diseñados sin considerar lo anterior, rasgo característico de aquéllos generados a partir de enfoques como el conocido como *Mujeres en el Desarrollo* (MED)⁴, lejos de aumentar el bienestar de las mujeres han traído como consecuencia una sobrecarga laboral. Asimismo han resultado en la ubicación laboral femenina en los sectores menos

1 Véanse Arriagada, 1998, 2003, 2006; Fraser, 1994; Lewis y Ostner 1991, Lewis 1992, 1997; O'Connor, Orloff y Shaver 1999; Orloff, 1993; Pateman, 1988; Sainsbury, 1993, 1996, 1999; Weinsien, 1998.

2 Corresponde a uno de los enfoques paradigmáticos propuestos por Buvinic (1983) y Moser (1989) y generalizado en la literatura especializada para distinguir rasgos característicos de programas para mujeres. También véanse: Guzmán, 2001; Kabeer 1998; Portocarrero, 1990; Tepichin, 2005.

3 Historiadoras como Joan Scott han mostrado que la visión naturalista alrededor de esta división sexual del trabajo no es una constante histórica sino que parte de una ideología que acompañó al proceso de desarrollo capitalista. La autora la denomina ideología de la domesticidad y la ubica como el discurso que, resignificó los papeles y la posición asignada a las mujeres (Scott, 2000).

4 *Mujeres en el Desarrollo* es otro de los enfoques paradigmáticos propuestos por Buvinic (1983) y Moser (1989) y generalizado en la literatura especializada para distinguir rasgos característicos de programas para mujeres.

modernos de la economía debido a que subestiman el trabajo y aporte económico de las mujeres en las actividades de producción y reproducción. La desventajosa participación femenina en el mercado de trabajo ha sido explicada básicamente, en estos enfoques, como resultado de una inequidad de oportunidades entre hombres y mujeres. A pesar del avance que ha habido en el estudio del trabajo doméstico y de la participación de las mujeres en el mercado laboral, se promueve la integración de las mujeres al desarrollo sin considerar las relaciones existentes entre su posición en las estructuras económicas y las relaciones de género en vigencia.

Introducir una perspectiva de género exige entonces considerar que las desigualdades al interior de los hogares tienen derivaciones con el mercado de trabajo; y viceversa. Existe amplia investigación⁵ sobre los efectos que tienen los estereotipos de género que suponen una división sexual del trabajo no mercantil (en la cual se asume que hay siempre una mujer disponible para las tareas del cuidado) sobre las condiciones de vida de las mujeres. Desde este marco se ha señalado que la atribución de tareas por sexo ha regateado la capacidad productiva de las mujeres; no genera condiciones para su autonomía; les carga con la tarea de equilibrar los roles reproductivos, productivos y comunitarios; reproduce su subordinación y les niega el desarrollo del conjunto de sus potencialidades.

Por todo lo anterior, en el marco de la introducción de una perspectiva de género, la flexibilización de esta división sexual del trabajo “naturalizada” ha sido considerada como una “necesidad estratégica de género”⁶. La distinción entre necesidades prácticas y estratégicas de género ha sido uno de los soportes conceptuales del enfoque conocido como *Género en el Desarrollo* (GED)⁷. Siguiendo la distinción realizada al respecto por Moser (1989), y que ha servido extensamente como guía para la introducción de la perspectiva de género en política social, éstas necesidades estratégicas derivan del análisis de la subordinación de las mujeres a los hombres y se enfocan hacia la construcción de una organización más equitativa que la presente en términos tanto de la estructura como de la naturaleza de las relaciones entre ambos sexos. Se relacionan con cuestiones de poder, de control y de la explotación producto de la división sexual del trabajo.

Las necesidades prácticas de género, en cambio, son aquéllas formuladas a partir de las condiciones concretas de las mujeres en función de su posición en la jerarquía de género, en la división sexual del trabajo y de sus requerimientos para la sobrevivencia. Estas son identificadas con facilidad al estar inmediatamente relacionadas con las condiciones de vida de las mujeres y generalmente son una respuesta a situaciones inmediatas. Por ello, en general no cuestionan las formas prevalecientes de subordinación aun cuando emanen directamente de ellas.

Así, una flexibilización de esta división sexual del trabajo “naturalizada”, señalada como una “necesidad estratégica de género”, permitiría mejores condiciones para que las mujeres articulen los roles productivos y reproductivos. Lo anterior no sólo para ubicarse de manera más conveniente en el mercado de trabajo y evitar las dobles y triples jornadas sino también para aligerar la sanción social que conlleva el no realizar en exclusiva el trabajo doméstico que corresponde a las mujeres, según esta asignación naturalizada.

5 El debate sobre la relación entre trabajo extradoméstico y la situación de las mujeres se ha desarrollado ya por varias décadas. Para una revisión sintética de las maneras de plantear e investigar la cuestión véase García y De Oliveira, 2003. También véanse al respecto los libros que contienen los estudios realizados por Abramo y Todaro 1998 y 2002; Borderías y Carrasco, 1994; el libro que coordina Alatorre, 1994; Baxter, 2005; Casique 2001; Oliveira y Ariza, 1999.

6 Otros ejemplos de necesidades estratégicas de género son: el alivio en la carga de trabajo doméstico y cuidado infantil; la eliminación de formas institucionalizadas de discriminación tales como derechos de tierra y propiedad, acceso al crédito, el establecimiento de una política de equidad, libertad de elección sobre reproducción; adopción de medidas adecuadas en contra de la violencia y el control sobre las mujeres.

7 Género en el Desarrollo es otro de los enfoques paradigmáticos propuestos por Buvinic (1983) y Moser (1989) y generalizado en la literatura especializada para distinguir rasgos característicos de programas para mujeres.

El incorporar estas cuestiones pilares de una perspectiva de género en política social ha planteado retos en contextos en donde el bienestar de las personas proviene de las familias, relación reconocida desde los estudios pioneros sobre el Estado de bienestar (Gough, 1979 y en Flora y Heidenheimer, 1981). O más exactamente en contextos en donde las actividades fundamentales para el bienestar de las personas (de cuidado, aprovisionamiento y tareas domésticas) se asocian a los roles maternos en los hogares y son realizadas básicamente por manos femeninas y de manera no remunerada.

En congruencia con lo planteado anteriormente, incorporar una dimensión de género demanda que la provisión del bienestar de las personas sea abordada de tal manera que el peso de su responsabilidad no siga recayendo de manera especial ni necesariamente en las mujeres. El dilema que se presenta entonces es en torno a las preguntas siguientes: ¿cómo impulsar la introducción de esta perspectiva de género sin propiciar un déficit en el bienestar de las personas que no pueden hacerse cargo de sí mismas niños/as, ancianos/as, personas discapacitadas y otras que debido a determinadas circunstancias se ven, temporal o permanentemente, en una situación de capacidades disminuidas para velar por su propio bienestar y dependen para ello de otras? ¿Cómo garantizar el cuidado y la satisfacción de necesidades de los miembros de las familias en equilibrio con los derechos de quienes se encargan de su cuidado y reproducción?

Encontrar respuestas a este dilema desde un enfoque de género requiere alejarse de la idea de que la construcción de un Nuevo Estado de Bienestar incluye “potenciar la capacidad de las madres para armonizar el trabajo con los hijos”, como lo afirma Esping Andersen al enumerar una serie de prioridades de política concretas en este sentido (2001:5). Aunque a partir de la crítica feminista Esping - Andersen ha ido reformulando parcialmente su matriz analítica atribuyendo un mayor peso a la cuestión de género, la discusión al respecto no se ha movido fundamentalmente del espacio de la discusión respecto a cómo “apoyar y potenciar” a las mujeres para un mejor desempeño en la asignación “natural” de las labores de crianza y reproducción en articulación con la esfera laboral.

De fondo habría que centrar la atención en cómo evitar la asignación naturalizada de estas tareas y no solamente en cómo apoyar a las madres para armonizar el trabajo doméstico y extra doméstico. Se trata de implementar políticas de familia con perspectiva de género. “No se trata entonces de un abordaje instrumental de los recursos familiares para mejorar el desempeño del mercado laboral sino de una ampliación de la ciudadanía a todos los miembros de la familia” (Montaño, 2005: 101).

Considero que un camino adecuado para la búsqueda de alternativas es a partir de la construcción de un “universalismo básico”⁸ que conduzca a una cobertura de prestaciones y riesgos esenciales bajo el principio de ciudadanía con la acción de un Estado renovado como garante del acceso y usufructo de prestaciones universales con calidad. Por su concepción de derechos y por el alcance que da a las prestaciones esenciales, el universalismo básico tiene implicaciones significativas en el fortalecimiento de la ciudadanía, la reducción de la desigualdad y la articulación entre políticas económicas y sociales (Molina, 2006b: v). Los cuatro ejes fundamentales del siendo éstos: el fortalecimiento a la ciudadanía, la equidad como valor irrenunciable y dimensión presente en todo el proceso de formación de las políticas sociales, una visión promotora del desarrollo que articula e integra las intervenciones sociales y el papel determinante del Estado como garante de las prestaciones básicas (Molina, 2006b: vii).

8 Utilizo el término en el sentido planteado originalmente en el encuentro académico: “Construyendo una nueva política social en la región: el Universalismo Básico”, promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) en octubre de 2005. Al respecto véase Molina, 2006.

Introducir una perspectiva de género requiere sobre todo orientar las iniciativas en el ámbito de la política social a partir de una concepción de garantías sociales, derechos sociales y reconocimiento de ciudadanía para las mujeres. Un buen punto de partida sería la flexibilización de la asignación sexual del trabajo ligado a la crianza y reproducción como necesidad estratégica de género en una matriz de garantías de derechos humanos y sociales.

Lo anterior es difícilmente asequible a través del tipo de programas focalizados para mujeres que han proliferado desde la década pasada. Se requiere partir de un universalismo básico dirigido hacia donde están los ejes de desigualdad de género más persistente; entre ellos la división sexual del trabajo en los hogares. La fragmentación social que ha generado la focalización ha tenido resultados dispares y en diversas direcciones con el denominador común de un bajo reconocimiento de ciudadanía. Es a través del universalismo que es posible incidir desmontando desigualdades de género al cuestionarles como formas de injusticia que se dan por hechos naturales y al retarles como formas de jerarquía que están demasiado enraizadas.

Por ello, introducir una perspectiva de género asegurando el bienestar de todos los miembros de las familias hace indispensable reforzar la función de la política social como realizadora de los derechos sociales a través de construir la universalidad. No sólo enfocada hacia la ampliación de la cobertura sino también hacia la calidad y en donde lo fundamental sea el resultado y no la atención homogénea. “Caminar hacia la universalidad incorporando derechos difusos y de minorías exige una complejidad significativa de articulación y gestión que combine lo genérico con lo específico. Un nuevo sentido de la universalidad supone igualdad en la diferencia” (Sposati, 2006:73).

Que el movimiento hacia la flexibilización de la asignación de las tareas de cuidado no resulte en un detrimento en la provisión de bienestar de las personas requiere profundos cambios en las políticas y servicios sociales. En este marco, el Estado es la institución fundamental responsable de garantizar logros significativos en esta necesidad estratégica de género.

Lo anterior exige el fortalecimiento de la función social del Estado para generar intervenciones que garanticen la provisión de un conjunto de prestaciones esenciales que den condiciones de posibilidad a esta flexibilización. Se requiere de una oferta de servicios estatales de mejor calidad que en su diseño y operación incorpore condiciones a mujeres y hombres que les permitan transformar el patrón de asignación casi exclusiva de la economía del cuidado a las mujeres.

La dimensión del bienestar precisa “Ampliar la gestión de lo social desde la esfera institucional” (Serrano, 2005:234). Se requiere construir la cuestión de la responsabilidad del trabajo reproductivo y del cuidado de las familias como objeto de política pública, desprivatizarle e incorporar el tema de cómo garantizar el bienestar de las personas dependientes como parte de la reorganización de los sistemas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales.

Algunos ejemplos sobre políticas y servicios sociales que se han sugerido en el marco del fortalecimiento de la función social el Estado en su liga con la búsqueda de la equidad de género son los siguientes (Anderson, 2004; Pautassi 2001; Pautassi *et al.*, 2005):

- Garantizar una seguridad social con servicios de calidad y en cantidad necesaria no forzadamente ligada al mundo laboral.
- Asegurar la disponibilidad de servicios de salud y educación en horarios y lugares que estén al alcance de quienes se responsabilizan del trabajo de crianza, reproducción y cuidado; sean hombres y mujeres.
- Elaborar políticas laborales que articulen las responsabilidades familiares y laborales para todos los miembros adultos de las familias.

- Garantizar licencias de paternidad y maternidad (que abarque licencias de adopción) así como licencias por enfermedad de hijos(as) a mujeres y hombres.
- Ofrecer sistemas de transporte que acerquen el mundo familiar y el laboral.
- Promover leyes que reconozcan la maternidad como una responsabilidad social (no individual de la mujer) da condiciones para permitir una igualdad sustancial entre los sexos en el trabajo.

Mención especial ameritan algunas sugerencias de cara al envejecimiento poblacional que es ya una realidad demandando respuestas institucionales y sociales efectivas⁹. En el marco del fortalecimiento de la función social del Estado desde una perspectiva de género, las políticas y servicios sociales deberán tomar en cuenta que el envejecimiento es una condición eminentemente femenina¹⁰, moldeada por dos dimensiones de la desigualdad social que son fundamentales para la acumulación de activos durante la vida: el género y la pobreza. La escasez característica de la pobreza y la posición de desventaja que tienen las mujeres en la jerarquía de género tienen consecuencias en las vidas de las mujeres que se manifiestan de manera acumulada en las condiciones con las que enfrentan el período de la vejez.

Ello es así debido a que los estereotipos de género actúan como limitantes para que las mujeres tengan acceso a los mecanismos a partir de los cuales las personas se proveen de seguridad durante sus vidas: el trabajo por un ingreso, los ahorros (activos físicos y financieros), los sistemas de seguridad social y las redes de apoyo no familiares. Retomando la perspectiva de Stone se plantea que el género es una variable estratificadora de la situación económica en la vejez que tiene su origen en la división sexual del trabajo, debido a que el papel de las mujeres en la reproducción social limita sus oportunidades de ocupar un empleo remunerado, alcanzar logros educacionales y adquirir conocimientos prácticos (Stone, 1999).

El hecho de que prevalezca una asignación “naturalizada” del trabajo reproductivo y de crianza como responsabilidad casi exclusiva de las mujeres reforzado con las prácticas en el mercado laboral ocasionan que las alternativas que tienen las mujeres pobres para allegarse ingresos, ya sea monetarios o en especie, estén moldeadas a partir de la bisagra fundamental trabajo productivo / reproductivo y siempre acompañadas de la sanción social que ello conlleva el “descuidar” el trabajo doméstico.

Debido a los patrones de género que marcan una rígida división sexual del trabajo, las mujeres tienen menos probabilidades de realizar un trabajo que les permita generar ingresos y acumular ahorros. Ellas se dedican mayoritariamente a las tareas del hogar o se insertan en trabajos que permiten la articulación de trabajo productivo / reproductivo y de cuidado (flexibles en horarios, sin prestaciones, mal pagados) y ello tiene como consecuencia que al llegar a la vejez se encuentren con exiguos recursos de los cuales disponer. Un asunto crucial a este respecto es el de los sistemas de pensiones en donde cristalizan condiciones diferenciales de acumulación de activos con las que hombres y mujeres responden al envejecimiento¹¹. A este respecto conviene avanzar hacia:

- Fundar una red de seguridad social sobre bases que tomen en cuenta la inestabilidad del trabajo, del ingreso y de la organización familiar en donde se contemplen mecanismos

9 Una sintética y clara exposición de la magnitud del envejecimiento poblacional lo presenta Viveros, 2007.

10 El “rostro femenino” de la vejez ha sido señalado como uno de los tres rasgos socio demográficos de América Latina que indican situaciones de conflicto. (Villa y Rivadeneira, 2000: 59)

11 Un interesante análisis sobre el impacto de género en los sistemas de seguridad social en México, Argentina y Chile lo realizan James *et al*, 2008. También al respecto véanse los documentos del proyecto “Impacto de género de la Reforma de Pensiones en América Latina” apoyado por la CEPAL disponibles en http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/eventos/gen_pen/index.htm (consultado el 03 de mayo de 2009).

de compensación para las mujeres por la intermitencia laboral que ocasionan los años que dedican al trabajo reproductivo y de cuidado¹².

- Instaurar pensiones generales para mujeres y hombres no ligadas necesariamente a empleos formales. Los sistemas de jubilaciones y pensiones deberían combinar siempre un programa contributivo con la prestación atada a las remuneraciones y uno más dirigido a aquéllos adultos mayores que no acceden al primero (pensión a la vejez). Lo anterior tiene especial relevancia en el caso de las mujeres debido a su mayor supervivencia (respecto de los varones) lo que hace de los problemas del envejecimiento una condición eminentemente femenina.
- Establecer residencias de buena calidad para adultos mayores. Son muchas mujeres quienes, por razones de género ligadas a una negación del derecho de propiedad, llegan a la edad de la vejez sin el activo patrimonial de la vivienda. Lo anterior demanda urgentemente incrementar la oferta de recursos públicos de vivienda digna.
- Promover que no siga recayendo en las mujeres en vejez de manera casi obligatoria la carga del trabajo de cuidado y crianza de los nietos como una retribución a los cuidados que ellas reciben de la familia. Sirva este punto para señalar la poca atención que ha recibido desde los estudios de género la cuestión de la participación de las y los viejos en las dinámicas familiares.

Los miembros de los hogares, mujeres y hombres, no están aislados del contexto social que las rodea, sino que se configuran a partir de la interacción con otras unidades sociales y grupos según contextos históricos y sociales. Dada la importancia que para cuestiones de género tiene el contexto social en el que se insertan mujeres y hombres como individuos y como miembros de unidades domésticas, se requiere de política social que potencie la transformación y flexibilización de la asignación sexual del trabajo ligado a la crianza y reproducción disminuyendo el costo social que viene de la renegociación de las normas de género. Hasta ahora la tensión entre el trabajo productivo y reproductivo ha sido resuelta en el ámbito privado y generalmente por las mujeres de manera individual y con altos costos personales.

En concreto, es central que la política social universal trastoque las normas de género que estén reproduciendo desigualdades evitando gratificar el que las mujeres y los hombres se apeguen a ellas y viceversa. Estas desigualdades no pueden ser enfrentadas por el individuo, aun cuando se le den los recursos (por más que se encuentren casos aislados cuyo impacto sobre lo social no es significativo). No se puede esperar el cambio y empujar a las mujeres hacia éste sin una transformación de fondo que incida sobre patrones interiorizados de género, sobre jerarquías de género ya incorporadas a las dinámicas familiares. Es necesario mover la discusión del espacio de la negociación privada entre hombres y mujeres dentro de los hogares a una más amplia sobre formas de organización social.

Es fundamental crear condiciones para esta flexibilización de las tareas de crianza, reproducción y cuidado sin predeterminedar la forma ni la dirección en la que esta distribución debería expresarse. Es necesario preservar el delicado balance de responsabilidades, obligaciones y privilegios de los miembros de los hogares en diversos arreglos familiares. Ello implica diseñar y aplicar políticas públicas universales poniendo a disposición apoyos eficaces evitando incursiones indebidas en los asuntos privados o incluso la represión de diferencias culturales

12 En el caso de mujeres en vejez es fundamental una supervisión para que no siga recayendo en ellas de manera casi obligatoria la carga del trabajo de cuidado y crianza de los nietos como una retribución a los cuidados que ellas reciben de la familia. Sirva este punto para llamar la atención a la poca atención que ha recibido desde los estudios de género la cuestión de la participación de las y los viejos en las dinámicas familiares.

(Anderson, 2004). La creación de espacios para mujeres y hombres en donde se propicie el cuestionamiento a la subordinación, se resignifique el papel de padres y madres, se incrementen las capacidades y se señale la contribución valiosa de ambos para la prosperidad doméstica (pero no solamente en este ámbito) son cuestiones que es necesario incorporar. Asociar la esfera de los roles maternos a la realización del trabajo de cuidado no da las condiciones de paridad de participación a hombres y mujeres.

En cambio conviene acercarse a la población, tomar conocimiento y “difundir modelos prácticos de funcionamiento democrático de las familias, recogidos de la población misma. Los canales podrían ser las escuelas, los medios de comunicación, las iglesias, los clubes deportivos, las organizaciones comunales” (Anderson, 2004: 27).

Es necesario enfrentar la contradicción que se genera al promover proyectos focalizados que favorecen la participación de las mujeres en esferas extra domésticas mientras se reproduce y gratifica la permanencia de las mujeres como responsables casi exclusivas de los cuidados familiares y el trabajo doméstico.

Los programas y proyectos sociales, en general pero en especial los dirigidos a familias y a mujeres, requieren ser arropados en el marco de políticas universales que propicien movimientos en las relaciones de género y que les acompañen dando condiciones propicias para esta flexibilización de asignación de tareas como derecho social universal. Impulsar proyectos de capacitación o productivos que promuevan la salida de las mujeres de los hogares como ámbito exclusivo de acción, requiere reformular la matriz de garantías y derechos sociales que se aleje de

(...) la figura de la relación laboral normal como trabajo de tiempo completo y con continuidad que hace que las mujeres, al entrar al sistema laboral, enfrenten una estructura orientada a normalidades masculinas que dificulta compatibilizar el trabajo remunerado con el trabajo de cuidado, la vida personal y comunitaria” (Todaro y Yáñez, 2004:54).

Contrato laboral y contrato de género redefinidos. Ello no se logra sobre la base del esfuerzo de los individuos beneficiarios de políticas y programas focalizados sino a través de un universalismo que lo fije como resultado. Finalmente recordemos que el universalismo es una propuesta de derechos, forma de expresión de un pacto social.

Pfau-Effinger (1999) presenta una interesante clasificación sobre los sistemas de empleo y de seguridad social de diferentes países. A partir de las “diferentes imágenes-guías societales” respecto a las relaciones de género y formas de familia distingue, para Europa occidental, cinco modelos de género –“tipos ideales”– que tienen un nexo recíproco con la estructura del mercado laboral. Dentro de estos tipos ideales existen múltiples subvariantes que representan preferencias culturales de grupos sociales particulares.

El primer modelo lo ejemplifica con Alemania en donde el orden de género se ha transformado y de un modelo de hombre proveedor / mujer cuidadora (primer tipo ideal), en las últimas décadas, pasó a un modelo hombre proveedor / mujer cuidadora a tiempo parcial (segundo tipo ideal). Mujeres y hombres son vistos como trabajadores que ganan un salario mientras no haya niños en el hogar. Durante las fases activas de maternidad, el trabajo a tiempo parcial de las mujeres es visto como una forma apropiada de combinar empleo y cuidado infantil. En los Países Bajos el modelo de hombre proveedor / mujer cuidadora tiende hacia un modelo de doble proveedor / doble cuidador (tercer tipo ideal). Pfau-Effinger afirma que en este modelo se da una integración simétrica y equitativa de ambos sexos en la sociedad en donde el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidado son distribuidos en forma

equitativa entre las mujeres y los hombres. El mercado laboral está organizado estructuralmente de forma tal que hace posible que ambos (padre y madre) sean capaces de cumplir con esta doble responsabilidad.

En Finlandia, en cambio, se parte de un modelo en donde la contribución a la economía familiar de hombres y mujeres va siendo cada vez más relativamente igualitaria (cuarto tipo ideal) hasta que se transforma en un modelo de doble proveedor / Estado cuidador (quinto tipo ideal). El cuidado infantil es considerado básicamente una tarea del Estado mientras hombres y mujeres se integran a tiempo completo en el sistema de empleo siendo ambos proveedores.

Simultáneamente a redefinir el contrato laboral¹³, desde la perspectiva del avance de la justicia de género en las políticas de Estado es necesario enfatizar el papel clave que juega la difusión de nuevos sentidos comunes acerca de los hombres y las mujeres. Cambios culturales que son promovidos por políticas universales. Es deseable que ello se haga a partir de un diálogo entre distintas fuerzas que tematizan socialmente objetos de derecho, materias de bienestar y modelos que construir. Se requiere política social universal que promueva patrones institucionalizados de valores culturales que expresen igual respeto para mujeres y hombres; que asegure igualdad de oportunidades para obtener estima social; que evite colocar la falta de autonomía y la falta de capacidad de elegir como uno de los atributos deseables de la condición femenina. En este sentido es necesario promover el reconocimiento del trabajo de crianza, cuidado y reproducción enfatizando sus implicaciones económicas, sociales y psicológicas. Ello conlleva sensibilizar, no en exclusiva aunque sí especialmente, a los prestadores de servicios en todas las áreas para que no reproduzcan exigencias infinitas para las mujeres respecto a estas actividades de cuidado y de trabajo doméstico.

A pesar de que el tema tiene más de una década de haber sido presentado, éste parece no haber impactado centralmente el debate académico y político hacia la búsqueda de un replanteamiento de las tareas asociadas al cuidado, la reproducción y la crianza como un asunto de derechos sociales. Siendo un tema que todavía se considera que atañe básicamente a las mujeres, no ha logrado permear las agendas de temas relevantes y de interés general.

La inclusión de necesidades estratégicas de género en una matriz de garantías y derechos sociales, en un nuevo pacto social que se promueva a través de un universalismo básico, abre la posibilidad de resolver el dilema planteado y avanzar hacia una equidad de género sin que el costo sea absorbido por los grupos dependientes. En el marco de un universalismo básico, asegurar el bienestar de grupos y problemáticas específicas puede hacerse efectivamente a través de políticas focalizadas de conciliación de vida familiar y laboral complementarias que caminen en la dirección de esta flexibilización y no reproduzcan la división sexual del trabajo. Dichas políticas conciliatorias se dirigirían tanto a mujeres como a hombres como legítima demanda de tiempo disponible para atender a los dependientes y el trabajo doméstico.

13 A partir del análisis de las diferencias transnacionales en participación de la fuerza de trabajo femenina en Europa, Pfau – Effiger (2002 y 2007) presenta interesantes planteamientos en torno a la cuestión de la relación entre empleo y familias así como a la de qué tipo de ciudadanía social podría contribuir a una completa integración social de las mujeres en la sociedad..

Entre los aspectos centrales del universalismo básico (UB) se destacan la conceptualización de los niveles básicos de bienestar como derechos ciudadanos y la consideración del ciclo de vida para definir las prestaciones sociales que requieren determinados grupos de edad. Además de estos dos elementos, en este capítulo enfatizamos el género como una dimensión fundamental de inclusión y equidad en el diseño de la política social. De esta forma, se enfatiza la importancia de los cuidados, y en particular el cuidado infantil, como un derecho ciudadano de las mujeres, debido a que la falta de reconocimiento de este derecho se ha traducido en exclusión social de las mujeres. Dado el incremento de la participación económica femenina en México, la provisión de servicios de cuidado infantil, gratuitos y de calidad, que contribuyan a la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, debe de considerarse como parte de un paquete de prestaciones esenciales. Con base en la revisión de la literatura sobre el tema, se reseñan las políticas de cuidado infantil en los distintos regímenes de bienestar. Después, teniendo como fondo los principios del UB y la noción de cuidados, se describen y analizan las políticas de cuidado infantil vigentes en México y que son implementadas por el gobierno federal. Por último, se discuten las posibilidades de inclusión del cuidado infantil como prestación esencial del UB.

El universalismo básico y los derechos de las mujeres

El modelo de universalismo básico que sugieren Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2006) implica cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que garantice el acceso de todos a transferencias y servicios de calidad. En la propuesta, que contempla las características del modelo social demócrata, el elemento central es una pensión de ciudadanía básica que permita a las personas cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y atención a la salud.

Esta pensión significa un derecho ciudadano, y no un derecho al que se accede a través de contribuciones. Es así que el UB se orienta por un enfoque de derechos que tiene como propósito construir y fortalecer la ciudadanía y la equidad a través de la participación ciudadana, sobre todo en contextos de creciente desempleo, precariedad y pobreza. En este sentido, se destaca el carácter estratégico de las prestaciones esenciales de derecho universal, sobre la base de las cuales se puede construir un sistema más amplio de protección social. Se resalta, además, el rol del Estado para garantizar los mecanismos de provisión de servicios de calidad a los que deben acceder todos los ciudadanos. En el esquema de UB, los programas focales basados en esquemas de transferencias para familias pobres son considerados como un complemento. Además, se resalta que el UB no es un modelo único a aplicar, ya que depende del desarrollo económico, sociocultural y político de cada país.

El modelo de UB destaca las pensiones, la salud y la educación, y su provisión a lo largo de las distintas etapas de la vida. Sin embargo, a pesar de su enfoque de derechos y equidad, es necesario considerar como elemento de discusión y debate, y sobre todo, para la definición de las prestaciones esenciales, el papel que desempeñan las mujeres como proveedoras de cuidado a través del ciclo de vida, en particular del cuidado que proporcionan a los niños, adultos mayores y enfermos.

El UB destaca principios de solidaridad, eficiencia y democracia a fin de garantizar los derechos básicos ciudadanos. Desde el punto de vista de la familia, implica la democratización de las relaciones familiares, reparto equitativo de tareas y recursos de los cuidados. La necesidad de incluir en el debate el tema de los cuidados, y en particular el cuidado infantil, como problema público que afecta a las familias y a la sociedad, pero en forma principal a las mujeres, es relevante y estratégica en este momento actual en que se están llevando a cabo reformas sociales cuya reestructuración implica la definición de las prestaciones esenciales que debe considerar la provisión básica de servicios (Arriagada, s/f).

Regímenes de bienestar, género y políticas de cuidado infantil

A lo largo de la historia, la política social se ha considerado como una red de seguridad social que mantenga a las personas fuera de la pobreza en caso de separación del mercado de trabajo por edad, invalidez, enfermedad, etc., o en caso de desempleo. De esta forma, la seguridad social fue diseñada sobre la base del empleo, y de un modelo de familia nuclear predominante, donde el hombre es el proveedor de ingresos, y la mujer responsable de la vida doméstica. En esta red social, las mujeres y los niños aparecen como dependientes de los varones; las mujeres, en particular, son receptoras indirectas de beneficios sociales, y de ciudadanía (Montaño, 2007:82; Sojo, 2007:160),

Inicialmente, el debate sobre ciudadanía social y estados de bienestar ignoró estos aspectos, y fueron las teóricas feministas quienes, a través de la deconstrucción de dicotomías como público-privado, producción-reproducción, introdujeron a la discusión el papel de la familia y la importancia de las actividades reproductivas y de los cuidados que llevan a cabo las mujeres, así como la necesidad de principios democráticos dentro del ámbito familiar.

Más adelante, la discusión sobre bienestar y ciudadanía incluyó la esfera de la familia, por ejemplo la noción de regímenes de bienestar hace referencia a patrones institucionalizados de provisión de bienestar como producto de la interacción de los mercados de trabajo, el Estado y la familia (Shaver, 1990). Sin embargo, a pesar de declarar la importancia de la familia en este trinomio, la mayoría de los análisis sobre los regímenes de bienestar centraron la atención en la relación Estado – mercado y las consecuencias para las relaciones de clase. Es por eso que las feministas se han dado a la tarea de problematizar y analizar los efectos de género de las políticas de bienestar (Orloff, 1996; Sainsbury, 1994; Saraceno, 1994).

Debido a la relevancia del modelo de Espig-Andersen, y la ausencia de la dimensión de género en el mismo, el esquema se ha utilizado precisamente para incorporar esta categoría. La bien conocida tipología de Espig-Andersen distingue tres mundos del Estado de bienestar capitalista: un régimen liberal, como sería el de Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, que promueve la provisión del mercado, y el rol marginal del Estado y la familia, y que tiene como resultado un esquema dual. El régimen conservador, como el de Alemania, Italia y Francia, cuyos rasgos son la provisión social, el rol central de la familia, carácter marginal del mercado y acción subsidiaria del Estado, con un alto grado de desmercantilización. Por su parte, el régimen social-demócrata se caracteriza por una política social universal e igualitaria en términos de clase, con un rol central del Estado y marginal del mercado y la familia en la provisión social, y máximo grado de desmercantilización de los tres (Sojo, 2007:161).

Desde la perspectiva de género, las principales críticas al modelo son las que históricamente se han hecho a los sistemas de bienestar: los ciudadanos son hombres que perciben beneficios sociales a través de su relación con el mercado de trabajo, en tanto que las mujeres y los niños, en su calidad de dependientes, reciben dichos beneficios en forma indirecta. Mientras que los análisis *mainstream* se enfocan al análisis de los impactos de las políticas sociales

en términos de las relaciones de clase, y la interacción entre el Estado, el mercado y la familia, el análisis de género destaca el trabajo reproductivo que las mujeres llevan a cabo a favor de la sociedad y los efectos que las políticas tienen en la desigualdad entre hombres y mujeres. Desde esta perspectiva, se distinguen diversas dimensiones de análisis, por ejemplo el modelo de relaciones de género, que entre otras cosas contempla ideales de familia y de maternidad; formas en que se organiza el trabajo de cuidados, participación económica femenina, niveles salariales (Orloff, 1996). También se destaca quién es la base de la política social y qué beneficios reciben hombres y mujeres de acuerdo a su estatus laboral y civil.

En este caso, nos vamos a referir a las formas en que el trabajo de cuidados es organizado y llevado a cabo, ya que se considera como área clave para entender las relaciones de género. El distinto grado de desarrollo de los países y la responsabilidad que asumen en la provisión de servicios de atención a la infancia depende del régimen de bienestar que adoptan.

Así tenemos que en el régimen social-demócrata, que predomina en los países nórdicos, se caracteriza por una alta participación económica femenina y una amplia provisión de cuidado infantil (45%). Se trata de un beneficio universal que se combina con deducción de impuestos y programas para madres solas. En general, es una política que promueve relaciones democráticas en las familias y la igualdad de las mujeres (Griffin y Brodin, 2007).

Los estados conservadores, como Francia, Alemania e Italia, tienen políticas de cuidado infantil que están ligadas al empleo formal, además de subsidios para las mujeres que se dedican a cuidar a sus hijos. Este tipo de políticas refleja la tensión entre posiciones ideológicas que promueven el empleo femenino y aquellas que fomentan los roles tradicionales de las mujeres (Orloff, 1996).

Por último, el régimen liberal que caracteriza a países como Estados Unidos, Canadá y Australia, expresa tendencias opuestas respecto del cuidado infantil. Sostiene una política social con enfoque familista que inhibe la participación económica de las mujeres, ya que les asigna la responsabilidad de los cuidados en general. Dado que la intervención estatal es baja en esta materia, las familias se hacen cargo de pagar el servicio cuando las mujeres trabajan fuera del hogar, por lo que la provisión de servicios de mercado es alta (Cameron y Gibson-Graham, 2003:15)

En estos distintos estados de bienestar, un aspecto relevante para la equidad de género está centrado en quién recibe el beneficio o provisión de cuidado infantil, en cuyo análisis la relación con el mercado, la pobreza y la ciudadanía resultan determinantes. Además, en lo que se refiere a la igualdad de género, la ciudadanía requiere una división sexual del trabajo más igualitaria en el mercado laboral, así como en los ámbitos de cuidados domésticos y del trabajo doméstico no remunerado (Sojo, 2007:162).

En lo que se refiere a los países de América Latina, se han identificado diferencias respecto a sus regímenes de bienestar. Es así que Martínez (citada por Sunkel, 2007:178) distingue tres principales regímenes en la región, que se ligan a efectos en la estructura social en términos de desmercantilización y desfamiliarización. Un primer régimen de bienestar es el “estatal de proveedor único”, en el cual el Estado asigna la mayor parte de sus recursos a servicios universales. Es el caso de Costa Rica y Uruguay. El segundo régimen es el “liberal de proveedor único”, que se caracteriza por un desplazamiento acelerado desde el Estado hacia la prestación privada de servicios de salud, educación y pensiones. Argentina, Chile y México son ejemplos de estos regímenes. El tercer régimen se denomina “informal de doble proveedor”, que se caracteriza por Estado y mercado débil. Es el caso de El Salvador, Nicaragua y Guatemala, donde se registra una alta participación de las mujeres, así como de familias con doble proveedor, y una elevada proporción de trabajo informal (Sunkel, 2007:178).

Aunque con matices, el modelo de familia basado en el hombre como proveedor caracteriza a estos distintos regímenes. De acuerdo con Sunkel (2007:179), Martínez argumenta que

los países estado-céntricos se caracterizarían por un grado de desmercantilización mayor, a la vez que un mayor grado de desfamiliarización que los dos regímenes restantes, con excepción del régimen familia-céntrico, donde la familia esta absorbiendo los costos del bienestar.

Aunque para el caso de los países europeos y anglosajones existen diversos estudios que han mostrado la importancia de los roles y relaciones de género para el análisis de las diferencias y consecuencias para las mujeres en cada régimen, hace falta realizar estudios más detallados para el caso de los países de América Latina. Al respecto, Sunkel (2007) sugiere la importancia de desarrollar indicadores para medir los grados de desmercantilización y desfamiliarización.

Políticas de cuidado infantil y la noción de cuidados y ciudadanía

Los cuidados, y en este caso particular, el cuidado infantil, forman parte de las políticas públicas dirigidas hacia la familia, sin embargo en México, al igual que en otros países de América Latina, todavía no ha logrado ubicarse este tema como problema en la agenda pública. De acuerdo con Aguirre (2005), lograr políticas de reparto equitativo del cuidado infantil en las familias y las instituciones requiere dar a este tema visibilidad, así como también reconocer su valor para el bienestar social.

En general, las políticas dirigidas hacia las mujeres y los niños pobres considerados como grupos vulnerables han sido de corte familista y asistencial, de carácter limitado y subsidiario (Lamas, 1989; Aguirre, 2005, Montaña, 2007). Con frecuencia, las políticas públicas asumen conceptualmente a las mujeres y los niños dentro de la familia, dejando de lado sus intereses específicos. Al responsabilizar a las mujeres del trabajo doméstico y del cuidado de los niños, es común que se les identifique con la familia.

De acuerdo con convenciones internacionales, como las de la OIT, el cuidado infantil es una responsabilidad familiar de trabajadores de ambos sexos, por lo tanto el derecho a las guarderías está asociado a los trabajadores (mujeres y varones) y no a los niños. Sin embargo, para algunos esta posición constituye un problema, de ahí que dentro de la agenda pública, el cuidado infantil se ha tratado de forma fragmentada (Ariza y Oliveira, 2005). Por una parte, se ha dado atención a la infancia a través de la política educativa, y por la otra se ha dado atención al cuidado infantil como una demanda de las madres trabajadoras.

Por tanto, se requieren políticas familiares orientadas a conciliar el trabajo y la familia, a fin de asegurar al mismo tiempo la igualdad de trato y los derechos de las mujeres de ingresar al mercado de trabajo, así como el derecho de los hijos de ser educados por sus padres y pasar con ellos el mayor tiempo posible (Arriagada, 2007b:142).

Esta propuesta nos da la oportunidad para discutir la provisión de cuidado infantil como un derecho social tanto de las mujeres, como de los niños. En este sentido, el reconocimiento de estos derechos debe estar ligado a prestaciones que permitan una división del trabajo más equitativa en la familia, de tal forma que las mujeres tengan la alternativa de participar en los mercados de trabajo en igualdad de oportunidades, o dedicarse a otras actividades, como estudiar, y a los niños tener acceso a cuidados y atención de calidad.

Las políticas consideradas parte del Estado capitalista parten de una división del trabajo donde el trabajo asalariado es central. Este énfasis en la producción que deja de lado la reproducción es problemático y se manifiesta a lo largo de las distintas etapas de la política social en los países latinoamericanos. En el contexto de la crítica feminista, que propone la articulación entre la producción y reproducción, así como la contribución del trabajo doméstico a la economía, la noción de cuidados es central para el análisis.

Desde el punto de vista del trabajo como un concepto más amplio, se considera al trabajo doméstico, del cual forma parte el cuidado infantil, como trabajo no remunerado realizado

en la esfera familiar y que contribuye al bienestar de otros. Para Arriagada (2005:4), el trabajo de la reproducción incluye “el cuidado del mantenimiento de bienes y espacios domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación, la formación, el mantenimiento de relaciones sociales y el apoyo psicológico a los miembros de la familia.”

Batthyány (2004) considera al “cuidado” como una actividad femenina generalmente no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. El cuidado consiste en hacerse cargo del bienestar cotidiano de un niño o una persona dependiente. Implica además cuidado material (trabajo), económico (costo), y psicológico (afectivo, emocional), y puede ser llevado a cabo en forma honoraria o remunerada en el marco o no de la familia.

Hay consenso en afirmar que la noción de cuidados es un tema sustantivo que forma parte del ejercicio de la ciudadanía social de las mujeres (Batthyány, 2004; Arriagada, 2005), ya que el carácter del cuidado es la base para excluirlas sus derechos (Aguirre, 2005:5). Un ejemplo de lo anterior es la noción de que los costos monetarios asociados a la maternidad y al cuidado infantil son altos, por lo tanto han propiciado mecanismos de discriminación de las mujeres en los mercados de trabajo tales como: bajos salarios, falta de acceso a capacitación y a puestos de alta jerarquía. Sin embargo, existen estudios realizados en diversos países de América Latina que demuestran que los costos asociados a licencias de maternidad y cuidado infantil son muy reducidos, y los empleadores no pagan dichos costos ya que éstos son financiados con fondos públicos, como es el caso de Chile, o con seguridad social, como en México (Abramo y Todaro, 2002) Por lo tanto, la existencia de este tipo de políticas es un factor clave para eliminar la discriminación contra las mujeres.

Además de ser conceptualizados como un derecho ciudadano de las mujeres (Orloff, 2002; Arriagada, 2005), los cuidados deben formar parte de las políticas de conciliación del trabajo y la vida familiar, como es el caso, por ejemplo, de los países nórdicos, que promueven una alta actividad económica femenina con una política comprometida con la igualdad, que favorece los servicios de cuidado infantil.

La provisión de servicios de cuidado infantil en México

De acuerdo con Filgueira, Molina, Papadópolos y Tobar (2006), la política social actual de los países latinoamericanos se caracteriza por formas de provisión temporales, compensatorias, que no garantizan derechos, y donde prevalece el corporativismo y la falta de solidez en el sistema de prestaciones. Los autores distinguen además tres pisos: el primero dirigido a la población pobre, con programas focalizados, no contributivos, de transferencia y contraprestación, y de tipo asistencial. El segundo se compone de programas corporativos dirigidos a población integrada pero en condiciones frágiles que no permiten acceder al tercer piso. Este último está dirigido a sectores de altos ingresos, que tienen acceso al mercado de seguros, pensiones, salud, educación, y servicios de cuidado.

En general, México se ha caracterizado por un modelo de política social de tipo conservador –corporativo ligado al mercado de trabajo, pero dado que se cuenta con un amplio sector informal, la proporción de población que tiene acceso a la seguridad social es bastante menor. Por otra parte, ante la ausencia de provisión de servicios de cuidado infantil por parte del Estado, el trabajo informal suele ser una alternativa para muchas mujeres, ya que les permite combinar el trabajo con la atención a la familia. En este contexto, el esquema de Filgueira *et al* (2006) es útil para analizar las políticas de cuidado infantil que actualmente están vigentes en el país.

El primer piso se compone en este caso de un programa de guarderías infantiles focalizado y basado en transferencias. El segundo piso está basado en un sistema de guarderías

Cuadro 1
Población de 0 a 6 años por tipo de persona que cuida al menor, 2000

Tipo de persona que cuida al menor	Población de 0 a 6 años	Porcentaje
Total	14 504 152	100.0
Personal de guardería pública	213 719	1.4
Personal de guardería privada	112 319	0.7
Su mamá	12 202 068	84.1
Un familiar	1 306 910	9.0
Una persona no remunerada	47 774	0.3
Una persona remunerada	128 764	0.8
Otra*	492 558	3.3

*Incluye a los menores que se dejan solos.

Fuente: INEGI-IMSS. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2000.

públicas a las que se tiene acceso a través de la seguridad social (IMSS e ISSSTE), y que en 2000 representaba 1.4 por ciento de la provisión de servicios. El tercer piso considera a aquellos que cuentan con ingresos para obtener el servicio de guardería en el sector privado, y constituía casi 4 por ciento de este tipo de servicios en el año 2000. Además, agregaríamos también el piso de las familias, que es donde se lleva a cabo el cuidado de la mayoría de los niños, ya que 84.1 por ciento de los niños entre 0 y 6 años están a cargo del cuidado materno y 9 por ciento están a cargo de algún familiar, según se aprecia en el cuadro 1.

En América Latina, pocos países cuentan con una política de cuidado infantil. En Argentina, Brasil y Chile, los servicios de cuidado infantil deben de ser financiados directamente por los empleadores en empresas con más de 20 trabajadoras, pero no está reglamentado, entonces no es obligatorio (cuadro 2). En comparación, México parece tener una legislación más avanzada que considera entre sus instrumentos de política familiar las licencias de maternidad y los servicios de cuidado y atención infantil. Sin embargo, sólo los trabajadores que cotizan en la seguridad social tienen derecho a estos beneficios. Se trata de un sistema tripartita en el cual participan: empleadores, trabajadores, Estado (Abramo y Todaro, 2002).

Para analizar las distintas formas de provisión de servicios de cuidado infantil en México, tomaremos en cuenta los criterios de elección de los beneficiarios, la calidad de los servicios y la fuente de su financiamiento. El conjunto de estas estrategias se muestran de manera resumida en el cuadro 3.

La ley del Seguro Social (de 1973) estableció la obligación de los patrones de financiar el servicio de guarderías, con las aportaciones del 1% que por el salario paguen a todos sus trabajadores. A partir de entonces el IMSS se convirtió en rector y prestador del servicio de guardería infantil. A pesar de que el Programa de Guarderías IMSS tiene por misión

[O]frecer a la madre trabajadora servicios de guarderías que permitan un cuidado adecuado de sus hijos pequeños, contribuyendo así a un círculo virtuoso de mejoras en la calidad de la atención, y en la productividad de los trabajadores y de sus hogares. (IMSS, 2007:1)

Cuadro 2
Legislación de protección al cuidado infantil y su
financiamiento en algunos países de América Latina

	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay	OIT
Derecho a sala cuna	No reglamentado	Empresas con 29 y + mujeres	Empresas con 20 y + mujeres	Todos los hijos(as) de trabajadoras que cotizan	No hay legislación	No incluye
Horario de lactancia (1 hora)	Hasta un año de edad del bebé	Hasta 6 meses de edad del bebé	Hasta 2 años de edad del bebé	Hasta 6 meses de edad del bebé	Hasta 6 meses de edad del bebé	Según legislación nacional
Financiamiento	Empleador	Empleador	Empleador	Seguridad Social (patrón)	No existe	

Fuente: Abramo y Todaro, 2002, Cuadro 2: Legislación a maternidad y cuidado infantil, Cuadro 3: Sistemas de Financiamiento de Prestaciones y Beneficios de Maternidad y Cuidado Infantil (elaboración de la OIT).

Todos los trabajadores afiliados a IMSS e ISSSTE, hombres y mujeres tienen derecho a hacer uso del servicio de guardería que ofrece el sistema.

Como parte del reto de satisfacer en mayor proporción la demanda real y mejorar la calidad del servicio, el IMSS cuenta con diferentes esquemas de operación: 1) Guarderías administradas por el IMSS, 2) Guarderías de prestación indirecta que funcionan a través de contratos de prestación de servicios. El IMSS establece las cuotas, y los prestadores de servicio deben cumplir con la normatividad institucional para la operación del mismo. Este esquema a su vez contempla tres tipos de guarderías: vecinal comunitaria, en el campo, e Integradora.¹ En 2007 había 302 375 mil niños de 43 días de nacidos a 4 años de edad, inscritos en guarderías ordinarias (IMSS, 2007).

Por su parte, el ISSSTE recibe a los niños desde 60 días hasta 6 años, y en 2005 atendía a 32, 922 niños (ISSSTE, 2005). En 2003, el ISSSTE subrogó guarderías privadas a fin de proporcionar 60 mil espacios potenciales para niños, en un esquema semejante al del IMSS (Poder Ejecutivo Federal, Primer Informe de Gobierno, 2001). No obstante los objetivos bien intencionados de la seguridad social respecto del cuidado y la atención infantil, las dificultades financieras del IMSS y del ISSSTE se traducen en serios problemas de cobertura de servicios, la cual es insuficiente. Por ejemplo, en 2000 el IMSS reportó 44 214 solicitudes sin atender, mientras que en el ISSSTE ascendieron a 3 313 (INEGI-IMSS, 2000;). Además, se excluye de este derecho a las y los trabajadores de microempresas y a aquellos que trabajan en la informalidad, dejando a una parte importante de la población trabajadora sin la provisión de este servicio. Por su parte, el DIF, a través de su sistema de Centros de Atención Infantil, atiende a la población con una cobertura también limitada.

En lo que se refiere a la calidad, DIF cuenta con un servicio de mediana calidad, se trata de un servicio basado en el modelo de guarderías comunitarias impulsado por UNICEF, que cuenta con más de veinte años de experiencia en todo el país. Por su parte, las guarderías del IMSS e ISSSTE cuentan con un sistema establecido de atención y servicios que están certificados por ISO 9001, por lo que existe una alta demanda de las guarderías de tipo participativo, por parte de la población no afiliada.

1 Este esquema fue creado para dar atención a los pequeños con trastornos físicos o mentales, que estaban excluidos del servicio.

Cuadro 3
Modelos de Provisión de Servicios de Cuidado Infantil en México

Tipo de provisión y financiamiento	Esquema	Beneficiarios
Seguridad social (aporte tripartito)	IMSS Esquema de Guarderías 1) Directas	Trabajadores formales
La trabajadora	2) Indirectas a) Vecinal Comunitaria b) De campo c) Integradora	Población abierta
Aporte tripartito	ISSSTE	Trabajadores del Estado
DIF El trabajador	Centros de Atención Infantil	Población abierta
1) Transferencia directa a Guarderías que ofrecen servicio a hijos(as) de trabajadoras 2) Apoyo para creación de nuevas guarderías Subsidio para hogares entre uno y 6 salarios mínimos	Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles	Hogares entre uno y 6 salarios mínimos
Trabajadoras	Servicio privado de guarderías	Población abierta
Trabajadoras	La madre Persona remunerada Persona no remunerada	Población abierta

Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL (2007), IMSS (2007), ISSSTE (2005).

A pesar de la mencionada certificación, el incendio sucedido en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, el pasado 5 de junio de 2009, en el cual murieron 49 niños y hubo 53 personas lesionadas, develó las diversas dificultades que en la práctica caracterizan a este sistema de subrogación.² Entre estos problemas destacan: 1) irregularidades en la seguridad de las instalaciones, 2) discrecionalidad en el otorgamiento de los contratos, 3) falta de supervisión y de coordinación en los niveles de gobierno. Enseguida nos referiremos brevemente a cada uno de estos puntos.

En lo que se refiere a la seguridad de las instalaciones, la investigación de la Procuraduría General de la República reveló que había rutas de evacuación mal diseñadas, así como salidas de emergencia obstruidas, y plafones de material flamable, además de que la bodega vecina a la guardería, que fue donde se inició el incendio compartían el mismo techo solo separado por un muro.³

Con respecto a los contratos de prestación del servicio, hasta antes de 2008, éstos se otorgaban mediante asignación directa, y con frecuencia fueron otorgados a servidores públicos o a sus familiares, como es el caso de la Guardería ABC. De acuerdo con el especialista

2 Este modelo de semiprivatización fue implementado por primera vez durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, pero fue durante la administración de Vicente Fox que se multiplicó el esquema, se pasó de 765 guarderías a 1437 en 2008, en tanto que solo había 135 guarderías ordinarias. Las guarderías subrogadas del IMSS atienden a 223,000 niños. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/168804.html>

3 <http://www.eluniversal.com.mx/primera/33114.html>

Gustavo Leal Fernández⁴, la falta de equipamiento y seguridad en las instalaciones se debe a que los contratos eran otorgados a concesionarios, pero los prestadores del servicio eran otras personas. Si bien se trata de una actividad rentable para el concesionario, no es el caso del prestador del servicio, pues tiene que pagar cuotas, salarios y todos los costos de operación, lo cual le deja un bajo margen para garantizar el bienestar de los niños. De esta forma, además un problema que involucra corrupción,⁵ se trata de un problema de diseño del modelo, y de la concepción de la subrogación.

En relación con la falta de supervisión, este es un problema que se da en los distintos niveles, así como la falta de coordinación entre los mismos. El incendio de la Guardería ABC es un claro ejemplo de estas dificultades, ya que a pesar de que desde 2005 el dictamen de protección civil señaló que era necesario corregir fallas en las instalaciones, estos señalamientos no fueron atendidos por los responsables de la guardería.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) concluyó, después de una investigación, que se vulneraron los derechos económicos y la seguridad jurídica de los niños fallecidos, así como de sus familiares, los heridos y las personas que se encontraban en la guardería cuando ocurrió el incendio.⁶

Para cumplir con las recomendaciones de la CNDH, el IMSS solicitó investigaciones ante la Secretaría de la Función Pública, y determinó otorgar apoyo económico extraordinario para atender las necesidades de las víctimas. Se inició además una verificación de las condiciones de seguridad en las que operan todas las guarderías del país, tanto de prestación directa como indirecta.⁷

Como consecuencia del trágico suceso en la Guardería ABC, el IMSS a través de su director, ha renovado su discurso acerca del servicio de cuidado infantil al asegurar que el nuevo sistema de guarderías será seguro y confiable, transparente y con rendición de cuentas, ya que contará con un modelo de vigilancia de la calidad de los servicios y el buen cuidado de los niños en el cual participarán los padres.⁸ Sin embargo, se reconoce la necesidad de mejorar los sistemas de evaluación, control y supervisión.

Por último, el caso de la Guardería ABC también despertó críticas sobre el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles implementado por la administración de Felipe Calderón, ya que de forma extraoficial, datos de la Secretaría de la Función Pública revelaron que estas guarderías es donde se han registrado un mayor número de irregularidades.⁹ Además, entre los requisitos para formar parte de la red, no se exigía que los inmuebles contaran con instalaciones para detectar humo, extinguidores, así como salidas de emergencia.¹⁰ De ahí que la SEDESOL se diera a la tarea de preparar nuevas reglas en materia de seguridad a fin de evitar incendios y riesgos de inundación en las 8,425 estancias a su cargo, además otorgó recursos adicionales para que los inmuebles cumplieran con los requisitos de seguridad.

4 Entrevista llevada a cabo por Denisse Maerker en Radio Fórmula, 12 de junio de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/168804.html>

5 Entre los presuntos dueños de la Guardería ABC se mencionaron a funcionarios del PRI, del gobierno estatal de Bours, y hasta parientes de la esposa del presidente Calderón. Síntesis informativa, martes 9 de junio de 2009. <http://cegi.blogspot.com/2009/06/sintesis-informativa-martes-9.html>

6 http://www.eluniversal.com.mx/estados/vi_72656.html

7 IMSS, Coordinación de Comunicación Social, comunicado 209, 9 de agosto de 2009.

8 <http://www.radiotrece.com.mx/2009/09/07/tendian-guarderías-los-más-altos-estandares-de-calidad>

9 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/604687.html>

10 <http://mx.news.yahoo.com/s/26092009/90/n-mexico-prepara-sedesol-nuevas-reglas-guarderías.html>

El denominado tercer piso de los servicios privados, a los que en teoría tienen acceso los grupos sociales de mayores ingresos, suelen ser de diversa calidad y algunas veces estos servicios son de tipo informal, proporcionados en la comunidad por vecinas y familiares con remuneración. Y por último, ante la ausencia de cualquiera de este tipo de servicios, las madres prefieren estar a cargo del cuidado de sus hijos, o bien delegar estos cuidados en familiares con o sin remuneración.

Mientras que IMSS e ISSSTE proporcionan en cobertura limitada servicio de cuidado infantil a sus trabajadores, y DIF presta atención a la población urbano marginal, SEP ha sido y es el principal proveedor de servicios de educación inicial, y a mediados de los 90 unificó el Programa de Educación Inicial -llevado a cabo en los Centros de Desarrollo Infantil- con el de Educación Básica. Sin embargo, fue hasta el 2001 cuando la legislación estableció la obligatoriedad de la Educación Preescolar, lo cual tuvo como consecuencia la redefinición de la población preescolar, que ahora es considerada de 3 a 6 años, y no de 4 a 6 como antes se reconocía (Juárez Hernández, s/f;). A pesar de lo anterior, en 2006 todavía quedaba fuera de estas políticas la población menor de 3 años, cuyos padres y madres no tenían acceso a servicios de cuidado infantil.

En este contexto, en la administración de Vicente Fox se llevó a cabo el proyecto Casas de Atención Infantil (CAI), proyecto emblemático del subprograma Jefas de Familia, que a su vez era parte del programa Hábitat. En particular, el proyecto CAI constituía una alternativa de cuidado infantil para mujeres pobres, fue el antecedente del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles (PGEI) que desde 2007 forma parte de la política social del gobierno de Felipe Calderón y constituye el denominado tercer piso de la provisión de servicios de cuidado infantil en México.

De acuerdo con las Reglas de Operación (SEDESOL 2007), el programa fue creado para dar cobertura a los trabajadores de microempresas, a los que trabajan en la informalidad, y en general a los trabajadores con ingresos menores de 6 salarios mínimos, y opera en zonas urbanas, semiurbanas y rurales. El objetivo del programa es facilitar el acceso y permanencia en el mercado laboral, de las madres y padres trabajadores en hogares de situación de pobreza con niños y niñas de entre uno y dos años once meses de edad, y que no tienen acceso a servicios de cuidado infantil de seguridad social.

El Programa considera dos componentes; por una parte se propone otorgar subsidios en efectivo para la creación de una red de guarderías y estancias infantiles. Este es un aspecto interesante del Programa porque considera la prestación de servicios privados bajo regulación estatal. De acuerdo con Cameron y Gibson-Graham (2003), un sistema de economía diversa de cuidado infantil, que combina provisión pública y privada, podría contribuir a la revaloración de esta actividad.

Por otra parte, el Programa ofrece un apoyo de hasta de 700 pesos por cada niño inscrito en el programa, con un máximo de tres niños, para garantizar el acceso al servicio de cuidado y atención infantil a en alguna de las estancias que forman parte de la red. De esta forma, el PGEI está basado en un sistema de transferencias directas a las guarderías como pago del servicio que se otorga a los hijos de las madres y los padres trabajadores. De carácter focal, el criterio de elegibilidad para participar en el programa está basado en la comprobación de recursos.

Sin embargo, desde la perspectiva de género, si bien el programa es incluyente en tanto que mujeres y hombres pueden participar de sus beneficios, está centrado mayormente en las mujeres y hombres solos con el propósito central de disminuir la pobreza al incentivar el acceso al mercado de trabajo y, de esta forma, generar mayores ingresos a las familias. Así, los intereses estratégicos de género de las mujeres para lograr una división del trabajo más equitativa en la familia, a través de la conciliación entre el trabajo y la vida familiar no son considerados en el diseño del programa.

A la fecha, las guarderías que promueve este programa federal existen en todas las entidades del país, y a junio de 2008 había 7,162 estancias que daban servicio a 193, 651 niños entre uno y tres años de edad (SEDESOL, 2008b:4) De acuerdo con el informe de SEDESOL para el primer año de servicio del Programa, en 2007 los niños atendidos equivalían a 81.8 por ciento de los niños que IMSS e ISSSTE atendían en junio de ese año.

Se podría decir que la conversión del proyecto de guarderías a programa fue un paso positivo, además de que el criterio de focalización se modificó de territorial, el cual era bastante problemático, según estudio realizado por López y Ordoñez (2006), a comprobación de ingresos, y a través de una red se incorporaron servicios privados al programa, cuya calidad, sin embargo, parece ser diversa.

El PGEI fue evaluado recientemente en lo que se refiere a su diseño (Instituto Nacional de Salud Pública, 2007), y entre las principales conclusiones se señala que el Programa está bien orientado en sus objetivos, en tanto que promueve el acceso de las mujeres trabajadoras y padres solos al mercado de trabajo, a través de la oferta de estancias infantiles, y subsidios. Se recomienda una mayor vinculación con DIF en relación al seguimiento de la calidad de los servicios de cuidado infantil, ya que se reconoce que un servicio de baja calidad puede tener impacto negativo en la decisión de buscar trabajo por parte de las madres. De manera importante, se identifican ineficiencias en la asignación de recursos debido a dificultades en los criterios de elegibilidad de la población, por lo que se recomienda verificar la derechohabencia de la población que acude al PGEI, evitar duplicidad de contribuciones, así como crear un programa de reversión de cuotas. Asimismo, a fin de asegurar la cobertura de áreas rurales, se recomienda implementar un esquema especial para estas zonas.

Por otra parte, todavía queda por ver cuáles han sido los resultados del PGEI en términos de la calidad del servicio que se ofrece, su eficiencia, así como sus efectos en la conciliación entre el trabajo y la familia, aun cuando no sea este su objetivo. Además, se proyectaba ampliar el número de guarderías en todo el país durante 2008, sin embargo la crisis económica obligó al gobierno federal a efectuar reajustes en el presupuesto, por lo que este programa se vio afectado, a pesar de ser uno de los proyectos prioritarios de la administración de Felipe Calderón.

En 2007 el gasto para mujeres se redujo en 22 por ciento, según el análisis Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad Género (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2007), el PGEI que no contaba con presupuesto concentró la mayor cantidad de recursos, además de afectar los recursos asignados a los programas de salud reproductiva de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En suma, en México no hay un sistema de provisión de cuidado infantil gratuito de cobertura universal, lo cual para algunos analistas tiene el propósito de desestimular la participación económica de las mujeres. Además, este tipo de políticas no problematizan las relaciones de género y las implicaciones que la carga reproductiva de las mujeres tiene para su exclusión de los derechos ciudadanos y su participación en otras áreas de la vida social. Por lo tanto, la propuesta de UB, además de considerar criterios de inclusión y equidad a través del ciclo de vida, debe considerar también la dimensión de género, a fin de atender las necesidades de cuidado infantil como derecho ciudadano de las mujeres y de sus hijos.

Hacia una política de cuidado infantil como prestación básica universal

Las políticas hacia la familia, como es el caso del cuidado infantil, deben orientarse por un sentido de integración, equidad y combate a la pobreza, que considere principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Discutir este tema como parte del UB tiene el propósito de avanzar en la construcción del cuidado infantil como problema público, como derecho ciudadano de las mujeres y, por tanto, de su inserción en la agenda de la política social. La experiencia con otros temas ha demostrado la importancia de la reflexión y acción ciudadana. A pesar del incremento de mujeres trabajadoras y de la necesidad de cuidado infantil, en México este es un tema incipiente en la discusión y debate por parte del gobierno y de la sociedad civil.

De acuerdo con Huber (2006:14), el objetivo del UB es lograr sociedades con ciudadanías consolidadas, y ello requiere de una estrategia que considere políticas sociales universales, reformas impositivas y compromiso de los actores políticos, como es el caso de los partidos.

En la configuración de un esquema de prestaciones esenciales, Filgueira *et al* (2006) recomiendan partir de las prestaciones ya existentes, así como incorporar nuevas prestaciones que surgen de riesgos emergentes. En este sentido, la pregunta sería ¿cómo mejorar la provisión de cuidado infantil que existe en el país? ¿A qué sectores favorecer? ¿O se puede considerar un sistema alternativo?

Considerando lo que ya existe, la propuesta sería como sigue: Integrar los distintos esquemas en uno solo a través de un sistema general, en el cual todos los padres y madres que lo requieran tendrían acceso al servicio, cuyo costo podría ser pagado a través de impuestos negativos. Huber (2006:9) sugiere esta estrategia, bajo la cual aquellos que declaren ingresos por debajo de determinados niveles, o que no declaren ingreso alguno, pueden recibir una transferencia, en este caso para la provisión de cuidado infantil. Según la autora, esta estrategia podría incentivar que la gente se registrara en el sistema tributario y además crearía nuevas fuentes de empleo al ampliar la cobertura del servicio.

Además, al igual que en otros países también se pueden considerar subsidios especiales para las madres solas (Huber, 2006; Cameron y Gibson-Graham, 2003). En cuanto a la calidad del servicio de las guarderías caseras o de barrio, ésta se puede mejorar mediante un programa de certificación. En general, se trata de un esquema progresivo con metas de incremento de cobertura y de calidad del servicio hasta llegar a un sistema universal y gratuito.

Por otra parte, contar con un sistema comunitario de guarderías gratuito y de calidad, basado en el modelo UNICEF, es posible, así lo demuestra la experiencia en Uruguay, donde se han establecido guarderías bien equipadas y con personal calificado (CLAEH, 2004).

Un esquema alternativo sería el que se ha implementado en Chile (Secretaría Ejecutiva de Protección Social, 2008), el cual está basado en los derechos de los niños con el objetivo de “ofrecer a la población infantil un sistema integrado de intervenciones y servicios sociales que apoyen al niño/a y su familia desde la gestación, ...” Sin embargo, ya que considera a la familia, no se contraponen a los derechos de los trabajadores, en particular a los derechos de las mujeres. Un sistema como éste, para el caso de México, tendría las siguientes características:

Se trataría de un Sistema Universal de Provisión de Cuidado Infantil, al que tuvieran acceso niños de 40 días a 3 años, sin importar si los padres trabajan o no. El Sistema podría combinar el servicio público con el privado a través de guarderías participativas certificadas por IMSS. En tal caso, estas guarderías deberán proveer un servicio de calidad y de adecuada supervisión de las instalaciones de acuerdo a los estándares de la Norma Oficial Mexicana, que hasta ahora han sido incumplidos, como fue manifiesto en el caso de la Guardería ABC de Hermosillo Sonora. Además, también debe garantizarse la propia propuesta del IMSS de un sistema de transparencia y rendición de cuentas con la participación de los padres de familia; así como de un sistema de evaluación y supervisión, con coordinación de los tres niveles de gobierno. En caso de que los padres opten por el servicio privado, se les podría reembolsar el costo.

Por otra parte, el Sistema puede enfatizar al mismo tiempo los derechos de los niños (eventualmente puede crear mayores posibilidades para su subvención), y los de las mujeres, con importantes consecuencias para modificar la división del trabajo en la familia, y para la liberación del tiempo de las mujeres, por lo cual tendrían la alternativa de entrar al mercado de trabajo, dedicarse a estudiar y a otras actividades de su elección. Además, en el caso de que se considerara como parte del sistema de educación inicial, tendría consecuencias para la revaloración de este tipo de cuidados.

Una estrategia adicional sería considerar el costo del cuidado infantil (y otro tipo de cuidados) como parte de la canasta básica, en el caso de los hogares que cuentan con niños pequeños, según la sugerencia de Julio Boltvinik (2008), lo que tal vez contribuiría a revalorar las tareas de los cuidados.

Cualquier estrategia implica una reforma fiscal justa, honesta y eficiente. Además, en forma paralela se requiere trabajar en un cambio sociocultural. A pesar de algunas transformaciones en los modelos de relaciones de género y de maternidad, las políticas dirigidas hacia la familia en México siguen promoviendo estos patrones culturales tradicionales. Por tanto, las políticas de cuidado infantil deben orientarse no sólo a la promoción del trabajo femenino como fuente de mayores ingresos para las familias de escasos recursos, sino también al interés estratégico del empoderamiento de las mujeres, y de la promoción de relaciones democráticas en las familias.

La participación social organizada ha sido un elemento esencial en la lucha por los derechos de las mujeres y la incidencia en la formulación de políticas afirmativas para las mujeres. Temas como los derechos sexuales y reproductivos y la violencia doméstica fueron problematizados y puestos en el centro de las políticas públicas gracias a los movimientos de mujeres y las luchas feministas. En este sentido, un movimiento semejante ayudaría a impulsar el cuidado infantil, y los cuidados en general, dentro de la agenda pública, con implicaciones para la división del trabajo en la familia.

CUARTA PARTE

Ingreso ciudadano y transferencias universales

Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México

Julio Boltvinik

El presente trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera se presentan los antecedentes del concepto de Ingreso Ciudadano Universal (ICU) que se remontan, al menos, al siglo XVIII y se analizan algunos de los efectos liberadores de su implantación. En la segunda sección se analiza la liga entre la automatización y el postaylorismo, el fin del trabajo y de la sociedad y la cultura del trabajo, con la necesidad de la sociedad de la multi-actividad que habrá de reemplazar a aquélla, y el papel del ICU en la transición y en la nueva sociedad. En la tercera sección se ahonda en este último punto siguiendo la visión de André Gorz. La sección 4 propone un camino hacia una *nueva economía moral para México* ligada a la idea del ICU, para lo cual en el primer inciso se examina el concepto de economía moral, acuñado por el historiador británico E.P. Thompson y, en la segunda, se propone implantar en México el Ingreso Alimentario Ciudadano Universal Suficiente e Incondicional como base de una nueva economía moral que, entre otras cosas significaría la desmercantilización de los alimentos.

Antecedentes

Abraham Maslow, autor de la teoría de la jerarquía de necesidades, señala que la experiencia puede revalorar las necesidades más prepotentes (las fisiológicas): “un hombre que ha renunciado a su trabajo por conservar el respeto a sí mismo, y que pasa hambre por seis meses, puede estar dispuesto a volver a su trabajo aun al precio de perder su autorespeto” (Maslow, 1987 [1954]: 27). A pesar del carácter monótono del trabajo y de las humillaciones que le imponen, el proletario no puede renunciar a su trabajo porque está dominado por el *látigo del hambre*. Robert Heilbroner ha mostrado que en la historia de la humanidad hay tres formas de resolver el problema económico fundamental, que define como la movilización de la energía humana hacia el trabajo: la tradición, la coerción o látigo literal, y el látigo metafórico del hambre (Heilbroner, 1968). La maldición que Jehová impone a los seres humanos expulsados del paraíso: -“ganarás el pan con el sudor de tu frente”-, simboliza el mundo de la escasez en el que siempre ha vivido el ser humano.

Las condiciones para superar esta maldición están dadas desde hace medio siglo. Radovan Richta, encabezando un amplio grupo multidisciplinario de científicos checoslovacos, afirmó en 1968 en *La civilización en la encrucijada*, que la automatización elimina completamente las actividades del hombre en la producción directa y la traslada a las etapas preproductivas: a la preparación tecnológica, la investigación, la ciencia, la preparación del hombre (Richta *et al.*, 1972: capítulos I y II). La automatización hace posible eliminar el arduo trabajo físico: ganarse el pan sin el sudor de la frente. Distinguen, brillantemente, entre *necesidad externa e interna*: “Por el hecho que la actividad socialmente útil en forma de trabajo no constituye para los hombres una necesidad interna, sino solamente una necesidad de subsistencia externa, las necesidades del hombre están manifiestamente contenidas en la esfera privada” (Richta, 1972: 130). De la revolución científico técnica surge también la *gran esperanza* de superar la alienación y recuperar el carácter creativo de la actividad humana:

[U]na vez que el hombre *cesa de producir las cosas que las mismas cosas pueden producir en su lugar*, se abre ante él la posibilidad de consagrarse a una actividad creadora que movilice todas sus fuerzas, a la expansión de sus capacidades. *La difusión general de este tipo de actividad humana marcará de hecho la superación del trabajo*. La necesidad externa...cede su lugar a la necesidad interna del hombre... entonces desaparece la contradicción abstracta entre el trabajo y el placer, entre el trabajo y el tiempo libre: la actividad humana se confunde con la vida. (Richta *et al.*, 1972: 130)

Pero esta esperanza parece no poder alcanzarse en el capitalismo. El sistema salarial, esencia del capitalismo, se comprime al extremo con la automatización total porque los robots no perciben salarios ni necesitan consumir. El desempleo se hace generalizado y, como consecuencia, no hay suficientes compradores a quien vender los bienes producidos, que pueden crecer exponencialmente. El desarrollo de las fuerzas productivas compatible con el capitalismo parece llegar a su fin. Esta aguda contradicción fue percibida desde el interior del sistema, por instituciones y personas interesadas mucho más en la reforma del capitalismo que en su eliminación. Sobresale, al respecto, el economista Robert Theobald, uno de los precursores de la discusión del ingreso ciudadano (IC). En un libro que él compiló (*El sueldo asegurado*, Paidós, Buenos Aires, 1968), nos da a conocer que el concepto de sueldo asegurado (fraseado como “garantía absoluta a la subsistencia abundante”) aparece, “quizás por primera vez” en la novela utópica de Edward Bellamy, *Looking Backward*, publicada en 1888, que demuestra “el modo que un ingreso garantizado, unido a otras reformas, permitiría la eliminación de numerosos males sociales contemporáneos” (Theobald, 1968: 34). Es interesante que la novela utópica de William Morris, *Noticias de ninguna parte*, fuese escrita como respuesta al libro de Bellamy que pinta una sociedad socialista centralizada. Empero, sabemos que los antecedentes son aún más remotos. Según narra el Senador de Brasil, Eduardo M. Suplicy, Thomas Paine (1737-1809), ideólogo de la independencia norteamericana y de la revolución francesa, en su libro *Justicia Agraria* (1795) sostuvo que la tierra pertenece a la raza humana y que quien la usa debe pagar a la sociedad. Suplicy relata que Paine “notó que la pobreza estaba relacionada con la civilización y con la institución de la propiedad privada, pues entre los indios de América, en esa época, había menos miserables que en las villas y ciudades europeas” (Suplicy, 2006, 38-39). La propuesta de Paine consistía, explica Suplicy, en que los propietarios de la tierra pagasen por su uso. De este pago se formaría un fondo del cual cada persona, al cumplir 21 años recibiría 15 libras esterlinas y, a partir de los 50 años, un pago anual de 10 libras esterlinas (Suplicy, 2006: 39).

Volvamos a Theobald.

[Éste señala que el interés] por el concepto de ingreso garantizado desapareció de la discusión a principios de siglo” [se refiere al s. XX, pero la] (...)inminente realidad de la abundancia ha determinado que renaciese el interés durante la década de 1960 y se ha afirmado que el mismo es el método más apropiado de que dispone para impedir nuevos deterioros de la justicia social y la libertad individual. (Theobald, 1968: 34)

Añade que uno de los factores que ha estimulado la discusión es la conclusión que “el permanente influjo de la transformación tecnológica impedirá dar empleo a todos los que lo solicitan”, lo que llevará a la necesidad de encarar algunas transformaciones fundamentales del actual sistema socioeconómico que funciona satisfactoriamente sólo “cuando la abrumadora mayoría de los que buscan empleo pueden hallarlo” (*Ibid.*: 35).

Theobald aborda otro cambio fundamental que el sueldo asegurado traería en la condición del ser humano: “eliminaría muchas relaciones institucionales que facilitan el control y la dirección del individuo” (*Ibid.*: 47). Sería un freno formidable a quienes buscan obligar “a los hombres a actuar con el fin de servir los intereses egoístas de otros” (*Ibid.*: 47). El mecanismo del trabajo, que ahora sirve para controlar a los subordinados, empleados y al conjunto de la población, perdería (casi) totalmente tal función. Erich Fromm, en el mismo volumen, resalta que el sueldo garantizado

[...] por primera vez *podría liberar al individuo de la amenaza del hambre*, lo haría auténticamente libre e independiente de las amenazas de carácter económico, nadie tendría que aceptar condiciones de trabajo movido simplemente por el temor del hambre, la mujer podría abandonar al esposo, el adolescente a su familia. (Fromm, 1968: 265-266)

Automatización, postaylorismo y el Ingreso Ciudadano Universal (ICU).

Retomemos el asunto de la automatización. Ésta determina inexorablemente la reducción creciente del tiempo de trabajo requerido para la producción y puede generar volúmenes crecientes de bienes y servicios. *La sociedad y la cultura del trabajo, la sociedad salarial, van llegando a su fin*. Es la hora de distinguir, como lo ha hecho André Gorz (AG), entre “la necesidad imperiosa de un ingreso suficiente y estable” y la “necesidad de actuar, de medirse con los otros, de ser apreciado por ellos” (Gorz, 1997: 83).¹ Pero el capitalismo confunde ambas necesidades y funda sobre ellas su poder, dice AG.

Pero Gorz añade que

[L]o que el capitalismo ha confundido podría ser de nuevo disociado: *el derecho a un ingreso suficiente y estable* ya no tendría que depender de la ocupación permanente y estable de un empleo; la necesidad de actuar, de ser apreciado por los otros, ya no tendría que adoptar la forma de un trabajo encargado y pagado... *El tiempo de trabajo dejaría de ser el tiempo social dominante*. (*Ibid.*: 83)

Más allá de la sociedad salarial se dibujan así los contornos de una *nueva civilización* que corresponde a la *aspiración mayoritaria a una vida multiactiva* y a una *autonomía* que va más allá de la que muchas empresas han debido conceder a los trabajadores para superar el “fordismo-taylorismo”. Este modelo de organización, según Benjamín Coriat (BC), se caracteriza por producción en gran escala de *productos estandarizados*, especialización de funciones, fragmentación de tareas, medición de tiempos y movimientos, y transportación mecánica de piezas sujetas a tareas sucesivas (Coriat, 1992). La resistencia obrera a un trabajo cada vez más alienante, la diferenciación creciente y la obsolescencia acelerada de los bienes, hicieron que este rígido modelo se volviera inviable.

El postaylorismo que lo sustituye descansa, dice BC, en tres principios: distribuir el trabajo en islotes de trabajadores en vez de puestos individuales; transformar las líneas de montaje unidimensionales en una red de mini-líneas, y reemplazar la banda transportadora de ritmo fijo por carretillas con ritmos flexibles. En este nuevo modelo, dice AG, “*resulta indispensable una gran proporción de autogestión obrera*” (Gorz, 1997: 39) para lograr mayor flexibilidad y mayor productividad. La autonomía que, con tal fin, fue concedida a los trabajadores tuvo su mejor momento en la planta de Volvo en Udevalla, Suecia. Sin embargo, fue cerrada porque *el*

¹ Nótese, sin embargo, que en esta frase, Gorz se queda corto. Lo que señala se refiere a la necesidad de estima pero no dice nada de la de autorrealización que, en la jerarquía de necesidades de Abraham Maslow se encuentra en una etapa más elevada que la de estima.

poder obrero sobre la producción pareció al final peligroso. La globalización y el desempleo le permitieron al capital ejercer su poder sin compartirlo (*Ibid.*: 43-46).

La aspiración a la multi-actividad expresa una capacidad de autonomía que va más allá de la necesidad empresarial, señala AG y añade: “el conflicto de poder remite, por tanto, al estatuto de esta autonomía, su amplitud, *su derecho sobre sí misma*: al derecho de las personas a sí mismas y sobre sí mismas; *a la autonomía de la autonomía*” (*Ibid.*: 84). AG ilustra este conflicto con dos fórmulas de multiactividad sometidas al debate público en Francia (Gorz, 1997: 85-88): una patronal que considera la autonomía como medio de aumentar la flexibilidad y productividad de su trabajo; y otra radical (del Centro de Jóvenes Dirigentes, CJD) que tiende a que el trabajo con fines económicos ocupe un lugar subordinado en la vida al asegurar *el derecho al ingreso continuo por un trabajo discontinuo* que el propio ciudadano define con base en su *derecho al tiempo elegido*, lo que inducirá otros modos de participación en la vida colectiva. La sociedad del trabajo será reemplazada por la sociedad de la multi-actividad, cambio necesario para la supervivencia (o reconstitución) de una sociedad en la cual personas y empresas puedan desarrollarse sacando partido de la nueva naturaleza de las fuerzas productivas y en la cual las formas de empleo flexibles, discontinuas, evolutivas, lejos de ser motivo de desintegración social, den nacimiento a nuevas formas de sociabilidad y de cohesión. Esta sociedad de la multi-actividad y del *tiempo convenido* debe imponerse, dice AG, en razón de las aspiraciones por las cuales las individualidades ricas y autónomas, de las que tiene necesidad la empresa, trascienden su función productiva y se convierten en irreductibles a ella. (*Ibid.*: 87)

La reflexión del CJD citada por AG va más allá:

[E]l valor tiene hoy en día su fuente en la inteligencia y la imaginación. Se encarna en lo inmaterial. *El saber del individuo cuenta más que el tiempo de la máquina*. El hombre, al llevar su propio *capital saber*, tiene una parte del capital de la empresa. La propiedad del capital se disociará progresivamente de la empresa que deberá estar dotada de una personalidad diferente de la sociedad de capital. (CJD, citado en Gorz, 1997: 88).

AG concluye que la sociedad de la multi-actividad es otra sociedad, que el trabajo asalariado y el capitalismo deben desaparecer. Añade que para desarrollar la multi-actividad será preciso que la sociedad se organice a tal fin por medio de un conjunto de políticas específicas que dispongan el espacio y el tiempo sociales de manera que todos esperen de todos que acumulen o alternen una pluralidad de actividades y de modos de pertenencia (*Ibid.*: 88). AG plantea políticas tendientes a: *garantizar a todos un ingreso suficiente*; combinar la redistribución del trabajo con la reapropiación individual y colectiva del tiempo; y favorecer el florecimiento de nuevas sociabilidades, nuevos modos de cooperación e intercambio (*Ibid.*: 91).

El Ingreso Ciudadano Universal (ICU) y la transformación de la sociedad, según Gorz

Concebida por AG como requisito de la sociedad de la multi-actividad (que sustituiría a la del trabajo), la idea del ICU ha dado lugar a la formación de una amplia red internacional con la denominación de Red Renta Básica. La rama mexicana ha sido ya formada y la preside Pablo Yanes. Al referirse al ingreso garantizado de por vida (que podemos asimilar al ICU), AG (Gorz, 1997: 91) señala que debe reunir dos condiciones: *ser suficiente para evitar la*

*pobreza, y ser incondicional.*² La garantía de un ingreso inferior al mínimo vital es la postura de los neoliberales friedmanianos que buscan obligar a los desempleados a aceptar empleos con salarios recortados para hacer rentables puestos de trabajo que ahora no lo son, y así crear un segundo mercado de trabajo al margen de *las disposiciones del derecho del trabajo*. En esta misma postura ubica AG el *workfare* que asocia el derecho a una asignación de base muy baja (el *welfare*) con la obligación de trabajar sin pago o con pago mínimo. La propuesta de un “ingreso de existencia” de Yoland Bresson (no tan bajo como el anterior), buscaría incitar al trabajo intermitente, pero AG advierte que si es muy bajo puede convertirse en una subvención a los empleadores e impulsar la desregulación, precarización y flexibilización del trabajo (*Ibid.*: 92-93). El *ingreso continuo para un trabajo discontinuo* revela así sus trampas, concluye Gorz, a menos que, añade, las “intermitencias del trabajo, su discontinuidad, se relacionen no ya con el poder discrecional del capital sobre el trabajo, sino con el derecho individual y colectivo de los propietarios de trabajo a la autogestión de su tiempo” (*Ibid.*: 92-93).

En agudo contraste, la asignación a todo ciudadano de *un ingreso social de base suficiente*

[...] no apunta a forzar a quienes lo reciben a aceptar cualquier trabajo... [más bien] debe permitirles negarse a las condiciones de trabajo *indignas*, y [debe darles] la posibilidad de arbitrar entre *el valor de uso de su tiempo y su valor de cambio*, es decir entre las ‘utilidades’ que puede comprar vendiendo tiempo de trabajo y las que puede producir por la auto-valorización de ese tiempo... Debe darles medios acrecentados para hacerse cargo de su vida. No debe dispensar de todo trabajo sino, por el contrario, volver efectivo el derecho al trabajo: *no al ‘trabajo’ que se tiene porque a uno se lo ‘dan’ para hacer, sino al trabajo concreto que se hace sin que sea necesario que a uno le paguen...* (*Ibid.*: 93)

AG evalúa las diferentes propuestas del ICU en función de si acercan o alejan la posibilidad de la sociedad de la multi-actividad (*Ibid.*: 94). Relata que durante mucho tiempo rechazó “la idea de un ingreso social que permita ‘vivir sin trabajar’” por motivos inversos a los de los discípulos de Rawls, para quienes el trabajo es un bien y como tal debe ser distribuido con equidad, ya que para él el trabajo no es un bien sino una *actividad necesaria* ejercida a petición de la sociedad, que otorga a las personas el sentimiento de que son capaces de hacer aquello de lo que la sociedad tiene necesidad, y el reconocimiento social. Además el trabajo es un dominio de sí y del mundo necesario para el desarrollo de las capacidades humanas. Pero a medida que el peso de la necesidad del trabajo disminuye, la equidad exige que *disminuya en la vida de cada uno y que (el que queda) sea repartido entre todos con equidad*. Por eso, dice AG, en obras precedentes “yo aspiraba a que la garantía de un ingreso pleno estuviera ligada al cumplimiento por parte de cada persona de la cantidad de trabajo necesario para la producción de las riquezas a las que su ingreso le da derecho” (*Ibid.*: 94-95). Sostiene que si bien esta fórmula era coherente con la perspectiva de la extinción del trabajo asalariado (el ingreso social garantizado no era ya un salario) y con la de apropiación y dominio del tiempo, no lo era con las perspectivas abiertas y los cambios introducidos por el posfordismo (*Ibid.*: 95) que aquí hemos examinado siguiendo a Coriat y al propio Gorz.

2 Es similar la postura adoptada por Eric Olin Wright en su manuscrito “Envisioning Real Utopias” (2008): “La idea de un Ingreso Básico Incondicional (IBI) es muy simple: cada persona legalmente residente en un país recibe un estipendio mensual suficiente para vivir arriba de la línea de pobreza. Llamémosle ‘el estándar de vida, sin adornos, culturalmente respetable’. La transferencia es incondicional, no depende de la realización de ningún trabajo ni de cualquier otra forma de contribución, y es universal— todo mundo recibe la transferencia, ricos y pobres igualmente. Las transferencias se otorgan a los individuos, no a las familias. Los padres son los custodios de las transferencias otorgadas a los menores (que pueden ser más bajas que las dirigidas a los adultos)” (p.3).

AG analiza los motivos por los cuales rechazó su postura anterior y aceptó la idea de un ingreso social que permita “vivir sin trabajar”: 1) Cuando la inteligencia y la imaginación se convierten en la principal fuerza productiva, el tiempo de trabajo deja de ser la medida del trabajo. 2) La *incondicionalidad del derecho a un ingreso de base suficiente* levanta objeciones incluso entre partidarios liberales y socialistas del ICU: ¿no va a producir una masa creciente de ociosos que viven del trabajo de los demás? Esta objeción enfrenta la dificultad de qué contenido darle al trabajo obligatorio exigido como contrapartida de la asignación de base. Algunas propuestas, que trataron de evitar que este trabajo compitiera con el trabajo regular, terminaron proponiendo el absurdo de *convertir el ICU en la remuneración del trabajo voluntario obligatorio*. AG critica con dureza estas propuestas y concluye: “me asocio entonces con la posición de los partidarios de una *asignación de base suficiente (no mínima) y de incondicionalidad fuerte*. Veo aquí la única fórmula que preserva el voluntariado y que —al volverlo accesible a todos— sustrae a actividades ‘que valen por sí mismas como su propio fin’ de la socialización y la economización” (*Ibid.*: 95-98). 3) El ICU es lo que mejor se adapta a una evolución que hace del nivel general de los conocimientos la fuerza productiva principal, ya que una de sus funciones es *hacer del derecho al desarrollo de las capacidades de cada uno, el derecho a una autonomía que trasciende su función productiva y existe por y para ella misma* (*Ibid.*: 98). 4) El ICU incondicional corresponde mejor a la economía que se va configurando más allá del callejón sin salida en la cual se interna la evolución actual y que entraña un excedente de trabajo y de capital. Para frenar el éxodo del capital, además, los estados otorgan amplias exoneraciones fiscales al capital, lo que pauperiza las finanzas públicas, obliga a la privatización de servicios públicos y a la reducción del gasto y las prestaciones sociales. Por ello Gorz señala que la objeción a los partidarios del ICU: ¿de dónde van a sacar el dinero? pone el dedo en el callejón sin salida en el cual se interna el sistema debido a que por más que el tiempo de trabajo haya dejado de ser la medida de la riqueza creada, todavía sigue siendo la base sobre la cual se asientan los ingresos distribuidos y el grueso de las sumas redistribuidas por el Estado, así como sus gastos. Concluye que *la economía se encuentra de tal manera en una pendiente donde las sumas por deducir y por distribuir para cubrir las necesidades individuales y colectivas tienden a superar las sumas distribuidas por y para la producción* y cita lo que llama una metáfora de Wassily Leontief que expresa esto sintéticamente: “Cuando la creación de riquezas no dependa más del trabajo de los hombres, éstos morirán de hambre en las puertas del Paraíso, a menos que se responda por medio de una nueva política de ingreso a la nueva situación técnica” (Leontief, 1982, citado en Gorz, 1997: 100). Se plantea así, lapidariamente, la consecuencia extrema de la contradicción entre desarrollo de las fuerzas productivas (que hace posible la automatización casi total) y las relaciones sociales de producción, que suponen que el tiempo de trabajo siga siendo la base del ingreso. Por ello Gorz cita, con aprobación, la frase de Passet: “Lo que consideramos hoy redistribución secundaria se convertirá en distribución primaria” basada ya no en la justicia conmutativa (reglas del intercambio) sino en la distributiva (Passet, 1996, citado por Gorz, 1997).

Tal es, en rigor, el sentido de la evolución presente, dice Gorz, que vuelve caduca la “ley del valor” y que exige una economía distinta en la cual los precios ya no reflejan el costo del trabajo inmediato, cada vez más marginal, contenido en los productos, y el sistema de precios deja de reflejar el valor de cambio de los productos. En el cual, por tanto, los precios tendrán que ser precios políticos y el sistema de precios el reflejo de la elección, por parte de la sociedad, de un modelo de consumo, de civilización y de vida (Gorz, 1997: 100-101).

André Gorz intenta derivar las *consecuencias extremas de la asignación universal de un ingreso social suficiente*, indicando que equivale a una *puesta en común* de las riquezas socialmente producidas. Señala citando de nuevo a Passet que el producto nacional se convierte en un

verdadero bien colectivo, producido por un trabajo colectivo en el cual es imposible evaluar la contribución de cada uno, volviendo obsoleto el principio de *a cada uno según su trabajo*. Y parafrasea los *Grundrisse* al expresar que, a medida que el trabajo inmediato de transformación de la materia es reemplazado como fuerza productiva principal por el nivel general de la ciencia y su aplicación a la producción, es decir por la capacidad de los individuos sociales de sacar partido de la tecnociencia y de ponerla en funcionamiento por la auto-organización de su cooperación y de sus intercambios, entonces el libre desarrollo de las individualidades por la reducción al mínimo del trabajo necesario, y la producción de valores de uso en función de las necesidades, es lo que se convierte en el fin (*Ibid.*: 101).

La reivindicación de una asignación universal incondicional y suficiente se inscribe en esta perspectiva. No es realizable de inmediato continúa Gorz. Pero debe ser pensada y activada desde ahora. *Presenta un valor heurístico: extrae el sentido más alto posible sobre el cual se abre la evolución presente*. Inversamente, pone de relieve el sinsentido de un sistema que realiza economías de tiempo de trabajo sin precedentes, pero hace del tiempo así liberado una calamidad porque no sabe ni repartirlo, ni repartir las riquezas producidas o producibles, ni reconocer el valor intrínseco del ocio y del tiempo para las actividades superiores. Hace aparecer la apropiación individual y colectiva del tiempo que ha quedado disponible como una apuesta mayor, y la aptitud a la autonomía, la aptitud individual y social de sacar partido del tiempo disponible, de llenarlo de goce y de sentido, como una virtud cardinal. Remite de entrada a esa otra sociedad que se diseña en la prolongación de las tendencias en marcha. (*Ibid.*: 101)

El término último, continúa Gorz, al que remite la asignación incondicional de un ingreso social de base es el de una sociedad donde la necesidad de trabajo no se hace sentir más *como tal* porque todos, desde la infancia, son solicitados por una abundancia de actividades artísticas, deportivas, tecnocientíficas, artesanales, políticas, etc. y llevados a ellas, donde los medios de producción y de autoproducción son accesibles a todos a toda hora, como ya los son los bancos de datos y los medios de trabajo a distancia; donde los intercambios son ante todo intercambios de conocimientos, no de mercancías, y ya no tienen, en consecuencia, necesidad de ser mediados por el dinero; donde la inmaterialidad de la forma principal de trabajo de producción corresponde a la inmaterialidad de la forma de capital fijo. Suprimido como potencia separada y autonomizada, éste consiste principalmente en la aptitud de sacar partido del saber acumulado, de enriquecerlo e intercambiarlo, sin que su valorización se imponga a los individuos como una exigencia extraña, sin que le dicte la naturaleza, la intensidad, la duración y los horarios de su trabajo (*Ibid.*: 102). En ese sentido hay que entender la observación de Marx de que “el tiempo libre, el tiempo para el pleno desarrollo del individuo [...] puede considerarse desde el punto de vista del proceso de producción inmediata como producción de capital fijo, *ese capital fijo being man himself*” (Marx, 1953 [1857], citado por Gorz, 1997: 102). Es decir, el tiempo libre permite a los individuos desarrollar capacidades (de invención, de creación, de concepción, de intelección) que les confieren una productividad casi ilimitada, y ese desarrollo de su capacidad productiva, asimilable a una producción de capital fijo, *no es trabajo*. Ese “tiempo liberado para su propio desarrollo” es lo que permite tomar como fin el “libre desarrollo de las individualidades”, su “formación artística, científica, etcétera” (Marx, 1953 [1857], citado por *Ibid.*: 102). Y ese desarrollo libre de las individualidades es lo que reaparece en la producción como capacidad de crear una variedad ilimitada de riquezas con un gasto muy pequeño de tiempo y de energía. Dicho de otra manera: el aumento de la capacidad productiva de los individuos *es la consecuencia y no el fin* de su pleno desarrollo. El pleno desarrollo de las fuerzas productivas dispensa del pleno empleo de las fuerzas productivas (en particular de la fuerza de trabajo) y permite hacer de la producción una actividad accesoria. La productividad

‘gigantesca’ que la tecnocracia confiere al trabajo humano tiene como consecuencia *hacer del hecho de llevar al máximo el tiempo disponible, y no ya de llevar al máximo la producción, el sentido y el fin inmanente de la razón económica*. La verdadera economía lleva a la eliminación del trabajo como forma dominante de actividad y la reemplaza por la actividad personal. Esto es lo que hay que querer políticamente y volver tangible por medio de cambios realizables desde la actualidad. (*Ibid.*: 102-103)

Pero el ingreso garantizado ha de ir acompañado, según Gorz, si ha de dar lugar a la sustitución de la sociedad del trabajo por la sociedad de la multi-actividad, como ya señalé antes, de: 1) la redistribución del trabajo que debe combinarse con la reapropiación individual y colectiva del tiempo; y 2) favorecer el florecimiento de nuevas sociabilidades, nuevos modos de cooperación e intercambio.

Abordo en seguida lo que señala Gorz sobre el primer punto. Las empresas, dice, no han dejado de reducir el tiempo de trabajo, pero el volumen anual total de trabajo, a pesar de estar en vías de contracción, es redistribuido entre un número creciente de personas: estadísticamente el número de empleos sigue aumentando pero de manera tal que nadie está ya seguro de nada: los ocupados temen perder su empleo, para la mitad de ellos las nociones de duración normal del trabajo y de reducción del tiempo de trabajo no tienen más sentido. Si la sociedad quiere repartir un volumen decreciente de trabajo entre un número creciente de personas activas, aumentar la proporción de los empleos estables permanentes y ofrecer posibilidades crecientes de tiempo elegido, un solo camino se ofrece a ella: convertir el trabajo en algo cada vez más discontinuo, proponer a los activos la elección entre muy numerosas formas de discontinuidad y transformar así a ésta en una nueva libertad: el derecho a trabajar de manera intermitente y de llevar una vida multiactiva, en la cual trabajo profesional y actividades no remuneradas se releven y se complementen (*Ibid.*: 103-105). Este derecho al trabajo discontinuo es una política social en Holanda y Dinamarca, respecto de los cuales Gorz describe las reglas vigentes y que muestran que la discontinuidad del trabajo no tiene necesidad de entrañar la precariedad del empleo: la reducción del ingreso es mucho menor que la reducción del tiempo efectivo trabajado. Además, cuanto más discontinuo es el trabajo, mejor puede garantizarse la seguridad del empleo, pues el trabajo discontinuo no es finalmente otra cosa que una reducción del tiempo de trabajo anual con repartición del empleo entre una mayor cantidad de personas. Todas las formas de discontinuidad sufridas por el empleo, de flexibilidad sufrida por los efectivos y los horarios deben transformarse en posibilidad de elegir y de administrar uno mismo la discontinuidad y la flexibilidad. Gorz describe el sistema danés que es el que ha ido más lejos al respecto: en lugar de subsidiar el empleo para reducir el costo salarial, subsidia el no-trabajo y aumenta el poder de los trabajadores en materia de autoorganización. Sus principios contienen en germen el esbozo de una sociedad, y de una economía, diferentes: reconoce igual importancia al derecho al trabajo como al no trabajo y las liga entre ambos; reconoce a todos el derecho al trabajo discontinuo y al ingreso continuo que deja de ser una indemnización por desempleo. *El pago cuando no se trabaja es el 72% del salario normal*, por lo que alguien de medio tiempo percibe un salario igual al 86% del de tiempo completo y el de quien trabaja un cuarto de tiempo es de 79% del de tiempo completo. Aunque con ello discontinuidad y precariedad del trabajo dejan de ser sinónimos, también muestra los límites de la fórmula danesa, que garantiza un ingreso social condicional y que no puede garantizar que todos puedan satisfacer las condiciones que dan derecho a ese ingreso social, a menos que fijen en un umbral cada vez más bajo el período de trabajo que da derecho a un periodo de licencia. Pero la fórmula del ingreso continuo por un ingreso discontinuo es muy interesante como política de transición. Va por delante de una crisis de financiamiento que planteará la pregunta de una redefinición

de las bases y de las formas del Estado providencia y de las orientaciones fundamentales de la economía y de la sociedad. Prepara el conflicto de fondo sobre el cual desemboca su crisis, por el alto grado de auto-organización, de concertación y de solidaridad que engendra en los trabajadores (*Ibid.*: 103-108).

En resumen, para cambiar la sociedad hay que cambiar el trabajo e inversamente. Cambiarlo liberándolo del conjunto de las restricciones reificantes (horarias, jerárquicas, de rendimiento) que reflejan su subordinación al capital y que, hasta aquí, han determinado la esencia de lo que se llama corrientemente “el trabajo”. Cambiarlo reconciliándolo con una cultura de lo cotidiano, un arte de vivir que, en lugar de estar separado de él, se convertirá tanto en una prolongación como en una fuente. (*Ibid.*: 108-109).

Hacia una nueva Economía Moral.

Propuesta para México del Ingreso Alimentario Ciudadano Universal (IACU)

La UNESCO advirtió en mayo del 2008, como lo reportaron varios periódicos, sobre una inminente “explosión social desatada por el alza de precios de los alimentos si los países agrícolas no reforman sus políticas” y describió la explosión social en marcha, en la cual se desataron “*protestas violentas* en naciones como Egipto, Camerún, Costa de Marfil, Haití, Mauritania, Etiopía, Madagascar, Filipinas e Indonesia”.

¿Se trata del retorno de la economía moral? Para contestar necesitamos, primero, hacer un recuento de la noción de economía moral. Ello se aborda en el primer inciso de esta sección. En la segunda propongo el Ingreso Alimentario Ciudadano Universal (IACU) como vía para poner en vigor una *Nueva Economía Moral*.

El Concepto de Economía Moral

Según James C. Scott (*The Moral Economy of the Peasant*, Yale University Press, 1976:33), el término “economía moral” fue acuñado por E.P. Thompson en su clásica obra *The Making of the English Working Class*. Thompson rastrea el origen de la expresión economía moral a los siglos XVIII y XIX (Thompson, 1991: 337³). y señala que él usó, en efecto, el término por primera vez en la obra que cita Scott, como un cuerpo de pensamiento que enseñaba la *inmoralidad de lucrar con base en las necesidades de la gente*, pero que después definió más cuidadosamente el concepto. Indica que “una teoría de la economía moral” ha despegado ahora en más de una dirección, pero que su propio uso se limitó a las confrontaciones en los sitios de mercado sobre los derechos o titularidades (*entitlements*) a los alimentos básicos.

Thompson señala cómo entiende el concepto: el conjunto de creencias, usos y formas asociadas con la comercialización de alimentos en tiempos de escasez, así como las emociones profundas estimuladas por ésta, las exigencias que la multitud hacía a las autoridades en tales crisis, y la indignación provocada por el lucro durante emergencias que ponían en peligro la vida, le daba una carga “moral” particular a la protesta. En el artículo original, 20 años antes, Thompson había introducido el concepto de la siguiente manera (Thompson, 1991: 188):

3 Dentro de la obra de Thompson que citaré en su edición inglesa de 1991 (Edición en español: *Costumbres en Común*, Ed. Crítica, Barcelona, 1995), el capítulo 4 es la reproducción, con el mismo título inclusive (“The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century”), del artículo publicado en 1971 (20 años antes) en la revista *Past and Present*, y que constituye el clásico en la materia. Por su parte, el capítulo 5 (“The Moral Economy Reviewed”), que se publicó por primera vez en 1991, vuelve al tema de la economía moral y en él Thompson comenta algunas críticas que se hicieron al artículo original citado, así como algunos de los desarrollos del concepto de economía moral, incluyendo el de James C. Scott citado y que también analizaré.

Las revueltas eran provocadas por precios al alza, por prácticas indebidas de los comerciantes, o por hambre. Pero estas ofensas operaban dentro de un consenso popular sobre lo que eran prácticas legítimas e ilegítimas de comercialización, molienda, horneado, etc. Esto a su vez estaba cimentado sobre una visión tradicional consistente de las normas y las obligaciones sociales, de las funciones económicas propias de diversos grupos dentro de la comunidad, las que vistas en su conjunto, puede decirse que constituyen la economía moral de los pobres. Un atropello de estos supuestos morales, tanto como las privaciones experimentadas, era la ocasión para la acción directa.

Para nuestro autor el término es el mejor para describir la manera en la cual, en comunidades campesinas y en comunidades industriales tempranas, muchas relaciones “económicas” eran reguladas de acuerdo con normas no monetarias. Éstas existen como un tejido de costumbres y usos hasta que son amenazadas por racionalizaciones monetarias, y se hacen conscientes como *economía moral*. En este sentido, la economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del “libre mercado” (*Ibid.*: 340).

Puesto que para los campesinos, continúa Thompson, la subsistencia depende del acceso a la tierra, las costumbres del uso de la tierra y de los derechos sobre sus productos se vuelven aquí centrales (en vez de los referidos a la comercialización de alimentos) (*Ibid.*: 341). *La generalización que podemos hacer es que la economía moral se manifestará en los elementos de los que la subsistencia depende centralmente.* Por ejemplo, entre los agricultores y otros deudores mexicanos organizados en El Barzón y otros grupos, la movilización se organizó, a finales de los años noventa en México, en torno a las reglas crediticias, que en épocas de altos intereses amenazaban su subsistencia.

James C. Scott (1976) parte de un hecho fundamental en la vida campesina, el cual plantea con la metáfora de Tawney: “la posición de la población rural es la de un hombre parado con el agua al cuello permanentemente, de tal manera que basta una ola pequeña para ahogarlo”⁴. El temor a la insuficiencia de alimentos ha dado lugar, en la mayoría de las sociedades campesinas precapitalistas, sostiene Scott, a una *ética de subsistencia*. Las técnicas agronómicas (Scott tendría que haber añadido que tal temor ha dado lugar también a una *tecnología de subsistencia*) al igual que muchos arreglos sociales, están orientados, en estas sociedades, a limar las olas pequeñas que pueden ahogar a un hombre: patrones de reciprocidad, generosidad forzada, tierras comunales, y otras, estaban destinadas a suavizar las inevitables simas en los recursos familiares, lo que de otra manera arrojaría a la familia por debajo de la subsistencia (Scott, 1976: 3). En la base de las rebeliones campesinas que Scott analiza en el sudeste de Asia está una furia y una indignación que lleva a los campesinos a levantarse en protesta. Si entendemos estos sentimientos, dice Scott, entenderemos lo que he llamado *su economía moral: su noción de la justicia económica y su definición operacional de explotación*, su visión de cuáles exacciones externas sobre su producto eran tolerables y cuáles intolerables. Los modestos pero críticos mecanismos redistributivos existentes en esas sociedades, proveen un *seguro de subsistencia mínima para los habitantes*. (Scott, 1976: 5) La seguridad estructuraba también las relaciones con las elites externas. Se trataba, con éstas, de lograr un equilibrio entre transferencias de excedentes campesinos a los gobernantes y la provisión de seguridad mínima para el cultivador.

La imposición del sistema del capitalismo del Atlántico norte habría minado el sistema de seguridad preexistente y violado la economía moral de la ética de subsistencia. Habría significado la transformación de la tierra y del trabajo en mercancías para la venta. Los campesinos perdieron derechos de usufructo gratuitos y se convirtieron en arrendatarios o en trabajadores

4 Tawney, *Land and Labour in China*, citado por Scott, 1976: 1.

asalariados. El valor de lo producido era crecientemente arrebatado por las fluctuaciones de un mercado impersonal. Se trataba de una reedición local de la acumulación originaria de capital: la producción de fuerza de trabajo asalariada por la expropiación de su acceso a medios de producción y la eliminación de todas las garantías de subsistencia provistas por el orden feudal anterior. La nueva clase de implacables terratenientes hacían exigencias sobre las cosechas sin tomar en cuenta las necesidades de los arrendatarios. Los campesinos resistían como mejor podían y cuando las circunstancias eran favorables se rebelaban (Scott, 1976: 7-8). El problema para los campesinos durante la transformación capitalista del Tercer mundo, es el de obtener un *ingreso mínimo*.

Las protestas campesinas reflejaban esta inseguridad. Dos temas prevalecían en ellas. En primer lugar, las exigencias que sobre los ingresos campesinos hacían los terratenientes, prestamistas o el Estado, eran consideradas ilegítimas cuando infringían lo que era considerado como el *mínimo nivel de subsistencia culturalmente definido*. En segundo lugar, el *producto* de la tierra debería ser distribuido de tal forma que garantizase a todos un nicho de subsistencia. Se apelaba, para ambas cosas, al pasado, a las prácticas tradicionales.

En los motines relacionados con el precio del pan, de la harina o del trigo, que analiza E.P. Thompson en la Gran Bretaña del siglo XVIII, queda claro también el *derecho a la subsistencia*. Las multitudes de pobres urbanos se levantaban en protesta ante el alza de los precios del alimento básico, o ante prácticas de mercado que violaban lo que Thompson llama el modelo paternalista y que derivaba de las reglas de comercialización instituidas por las autoridades en periodos anteriores para buscar el abasto de los alimentos a precios adecuados. En los motines, la multitud casi nunca se apropiaba gratuitamente de los alimentos, sino que los vendía a un precio justo fijado por ella, y el dinero de tal venta era entregado al propietario del pan, harina o trigo.

Además de mostrar la existencia social objetiva de niveles de vida considerados socialmente mínimos, y mostrar el conocimiento y consenso que de ellos tiene la población, los trabajos de Scott y de Thompson muestran *una manera opcional de entender el mundo de lo económico, diferente del de la economía política, la de la economía moral*. Veamos como plantea esta confrontación Thompson. Por una parte, señala que pocas victorias intelectuales han sido más contundentes que la que los proponentes de la nueva economía política ganaron en materia de regulación del comercio interno de cereales. Más que un modelo, *el planteamiento de laissez-faire* (dejar hacer), representado en *La Riqueza de las Naciones* de Adam Smith (1776), es un anti-modelo, un rechazo a las políticas de abasto alimentario del período Tudor. En lugar de estas políticas, se establecía la libertad irrestricta del comercio de granos. La nueva economía entrañaba una de-moralización de la teoría del comercio y el consumo, con implicaciones cuya importancia no es menor a la de la disolución, más ampliamente debatida, de las restricciones sobre la usura. Es decir, la nueva política económica estaba liberada de imperativos morales. (Thompson, 1991: 201-202).

Thompson critica la doctrina de Adam Smith, haciendo notar tres graves deficiencias: 1) Es *doctrinaria*, y anti-empírica. *No quería saber cómo funcionan los mercados, al igual que sus seguidores actuales tampoco desean saberlo*. 2) Promovió la noción que los precios altos eran un (doloroso) remedio para la escasez, al hacer que los abastos fluyeran a la región afectada por la escasez, pero lo que atrae la oferta no son los precios altos sino gente con suficiente dinero en sus bolsillos para pagar los altos precios. 3) El más desafortunado error fluye de la metáfora de Smith sobre los precios como forma de racionamiento. Smith argumenta que los precios altos desestimulan el consumo, llevando a todos, particularmente a la gente de rangos inferiores, a situación de frugalidad y buena administración. Al comparar al comerciante que sube sus precios con el prudente maestro de un navío que raciona los alimentos entre su

tripulación, hay una persuasiva sugerencia de distribución equitativa de recursos limitados. Hay un truco ideológico en el argumento, ya que el racionamiento por precios no asigna los recursos igualmente entre los que se encuentran en necesidad; reserva la oferta para aquellos que pueden pagar el precio y excluye a los que no pueden hacerlo. Los motines alimentarios fueron una protesta y quizás un remedio contra este *racionamiento socialmente desigual del bolsillo* (*Ibid.*: 283-285).

Las obras de E.P. Thompson y de Scott, así como de muchos de sus seguidores, reflejan el hecho ineludible de que la vida humana no puede dejarse a merced del mercado. Ninguna sociedad ha aceptado que el mercado decida sobre la vida y la muerte de las personas. La fuerza de trabajo no es una mercancía común y corriente, cuyo valor y grado de ocupación pueda ser decidido inconscientemente por las fuerzas del mercado. El elemento moral entra inevitablemente. El alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente. Toda ciencia económica que se respete, toda economía política, tiene que ser también economía moral.

Otra reflexión a la que conducen sus obras es a considerar que las responsabilidades morales por la vida de la gente son un hecho presente en la mayoría de las sociedades. Que lo que debemos considerar una anomalía son los periodos y lugares donde tal responsabilidad se ha diluido. Los estados del bienestar no serían una anomalía del capitalismo, cuando éste enfrentaba el reto del socialismo, sino una forma diferente de responder a algo que casi todas las sociedades hacen. Incluso las respuestas menos solidarias, más duras con los pobres, como las leyes de pobres en Inglaterra, reflejaban esta responsabilidad moral.

Hacia una Nueva Economía Moral. Propuesta del IACU

No puede haber una vuelta a la economía moral, porque se ha perdido el consenso sobre lo que las normas y obligaciones sociales vigentes son; porque se han adelgazado enormemente las normas no monetarias, porque vivimos en la época del triunfo casi absoluto de las “racionalizaciones monetarias”, de las reglas del mercado. Las multitudes actuales protestan sin saber bien a bien qué pueden y deben exigir, porque ya no hay claridad sobre las normas y obligaciones sociales, incluyendo las del gobierno. Porque todo mundo se ha creído el cuento de las fuerzas anónimas de los mercados. Sin embargo, la reacción del ‘ciudadano de a pie’ ante el rescate astronómicamente millonario de los magnates de la banca norteamericana, es una pequeña muestra de la recuperación de conciencia de lo que puede y no puede hacerse, del límite de lo intolerable.

El movimiento campesino internacional *Vía Campesina*, con motivo de la cumbre de Roma convocada en junio para enfrentar la crisis alimentaria, declaró:

[...] la actual crisis alimentaria es el fruto de décadas de ‘liberalización’ del comercio y de integración vertical de la producción, el procesamiento y la distribución por las grandes empresas agrícolas. Desde hace décadas se viene obligando a los gobiernos a abrir sus mercados e importar alimentos. *Los países han perdido la capacidad de auto-alimentarse. A eso se deben, en parte, las recientes revueltas del hambre en varias partes del mundo.* Bajo el principio del ‘libre comercio’ los alimentos son considerados ahora mercancías iguales a cualquier otra, sujetas al afán de lucro y a los juegos financieros. *Las alzas actuales de los precios se deben principalmente a la especulación de grandes comerciantes e inversores,* porque ahora la producción de alimentos compite con la de agro-combustibles. Además, *los gobiernos han desmantelado las políticas agrarias* que apoyaban la producción de alimentos y en cambio apoyan a las compañías transnacionales para que sigan fortaleciendo su control de la cadena alimentaria. (América Latina en Movimiento, 2008)

La crisis alimentaria, y la crisis global de la que ahora forma parte, puede señalar el final del auge neoliberal y la vuelta de una *nueva economía moral*, ya que el retorno a la economía moral descrita por E. P. Thompson y que prevaleció en los siglos XVII y XVIII, según hemos notado antes, es imposible. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil han venido desarrollando en los últimos decenios ideas bastante claras al respecto que podrían socializarse todavía más hasta hacer que las multitudes las hagan suyas, como hacían con el concepto del *precio justo* en los siglos XVII y XVIII. La más radical de todas las ideas que circulan en tales organizaciones es que *los alimentos no son una mercancía común y corriente, e incluso que no deberían ser mercancías*. Esta idea ha sido más explícita en el caso del agua. Pero si de ambos, agua y alimentos, depende la reproducción de la vida de manera directa, es evidente que el acceso a ambos no debería depender de la relación mercantil fortuita entre el poder adquisitivo de los salarios y los precios de los alimentos. Por tanto, uno de los rasgos de la *nueva economía moral* podría ser la *desmercantilización de los alimentos*. Pero ello no es tan fácil, porque los alimentos están sumamente mercantilizados y porque los productores son literalmente millones.

Exploremos las vías posibles para una *nueva economía moral*. Toda sociedad tiene la responsabilidad de velar por la vida de sus integrantes. En condiciones de recesión severa hay que evitar, en primer lugar, el hambre y sus consecuencias. Vayan las reflexiones siguientes orientadas en esta dirección, sin dejar de advertir que la atención y la protección no deben reducirse a la necesidad de alimentos. Los humanos somos seres de múltiples necesidades. Pero para no dispersar el texto, centrémonos en esta necesidad.

Por lo dicho, el rasgo esencial (inicial) de la *nueva economía moral* sería la *desmercantilización de los alimentos*, la cual resulta difícil porque, a diferencia de educación y salud, el productor principal no es, ni podría ser, el sector público. Por ello, el único camino disponible es el que parte del hecho que los alimentos se seguirán produciendo como mercancías y busca eliminar su carácter mercantil en el camino.

Para avanzar en esta dirección propongo aprobar y promulgar *el derecho a la alimentación* para toda la población en la Constitución (que fue aprobado en la Cámara de Senadores desde el 2004 y congelado en la Cámara de Diputados) y que el Ingreso Alimentario Ciudadano Universal (IACU) sea el instrumento para hacerlo realidad y quede estipulado en la Ley Reglamentaria del Derecho a la Alimentación. El IACU garantizaría a todos los habitantes un ingreso suficiente (en efectivo o en vales impresos o electrónicos) para adquirir alimentos crudos y los medios para cocinarlos (de aquí en adelante alimentos) que le permitan nutrirse bien. En la opción de vales queda más claro el *carácter desmercantilizador de la propuesta*. Cada persona recibe un monto mensual de vales para alimentos que retira de las empresas que participan en el esquema. Más adelante presento las enormes cifras de recursos requeridos y exploro algunas vías para su financiamiento. Por su enorme magnitud, el IACU tendría que empezar por una cobertura parcial e ir ampliando gradualmente hasta hacerla universal. Habría que trazar una estrategia para su implantación y expansión que garantizara que nadie pase hambre durante la severa recesión que está empezando.

Los beneficios de un programa así se agigantarían si el Gobierno (y el Congreso) lo asumen *no como transferencia monetaria* para aumentar y estabilizar la demanda, sino *como la compra por parte del gobierno de alimentos que éste distribuye igualitariamente a toda la población*. La operación consiste en que el gobierno compra las mercancías-alimentos (puestas en lugares y periodos específicos) y entrega alimentos desmercantilizados, valores de uso, a la población derechohabiente del derecho a la alimentación. La alimentación básica se *desmercantiliza* y el *derecho a la alimentación se hace realidad*.

El gobierno negocia precios con los productores y comisiones de intermediación con los comerciantes. A los oligopolios como Bimbo, Lala, Bachoco, Wal-Mart, Soriana, etc. el gobierno opondría su enorme poder de compra. Los precios-productor de los alimentos básicos y sus márgenes de comercialización se abatirían sustancialmente. Una vez convertido el Gobierno en un comprador gigantesco de alimentos, va obligando a los productores a mejorar su calidad eliminando de ellos, por ejemplo, las sustancias químicas que dañan la salud, y va desarrollando nuevos proveedores (vg. asociaciones de productores).

Toda la operación consiste en que el gobierno compra las mercancías-alimentos (que compra puestas en lugares y periodos específicos) y entrega alimentos desmercantilizados, valores de uso, a la población derechohabiente del derecho a la alimentación, a cambio de los vales (electrónicos o impresos) que previamente les ha entregado. Se auxilia, en todo ello, de la red de distribución de los productores y de la capacidad comercial de los comerciantes.

El programa se financia, entre otras, de las siguientes fuentes: a) Eliminación de programas que se vuelven redundantes por el IACU, vg. las pensiones a adultos mayores y las transferencias monetarias del *Oportunidades*. b) Ahorros derivados de: la reducción de sueldos de los altos funcionarios del sector público, eliminación total de gastos de publicidad gubernamental en medios electrónicos y casi total de viajes al exterior. c) Reducción drástica de la evasión fiscal. d) Reforma fiscal centrada en el impuesto predial (urbano y rural) y en el impuesto a las rentas monetarias (intereses y ganancias de capital en bolsa), complementada con reformas al ISR para hacerlo altamente progresivo y con tasas mucho más altas (que las hoy prevalecientes) a los ingresos más altos.

El impuesto predial se elevaría radicalmente y se reduciría drásticamente la evasión que hoy prevalece. La tasa del predial sería una función creciente del valor del suelo, lo que haría sumamente progresivo el impuesto que se procuraría acercar a la renta de la tierra de tal manera que significara la expropiación de esta (indebida) renta ya que, siguiendo a Henry George, el planeta es de todos y nadie tiene el derecho a apropiarse algo que no produjo (George, 2005 [1880]: 236-246).⁵ Será una de las fuentes principales de financiamiento del programa. Con los cambios legislativos necesarios, la recaudación del predial se destinaría totalmente al IACU. Los municipios serían compensados asegurando que en ningún caso disminuyeran sus ingresos. El impuesto a las rentas monetarias y especulativas sería otra de las fuentes fundamentales de financiamiento del IACU. El planteamiento sobre los demás impuestos queda pendiente igual que el posible carácter tripartita (federal-estatal-local) del programa.

Con este *ingreso alimentario ciudadano universal* (IACU) se lograría garantizar a todos una alimentación básica financiada, sobre todo, con los ingresos provenientes de las rentas y ganancias más altas, haciendo realidad el derecho a la alimentación.

El IACU, por su carácter universal, cubriría a toda la población que, en agosto del 2008, ascendía a 106.8 millones de personas, según las proyecciones de población más recientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Si tomamos como norma la canasta alimentaria formulada para el medio urbano por el estudio INEGI-Cepal de 1993 (que es la que usó la SEDESOL durante el sexenio pasado para medir la pobreza 'alimentaria' urbana), que es una canasta alimentaria razonablemente bien formulada, y actualizamos su costo persona/mes a agosto del 2008, obtenemos la cifra de \$941.83 pesos. Sin embargo, esto representa sólo el costo de los alimentos crudos, mientras que el costo monetario de la alimentación debe incluir, como se dijo, también el costo de los insumos, equipos e implementos requeridos para cocinarlos y consumirlos, de los cuales

5 George, 2005 (Edición original, 1880). Véase especialmente el capítulo 1 del Libro VII, pp. 236-246.

rubros como gas, estufa, refrigerador, comedor, son los más costosos. Naturalmente, en el caso de los bienes durables lo que se incluye es el costo anual de depreciación dada una estimación razonable de la duración de cada uno. Aplicando la experiencia de Coplamar, estos gastos (sin incluir detergentes para el lavado de trastes, vajilla y cubiertos, ni el costo de transporte para realizar las compras de alimentos), representa el 10.2% del costo de los alimentos crudos (Coplamar, 1983, Anexo Metodológico II: 133-147). Al adicionar este costo, el IACU requerido llega a \$1,037.90 pesos por persona/mes. Por carecer de base de sustento y por tratar a los habitantes del campo como ciudadanos de segunda, es necesario desechar la diferencia entre el medio urbano y el rural de INEGI-Cepal (utilizada también por SEDESOL) que minimiza las necesidades de los habitantes rurales y, sin base alguna, supone que pagan precios más bajos por los alimentos, lo que lleva a que el costo de la canasta rural sea sólo el 73.9% de la urbana (la rural costaría hoy 767 pesos). Por tanto, adopto el cálculo del costo urbano del IACU como válido para todo el país.

El presupuesto requerido para otorgar a cada una de las 106.8 millones de personas residentes en el país \$1,037.9 mensuales por concepto de IACU, el cual estaría establecido en la Ley Reglamentaria del Derecho Constitucional a la Alimentación, sería de 111 mil millones de pesos mensuales y 1.33 billones de pesos anuales. Por ser una cifra absoluta muy alta, conviene ubicarla en relación a algunas magnitudes macroeconómicas y de finanzas públicas. Según el portal electrónico del INEGI (www.inegi.org.mx), el PIB generado en el segundo trimestre de 2008 equivale a un PIB anual de 12.25 billones de pesos. Es decir, el IACU equivaldría al 10.9% del PIB. *No parece un costo excesivo para garantizar alimentación básica y adecuada a toda la población.*

Cuando se compara, sin embargo, con las raquíticas capacidades financieras actuales de las finanzas públicas, se vuelve mucho mayor el peso relativo de la cifra. En 2008 los ingresos del Gobierno Federal serán de alrededor de 2.4 billones de pesos, a los que habría que añadir alrededor de 100 mil millones de pesos de ingresos propios de los estados, alrededor de 50 mil millones de pesos de ingresos propios de los municipios y otro tanto de ingresos propios del Gobierno del DF. Si mis cuentas son correctas (al menos en orden de magnitud), se trata de ingresos de alrededor de 2.6 billones de pesos. Es decir, que el costo del IACU representaría alrededor del 50% de los ingresos públicos actuales, lo que parecería hacerlo inviable *sin una reducción drástica de la evasión fiscal y sin una reforma fiscal a fondo*. En 2001 estimé la evasión fiscal en México en 700 mil millones de pesos (Boltvinik, 2001), de tal manera que esta fuente puede ser muy importante: ¿quién podría objetar el IACU si se financia en buena medida reduciendo la evasión fiscal?

La puesta en vigor del IACU, que haría vigente el derecho a la alimentación, debe ser complementaria de esfuerzos paralelos para hacer vigentes los derechos a la educación, la salud y la vivienda. Sin embargo, todos (o casi todos) los programas de transferencias y, en general, la mayor parte de los programas de la Sedeso, podrían ser eliminados pues se volverían redundantes, igual que muchos programas de becas, por lo cual al costo del IACU habría que restarle alrededor de 150 mil millones de pesos. Esto reduciría el costo adicional de su implantación a 1.18 billones. Este monto podría ser financiado de la siguiente manera: a) alrededor de 200 mil millones provendrían del programa de austeridad antes mencionado. b) Entre 300 mil y 400 mil millones se derivarían de la reducción de la evasión fiscal en un horizonte temporal de 10 años. c) El resto, entre 0.58 y 0.68 billones tendría que venir de la reforma fiscal.

La llamada carga fiscal, la participación de los impuestos en el PIB, ha sido siempre muy baja: 10.7% entre 2000 y 2005. Los estudiosos del tema sugieren que la carga tributaria debería ser del doble, lo que coincide con los recursos necesarios para financiar el IACU.

El IACU erradicaría de tajo, y para siempre, el hambre y la desnutrición, la pobreza extrema prácticamente desaparecería *para siempre*, mientras la pobreza no extrema disminuiría sustancialmente.

Volviendo a la estrategia para su implantación, que permita ir la acompañando con la recaudación fiscal (sin buscar el déficit fiscal igual a cero mientras dure la recesión para que la política fiscal sea anticíclica), los primeros pasos deben consistir en implantar el IACU para todos los de 65 años y más, y para todos los menores de hasta 5 años, y luego ir cubriendo los demás grupos de edad. Así se haría más difícil la corrupción y el clientelismo electoral que podrían propiciarse en una estrategia de implantación territorial.

Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza

Luis Huesca Reynoso

Los programas asistenciales de forma universal han tenido un auge en Europa durante las últimas dos décadas, al intentar de forma exitosa introducir el concepto de renta básica o mínima de inserción y de la relevancia de la figura de la distribución del ingreso en el análisis económico (Atkinson, 1989 y 1997, D'Ambrosio y Gradin, 2001 y 2003, Levy y Mercader-Prats, 2003). Actualmente, con la renta mínima, en España se pretende garantizar el acceso a este tipo de ayudas con miras a extenderlo para toda la población con recursos económicos insuficientes, aún cuando en la década de los noventa y en inicios de la actual se tenía un carácter selectivo y focalizado de la protección social.

A pesar de focalizar los subsidios asistenciales con una única condición basada en un test de recursos en aquel país, el concepto detrás es precisamente de tipo universalista: sólo reciben este tipo de ayudas aquellas personas con recursos económicos insuficientes (Levy y Mercader-Prats, 2003). Por otra parte, a razón de la crisis financiera y la recesión actual de los Estados Unidos de América, se esperan impactos macro y microeconómicos adversos e inmediatos sobre el bienestar de las familias pobres en México, en la medida que va a representar una pérdida del empleo o, en el mejor de los casos, una reducción sustancial del ingreso familiar.

Un incremento de la desigualdad económica en el país y a la par en los niveles de pobreza o de privación relativa de las personas son motivos que justifican analizar la situación de eficiencia en los programas asistencialistas de combate a la pobreza aplicados por el gobierno federal mexicano, como Oportunidades. Una excesiva focalización con la intención de incluir a la mayor cantidad de familias pobres puede ser motivo de una asignación ineficiente de los recursos, al incluir población no pobre y excluir precisamente los grupos más vulnerables.

Por ello, en este trabajo se pretende demostrar la hipótesis de que el programa focalizado Oportunidades ha tenido un efecto marginal sobre la disminución de la pobreza con la información más reciente en el 2008 y que una política de apoyo máximo universal hacia los pobres tendría un impacto más exitoso, similar a la llamada "Renta Mínima de Inserción" como en el caso Italiano y Español en años recientes (Levy y Mercader-Prats, 2003). Los impactos de dicho escenario se analizan a nivel nacional y para los tres tipos de pobreza considerados en la estrategia oficialmente.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se expone el concepto de universalismo aplicado en esta investigación y se describe al Programa Oportunidades, implementados por el gobierno federal para combatir y reducir la pobreza; en la segunda parte se exponen los principios básicos de la metodología de utilizada y en la tercera se presentan los resultados empíricos. Finalmente se presentan las conclusiones.

Conceptos y antecedentes

El universalismo o cobertura universal está vinculado con la garantía de un nivel mínimo de recursos a cualquier persona o familia en situación de necesidad (Levy y Mercader-Prats, 2003). En España, en el año 2003, únicamente la Comunidad Autónoma del País Vasco garantizaba el

derecho a un ingreso o renta mínima familiar, y actualmente se incluye a Cataluña y Navarra como garantes de la renta mínima, si bien con problemas de carácter subsidiario¹ (Adelantado, Moreno y Recio, 2007); mientras que también en Italia recientemente se estableció el *Reditto Mínimo de Inserimento* como plan piloto en 42 ciudades en el establecimiento de un subsidio universal para combatir la pobreza.

Por ello, con la entrada del nuevo milenio, España, Italia y Grecia eran los únicos países de Europa –de los quince de su contexto– que no disponían de una red última de protección financiera con garantía universal a un nivel mínimo de recursos para toda su población. En España, el antecedente se remonta a su Constitución Española de 1976, donde se introdujeron los esquemas que permitieron establecer la “renta mínima de inserción” (RMI) con carácter universal para el conjunto del estado, y que actualmente lo han condicionado solamente al nivel de recursos, plasmado de esta forma en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en España (2001-2003) por parte del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales (2001).²

Enfoque teórico en la evaluación de la eficiencia de transferencias

La discusión teórica de la eficiencia en la aplicación de recursos con el objetivo de transferirlos a determinados grupos vulnerables ha sido tratada en el trabajo de Beckerman (1979). El concepto de Beckerman sobre eficiencia en la reducción de la pobreza se explica en la Gráfica 1, donde en la abscisa se muestra la población de acuerdo a su nivel de ingresos y en la ordenada sus ingresos respectivos. En la figura se observa el ingreso antes y después de recibir las transferencias en conjunto con el umbral de pobreza medido por la línea horizontal Z. El área representada por la suma de A, B y C es el gasto total ejercido en subsidios mientras que A y B son los apoyos dirigidos a los pobres antes de transferencias. A + D y D indican respectivamente el déficit de pobreza antes y después de transferencias.

Beckerman (1979) expone los conceptos de eficiencia de un programa de transferencias en relación con la Gráfica 1 bajo los conceptos de eficiencia vertical (EV) y eficiencia de la reducción de pobreza (ERP), donde la línea vertical indica la cantidad de hogares en situación de pobreza y las líneas punteada y sólida muestran la distribución de los recursos empleados en las transferencias y su efecto neto sobre la pobreza y la brecha para dejar de serlo. A continuación se explica con más detalle el proceso.

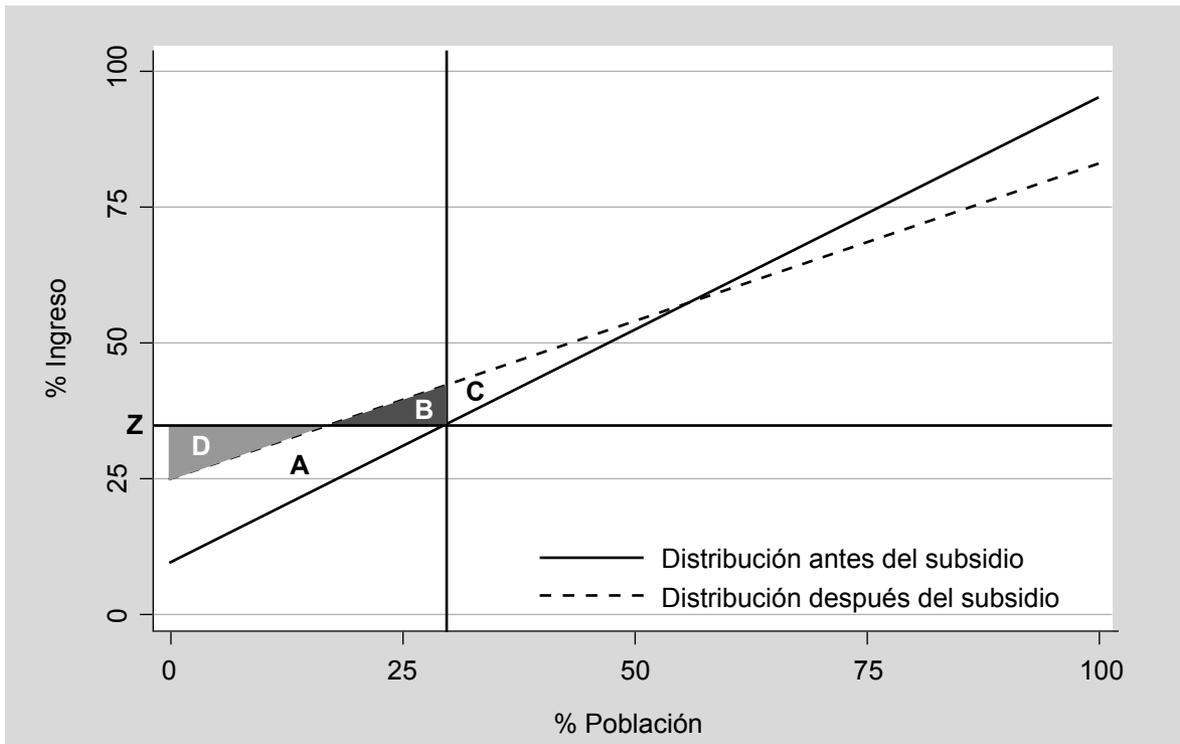
La problemática de medir la eficiencia de un programa de transferencias puede llegar a ser compleja, y por ello el esquema teórico previo nos permite comprender una forma de aproximar su medición, al considerar el total de recursos asignados en los programas, y contabilizar no solamente la población que dejaría de ser pobre, sino también el monto de los recursos gastados en exceso cuando éstos han sido dirigidos o focalizados erróneamente. En otras palabras, un programa ineficiente podría incluso reducir significativamente la pobreza, si se le destina una gran cantidad de recursos, aún cuando no se hubiera requerido tal cantidad de dinero para obtener el mismo resultado (Beckerman, 1979: 275).³

1 Su carácter subsidiario provoca que sólo tengan acceso a ellos los sectores excluidos y con menores ingresos. Además, en Cataluña la presencia de la inmigración extranjera y en pobreza plantea la necesidad de equiparar sus derechos en el acceso a los servicios sociales con los ciudadanos españoles.

2 Los programas sociales españoles se dividen en cinco grandes subsidios que se han condicionado únicamente a un test de recursos: complementos de mínimos de pensiones, las pensiones no contributivas o asistenciales de invalidez y vejez, el subsidio del desempleo, las prestaciones por hijo a cargo, y los programas de salario social.

3 Algunos programas podrían estar diseñados de tal forma que, de forma inadvertida, podrían incrementar la pobreza en determinados rangos, así como también por otros problemas inherentes a la misma focalización excesiva o incluso por cuestiones culturales o la falta de información.

Gráfica 1
Eficiencia en la reducción de la pobreza



Fuente: Beckerman, (1979: 275)

En el esquema de Beckerman, la EV de un programa es la proporción de las transferencias que reciben los hogares que eran pobres antes de recibirlas, y se obtiene como $EV = (A+B)/(A+B+C)$. Por su parte, la ERP representa la proporción de las transferencias que de forma efectiva contribuye a reducir la pobreza la que es medida por el déficit de pobreza, y que en términos de áreas en la gráfica 1 se obtiene como $ERP = A/(A+B+C)$.

Este enfoque permite detectar entonces los pagos en exceso -con relación al umbral de pobreza Z- que reciben los perceptores de los apoyos ubicados en pobreza en ausencia de las transferencias (B). Este se obtiene normalizando en relación con el área A+B y que Beckerman denomina *spillover* (S) como $S = B/A+B$.

Beckerman establece que la eficiencia complementa la efectividad, y se espera que una vez aplicadas las transferencias, el área compuesta por D sea la menor posible implicando la mayor reducción en el déficit de pobreza; sin embargo, la elevada eficacia puede ir a la par de una reducida eficiencia, si la curva de ingresos después de transferencias se traslada de forma paralela y por encima del umbral, resultando en una elevada proporción de recursos erróneamente focalizados (un S alto). Entonces, se espera que una política de ingresos de tipo universalista con objetivo hacia los pobres, traslade la curva de ingresos antes de subsidios hacia una curva lo más plana posible con respecto del umbral Z.

El diseño de un ingreso mínimo universal para los pobres.

Vinculando el enfoque teórico de Beckerman (1979) con el diseño de una transferencia universal hacia los pobres, se deben resolver una serie de complicaciones que se listan a continuación:

- 1 El monto básico, que permite responder la pregunta ¿cuánto es el mínimo requerido de la transferencia?
- 2 La definición de la unidad de análisis. ¿Cuál debe ser la unidad de análisis a la que se aplica el test de ingresos o la prestación? ¿el individuo, la familia nuclear o el hogar?
- 3 El problema inherente con las escalas de equivalencia, esto es, ¿qué cantidades adicionales al monto básico recibirán unidades familiares con composición y tamaño diferente?
- 4 La forma concreta de los test de recursos o ingresos. ¿Qué papel juega la riqueza? ¿Cuál debe ser el período temporal correcto?, ¿antes o después de impuestos?

En este trabajo queda fuera del alcance dar respuesta a cada una de las preguntas previamente planteadas, sin embargo la utilidad del enfoque de Beckerman (1979) con la técnica empleada en este estudio permiten analizar los efectos producidos en la distribución del ingreso y de los hogares pobres, de otorgarles una transferencia universal y compararla con la actual, observando por un lado, qué posición tienen los hogares mal focalizados por el programa asistencial, y, por el otro, los beneficios del apoyo universal hacia toda la población en pobreza.

El Programa Oportunidades.

El Programa Oportunidades ha formado parte de la política pública como estrategia esencial para el combate de la pobreza en México. Al igual que el programa asistencial que le antecedió (Progresá), en su inicio el Programa Oportunidades otorgó prioridad a la lucha contra la pobreza extrema del medio rural, soslayando el combate de ésta en el medio urbano y el combate a la pobreza moderada en todo el país. En el transcurso del sexenio 2000-2006 y debido a la gravedad de la pobreza en México, el programa se amplió para la atención de la pobreza extrema también en el medio urbano.

El Programa Oportunidades ha tenido la mayor asignación presupuestal que haya tenido el rubro de combate a la pobreza en cualquier programa federal: 25 mil millones de pesos (mdp) en 2004, 30 mil mdp en 2005, cerca de 35 mil mdp en 2006, y una cantidad ejercida por casi 37 mil mdp en el 2008, donde incluso este programa dispone de financiamiento internacional (Ornelas, 2006 y Programa Oportunidades, 2008). El Programa consiste en transferencias monetarias focalizadas y condicionadas a las familias de bajo ingreso en el medio rural y urbano, y este apoyo se otorga a las madres de familia bajo la condición de que cumplan con mantener a los hijos en la escuela, llevarlos a visitas médicas regulares, vacunarlos y acudir a charlas de nutrición o salud.

Para Ortiz, Mendoza y Cárdenas (2004), más allá de la discusión de si las políticas de ajuste y cambio estructural han sido las causantes de mayor pobreza, el contexto de crisis fiscal que caracteriza al Estado mexicano desde la década de los setenta puso de manifiesto la necesidad de orientar los recursos públicos hacia poblaciones objetivo; sin embargo, la puesta en práctica de este tipo de política social focalizada significó también el soslayo de programas que con anterioridad tenían aplicación general, como los programas generalizados a productos básicos en la leche y la tortilla. Giovanni y Stewart (2003) indican que la focalización conlleva a cometer errores que denominan de tipo I y tipo II, donde el primero revela la existencia de exclusión u omisión de los pobres en los apoyos, mientras que el segundo explica la inclusión de los no pobres. Exponen que cuando se procura un nivel reducido del error tipo II los del tipo I tienden a incrementarse considerablemente, y concluyen que la focalización puede llevar a generar elevados costos en eficiencia y bienestar.

Por su parte Boltvinik (2004b) esboza cómo estimó para 1996 con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) un grado de exclusión de los apoyos del 40%

de la pobreza extrema ubicados en las zonas urbanas, y precisamente lo vincula por una estrategia de mayor inclusión con un elevado grado de focalización en el Programa Progresá, lo que confirma que minimizar el error tipo II al tratar de incluir la mayor cantidad de población focalizándola conlleva a un aumento del error tipo I, excluyendo del bienestar a los verdaderamente más necesitados. Por su parte, Cortés, Banegas y Solís (2007) encuentran evidencia de que Oportunidades sí ha tenido eficacia en las zonas rurales, pero no ha logrado el mismo impacto en las urbanas, al estimar curvas de incidencia de pobreza antes y después de haber recibido los apoyos en México entre 2002 y 2005. La evidencia de Boltvinik (2004b) y Cortés, *et al.* (2007) confirman certeramente con aplicaciones distintas el enfoque de Beckerman (1979).

La política económica de las últimas décadas, empeñada en los equilibrios macroeconómicos, no ha logrado reflejarse en mayor crecimiento económico y mucho menos en la gestación de una sociedad más equitativa, haciéndose más evidente el deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población. Algunos autores señalan que en México se está perdiendo la batalla contra la pobreza, a razón de por lo menos tres aspectos relacionados con la percepción gubernamental de la política social en su combate (Ornelas, 2006, y Zermeño y Domínguez, 2000).

El primero, al asumir la focalización como el único y mejor mecanismo para asegurar la utilización óptima de los recursos públicos, se supone que cualquier recurso que llegue a la población no seleccionada -aunque sea pobre- tiene un uso incorrecto; segundo, la política social no está diseñada para resolver el problema de fondo, pues el discriminar a una parte de la población se traduce en falta de acción gubernamental y las transferencias derivan en mero apoyo asistencial para la sobrevivencia,⁴ aunque la intención del programa sea mejorar la salud y el nivel educativo (capital humano) de los pobres para competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Tercero, invariablemente y con distintos matices los gobiernos han hecho de la política de combate a la pobreza su carta de legitimación, por lo que existe un sesgo político en la orientación de recursos y la aplicación de los programas.

En resumen, la política social focalizada en México, orientada a estimular el desarrollo de las capacidades productivas de los hogares e individuos pobres, al parecer ha sido insuficiente para resolver el problema de la pobreza, por el contrario, ésta ha derivado en mero apoyo asistencial para la sobrevivencia y ha terminado por segregar a otros sectores pobres. Por ello, el cometido de este trabajo es indagar y probar la hipótesis de la solidez de este programa asistencial, en comparación con el impacto que tendría una de monto máximo y de tipo universal, es decir, sin otra restricción que no fuese la condición de pobreza en el hogar.

Metodología

La técnica de microsimulación es una herramienta adecuada para el análisis de tipo estático y dinámico, y permite obtener el grado de reordenación de una distribución al aplicar políticas de transferencias (Bourguignon y Spadaro, 2006; Huesca y Serrano, 2005; Levy, *et al.*, 2001; Levy y Mercader-Prats, 2003; Sutherland, 1995; Serrano, 2001; y Orcutt y Geenberger, 1961). En esta investigación se utiliza el enfoque aritmético y estático (Bourguignon y Spadaro, 2006) por la naturaleza de la información empleada, lo que permite detectar los cambios producidos en la distribución antes y después de haberse producido las transferencias en un punto en el tiempo, aunado a los ingresos adicionales que modificaron la distribución y por tanto, la posición de los hogares y los individuos en el bienestar. Al respecto, Sutherland (1995) ha demostrado cómo el análisis estático tiene cualidades por encima del dinámico en este tipo de objetivos, al obtener resultados en la misma dirección y con menos complicaciones.

4 Las mismas evaluaciones de Oportunidades, señalan que los precios de los alimentos suben en los días que los beneficios monetarios se reciben (Damián, 2007).

El análisis de la situación antes y después de recibir los apoyos de transferencias sobre la distribución del ingreso ha sido una herramienta eficaz para diseñar e implementar adecuadamente una política asistencialista (Bourguignon y Spadaro, 2006; Levy y Mercader-Prats, 2003) y en conjunto con la técnica de microsimulación aritmética bajo el marco referencial de Beckerman (1979) provee los elementos necesarios para planearla y estar en posibilidades de obtener los resultados más favorables.

Al obtener las distribuciones de las transferencias -que en este caso son las recibidas por el Programa Oportunidades y un escenario de tipo universal- procedemos con la estimación de las densidades de los ingresos de las familias que permite observar el patrón de comportamiento en las distintas funciones de distribución de probabilidad (FDP). Las densidades son estimadas con la técnica no paramétrica *Kernel*, que permite suavizarlas evitando al máximo el “ruido” que induce la utilización de una muestra j en lugar de la población total. Se calcula una función $\hat{f}(x)$ sobre un vector de ingresos $x = (x_1, \dots, x_n)$ bajo el supuesto de que la muestra para los individuos caracterizados por i ha sido extraída de su propia densidad de población original $f(x_j)$, obteniendo así la forma real aproximada de la distribución de la densidad poblacional. En esta investigación el estimador común se aplica sobre el ingreso familiar per cápita y se calcula de manera no paramétrica como lo indica la siguiente expresión, y para todo j tenemos que:

$$\hat{f}(x_j) = \frac{1}{h} \sum_{i=1}^n K\left(\frac{x_j - x_i}{h}\right) \forall j \tag{1}$$

Donde h es la banda óptima y K una constante como función kernel que en este caso es de tipo gaussiano. Se sugiere la banda óptima ya que una mayor puede sobresuavizar la densidad estimada, es por ello que en este trabajo se estima la óptima y representativa para cada distribución como lo sugiere Silverman (1986) y Wand y Jones (1995). Se emplea un estimador kernel adaptativo (Van Kerm, 2003) que mantiene una reducida variabilidad de los puntos estimados en donde la información de los datos es escasa, permitiendo distinguir posibles modas que comúnmente se ocultan al emplear un estimador kernel tradicional.

Con el objetivo de no sobrerrepresentar las densidades de las distribuciones y de estar en condiciones de apreciar los subgrupos –para cada tipo de pobreza en nuestro caso- se obtiene la estimación de las mismas por subgrupos para los tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial con $k = (1, \dots, 3)$ en función de su participación ponderada por sus pesos relativos de la siguiente manera:

$$f(x) = \sum_{k=1}^3 v^k f^k(x) \tag{2}$$

La función de densidad $f(x)$ para cada ingreso x en la expresión (2) es una suma ponderada de las FDP's para cada subgrupo k , donde v^k es la participación relativa del subgrupo de pobres k y f^k es su propia FDP, lo que permite sumar un área igual al porcentaje relativo de la pobreza total (Jenkins y Van Kerm, 2005).

La técnica de microsimulación en conjunto con la no paramétrica de las funciones de densidad, requieren aplicarse en varias etapas. Primero se calculan los tres tipos de pobreza definidos por el CONEVAL, utilizando los mismos umbrales para el año 2008 y el criterio de ingreso corriente familiar per cápita obtenido de la base de datos de la ENIGH del mismo año⁵,

5 Al igual que CONEVAL, los ingresos se obtienen restando los conceptos de otros regalos y otros ingresos, dividiéndolo por el número de miembros del hogar de forma mensual, pero en este caso considerando el ingreso corriente total que proporciona la ENIGH en su tabla de concentrado, y no los ingresos de los primeros seis meses.

considerando los índices de pobreza de Foster, Greer, y Thoerbecke (FGT, 1984) con la fórmula generalizada y considerando entonces los ingresos como en la variable “ y ” para todo hogar representado por i la expresión es:

$$P^\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha \quad \forall y_i > z \text{ y } \alpha = 0, 1 \text{ y } 2 \quad (3)$$

Donde N es la población total, n el número de personas u hogares, z el valor del umbral de pobreza, y_i el ingreso per cápita familiar y α el parámetro de importancia relativa atribuida a los ingresos de los más pobres en la distribución.⁶ Este estudio se enfoca en los valores para $\alpha = 0$ y $\alpha = 1$.

Segundo, se adopta un ordenamiento de la información de los individuos en cada grupo de pobreza en función de sus ingresos antes de recibir las transferencias, después de recibirlas y considerando la transferencia con el monto máximo de manera universal, imputándola ésta última para todos los hogares y personas que caen en situación de pobreza antes de recibirlas. Para la transferencia universal se otorga el monto máximo en apoyo al ingreso per cápita mensual establecido por SEDESOL y que en el 2008 ascendió a 2,022 pesos (CONEVAL, 2009c). Los montos máximos son definidos en el mismo Programa Oportunidades.⁷

Así se calculan las funciones de distribución kernel para cada grupo ponderándolas por su peso relativo empleando la expresión (2) cuando las observaciones en el índice FGT es $\alpha = 0$ y se comparan entre sí. Con ello se obtienen las áreas gráficas que permiten detectar el margen de mejora para la distribución de los pobres, y determinar la eficiencia con base en el enfoque de Beckerman (1979) en un escenario universalista del apoyo, si las distribuciones podrían mejorar sustancialmente o si los cambios serían apenas perceptibles.

En una tercera etapa, finalmente, se calcula la estimación de los costos de la pobreza con la siguiente expresión y apoyados en el índice P^α :

$$PC = (q) \cdot (PG) \cdot (z) \quad (4a)$$

$$PC = (q) \cdot (PG) \cdot (TU) \quad (4b)$$

Donde la estimación de los costos PC se obtiene multiplicando el número de pobres q ($\alpha = 0$) por la distancia de pobreza PG ($\alpha = 1$), y el umbral y transferencia universal considerada z y TU respectivamente.

Aplicación empírica

A continuación se muestran los resultados generales para el Programa Oportunidades en el año 2008 y del escenario universalista en la Gráfica 2 y consecutivas. Se puede apreciar de forma clara cómo las funciones de densidad de los ingresos antes del apoyo y después de Oportunidades no se modifican sustancialmente. Según Beckerman (1979), un programa será eficiente si se destina una cantidad de recursos tal que pueda recudir la pobreza de manera homogénea, y si la condición de mejora en bienestar es que las distribuciones se desplacen a la derecha a lo largo de cualquier percentil (Wolfson, 1997; Lambert, 2001; y Cowell, 2003) se observa que el cambio operado en la densidad después de Oportunidades apenas incrementa la moda y en la parte baja de ambas densidades los cambios son imperceptibles, lo que establece una baja eficiencia en términos generales del programa para el año 2008.

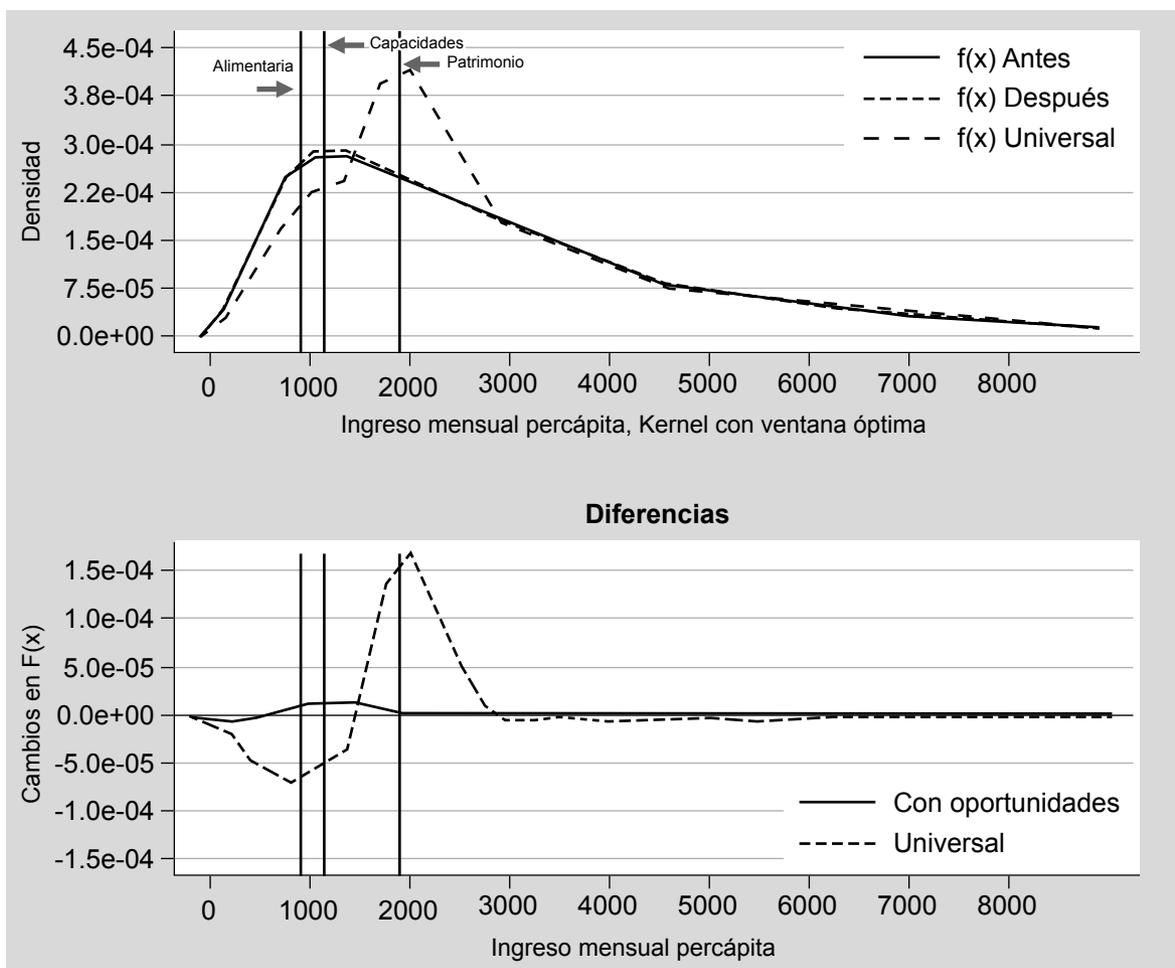
6 La familia P^α calcula al número de pobres q cuando $\alpha = 0$, la intensidad de la pobreza (PG) medida como la distancia entre el ingreso promedio de los pobres y el umbral de pobreza si $\alpha = 1$, mientras que permite incorporar la información de los más pobres si $\alpha = 2$.

7 Véanse las cifras históricas de los apoyos y las reglas de operación del programa en: www.oportunidades.gob.mx.

Las líneas verticales representan los umbrales definidos por el CONEVAL (2009c) para la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial respectivamente. En contraste, se observa de manera contundente que la densidad de los ingresos con una transferencia universal hacia todos los hogares detectados como pobres induce una mejora sustancial y muy superior que las transferencias por Oportunidades en el país. Se aprecia un desplazamiento uniforme hacia la derecha desde los más pobres (por debajo del umbral alimentario) y hasta conseguir reducir la situación de pobreza a una proporción mucho más elevada de hogares. Los cambios se detectan con mayor intensidad en el panel inferior de la misma Gráfica 2 en la transferencia universal y al compararlos con los producidos por Oportunidades se puede detectar el margen de mejora y los niveles de ingreso per cápita donde se producen los mismos.

Este acontecimiento adelanta que en este caso, sí se requiere una mayor cantidad de recursos en el programa, y que los montos actuales apenas apoyan el soporte alimentario de subsistencia en la parte baja de la distribución, lo que podría traducirse en mayor eficiencia del programa y que con mayor cantidad de recursos permitan a los verdaderamente más necesitados dotarlos de capacidades.

Gráfica 2
Densidad de la distribución del ingreso per cápita en México
y escenarios de transferencias en 2008



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de la ENIGH, 2008

El Cuadro 1 muestra los niveles de pobreza estimados y se comparan con los obtenidos por el CONEVAL para el año 2008. Se observa que bajo el mismo criterio de ingreso los resultados calculados son muy similares siendo la pobreza por capacidades la que presenta una mayor diferencia con poco menos de un punto porcentual. Con el objetivo de calcular los costos de la pobreza en la siguiente sección se añaden las estimaciones de los índices con $\alpha = 0$ y $\alpha = 1$. La pobreza antes de la transferencia por Oportunidades es apenas inferior en menos de un punto porcentual, así como también las distancias de ingreso con $\alpha = 1$, como señal de que el apoyo por Oportunidades no impacta de forma significativa en aminorar la intensidad de la pobreza para cada grupo considerado. La reducción de la pobreza es muy superior con una transferencia universal y las distancias estimadas del ingreso promedio requerido para dejar de serlo son, con mucho, menores.

Entre la distribución pre-transferencia y la referida con el monto máximo, la pobreza alimentaria presenta una reducción poco mayor a los 10 puntos porcentuales y una intensidad de 3.16 veces, nivel superior a lo que sucedió en realidad con Oportunidades, ya que éste cambio apenas fue inferior a dos puntos con respecto de la pobreza antes de transferencias. En el caso de la pobreza por capacidades, la reducción es de casi 14 puntos y su intensidad es de 2.9 veces con respecto a la ocurrida antes de la transferencia, brecha que apenas es perceptible (1.13 veces) con respecto de la que incluye Oportunidades. Aquí se presenta una señal de que la focalización en este tramo de la pobreza no presenta impacto sustancial de mejora, de acuerdo con el principio de eficiencia de Beckerman (1979), que se ilustraría como sin cambio en el tamaño del área sombreada con la letra *D* en la gráfica 1. El mayor cambio en la distancia de eficiencia *D* se observa en la distribución con el monto máximo, donde en el grupo de pobreza patrimonial se observa un impacto de reducción de la pobreza, con 13.3 puntos y una reducción en la intensidad de las distancias de ingreso de 2.3 veces.

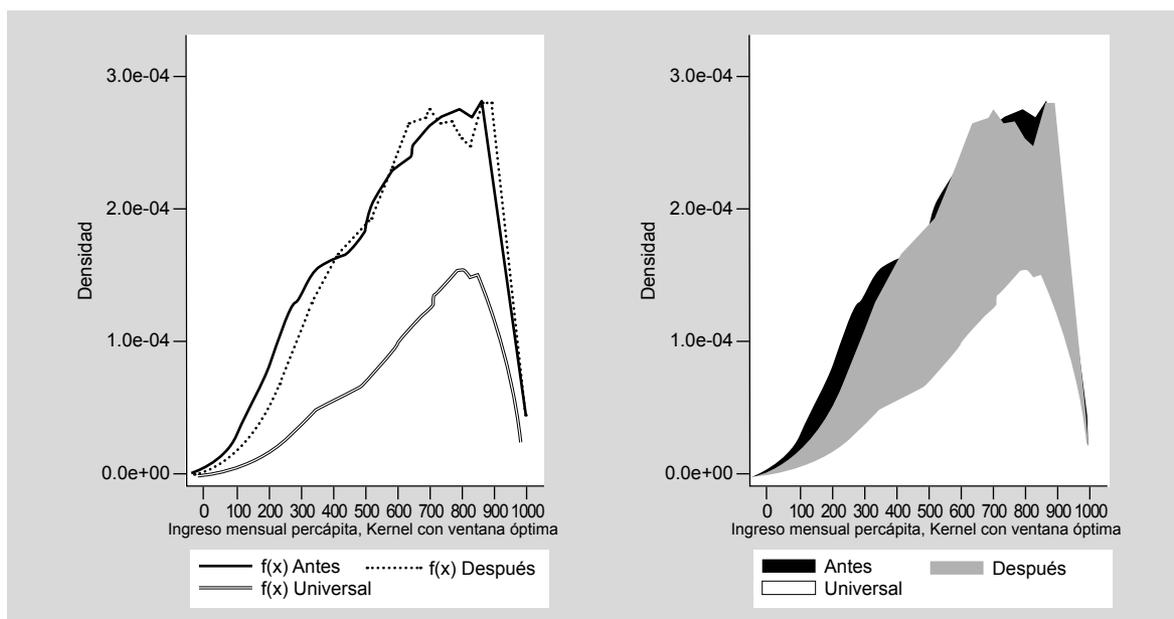
A continuación se presentan los resultados con la simulación gráfica de las funciones de densidad para cada tipo de pobreza y poder comprobar los argumentos anteriores, pero considerando ahora la función de distribución de los pobres. El empleo de esta técnica, además de que permite apoyar los resultados de los índices FGT, ayuda a observar lo que sucede con toda la distribución que concentra la densidad de los pobres al interior de su categoría alimentaria, de capacidades y patrimonial, y no solamente inferir el análisis con la estimación de un solo índice en porcentaje.

Cuadro 1
México. Escenarios de la pobreza (individuos) en 2008

Tipo de Pobreza	CONEVAL	Sin Oportunidades	Con Oportunidades	Con Transf. Universal
Alimentaria	%	%	%	%
$\alpha=0$	19.5	20.34	18.80	8.25
$\alpha=1$		7.57	6.33	2.00
$\alpha=2$		3.98	3.00	0.72
Capacidades				
$\alpha=0$	26.8	27.44	26.24	13.95
$\alpha=1$		10.58	9.30	3.65
$\alpha=2$		5.71	4.62	1.42
Patrimonial				
$\alpha=0$	50.60	48.43	47.48	35.13
$\alpha=1$		21.38	20.31	11.72
$\alpha=2$		12.42	11.27	5.42

Fuente: Elaboración propia con la base de datos de la ENIGH, 2008.

Gráfica 3
Densidad de la pobreza alimentaria en México y escenarios de transferencia en 2008



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de la ENIGH, 2008

La Gráfica 3 muestra la densidad de la pobreza alimentaria en conjunto con las densidades que reflejan el escenario ocurrido con las transferencias aplicadas sobre la distribución original. Es fácil apreciar que lo ocurrido con Oportunidades a lo largo de la densidad en este tipo de pobreza si bien presentó un impacto de reducción, éste no es homogéneo, lo que seguramente es provocado por la focalización de los apoyos. El problema se detecta cuando ambas densidades no se modifican o, peor aun, cuando ambas se cruzan, como sucede en los tramos de ingreso cercano a los 400, 600 y 700 pesos. En estos casos la focalización seguramente es errónea para estos tramos de ingreso, al excluir de los apoyos a hogares que realmente lo necesitaban.

El área sombreada permite observar el impacto al pasar de un escenario a otro, y se aprecia cómo el apoyo universal permite reducir en mayor cuantía la densidad de los pobres alimentarios y su forma mucho más homogénea y sin cruce alguno en cualquier nivel de ingreso es señal de una mejoría generalizada (área blanca de la densidad).

Por su parte, la Gráfica 4 muestra el impacto de los apoyos otorgados en la categoría de pobreza por capacidades. Se observa que los cruces son aún mucho más notorios, señal de que la focalización estaría induciendo errores tipo I de exclusión mucho más serios al pasar al siguiente umbral, como sucede entre los 500, 850 y arriba de los 1,000 pesos, al reflejar una mayor cantidad de hogares pobres en estos tramos en lugar de reducir su participación de pobreza.

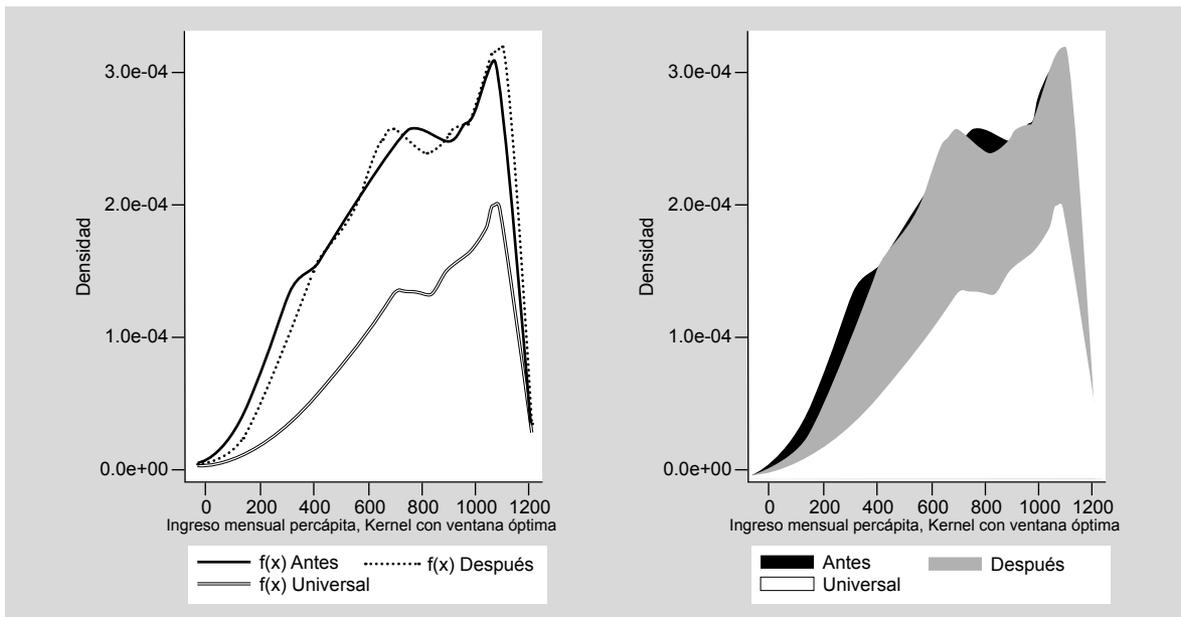
Al pasar a la densidad de pobreza patrimonial se concluye que Oportunidades tiene un impacto muy reducido para combatir la pobreza total, como se observa en la Gráfica 5.

Sobresalen los incrementos de la pobreza que previamente no aparecían al estimar las densidades previas, los cuales se ubican en los estratos por encima de los 550 y hasta los 1,600 pesos per cápita. En estos estratos la densidad de la distribución de pobres después de Oportunidades se ubica por encima de la densidad antes de transferencias, señal de exclusión a hogares que requerían el apoyo y no se les otorgó.

En contraste empírico, D'Ambrosio y Gradín (2003) evalúan similarmente a este trabajo de forma estática una aplicación de transferencias en el caso de España e Italia, y empleando

Gráfica 4

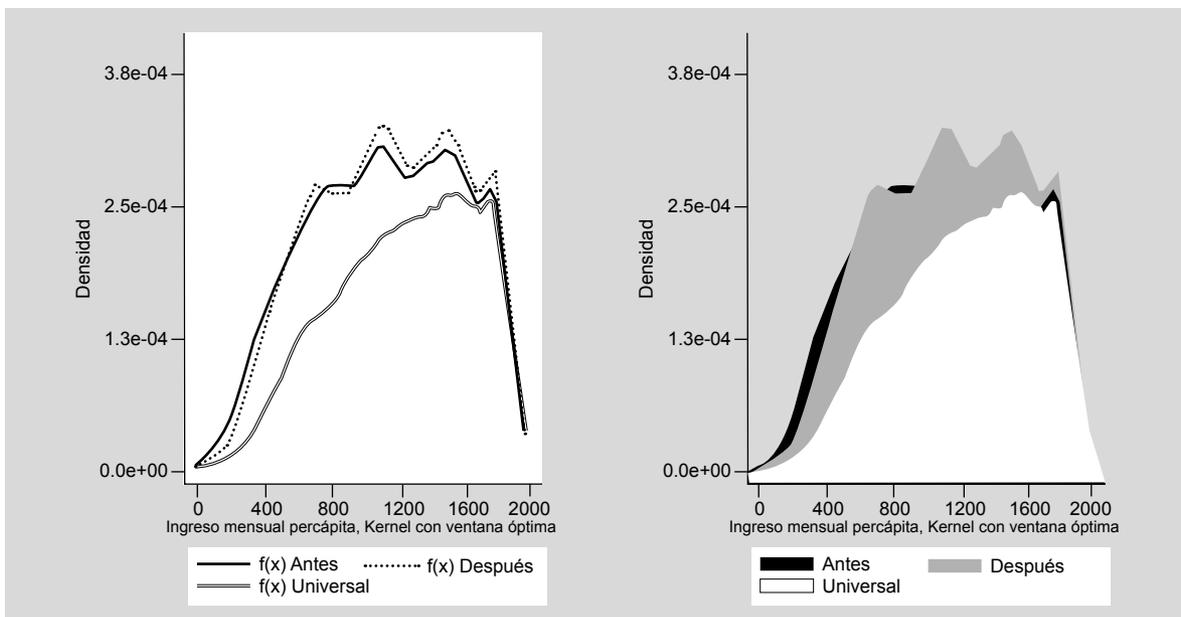
Densidad de la pobreza por capacidades en México y escenarios de transferencia en 2008



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de la ENIGH, 2008

Gráfica 5

Densidad de la pobreza por patrimonio en México y escenarios de transferencia en 2008



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de la ENIGH, 2008

funciones de densidad kernel demuestran que el problema de la exclusión infantil (de apoyos en transferencias monetarias) es mayor en Italia que en España, debido a que las mismas están más orientadas hacia las familias con miembros en la tercera edad que con la infancia. La evidencia de España e Italia, en conjunto con la encontrada en esta investigación, ponen de manifiesto que la focalización excesiva distorsiona el objetivo central del asistencialismo, que es precisamente apoyar a los individuos u hogares con recursos insuficientes.

La hipótesis de Beckerman (1979) nos indica que Oportunidades en el año 2008 para el caso mexicano presenta serios problemas de asignación con errores de focalización, que indica dos razones directas: 1) la asignación incorrecta en los tramos indicados para determinados grupos de hogares, y 2) montos insuficientes de los recursos para poder completar tanto la EV como la ERP del programa.

Costos y estrategias de política pública.

Es relevante mencionar que la transferencia universal no tiene el cometido de erradicar la pobreza *per se*, sino el de introducir el principio de equidad y la no exclusión en los apoyos otorgados de la población en situación de pobreza; sin embargo, la metodología aplicada en este estudio en conjunto con las expresiones (4a) y (4b) permiten dar una idea clara del esfuerzo económico y financiero requerido para combatir a la pobreza en el país. Por lo anterior a continuación se describen los costos de la aplicación de un programa universalista como estrategia de política social. El cuadro 2 presenta los costos de los programas aplicados en el 2008, considerando el monto ejercido en el mismo año por SEDESOL de 37 mil millones de pesos ejercidos (0.43% del PIB aproximadamente), se calcula que se requieren montos por el orden de un 3.13% del PIB en el caso de otorgar una transferencia universal en las condiciones establecidas en este estudio.

Los requerimientos financieros reales adicionales se estiman con el esquema actual de Oportunidades por el orden de 235,193.2 millones de pesos (2.75% del PIB), asumiendo que el umbral actual de pobreza patrimonial podría liberar de la pobreza a los hogares que la sufren y que de alguna forma fueron excluidos por la focalización; mientras que otorgando el monto máximo de forma universal sin exclusión de personas en pobreza representaría un monto de 267,805.3 millones de pesos, el 3.13% del PIB.

Cuadro 2
México. Individuos¹ en pobreza y costos de los programas considerando la microsimulación, 2008 (mdp)

Tipo de Pobreza	Sin Oportunidades	Con Oportunidades	Con Universal	Recurso adicional ²	% PIB	Recurso adicional ¹	% PIB
Alimentaria $\alpha=0$	21,702,780	20,059,600	8,802,750	14,465.9	0.17	39,823.9	0.47
Capacidades $\alpha=0$	29,278,480	27,998,080	14,884,650	36,382.9	0.43	75,087.3	0.88
Patrimonial $\alpha=0$	51,674,810	50,661,160	37,483,710	235,193.2	2.75	267,805.3	3.13

1 El total de individuos con factor de expansión de la encuesta es de 106.7 millones.

2 Se refiere al gasto social anual requerido adicional destinado a Oportunidades para eliminar la pobreza en su concepto.

3 Se refiere al gasto social anual requerido adicional destinado a Oportunidades en su esquema universal otorgando el monto máximo para eliminar la pobreza en su concepto.

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 1 y la base de datos de la ENIGH, 2008.

A las cantidades anteriores habría que sumar el monto ejercido por 37,000 millones, lo que constituiría un esfuerzo fiscal por el orden del 3.56% del PIB en ese mismo año, proporción superior a la estimada por Levy y Mercader-Prats (2003) para España de 1.7%, con la diferencia de que en aquél país ese monto cumpliría con todos los programas asistenciales que contempla su política social.

En otros puntos de discusión se debe de considerar que el costo de la cadena logística de los programas de asistencia social en México podría ser en ocasiones oneroso, con niveles de al menos el 5% del recurso para tal fin.

Conclusiones

Como resultado del ejercicio en este trabajo, se pone de manifiesto que en el caso de las transferencias otorgadas actualmente por el programa Oportunidades, éstas presentan un impacto apenas perceptible, con mejoras en los hogares que no son homogéneas. En cambio, con la aplicación universal del apoyo máximo dirigiéndolo sin distinción a todos los hogares e individuos en condición de pobreza, el impacto sería superior al ser proporcionales y más uniformes dentro de cada tipo de pobreza.

Con una transferencia universal otorgada a los pobres con el monto máximo actual que proporciona Oportunidades se observa una eficiencia de la reducción de la pobreza – ERP- mayor a la del esquema actual del programa, señal de mejor eficiencia en el combate a la pobreza, al mismo tiempo que se evita la problemática de cometer errores de exclusión o inclusión. Se observa que la asignación de las transferencias de Oportunidades produce errores de exclusión más serios al pasar de la pobreza alimentaria a la de capacidades, y por ser umbrales muy estrechos, debería haber un nuevo cálculo de los mismos, donde incluso debería de considerarse un enfoque de tipo multidimensional en la calidad de vida de las familias, de tal forma que no se produzcan cruces entre ambos tipos de pobreza y que dificulten más su asignación.

En torno a una aplicación universal de los recursos para el combate de la pobreza en México y su mayor impacto, esto es indiscutible; el problema es entonces su financiamiento, pues al tener que destinar el recurso considerado como única condición el que los hogares demuestren la insuficiencia de ingresos, implicaría una proporción de recursos por el orden del 3.13% del PIB, cantidad muy superior al 0.43% aproximado del ejercido en el año 2008.

El aumento del bienestar de los hogares no debería colocarse en plan mediático, lo que refleja la apenas perceptible influencia del Programa Oportunidades sobre la distribución del ingreso de los más necesitados. Entonces lo que apremia es una nueva forma de intervención de la política social que en términos reales se traduzca en un verdadero combate contra la pobreza en México, generando con ello las condiciones para la inserción exitosa de los pobres en un vivir mejor.

El papel de los programas de transferencias condicionadas dentro del universalismo básico

Oscar Alfonso Martínez Martínez

Claudia Campillo Toledano

Los gobiernos de los países en vías de desarrollo han adoptado como estrategia para mejorar las condiciones sociales de las personas que viven con los mayores niveles de marginación y rezago social la implementación de programas orientados a incrementar sus niveles de ingreso y de esta forma poder romper con el círculo intergeneracional de la pobreza. Los más utilizados han sido los denominados programas de transferencias, que se caracterizan por tener dos variantes: los programas condicionados y los no condicionados. En cuanto a los primeros –*Conditional Cash Transfers Programmes* (CCT)- tienen como característica que para recibir los recursos monetarios, las familias tienen que realizar actividades que por lo regular están encaminadas a la formación de capital humano. En el segundo tipo, a las personas beneficiadas no se les condiciona a realizar alguna actividad específica para que puedan recibir el dinero.

La historia de los CCT en América Latina es relativamente reciente, al ser implementados los denominados de primera generación en algunos países como Brasil (Programa Nacional de Bolsa Familia y el programa de Erradicação do Trabalho Infantil), México (PROGRESA-Oportunidades) y Nicaragua (Red de Protección Social), y posteriormente su uso se extendió a diversas partes del mundo. La mayoría de estos programas tratan de incidir en los aspectos considerados como primordiales en la superación de la pobreza: la educación, la salud y la alimentación, en su práctica en los países latinoamericanos, tienen componentes muy similares, por ejemplo, en el aspecto de educación consiste por lo regular en becas destinadas a niños y/o adolescentes, en efectivo o en especie para la adquisición de material escolar. Estos recursos están condicionados a que los niños se matriculen en la escuela y demuestren una asistencia regular (normalmente entre 80-85% del total de días de asistencia) (Rawlings y Rubio, 2003). En relación a los otros componentes, estos consisten por lo general en revisiones médicas, las cuales varían de un país a otro en cuanto a tiempo y tipo de asistencia, asimismo se les entrega algún complemento o suplemento alimenticio.

Una de las características principales de los CCT es otorgar una transferencia monetaria a las familias beneficiadas, el fundamento es que el ingreso es un importante instrumento para adquirir alimentos y herramientas necesarias para el funcionamiento de los hogares, de ahí que al proporcionar a las personas en condición de pobreza este recurso se busque reducir la pobreza y a largo plazo superar los factores que la originan.

En México, tanto como en el resto de los países latinoamericanos, el PROGRESA-Oportunidades, al igual que otros programas CCT, ha sido importante, debido a que ha logrado en contextos de extrema pobreza que el incremento en el índice de matrícula educativa, un mejoramiento importante en la prevención en salud así como a elevar el nivel de ingresos en las familias, lo que le ha permitido distribuir en sus necesidades más apremiantes.

A pesar de estos logros, la implementación de este tipo de programas ha enfrentado diversos obstáculos, debido a que se han presentado problemas en la focalización, que han resultado en la exclusión de contextos y personas, la no inclusión de niños dentro del hogar beneficiado; otros asuntos son los relacionados con la homogenización del monto de las

transferencias a nivel nacional, que no permite diferenciar la satisfacción diferencial de las necesidades de los hogares en los contextos urbanos y rurales, y el efecto nocivo de la presencia de las transferencias en el desgaste del tejido social, sólo por mencionar algunos.

El reto que enfrentan los programas de transferencias es evolucionar de un conjunto de programas focalizados hacia una política de bienestar social más integral de las distintas capas de la sociedad, bajo el enfoque de universalización básica. Es decir, se pretende que este nuevo esquema permita generar un piso mínimo de ingresos a las familias en las diversas etapas de su vida para hacer frente a los problemas macroeconómicos, sociales y naturales que se presenten.

Dentro de un esquema de universalismo básico, las transferencias deben dirigirse a los grupos más vulnerables de la sociedad como son los desempleados, los niños y/o jóvenes que estudian, así como los adultos mayores; garantizando de esta forma la inclusión social y equidad bajo una visión más universalista. El presente trabajo explora un primer acercamiento sobre la conveniencia y factibilidad de adoptar en México un modelo de universalismo básico y el papel que tendría un programa CCT como Oportunidades.

El documento se ha dividido en tres partes fundamentales; en la primera se muestran evidencias empíricas cuantitativas y cualitativas de la evaluación del programa Oportunidades en contextos urbanos, donde se puede observar que las transferencias tienen impactos substanciales en la pobreza y capital humano, pero que se han reducido a un sector específico de la población, por lo cual es importante pasar de un esquema focalizado a uno que sea universal. En la segunda parte se cuestiona el supuesto base sobre la que operan los programas de transferencias, pues consideran que existe un ingreso recurrente en el hogar, lo cual no siempre sucede, dada la precariedad del empleo y los salarios en México, por ello se presentan algunas pautas sobre las posibles formas en que las transferencias pueden funcionar en un esquema de políticas sociales universales. Finalmente, en la sección de conclusiones se exponen los retos que debe enfrentar el gobierno mexicano para la implementación de programas de transferencias monetarias con un carácter universalista, como un paso previo al establecimiento de políticas sociales universales.

Cuestionando a los programas de transferencias¹

El dinero que los CCT otorga es una “una transferencia en efectivo para un hogar calificado o para un individuo bajo un comportamiento condicionado” (De Janvry, 2006: 4), en otras palabras, es dinero en efectivo para los individuos que cumplen determinadas características o reglas de calificación, que casi siempre es pertenecer a un nivel de pobreza (por lo regular extrema) dentro de un área geográfica considerada de alta marginación.

Las transferencias son una inversión directa al interior de los hogares para que éstos la utilicen en gastos que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones materiales y sociales. Al respecto, Parker y Scott (2001: 11) señalan que su “objetivo final es reducir la pobreza (tanto en términos monetarios, como de desarrollo humano) en forma permanente”. Por su parte, Ayala (2006) menciona que sus objetivos centrales son contribuir al desarrollo del recurso humano mediante el cambio en el nivel de gastos en salud y educación de los grupos de

1 El estudio se realizó en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) integrada por los municipios de Apodaca, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina, Cadereyta de Jiménez, Juárez y García. Se utilizó una metodología multimétodos en dos etapas, la primera fue una investigación cualitativa donde se aplicaron entrevistas a profundidad a las titulares de programa y vocales del programa Oportunidades. La segunda, consistió en aplicar una encuesta, dirigida a los hogares beneficiarios (N= 12592), a través de un muestreo polietápico por conglomerados en dos etapas mediante la siguiente fórmula $N_0 = Z^2 pq/E^2$, donde la confiabilidad fue del 96% con un margen de error del 5%. Posteriormente, se seleccionaron de manera aleatoria las colonias donde se aplicaría el instrumento, buscando que fueran representativas de dicho conjunto, para lograrlo se asignó un número progresivo a las colonias donde estaba presente. Con estos datos se hizo una corrida de números aleatorios, el resultado determinó las posiciones las colonias donde se aplicó el instrumento.

ingreso más bajos, así como aumentar el consumo de comestibles. La transferencia, por tanto, “si bien busca impactar principalmente en los niños, tiene efectos positivos, de forma directa o indirecta, en el bienestar de los adultos” (Gutiérrez, *et al.*, 2004: 10), de tal forma que un hogar que las recibe por cualquiera de sus miembros experimenta un cambio en su poder adquisitivo.

Los CCT se fundamentan en la teoría de capital humano, la cual defiende la importancia de la inversión en los seres humanos como punto esencial en la mejoría de sus condiciones sociales y en el desarrollo de los países. Esta teoría sostiene que el capital humano es el conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos (Gleizes, 2000) que forman parte del ser humano y por tanto únicamente dura el tiempo de vida de la persona (Schultz, 1993), su finalidad es elevar su productividad la cual se traduce en ingresos para salir de la pobreza.

Las transferencias monetarias juegan un papel importante en la disminución de la pobreza, al crear un efecto inmediato en el ingreso del hogar, aumentando el gasto que realizan con los recursos adicionales, con la finalidad de que los pobres satisfagan sus necesidades inmediatas; esto permite a las familias comprar más y mejor calidad de alimento, lo que ha sido un factor importante para los hogares en regiones menos desarrolladas y entre las familias que tienen muchos niños (Ahmed, Kudat y Colasan, 2006).

Uno de los motivos principales para otorgar las transferencias es la escasez de dinero para solventar las necesidades más urgentes del hogar, por tanto, el recurso monetario que los CCT otorga, permite tener un mayor poder adquisitivo para escoger qué mercancías comprar (Gertler y Fernald, 2005). Bajo esa lógica, la transferencia se vuelve un importante medio para tener oportunidades, debido a que la falta de ingresos predispone claramente a llevar una vida pobre (Sen, 2000).

Es importante señalar que teóricamente las transferencias tienen una influencia directa en los gastos del hogar (sobre todo en los alimentarios y educativos), así como en la educación y salud, siempre y cuando el dinero se utilice para esta finalidad, y sobre todo que se complemente el ingreso existente en el hogar para que influya en áreas esenciales del capital humano. Así, se supone que los ingresos familiares, al sumarles las transferencias, logran un efecto directo en la economía de los hogares y en áreas esenciales del desarrollo humano de sus miembros sin importar la edad ni su rol al interior del mismo. Por tanto, estos recursos pueden cambiar el nivel absoluto de ingresos de los hogares así como mejorar el gasto en necesidades esenciales, tales como alimentos, educación (Escobar y González de la Rocha, 2004) entre otros.

Si analizamos ese primer aspecto relativo a los gastos del hogar, podemos encontrar que no siempre las transferencias son invertidas en los rubros esperados por los planeadores de política social, debido a la libertad que los individuos tienen para gastar el dinero, es decir que podrían ser usadas de diversas maneras, pues los beneficiarios del programa son personas pobres que rara vez llevan una contabilidad especial sobre el tipo de dinero que ingresa en el hogar, por lo que el dinero del programa se invierte de acuerdo a las necesidades más apremiantes de la familia. Al considerarse la posibilidad de que la transferencia no sea invertida adecuadamente, cambia de manera radical la concepción de los efectos que ésta puede tener en el desarrollo humano; al respecto se realizó un ejercicio de evaluación de las transferencias en un área urbana del norte de México, los resultados se detallan a continuación.

Un primer hallazgo es referente al uso de los hogares del recurso monetario del Programa Oportunidades. Según los informantes, el dinero fue utilizado principalmente en los gastos educativos. Específicamente al realizar el análisis de los datos con un modelo de regresión, se encontró que la transferencia explicaba solamente el 15.1% de los gastos de los hogares realizados en relación con la educación de los hijos. Los hallazgos anteriores permiten señalar que las

transferencias tienen un impacto estadísticamente significativo en la educación, al permitirles a los hogares tener recursos para solventar los gastos generados por sus hijos que estudian. Para lograr una mejor comprensión de los motivos de los hogares en las decisiones de inversión, se realizó una investigación cualitativa, con entrevistas a profundidad a algunos beneficiarios. Al preguntarles en qué habían aplicado las transferencias, lo primero que dijeron fue lo siguiente:

Lo hemos utilizado para la escuela de las chamacas, para libretas... (E/02)

En la inscripción de la niña porque en la escuela ya no se esperaron, lo que sobró le compramos unos zapatos al niño. (E/01)

Le compré ropa porque no tenía, la mochila y zapatos del uniforme... (E/04)

Las evidencias cuantitativas y cualitativas mostraron que en los gastos educativos es donde más se ha utilizado la transferencia, lo que refleja la importancia que tienen las becas, tanto para mantener baja la deserción así como para solventar los gastos que se originan al asistir a la escuela. A pesar de que la transferencia es importante para la educación, se detectaron diversos problemas, como los siguientes: el programa beca únicamente ciertos niveles de estudio (tercer año de educación básica a tercero de preparatoria), dejando fuera diversos grados escolares, lo que genera una primera exclusión de niños y jóvenes que estudian.

Por otro lado, dentro de algunos de los hogares beneficiados se encontraron casos de niños que no reciben beca aun cuando cumplen con los requisitos y los hogares no rebasan el tope máximo que una familia puede recibir, lo que genera un segundo tipo de exclusión. En casos como el anterior, los padres han decidido que la transferencia se distribuya al interior del hogar entre los hijos que estudian, independientemente que sean o no beneficiarios de la beca, lo cual aminora el efecto que pueden tener en este rubro.

En la libertad que tienen los hogares para gastar el dinero, se encontró también que la transferencia había sido utilizada en gastos indirectos², específicamente para los pagos de luz eléctrica, gas, agua y renta en algunos casos, sobre todo cuando estaban a punto de vencerse los recibos. Desde la perspectiva de las beneficiarias, la transferencia les había ayudado a salir adelante en cuanto a estos gastos, sobre todo fue más significativa cuando el hogar era monoparental, el jefe del hogar estaba desempleado o el número de personas en la unidad doméstica superaba las cinco personas y el único que trabajaba el padre. Lo anterior refleja la vulnerabilidad de ciertos tipos de hogares y su necesidad de cubrir diversos gastos, asimismo nos muestra cómo las transferencias, aun cuando no se invierten en educación o alimentación, están permitiendo el sostenimiento de las familias en áreas que son necesarias para su funcionamiento.

En referencia a los gastos alimentarios, que es uno de los principales rubros a los cuales se deben de destinar las transferencias, los resultados de la regresión lineal señalan que la transferencia explica el 1.8% de este gasto. Esta evidencia muestra que los hogares han utilizado el dinero para dicho rubro, pero el impacto al interior de los hogares no es significativo. Este fenómeno se explica por la utilización de la transferencia en otros gastos, como se presentó anteriormente; por tanto, la mayor parte de las erogaciones por alimentos se solventan con el ingreso del jefe del hogar, de los demás miembros que trabajan así como por otros ingresos monetarios y no monetarios. Sin embargo, resulta pertinente explorar la estructura del gasto alimentario de los hogares desde una perspectiva cualitativa; para ello se incluyó una batería de preguntas como “¿qué alimentos han adquirido con el dinero de las transferencias?” y si “¿han podido incluir más frutas, verduras y carnes o incorporar a sus dietas nuevos alimentos con el dinero del programa?”.

2 Los gastos indirectos son todas las erogaciones que un hogar realiza en diversos productos y/o servicios, distintos a educación y alimentación.

Los hallazgos de las interrogantes anteriores son relevantes, pues las expresiones de las beneficiarias muestran que aún al sumar el dinero de las transferencias a los ingresos los hogares no pudieron incorporar nuevos alimentos. Sin embargo, mantenían la misma cantidad y calidad de alimentos antes y después de recibir las transferencias; lo anterior se explica por el tipo de pobreza que se experimenta en el área urbana de estudio, la cual es de tipo patrimonial. El tipo de pobreza impacta directamente en la distribución de los recursos monetarios, lo que explica que los beneficiarios, al estar clasificados como personas con pobreza de capacidades y sobre todo patrimonial, puedan mantener el nivel alimentario y distribuir las transferencias en gastos educativos e indirectos.

Probablemente una mayor transferencia podría impactar en la estructura de los gastos de alimentación, como ha sucedido con los hogares de pobreza extrema, pues estos últimos no sólo necesitan de las transferencias para mejorar su alimentación, sino para solventar la educación de sus hijos, así como para otros gastos apremiantes del hogar.

En cuanto a educación, los hallazgos de este estudio son congruentes con los resultados de diversas evaluaciones, en las que se encontró que a nivel primaria, antes de la intervención del Programa, las tasas de inscripción a la escuela primaria ya eran muy altas, debido a que los índices de inscripción a ese nivel en México son de alrededor de 93% (Coady, 2000), por lo que puede afirmarse que el Programa Oportunidades no logró en términos absolutos un cambio radical en la inscripción en ese nivel. En esa misma postura, Parker (2004) encontró que ya no existen efectos significativos sobre el crecimiento de la matrícula de nivel primaria en zonas rurales ni urbanas. Es por ello que antes de la intervención en el contexto de estudio, la matriculación era alta (81%), pero estaba representada principalmente por los niveles básico y medio básico, que es donde se concentra el mayor porcentaje de la población en edad escolar, pero tendía a disminuir drásticamente al pasar de la secundaria al nivel medio superior o durante el transcurso de los estudios del mismo.

Una vez que las familias recibieron las transferencias, se encontró que la matrícula de inscripción se mantenía sin deserción hasta nivel medio básico, pero no como resultado del Programa, sino porque así era desde antes de su implementación. Los jóvenes tendieron a dejar los estudios, independientemente de su estatus de becado o no, por lo que se puede afirmar que el nivel medio superior es el punto más vulnerable de deserción escolar, y que ésta se incrementó a 14.3% respecto a los niveles de deserción antes de la intervención de las transferencias; lo que contradice las expectativas en cuanto a la generación de cambios importantes en este rubro. Al realizar la pregunta a los informantes “¿Cuál era el motivo que los llevaba a desertar del nivel medio superior?”, el 84.2% mencionó que era la falta de dinero.

Lo anterior nos conduce a dos conclusiones, primero, aun siendo becados, los jóvenes desertan de la escuela al llegar a la preparatoria, debido a la fragilidad que los hogares tienen en términos de ingresos, esto se encontró especialmente en los hogares monoparentales, así como en aquellos cuyo jefe del hogar se encontraba desempleado o existía gran dependencia económica por hijos más chicos que estudiaban. Segundo, porque el monto de las transferencias no les resultó atractivo, pues aparte que es bimestral, éste representaba poco menos de lo que se gana como sueldo mínimo en la zona geográfica en estudio.

En cuanto a la reincorporación de jóvenes a la escuela a partir de que los hogares recibían las transferencias, se encontró, después de correr una regresión lineal, que las transferencias influyen en 2% al retorno escolar, de ahí que se afirme que su efecto fue casi nulo, pues únicamente el 6% de los jóvenes en edad escolar que habían desertado antes de la intervención del Programa regresaron a estudiar. Lo anterior se explica por el costo de oportunidad en cada contexto para encontrar un trabajo, lo que lleva a decidir por el mercado laboral y no recibir la beca.

Los motivos anteriores, expresados por los miembros de los hogares beneficiados, se explican por los problemas derivados de la pobreza, que orillan a los padres a buscar soluciones a corto plazo y el monto de la beca no resulta suficiente para ello; desde su perspectiva, los jóvenes prefieren seguir trabajando y no mirar a futuro los beneficios económicos que pueden obtener si estudian. Asimismo, el estudiar representa un costo para el hogar. Aunque los hijos obtengan beca, los gastos que se generan por regresar a la escuela son altos y cubiertos en su mayoría por todos sus miembros; en este sentido, habría que examinar la conveniencia de aumentar los montos de las becas en este nivel escolar.

Los aspectos analizados en los párrafos precedentes nos conducen a señalar que es importante la existencia de una transferencia al interior del hogar que permita la estabilidad económica de sus miembros y con ello evitar la deserción escolar de los jóvenes al llegar al nivel medio superior. De esta forma se podría evitar que dejen de estudiar por cuestiones monetarias ya que revertir la deserción es difícil cuando los jóvenes pasan más tiempo dentro de la vida laboral. De ahí que sea importante que las transferencias se constituyan en apoyos que no signifiquen pérdida de ingresos a los hogares con hijos en edad escolar cuando éstos dejen el trabajo y de dediquen a estudiar; de esta forma se preverá que la familia no quede vulnerable al dejar de percibir un ingreso.

En relación a la salud, las transferencias pueden incrementarla considerablemente, sobre todo en los niños, si se considera que la primera causa de la deficiente salud infantil es la restricción económica enfrentada por los padres, por tanto el apoyo en dinero permite a los padres evitar este problema (Gertler, 2000). Los hallazgos de la investigación muestran que la transferencia está influyendo al cambiar el patrón de asistencias al médico. Los datos señalan un cambio radical no sólo en la asistencia, sino principalmente en el tipo de consulta a que acuden los beneficiarios a partir de recibir los recursos, de tal forma que ha contribuido al establecimiento de una conciencia sobre la prevención de enfermedades.

El Oportunidades está cambiando de manera indirecta la actitud de los beneficiarios hacia una cultura de prevención de enfermedades, esto se puede corroborar con la menor asistencia a los servicios de salud en casos de enfermedades repentinas. El efecto preventivo se ha logrado en periodos relativamente menores a los esperados, debido a que los beneficiarios están asistiendo a consultas de manera voluntaria, no cada seis meses, sino en forma mensual o bimestral, principalmente.

La transferencia tuvo impactos significativos en la salud de los hogares beneficiarios en relación a la situación previa donde no recibían dicho recurso. Al realizar un análisis separado de los datos sobre los beneficios encontrados por las consultas y los talleres de salud, se halló que por medio de las primeras se había disminuido el número de días que se reportaron enfermos en un año, adicionalmente se encontró que en las últimas cuatro semanas previas a la encuesta, el 91.77% de los beneficiarios no presentaron algún tipo de enfermedad. En cuanto a los talleres de salud, el 90.2% de las titulares de los hogares dijo que éstas le han ayudado bastante a la salud de los miembros de su hogar, 8.6% poco y 1.2% nada.

Los resultados muestran que la mayoría considera que ha experimentado cambios importantes en la salud de su familia con los temas tratados en estas reuniones. Lo anterior tiene como consecuencia que al preguntar sobre su percepción sobre su estado de salud y el de su familia desde que asisten a las consultas y talleres, se obtuvo como resultado que el 80% dijo que era buena.

Los datos de la evaluación del Programa Oportunidades en el rubro de salud y educación nos llevan a concluir que hasta el momento las transferencias han tenido impactos significativos en el capital humano, aunque el monto de estos efectos no se ha cuantificado en su

totalidad, además de las externalidades reportadas en secciones anteriores sobre los problemas de operación. Adicionalmente a lo señalado, es pertinente comentar que existen errores de inclusión de un número significativo de hogares por no encontrarse en las zonas delimitadas como de alta marginación, así como los casos de hogares que tienen un nivel de ingresos ligeramente superior a los criterios establecidos, lo que genera la exclusión de otro grupo importante de población al interior de las comunidades, dándose un proceso de priorización de pobres.

Ante esa situación es necesario analizar los mecanismos de focalización del Programa Oportunidades, ya que la inclusión de algunas unidades domésticas en comunidades marginadas está generando desgaste del tejido social debido a que el resto que comparte características similares son excluidas, afectando de esta forma las relaciones interpersonales y sociales al interior de la comunidad; esto tiene consecuencias negativas en la participación de todos los miembros de la comunidad en otras actividades sociales, políticas y económicas. Como menciona Lerner (1996), los programas focalizados no logran unir a las comunidades, sino más bien las dividen en tanto crean distinciones entre los que son beneficiados y los que no lo son. Escobar y González de la Rocha en esa misma temática, encontraron que:

En casi todas las localidades en estudio, se encontró una cantidad apreciable de hogares excluidos del programa cuyos ingresos domésticos eran, en términos generales, comparables o inferiores a los de hogares incluidos, dichos hogares no se distinguían tampoco por poseer mejores viviendas o menores índices de dependencia económica. (Escobar y González de la Rocha, 2002: 45)

En ese mismo sentido, la desigual selección de personas ha generado problemas entre las familias beneficiarias y las que no reciben el Programa, los conflictos también se han registrado entre colonias vecinas, que en ocasiones las separa una calle. Lo anterior lleva a señalar que a pesar de la complejidad de las técnicas estadísticas utilizadas para la selección de los beneficiarios, siempre existe la posibilidad de caer en el error tipo I y II, y que éste tiene consecuencias sociales importantes (Cogco y Martínez, 2008).

Al interior de los hogares también se han presentados problemas por la selección de beneficiarios, específicamente en lo que se refiere a las becas. En este estudio se reportaron problemas de inclusión de los hijos que estudian, aun cuando los montos de las transferencias no rebasan los topes máximos que una familia recibe, originando expresiones como las siguientes:

Tengo un niño que está en cuarto de primaria y mi hija que va a la prepa, se supone que me deben de dar hasta más por la de la prepa, pero la verdad yo no entiendo nada de esto todavía, porque a una señora le dan hasta \$3000 y nada más también tiene dos (E/04)

¿Entonces a la niña grande no le toca? ¿O le toca hasta que empiece la secundaria? (refiriéndose a su hija que esta en sexto de primaria), por qué a mi vecina sí le becaron a su hijo que estudia en el mismo grado que mi hija. (E/03)

¿Oiga que nada más a la niña que va a la secundaria le corresponde la beca? ¿Por qué a mis otros hijos no? Si ellos van bien en la escuela y no han reprobado ningún año..... ¿Cómo el hijo de mi comadre, que ha reprobado año, sí le dieron y van en el mismo año que mi otro hijo? (E/05)

Las expresiones anteriores dan muestra de los errores de inclusión al interior de los hogares. Esta situación también se ha encontrado en las comunidades entre vecinos porque algunos hogares reciben un monto mayor de apoyo por el Programa que otros hogares que tienen el mismo número de hijos en grados escolares similares. Lo anterior se ha traducido en

problemas entre los mismos beneficiarios del Programa y que finalmente ha generado lo que algunos teóricos denominan “el agravio comparativo”, que daña la confianza mutua y la formación de capital social precisamente en los países donde ambas son más necesitadas (Moreno, 2007: 13). La importancia de estos errores aumenta, pues a la exclusión social que viven los pobres, generada por los efectos del mercado laboral, los niveles bajos de escolaridad y la precariedad en las condiciones materiales de vida; se suma una doble exclusión debido a los errores de inclusión en el programa.

La focalización, que fue pensada como una estrategia temporal ante el desmantelamiento del Estado benefactor y sus limitaciones fiscales (Ocampo, 2008: 39-40), se ha convertido en una característica principal de los programas de asistencia social, lo que genera que estos últimos dependan de aquélla para su correcto funcionamiento. Un efecto perverso de esta situación, que opera en un sentido más amplio y pone en riesgo el logro de los objetivos de rompimiento de los círculos intergeneracionales de la pobreza, es el que algunos autores señalan al afirmar que la focalización tendría como consecuencia la estratificación (Román, 2003: 17) o la segmentación de la política social (Ocampo, 2008: 45), pues pone en serio riesgo la posibilidad de efectos redistributivos del ingreso y por consecuencia implica un impacto significativo en la superación de la pobreza a largo plazo en los países latinoamericanos.

En suma, la selectividad de personas para recibir las transferencias ha restringido de los beneficios sociales a diversas capas de la sociedad no solamente de la gente pobre, sino de las clases medias, las cuales cada vez son más vulnerables ante los diversos problemas macroeconómicos, pues sus niveles de ingreso son relativamente bajos (Ocampo, 2008: 47). Por ello en el siguiente apartado se presentan los argumentos en torno al papel que deben de tener las transferencias dentro de un modelo de política social como el propuesto por el universalismo básico (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006).

Las transferencias en un esquema universal

Al examinar el debate entre la focalización frente a la universalización de servicios como estrategia de política social, es inevitable reconocer el argumento de los defensores de la focalización cuando se refieren al impacto de los programas sociales: “aunque es cierto que una mayor selectividad implica un mejor efecto redistributivo, en realidad el impacto es limitado, pues los montos son relativamente modestos” (Ocampo, 2008: 49). Efectivamente, las limitaciones presupuestarias y la poca eficiencia en la entrega de los servicios sociales en los países latinoamericanos justifican el uso de esta estrategia. Sin embargo, también es cierto que “cuando hay más prestaciones selectivas para los pobres existe una menor probabilidad de que, con carácter finalista, la pobreza y las desigualdades sean reducidas” (Korpi y Palme, 1998), por lo que el esquema de programa de transferencias debe reevaluarse.

Es importante replantear las limitantes que tienen los programas focalizados, así como los impactos sociales que han tenido, y discutir las posibilidades reales de un proyecto que se oriente hacia la universalización de las transferencias, con la idea de que generaría una mejor redistribución de los recursos y una mayor equidad, pues “los programas focalizados que generan un mayor impacto son aquellos que se caracterizan precisamente por la ampliación de su cobertura; es decir por la tendencia a universalizar sus beneficios dentro de su población objetivo” (Ocampo, 2008:49). Valdría la pena pensar por un momento que en México el esquema focalizador de las transferencias se ha agotado, haciéndose necesario el extender los beneficios de los CCT más allá de las barreras de la focalización desde una perspectiva como el universalismo básico.

Las transferencias condicionadas y no condicionadas son utilizadas para el mejoramiento del bienestar social, ambos tipos teóricamente deben tener efectos en los hogares que viven en pobreza, al permitirles mayor poder adquisitivo para la compra de alimentos, medicinas, solvencia de diversos gastos y otros bienes. De igual forma influirán en el incremento del gasto de la familia, permitiéndoles asignar mayores recursos a la formación de capital humano (Gertler y Fernald, 2005). En ese sentido, los autores señalados mencionan que otras repercusiones de estos recursos son la interacción de los padres, provisión de experiencias de aprendizaje, elección de escuelas y cuidado de los niños, estabilidad del hogar, los cuales también apoyan al incremento del capital humano de la familia.

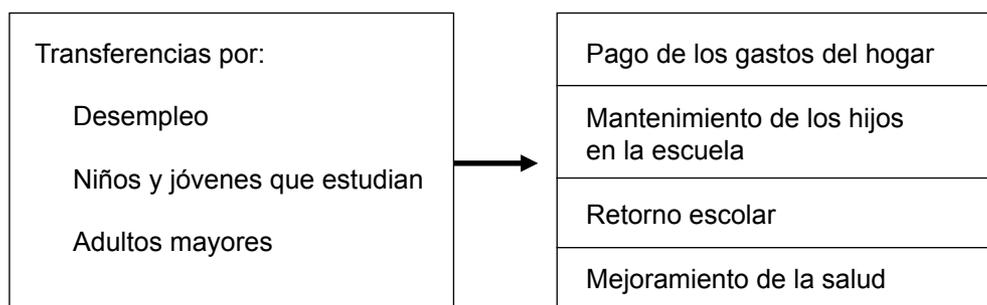
Los datos de la evaluación del Programa Oportunidades y la revisión teórica nos brindan argumentos para afirmar que las transferencias tienen impactos significativos tanto en la supervivencia de los hogares así como en el capital humano. Sin embargo, estos programas presuponen que en los hogares beneficiados existe un ingreso base, en la realidad no siempre cuentan con este ingreso, por lo que es necesario pensar en un modelo donde las condiciones son distintas. Los programas de transferencias parten del supuesto que los recursos de la transferencia, sumados al ingreso base del hogar, tienen repercusiones positivas en los tres factores principales que componen el capital humano (alimentos, mantenimiento de los hijos en la escuela y mejoramientos en la salud).

Lo anterior lleva a cuestionarse: ¿Qué sucede en los hogares donde el jefe de familia está desempleado, o no existe una pensión? De igual forma, ¿qué pasa con aquellas familias donde existen niños que no reciben becas por encontrarse fuera de las edades escolares que estos programas consideran ideales y donde el jefe de familia está desempleado o el ingreso del hogar es muy bajo? En pocas palabras, ¿son igualmente efectivas las transferencias cuando los hogares no cuentan con un ingreso mínimo que permita la subsistencia de las familias?

Los hogares que no tienen un ingreso base se enfrentan al problema que la transferencia no encuentra un piso mínimo de ingreso con el que pueda complementarse y mejorar las condiciones de vida de los miembros del hogar, convirtiéndose en los lugares más vulnerables a la pobreza; por tanto, las transferencias no tendrían el impacto esperado en el bienestar así como en la superación de la pobreza, además que estos recursos por sí solos no permiten la subsistencia del hogar debido a los bajos montos que otorgan, así como por la temporalidad con la que se entregan dichos recursos. Los hogares que se enfrentan a esta precariedad en el ingreso son los más proclives a que los jóvenes salgan de la escuela. En ese mismo sentido, los hijos que no estudiaban ven cómo sus posibilidades de retorno escolar se vuelven casi nulas. La evidencia muestra que, como estrategia para sobrevivir en los hogares, se tiende a disminuir la calidad y cantidad alimentaria, además de que el hogar experimenta un constante endeudamiento, que a la postre es imposible de pagar.

La precariedad del ingreso familiar, debido a los altibajos del mercado laboral en México, pone en entredicho la eficiencia del esquema de transferencias como único complemento de los ingresos familiares, lo que contribuye a la discusión acerca de la conveniencia de la adopción de un modelo de pensión de ciudadanía como lo propone Huber (2007) para el caso de los países latinoamericanos; sin embargo, es más factible pensar en la posibilidad de replantear el papel de las transferencias en un esquema más universal y no pensando únicamente en grupos focalizados, sino en las clases sociales medias y bajas, mediante un sistema de ingreso enfocado a tres grupos específicos (desempleados, niños y jóvenes que estudian y adultos mayores) que por sus características sociodemográficas son más vulnerables a los efectos de la pobreza, como muestra el siguiente modelo en la Gráfica 1.

Gráfica 1
Efectos de las transferencias de corte universal en el hogar



Fuente: elaboración propia

Como se observa en la Gráfica anterior, desde un planteamiento universal, las transferencias deben estar dirigidas a distintos grupos (pobres y no pobres), de tal forma que protejan al hogar ante diversas eventualidades como son los problemas de desempleo, las crisis económicas, desastres naturales, entre otros; de igual forma deben cubrir a las familias consideradas como de extrema pobreza como aquellas que no lo son, pero que tienen cualquiera de los tres grupos señalados. Bajo esta perspectiva, los programas de transferencias darían un giro hacia la esencia del universalismo básico, pues el Estado garantiza de esta forma el acceso a la renta de una forma homogénea (Filgueira, Molina Papadópulos y Tobar, 2006).

Una perspectiva universal de las transferencias, como aquí se plantea, tiene efectos importantes en la equidad entre las diversas clases sociales al no sectorizar los beneficios a un grupo determinado, al mismo tiempo que contribuye a la generación de ciudadanía, empoderamiento y además se garantiza el derecho al bienestar social por medio del ingreso, pues se parte del principio de equidad al promover una cultura pública de redistribución y solidaridad (Filgueira, et al., 2006). Esta perspectiva plantea un escenario donde se logra la reconstrucción del tejido social a nivel comunitario y entre las diversas clases sociales, y contribuye directamente a la formación de capital social, necesario para el logro del desarrollo social integral.

La importancia de incluir a un grupo como el de desempleados es fundamental, sobre todo cuando es el jefe del hogar. Si partimos de que la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural, debido a los problemas macroeconómicos a nivel nacional e internacional, resultado de las contracciones de los mercados de trabajo, o de que el tiempo que una persona tarda en lograr su inserción al mercado laboral se prolonga, el ingreso de la transferencia se vuelve esencial para el sostenimiento de un hogar, pues proporciona a la familia un piso básico mientras sus miembros encuentran empleo. La transferencia permitirá que los hogares puedan realizar sus gastos, sobre todo el alimentario, sin tener que sacrificar la dieta de la familia; asimismo el mantener a los hijos en la escuela, en especial a los que estudian nivel medio superior, que son los que tienden a desertar con mayor facilidad ante las crisis económica en el hogar. Adicionalmente, la existencia de la transferencia tendrá repercusiones en la salud, pues mediante el ingreso se podrá mantener la alimentación y acceder a servicios de salud con la posibilidad de contar con ingreso que le permita adquirir los medicamentos requeridos.

La transferencia dirigida a los niños y jóvenes que estudian, por medio de becas y apoyos para útiles escolares (como actualmente funciona el Programa Oportunidades), debe mantenerse, pero para que funcione de manera eficiente dentro de un esquema de universalismo básico se deben tener en cuenta tres requisitos esenciales:

- La transferencia debe estar dirigida a todo ese grupo sin importar nivel económico de sus padres, permitiendo la equidad entre este grupo y reduciendo la vulnerabilidad de estas personas al encontrarse en hogares que enfrenten algún problema de índole económico (desempleo o enfermedad del jefe de familia, alta dependencia económica por la cantidad miembros en el hogar).
- La segunda es que debe abarcar más grados escolares, de tal forma que cubra desde el inicio de los estudios de una persona (preescolar) hasta el nivel medio básico, de tal forma que cubra niveles educativos (preescolar y los primeros años de educación básica) que han estado desprotegidos y donde los gastos realizados por los hogares son casi iguales que en otros niveles.
- El tercer aspecto es que la transferencia debe ser inclusiva de todos los miembros del hogar en edad escolar, esto significa que todos los niños y jóvenes que estudian tienen derecho a esta transferencia; de esta forma se busca por una parte evitar la deserción sobre todo a nivel medio básico, que es el indicador más débil a nivel nacional, así como el retorno a estudiar de los jóvenes que habían dejado la escuela por problemas financieros, pues a través de esta transferencia se puede compensar el sueldo actual al cual ha renunciado y con ello no descompensar el ingreso familiar.

Siguiendo estos criterios, las transferencias en materia educativa deberán generar mayor equidad y estabilidad ante los problemas que enfrenta el hogar, permitiendo que los niños y jóvenes puedan seguir estudiando al tener derecho a un ingreso que les ayude con los gastos que se generan por esta actividad, en especial con los gastos educativos; además, como han mostrado los datos de la evaluación realizada al Programa Oportunidades, esto tendrá también efectos en la salud de los niños al tener recursos que les permitan la adquisición de medicinas y material necesario para su bienestar.

En lo que se refiere al grupo poblacional de los adultos mayores de 65 años y más, las transferencias deben operar sin importar su estatus económico, así como cuántos están en el mismo techo. Este ingreso permitirá ayudar a la economía del hogar, sobre todo en la compra de aparatos y equipo propios de las necesidades de salud en la vejez y en lo referente a la alimentación; en caso de que los adultos mayores vivan solos y reciban o no una pensión, la transferencia permitiría reducir los niveles de dependencia económica que existe con los familiares al tener un ingreso que les ayude a solventar los principales gastos del hogar sobre todo los alimentarios e indirectos (pago de luz, agua, gas entre otros); de igual forma podrá tener efectos substanciales en la salud al tener un ingreso que les permita adquirir las medicinas que son prioritarias en su bienestar.

Respecto a la operacionalización de un sistema universalista de transferencias, es importante incluir el debate acerca de la conveniencia de que este modelo se diseñe partiendo del otorgamiento de transferencias condicionadas o no. No se trata de discutir el modelo universalista desde la aproximación de los derechos de ciudadanía (Huber, 2007), o los derechos en las políticas sociales (Fernández, 2007), sin embargo, existe para el caso de México una particularidad de la operación de los programas sociales que está asociada con la construcción de la relación Estado-ciudadano: la desconfianza mutua.

Este fenómeno ha generado mecanismos cada vez más complejos y burocratizados de las formas que se otorgan los recursos provenientes del Estado, que lejos de hacer más ágiles las entregas se convierten en largos y desgastantes procesos. Sin embargo, la inexistencia de reglamentaciones para recibir la transferencia se convertiría en un obstáculo para el logro de los objetivos de las políticas y programas sociales que le dan origen,

mismas que han establecido como meta reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida e incrementar el capital humano.

Las transferencias, dentro de un esquema como el propuesto por el universalismo básico, pueden funcionar bajo ambas posturas: el recurso monetario puede ser condicionado para los casos de los desempleados y los jóvenes que estudian; para los primeros, el recurso se puede asignar si se comprueba que se está buscando trabajo o si el individuo se encuentra en capacitación; mientras que en cuanto a los estudiantes, se podría requerir comprobantes de la asistencia a la escuela y un rendimiento educativo adecuado. Las transferencias que pueden ser no condicionadas serían aquellas que se dirigen a los adultos mayores, ya que estos no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo (Isuani, 2006) debido a sus restricciones en condiciones físicas y de salud.

De manera preliminar, se propone considerar a las transferencias monetarias como el punto de partida para la implementación de un modelo de corte universalista básico. A lo largo de este apartado se ha examinado la conveniencia de universalizar las transferencias de manera específica a los grupos sociales más vulnerables a la pobreza, lo que implica modificar los criterios de focalización, donde se separe a la focalización de su referente geográfico, como actualmente se realiza en México, y se realice a partir de criterios sociodemográficos.

La propuesta es que el programa de transferencias debe dirigirse a tres grupos específicos (desempleados, niños y jóvenes que estudian y adultos mayores) de forma general, sin importar su nivel económico. Este criterio de focalización universal generará una reestructuración del tejido social así como mayor equidad en la distribución de los recursos, pero, sobre todo, contribuirá a la ruptura de los círculos intergeneracionales de la pobreza y contribuirá no solo a la generación de capital humano, sino además al fortalecimiento del capital social. En el siguiente apartado se presentan algunos de los retos que podrían enfrentarse ante una perspectiva integradora como la de corte del universalismo básico.

Conclusiones

El universalismo básico busca generar una política social inclusiva de todos los sectores de la población, en palabras de Filgueira, *et al.* (2006: 40), es una

Cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales.

La propuesta del universalismo básico consiste en que se genere un piso mínimo de bienestar para todos los ciudadanos. El ingreso es un elemento importante para la superación de la pobreza y la generación de bienestar, pues es el medio por el cual los hogares pueden adquirir alimentos y herramientas necesarias para el sostenimiento de sus miembros, de ahí que los programas de transferencias proporcionan a las personas en condición de marginación la oportunidad de solventar los gastos asociados a su sobrevivencia, así las transferencias representan una oportunidad para reducir la pobreza actual, mientras se invierte simultáneamente en el capital humano que la reduce a largo plazo (Hoddinott, 2006).

Como se mostró en la primera parte de este documento, las transferencias económicas permiten a los hogares solventar los gastos educativos, los gastos indirectos y alimentarios, ayudando a disminuir la pobreza y formar capital humano. A pesar de ello, el impacto de estos programas se ve disminuido por los problemas asociados a la focalización, lo cual ha

significado la selectividad entre los pobres, generando el desgaste del tejido social, además de ser inequitativo pues no hace partícipes de la distribución de los recursos a todos los miembros de la sociedad, sobre todo a las clases medias que han estado excluidas de los programas sociales desde la crisis del Estado benefactor y que son cada vez más vulnerables ante los problemas macroeconómicos. Bajo estas circunstancias, las transferencias bajo un esquema de universalización cobran una gran importancia, debido a que los programas focalizados han agotado su esquema al no lograr las metas establecidas.

El papel de las transferencias dentro del universalismo básico consistirá entonces en proporcionar un ingreso que permita el sostenimiento del hogar cuando el jefe de familia se encuentra desempleado, así como a dos grupos vulnerables de la población que son los niños y jóvenes que se encuentran estudiando y a los adultos mayores. La importancia de proporcionar la transferencia a estos grupos es que el hogar podrá realizar los gastos sobre todo los alimentarios y los de conservación, como son la luz, agua, gas, renta, mientras la situación de aquél se regulariza; de igual forma, no generaría la deserción de los hijos en la escuela y permitiría mantenerlos estudiando, independientemente del ciclo escolar en el que se encuentren.

El retorno escolar puede ser otro beneficio importante al tener una beca para todos los hijos de la escuela, lo cual permitiría a los hogares renunciar a los salarios actuales para que los hijos continúen estudiando. Finalmente, en el caso de salud se tendrá un efecto multiplicador porque se podrán adquirir las medicinas y materiales de curación necesarios. Es decir, partimos de la idea de que una de las grandes virtudes de las transferencias es que pueden ser utilizadas “como palanca para hacer que los sectores beneficiarios hagan uso de los programas sociales universales de educación y salud” (Ocampo, 2008: 49).

La evidencia empírica al analizar el efecto redistributivo del gasto público social en América Latina que presenta Ocampo (2008) señala que es posible que la paradoja de la redistribución que proponen Korpi y Palme (1998) funcione bajo un esquema universalista, por lo que sería posible que los efectos redistributivos del gasto público sean mucho mayores de lo que han sido actualmente bajo el esquema de focalización. Esto significaría que en un mediano plazo las políticas de atención a los grupos más vulnerables podrían lograr el objetivo de eliminar la inequidad en la distribución de la riqueza y el acceso a los servicios sociales esenciales, contribuyendo a la generación de capital humano y capital social necesarios para el desarrollo.

Coincidimos con la propuesta de Ocampo (2008) cuando se refiere a la necesidad de transitar a un esquema donde la focalización debe ser vista como un instrumento de la universalización, más que como un sustituto de ella (Ocampo, 2008: 59), pues de otra forma los esfuerzos gubernamentales serán infructuosos y los problemas asociados a la desigualdad económica y social serán cada vez más agudos.

QUINTA PARTE

Dimensión espacial del universalismo

La perspectiva territorial del *universalismo* en México

Rosa María Rubalcava

Las acciones que derivan de la política social en cualquier programa, universal o focalizado, tienen un referente territorial que se elige de manera directa, o bien queda determinado por la selección de las unidades sociales receptoras de dichas acciones. La tesis central de este artículo es que en México las decisiones relativas al territorio en los programas sociales se toman de manera más o menos arbitraria, sin justificar, y sin documentar los criterios aplicados. Esta posición se basa en mi propia experiencia de investigación socioespacial y de participación en el diseño de programas sociales federales; en cambio, los elementos referidos al *universalismo* son limitados y tomados de terceros.

El territorio en los programas sociales

Como punto de partida se examina el caso del *universalismo* a partir del libro *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina* (Molina, 2006a) y se corrobora que es muy débil el fundamento para las decisiones relativas a la base territorial de las políticas universales.

En el índice del libro no aparece el término *territorio*, y en los diversos artículos que integran la obra sólo se alude a él de manera muy general, según se advierte en las siguientes citas:

- “Aumentar las responsabilidades locales” (p. 29).
- “Invertir en determinadas áreas o regiones” (p. 34).
- “Identificación de regiones con determinadas características” (p. 303).
- “Relación de la pobreza con el lugar de residencia” (p. 334).
- “Identificar lugares de *poca necesidad y mayores recursos*” (p. 338).

El artículo que presenta el ejemplo de la educación en Brasil (Simões, 1996: 299) se refiere de modo específico a cinco regiones en el territorio: Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste, al parecer definidas con criterios político-administrativos, pero se utilizan sin examinar la pertinencia de esta subdivisión para las políticas universales que propone.

En México no hay una regionalización oficial que cubra la totalidad del país. Para los propósitos de diversas acciones y programas públicos se definen regiones específicas: agrícolas, industriales, fronterizas, cuencas, de biodiversidad, étnicas, etc., muchas veces efímeras; no obstante, cada estado de la República tiene su propia regionalización establecida en la legislación estatal. Si bien se han hecho intentos por llegar a acuerdos firmes definiendo líneas de acción con criterios surgidos de la planificación, o mediante políticas de ordenamiento territorial, no se ha logrado su permanencia en el tiempo. En cada sexenio, con el cambio de gobierno federal los programas también cambian, desaparecen, o surgen nuevos.

Puede afirmarse que en México las políticas sociales se dirigen “casi a ciegas” al territorio, por lo cual resultan necesariamente heterogéneas y fragmentadas.

- Los programas sociales en México se diseñan, como diría Gabriel Zaid, “bajo presión y a las carreras” (Zaid, 1979).
- Los programas sociales federales se subordinan (según testimonios de diversos actores clave) a las autoridades estatales y municipales (sin dejar de ello evidencia documental).

- Los programas sociales que se dirigen a personas, hogares u otros grupos sociales llegan a su población objetivo por una “entrada territorial” que rápidamente se desvanece.
- Lo mismo puede decirse de los programas territorialmente *focalizados*.

Una limitación muy importante para incorporar al territorio en el diseño de programas sociales en México es que la información oficial disponible es la registrada en los censos. Como referente geográfico para la población se usan las *unidades político-administrativas* en que se subdivide el territorio (INEGI, 2001: 521 y 524):

- Entidad federativa (son 31 y un Distrito Federal)
- Municipio (son 2, 454, con las 16 delegaciones del Distrito Federal)

Los municipios son divisiones político-administrativas de las entidades federativas.

También se emplean como identificadores geográficos tres tipos de unidades territoriales que por no estar definidas en el marco jurídico pueden considerarse como *unidades estadísticas*: localidades, áreas geoestadísticas básicas (*ageb's*) y manzanas.

Las unidades estadísticas que registra el cuestionario censal utilizado en el año 2000 para el levantamiento de la información se definen en la fuente citada como sigue:

- *Localidad*. Todo lugar ocupado por una o más viviendas habitadas. Este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre.
- *Localidad Rural*. Localidad con menos de 2,500 habitantes¹.
- *Localidad Urbana*. INEGI con 2,500 habitantes o más².
- *Área Geoestadística Básica (ageb)*. *Urbana* entre 1 y 50 manzanas en localidades urbanas; *Rural* hasta 10,000 ha y un conjunto de localidades rurales.
- *Manzana* (área en *ageb urbana*, delimitada por calles y avenidas).
- *Segmento* (no se define).

Hasta el momento, a pesar de que los Sistemas de Información Geográfica (SIG) están ampliamente difundidos, varias de las dependencias y organismos públicos que acopian en sus registros administrativos información relevante para ser considerada en el diseño de programas sociales utilizan claves de referencia territorial propias, lo que dificulta integrar lo pertinente de dichos acervos a bases generales de datos georreferenciados con el fin de efectuar análisis sincrónicos y diacrónicos para fundamentar las decisiones de política.

Una cuestión a la que en México no se ha dado la importancia que merece son los conflictos limítrofes que cada cierto tiempo afloran en el territorio nacional; en ocasiones de modo violento. Los desacuerdos surgen entre entidades federativas, entre municipios (involucrando a una o más entidades), o entre localidades.³ En la base están indefiniciones territoriales que pueden rastrearse hasta en la misma Carta Magna.

Sobre la extensión y límites de cada entidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

- Artículo 45. Los estados de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974).

1 CONAPO y CONEVAL consideran rural a una localidad con menos de 15,000 habitantes.

2 CONAPO y CONEVAL consideran urbana a una localidad con 15,000 habitantes o más.

3 Las *ageb's* están libres de estos conflictos por ser unidades estadísticas cuyos límites territoriales se fijan a conveniencia del INEGI. Los pobladores no conocen en qué *ageb* residen.

- Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005).

La situación hasta el momento muestra que sí hay dificultades y que al parecer los *convenios amistosos* no han producido los arreglos que el legislador esperaba.

Sólo para ejemplificar proponemos revisar las evidencias siguientes:

- Recurrentes problemas de frontera entre entidades. Por ejemplo: Durango y Zacatecas; Jalisco y Colima; D.F. y Estado de México.
- Problemas limítrofes reiterados entre municipios. Por ejemplo, en el Estado de México: “Acolman y Ecatepec firmaron un convenio mediante el cual se podrá realizar la obra de introducción de drenaje sanitario y conexión de descargas en las colonias ‘Ampliación Los Ángeles’ y ‘Lázaro Cárdenas’, en una zona en conflicto por límites territoriales. Dichas comunidades se mantienen desde hace 20 años sin red de drenaje y conexión por los problemas limítrofes” (Salinas, 2007).
- Subdivisiones municipales para la creación de nuevos municipios; por ejemplo, en 2008, Tulum y Bacalar en Q. Roo. Estas subdivisiones se hacen en ocasiones sin el consentimiento del gobierno, ni de la población, de los municipios a los que se reduce territorio.

El conocimiento de los patrones de distribución de la población en el territorio

La redefinición de las unidades estadísticas que efectúa periódicamente el INEGI crea dificultades a los estudios sobre poblamiento y diferenciación socioespacial. El Consejo Nacional de Población comparó las localidades registradas por el Censo censal de 1995 (198,430⁴) con las de 1990 (169,882), tarea efectuada “comparando las bases de datos respectivas (Integración Territorial -ITER- del INEGI) por medio de tres identificadores: clave, nombre y coordenadas”. El resultado fue de 124,193 localidades con correspondencia 1990-1995. Empero, indica el estudio, “como la base de datos de 1995 no identifica a las que surgieron en el quinquenio, las 74,237 localidades ‘sin correspondencia’ pueden ser nuevas, o bien presentar diferencias en alguno de los tres identificadores mencionados” (CONAPO, 1998: 76).

Otro caso que enfrenta esas dificultades es un estudio comparativo de las cuatro zonas metropolitanas más importantes de México que elaboró una estratificación para analizar la división social del espacio (Rubalcava y Scheingart, 2000). Al ampliar el periodo de análisis de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) para cubrir seis cortes temporales (cinco décadas, de 1950 a 2000), se encontró que el organismo oficial a cargo de los censos (INEGI) llevó a cabo cambios de definición que acarrearán consecuencias serias para la investigación. Por ejemplo, en el Censo del año 2000, el Instituto incluyó en la ZMCM a municipios que no cumplían con los criterios que venía utilizando para considerarlos parte de la conurbación (principalmente un número mínimo de habitantes), lo que casi duplicó el número de las unidades político-administrativas que conforman la Metrópoli, alterando conceptualmente el fenómeno bajo análisis. Por otra parte, hubo redefinición de las *ageb's* de manera que muchas no pueden empatarse por clave con las definidas en 1990; asimismo se ajustó el área de algunas *ageb* para incluir sólo la parte construida, reduciendo su superficie. Para efectuar las comparaciones diacrónicas hace falta utilizar los SIG's, superponiendo superficies, procedimiento

4 Este número no incluye las 2,708 localidades de Chiapas que no fueron censadas en 1995 debido al conflicto indígena.

que además de laborioso obliga a introducir elementos visuales de juicio para resolver algunas indeterminaciones en el proceso de empate.

En la localización espacial de la población han influido diversos cambios demográficos que obligadamente tienen que tomarse en cuenta al proponer programas sociales, por su incidencia en la condición socioeconómica de las localidades y los hogares. Entre las más relevantes están:

- Migración a Estados Unidos (acentuada desde los 60). Las cifras de los mexicanos que dejaron el país para residir de manera permanente en Estados Unidos en la década de los 90 fueron 300 mil al año; y durante el lustro 2000-2005, 577 mil anuales. Hay que tener presente que en E.U. residen 8.5 millones de nacidos en México y 13 millones de estadounidenses de origen mexicano.
- Migración interna. En el quinquenio 2000-2005 cambiaron de entidad federativa de residencia en México 2,700,000 personas.
- Concentración de la población en cuatro zonas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-Tlaxcala) con 27,280,436 habitantes en 2005 (28.2% de la población total de México).
- Un gran número de localidades pequeñas y aisladas, dispersas por todo el territorio y en proceso continuo de formación.

La confrontación efectuada a partir de las 63 mil localidades *pequeñas y aisladas* (menos de 500 habitantes, fuera del área de influencia de las ciudades que integran el conjunto urbano nacional, y a más de 3 km. de un camino pavimentado) que había en 1995 detectó que en 1990 sólo existían 40 mil, por lo que 23 mil surgieron en el lustro considerado. Este trabajo puso en evidencia que la población se asienta en el territorio abandonando muchas veces su localidad anterior por falta de tierra, de agua, o bien por pobreza o conflictos, haciendo surgir nuevas localidades.

El *universalismo* debe prestar atención especial tanto a la concentración de la población como a su dispersión para identificar regiones y poblaciones objetivo. En el caso de programas universales urbanos hay que considerar que la concentración de población en la ciudad de México es muy acentuada. La ZMCM tiene el mismo número de habitantes que las once ciudades que le siguen en tamaño, lo que significa que cualquier programa universal para esta ciudad requiere considerables recursos operativos y de presupuesto (a la fecha ya opera una transferencia monetaria incondicional para la población de 70 años o más).

En cambio, según el Censo de 2005, las localidades con menos de 500 habitantes son 170,544, con una población total de 10,330,731 personas (CONAPO, 2007b); muchas de estas localidades, como ya se vio, presentan condiciones de aislamiento que dificultan cualquier intento de poner en marcha programas universales. De ellas, las que el INEGI califica como *confidenciales* por tener menos de tres viviendas, quedan sin lugar a dudas excluidas de cualquier programa social. De acuerdo con el CONAPO, estas localidades son 83,161 y en ellas hay 454,500 habitantes (en la década anterior fueron poco más de 94 mil las localidades *confidenciales*).

Como muestra de la heterogeneidad que caracteriza a las unidades estadísticas llamadas *localidades*, el estudio citado del CONAPO encontró, aunque parece paradójico, que algunas de las que sólo tienen una o dos viviendas pertenecen a zonas metropolitanas (13,951 localidades en 1995) (CONAPO, 1998: 73).

No obstante la información estadística de las localidades, a pesar de ser limitada, ofrece oportunidades inmejorables para examinar en profundidad algunas características sociales de los municipios. Un ejemplo de este potencial es el uso del índice de marginación por localidad que actualiza el CONAPO cada vez que se levanta un nuevo censo. Con la marginación calculada con la información censal del año 2000 (CONAPO, 2002), se llevó a cabo un estudio en

el estado de Guanajuato con el propósito de identificar las zonas en mayor abandono. Dado que el índice de marginación se refiere al territorio, aquellos municipios con más de un 80% de su población asentada en localidades de marginación “muy alta” o “alta” en 2000 fueron calificados como *municipios socialmente segregados* (Rubalcava y Murillo, 2006: 27) con el fin de examinar en ellos las transferencias monetarias del Programa Oportunidades.

Municipios socialmente segregados en Guanajuato:

Atarjea, Jerécuaro, San Diego de la Unión, Tierra Blanca, Victoria y Xichu.

La localización de estos municipios en el territorio estatal muestra el efecto, que también parece poco estudiado, de rezago socioeconómico de un municipio por estar ubicado en los límites con la parte pobre de otra entidad. Los seis municipios *socialmente segregados* de Guanajuato presentan esta característica. San Diego de la Unión se encuentran al Norte del estado, en el límite con la región más pobre de San Luis Potosí; Jerécuaro en el Sur, colindando con Michoacán; en el extremo Noreste del estado de Guanajuato se localizan Atarjea, Tierra Blanca y Xichú, en el límite con una de las zonas con mayor marginación de Querétaro; y, por último, Victoria también en el Noreste, sin frontera con Querétaro pero colindante con Tierra Blanca y Xichú. También se advierte el efecto, éste sí más conocido, de localización en las partes elevadas de la sierra (es el caso de Xichú). La situación de marginación de las localidades de estos municipios coincide con diversos indicadores desfavorables de emigración, pobreza y rezago económico que han encontrado algunos estudios etnográficos realizados en estas áreas (Estrada, 2007).

La trascendencia de estos hallazgos para los programas sociales no será desarrollada en este trabajo. Baste con reportar que utilizando la base de datos de los hogares pobres rurales de Guanajuato que están recibiendo alguna transferencia monetaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en los seis municipios *segregados*, seleccionamos aquellos en que el sostén económico principal de la unidad doméstica es una mujer; los llamamos *Hogares con jefatura económica femenina*, y los destacamos porque en la investigación de campo habíamos detectado varios indicios de exclusión en relación con el Programa.

Para mostrar la selectividad mencionada en los seis municipios segregados del estado de Guanajuato veremos sólo un ejemplo. En los hogares rurales pobres incluidos en el Programa se observa que en aquellos con jefatura económica femenina, un 47.4% tienen niñas, niños o jóvenes en edad de asistir a la escuela; si la jefatura económica es de un varón, son 64.3% los hogares con esa característica. La diferencia en cuántos de estos hogares reciben transferencias monetarias por becas de Oportunidades es notable; en los que tienen jefa económica sólo 36.8%, mientras que en sus contrapartes masculinas, 55.5%. Más allá de las posibles razones que en los hechos excluyen a las mujeres (por ejemplo, las mujeres que trabajan están ausentes cuando se efectúa el levantamiento de información para el Programa, o no pueden cumplir con las corresponsabilidades que condicionan las transferencias), la exclusión principal en relación con las becas se debe a que sus hijos ya no asisten a la escuela, porque con frecuencia trabajan para ayudar a la economía del hogar.

En este punto es importante subrayar que en los hogares pobres las desventajas asociadas al territorio se acumulan con las relativas a su condición social, demográfica y económica, como lo mostró un trabajo de investigación realizado para evaluar cualitativamente al Programa Oportunidades (González de la Rocha, 2006b).

El análisis de los seis municipios *socialmente segregados* de Guanajuato muestra que este hallazgo se acentúa en los hogares con jefatura económica femenina porque enfrentan, además, diversas discriminaciones de género tanto en el ámbito laboral como en el entorno social.

Una medida de cautela, si se quiere llevar el *universalismo* a las zonas más abandonadas del territorio, es tener respuesta ante las visiones que con una concepción estrecha de lo social proponen acercarse a “un tema relativamente poco estudiado, a saber, el condicionamiento mutuo entre la dispersión poblacional y las políticas públicas”, y sugieren “obtener, examinando los costos de la extrema dispersión, algún indicio del tamaño mínimo eficiente de una localidad” para reducir la dispersión poblacional. Desde esa perspectiva se afirma que:

Puede pensarse en dotar a cada localidad de escuela y clínica, así como servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad, sin importar los costos. Sin embargo ante lo dispendioso de esta estrategia, conviene identificar los factores que inducen la dispersión poblacional, en especial los que provienen de distorsiones creadas por las propias políticas públicas, para intentar corregirlos y así impulsar una distribución más racional de la población en el territorio del país. (Dávila y Levy, 1999: 371).

Estas posiciones evidencian la urgencia de un *universalismo básico* que privilegie la dimensión social de los procesos de ocupación del espacio.

El desorden de los programas sociales en México: un aviso para el universalismo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue creado el año 2007, en cumplimiento a lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social, con el propósito de poner orden en “la diversidad de programas sociales federales que se diseñan sin claridad de metas, con dificultades para cuantificar la población potencial y la población objetivo, se llevan a la práctica faltos de coordinación, y operan sin medir sistemáticamente sus resultados” (CONEVAL, 2008).

El informe rendido por el Consejo en 2008 permite concluir que cualquier intento serio por promover el *universalismo en México* debe tomar en cuenta los señalamientos que presenta el documento respecto a los programas evaluados. Las más relevantes para el *universalismo* en México son:

- En relación con el aislamiento y el rezago social:
 - Los mayores rezagos sociales se concentran en el Sur-Sureste y zonas serranas del país (p. 51).
 - La política social deberá considerar el problema de las dificultades de acceso a las localidades aisladas y dispersas (p. 51).
- La medición denominada rezago social que propone este consejo de evaluación capta en parte el aislamiento de las localidades señalado al inicio:
 - Localidades con grado de rezago social alto están, en promedio, a 10.5 km de distancia de la carretera pavimentada más cercana (p. 53).
 - Localidades con un índice de rezago social muy alto están, en promedio, a 16.9 km de la carretera pavimentada más cercana (p. 53).
 - No hay información para calcular el rezago de las localidades consideradas confidenciales (menos de 3 viviendas).
 - El reto de política social es muy grande: la población con mayor incidencia de pobreza y rezago social está en localidades de poco acceso y dispersas (p. 54).
 - Llevar servicios e inversión a esas zonas conlleva costos muy altos (p. 54).
- Sobre el registro que debe llevarse de los titulares de los programas, el CONEVAL hace notar:

- Construir un padrón universal integral que incluya información sobre la *población atendida por todos los programas y acciones de desarrollo social*. Este padrón deberá actualizarse permanentemente.
- Se recomienda que exista un *número poblacional* que permita identificar a cada uno de los individuos para que pueda ser utilizado, junto con el padrón, para medir la cobertura de las acciones de la política social (p.102).
- Llama la atención que el propio Consejo se pronuncie por políticas universales:
 - La política de desarrollo social se ha centrado en los últimos 20 años en programas sociales focalizados, lo cual de alguna manera hace más eficiente el gasto, pero se ha olvidado de *políticas universales* que pudieran mejorar la calidad y cobertura de la educación, salud, seguridad social, que son parte de los *derechos sociales universales* (p. 83).

Conclusión y propuesta

Después de haber examinado algunos rasgos de la heterogeneidad de las unidades territoriales, de haber señalado el desconocimiento sobre los patrones de poblamiento del territorio, tras la referencia a la fragmentación social que se expresa en amplios sectores de *población territorialmente segregada y discriminada* (especialmente población pobre e indígena, y en hogares pobres con jefatura económica femenina), y de haber mencionado el desorden en programas que se diseñan sin conocimiento de la realidad social a la que se dirigen y sin coherencia con los demás que incluye la política social, finalizo con una pregunta, adelantando que mi respuesta es por ahora negativa.

¿Es posible aspirar al Universalismo en México?

La propuesta que se desprende de lo hasta aquí expuesto es la necesidad de promover un programa de investigación con miras a generar un conocimiento más sistemático y riguroso del territorio y de los hogares. La estrategia sugerida consiste en explotar intensivamente la información disponible en las fuentes oficiales y aprovechar para ello el amplio abanico de instrumentos y técnicas de análisis estadístico y geográfico. El *universalismo básico* requiere de un fundamento socio-territorial que garantice “la cobertura universal de prestaciones esenciales” (Molina, 2006a).

Geografía política del universalismo básico en México

Jaime A. Preciado Coronado

El universalismo básico (UB) es una propuesta clave para la reorientación de las políticas sociales en América Latina y la discusión respecto al nuevo papel que debe asumir el Estado como garante de dicha universalidad, capaz de conciliar las contradicciones entre política social y estructura social, haciendo que las primeras potencien la modificación de la estructura de desigualdad dominante mediante políticas públicas eficaces, en lugar de reforzarla. No obstante, la reestructuración del Estado en la región atraviesa distintos ritmos, momentos y hasta contradictorias prioridades en las que países como México (y Colombia) apuntan hacia un proyecto de Estado de Seguridad orientado a fortalecer sus funciones tradicionales, centradas en el control y la seguridad, como garantías para vivir “mejor”, aunque con una ciudadanía residual.

Mientras tanto, en países como Bolivia, Ecuador o Venezuela se observa un proyecto de Estado Social, concentrado en la obtención legítima del poder, para transformar su organicidad, priorizando así la construcción de una ciudadanía reivindicativa de la democracia participativa, la distribución de la riqueza, la redefinición de las relaciones sociales y una nueva “gramática democrática”.

De tal forma, la propuesta del universalismo básico necesita ser re-estudiada como orden político y económico, por su capacidad institucional y sobre todo por su propuesta en la reedición del Estado, para lo cual las proyecciones de la geografía política contemporánea resultan fundamentales como mediaciones que exponen los condicionamientos o límites de las propuestas del UB.

El presente artículo plantea, en primer lugar, una lectura crítica de los principios del UB, centrada en exponer los conflictos y límites que delinea la propuesta de una “reconstrucción de la comunidad política” limitada a la conciliación entre clase política y tecnocracia, sin considerar las tensiones de fondo entre legitimidad y eficacia que plantea un proyecto de sociedad auténticamente ciudadanizada; así como una “estabilidad macroeconómica acotada a una dimensión financiera”, a-crítica a las agendas dominantes e indiferente a los fenómenos propios de la economía política vigente. En segundo lugar, se plantea un análisis de las mediaciones socio-espaciales que constituyen la geografía política contemporánea como un referente crítico capaz de proyectar los condicionamientos que enfrentaría el UB en México.

En tercer lugar, se abre un debate sobre los perfiles actuales de los proyectos de Estado en la Región, considerando su papel rector en la propuesta del UB y enfatizando la importancia de priorizar el régimen de bienestar como posibilidad de construir una auténtica ciudadanía social capaz de exigir al Estado una serie de deberes sociales, incluso si esto implica una auténtica refundación.

Principios del universalismo básico: alcances, límites y cuestionamientos

Surgido como una alternativa para la implementación de políticas sociales en América Latina, el universalismo básico propone establecer la “universalidad” como la plataforma base de la construcción de ciudadanía y la garantía de derechos fundamentales. Su esencia se concentra en:

[L]ograr que la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que *todas* las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad; y que ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales. (Filgueira, *et al.*, 2006: 40).

Esta propuesta surgió en el marco del Programa INDES-SAS de Formación en Gerencia Social en el Municipio de Sao Paulo, Brasil. En el año 2006 el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) publicó un documento inicial titulado “Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, del cual parte la discusión estricta del concepto, pero que requiere ser ampliada y recontextualizada teórica y empíricamente.

El universalismo básico analiza los cambios en los modelos, las tendencias recientes y desafíos de la política social en la región. De allí su énfasis en aprender de las experiencias pasadas, midiendo los alcances en función de posibilidades y decisiones propias de cada país, como particular estructura estatal, social y económica, lo cual determina la aplicación gradual y progresiva de una política económica congruente con las políticas sociales, en el marco de una comunidad política renovada por un proyecto de ciudadanía nueva. Para ello, propone la creación de una serie de mecanismos capaces de mantener equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes fiscales que son posibles de modificar, considerando el compromiso de los ciudadanos con el financiamiento de los servicios, a través de impuestos y contribuciones. También incluye el fortalecimiento de la ciudadanía, reducción de la desigualdad y la articulación entre políticas económicas y sociales bajo “un principio (...) que promueve una cultura pública de redistribución y solidaridad, y rescata el interés público, generando con todo esto cohesión social” (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006: 41).

Las paradojas, sin embargo, no se constriñen a las especificidades de cada nación, ni a las particulares formas en que se aborda la conducción macroeconómica o las mismas políticas sociales, sino a un espectro más profundo respecto a la “naturaleza” del Estado, al que se evoca como matriz clave en la implementación del UB, así como las fórmulas y orientaciones que podrían llegar a garantizar el espíritu universal de los derechos de una ciudadanía no sólo definida, sino capaz de autodefinirse.

Universalismo básico, orden político, capacidad institucional y orden económico

El universalismo básico requiere de condiciones institucionales, financieras y políticas, aunque en sí mismo sea fundador de una nueva institucionalidad y de un nuevo orden político. Las propuestas del UB suponen que “si existe una relación creadora entre Estado, mercado, sociedad, régimen político y sistema de políticas sociales (se haría evidente) que la nueva realidad de América Latina ya no exige la transformación cuantitativa de sus políticas sociales” (Filgueira, *et al.*, 2006: 49). En todo caso, la nueva política social debe ser distinta en lo cualitativo, por lo que atinadamente consideran el que “el Universalismo Básico debe ser constitutivo de un nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad-mercado-régimen político” (*Ibid.*, 2006: 49). Para ello se establecen cuatro premisas, que es importante releer y cuestionar más a fondo:

En primer lugar, se considera que donde “no hay política social, no hay orden o Estado y éste debería llegar a donde hoy no existe o sea extremadamente débil” (*Ibid.*, 2006: 49). De esta forma, es posible preguntarse si los procedimientos para la construcción de orden o Estado en su sentido más estricto de control y alcance *sobre* la sociedad son la única garantía para la construcción del universalismo básico, y en qué medida la propuesta de transformar la

estructura social dominante puede establecerse sin la participación activa de la misma sociedad, y no forzosamente del Estado o la comunidad política instalada en el poder.

No se trata solamente de garantizar la llegada de los paquetes-programas (sanitarios, alimentarios, educativos, etc.) que diseña la estructura de política social, sino de modificar a mediano y largo plazo la estructura de desigualdad, bajo elementos más cualitativos que la propia sociedad civil es capaz de reconocer. Solo así podría alcanzarse una auténtica relación renovada entre el Estado y la sociedad, ya que el arribo de una institución limitada al control mediante coacción y regulación-fiscalización no implica más que la llegada de un ente estéril de poder transformador.

En segundo lugar, se establece que el Estado debe actuar sobre las desigualdades, mediante políticas redistributivas capaces de alterar la disfuncional ecuación existente entre posesión y recursos en América Latina (*Ibid.*, 2006: 50). En efecto, la presencia de los estados nacionales de la región en estas tareas ha sido residual, tanto por su débil estructura de recaudación de impuestos como por la incidencia de las elites económicas (creciente en países como México) en las estructuras de gobierno. No obstante, la incidencia del Estado en el proceso de redistribución económica requiere, por un lado, de un sistema de transparencia capaz de hacer de la sociedad una evaluadora permanente de las estrategias tomadas por el gobierno. Por otro lado, debe ser capaz de crear un sistema redistributivo orientado a la incorporación progresiva de los ciudadanos a una economía formal regulada y portadora de garantías laborales, capaces de trascender el empeño asistencialista y el uso “clientelista” de los programas sociales. Se trata por lo tanto, de hacer compatible el conjunto de políticas sociales con las demandas que arroja el desequilibrio de la estructura social, considerando que las primeras no siempre garantizan un cambio real en la estructura de desigualdad prevaleciente en las sociedades, sino que llegan a mantenerlas e incluso a reforzarlas (Cfr. Adelantado, Noguera y Rambla, 2000: 23-24).

En tercer lugar, se plantea la necesidad de favorecer el desarrollo, particularmente mejorando la estructura de oportunidades (mercado, familia, Estado) y aumentando los activos sociales. Se trata de “entrelazar el universalismo básico con un nuevo orden económico” (Filgueira, *et al.*, 2006: 50). Como tal, la propuesta original del UB, considera ante todo dos limitantes centrales del contexto latinoamericano contemporáneo: creación de empleo e incremento de capacidades fiscales. El universalismo básico ha sido considerado como parte constitutiva de un modelo de crecimiento, orientado a trascender la mera balanza comercial y el aumento del PIB, y lograr una relación estrecha y dependiente entre crecimiento y desarrollo social.

No obstante, aún cuando resulta sensata esta relación, y fundamental la búsqueda de un aumento en la capacidad fiscal para el estímulo económico y la redistribución, no es posible concebir un nuevo modelo económico, cuando éste prevalece enganchado a un estándar de estabilidad macroeconómica acotada a una dimensión eminentemente financiera, que no se desapega críticamente de la fallida agenda del Consenso de Washington. Un nuevo modelo económico funcional a las necesidades de los países latinoamericanos requiere de un mayor apego a dimensiones propias de la economía política, capaces de otorgar la complejidad y el sentido necesario a ese proyecto de recomposición de relaciones Estado-sociedad-mercado-régimen político, en el que la estructura social es un indicador clave.

Las propuestas de autores como Giddens, Bourdieu, Santos o Habermas respecto a la estructura social han sido conjugadas en cuatro esferas institucionales por Adelantado, Noguera y Rambla (2000: 30-39), dando lugar a una relación económico-política capaz de potenciar el sentido de la estabilidad macroeconómica *ad hoc* con el proyecto de transformación social que enarbola el universalismo básico. Se trata de la esfera relacional, estatal, doméstico-familiar y mercantil, cada una con su propio modelo institucional y sus principios de comportamiento económico, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Esferas institucionales de la estructura social

Esferas	Modelo institucional	Principios de comportamiento económico
Relacional	Simetría	Reciprocidad
Estatal	Centralización	Redistribución
Doméstico-familiar	Autarquía	Administración doméstica / Producción para uso
Mercantil	Mercado	Intercambio

Fuente: Adelantado (2000: 31).

Lo que interesa interpretar de este cuadro es que las esferas de la estructura social más que una mera contraposición-oposición de valores respecto a la conducción de demandas y necesidades, y el modelo institucional que conllevan, todas son fuentes capaces de proveer de bienestar social a la población, incluso simultáneamente; por lo cual el objetivo es renegociar las proporciones de su presencia y estructurar un modelo armonizador de las mismas, incluso resignificando su función tradicional más ortodoxa, como ocurre con la esfera del mercado y del Estado. Se trata de ir más allá de una lucha ortodoxa por la desmercantilización o la desestatización, y en todo caso alcanzar una nueva función de ambas esferas, definida por la sociedad a la que afecta.

Por último, se propone robustecer las capacidades institucionales y de gestión del Estado para fortalecer su presencia, y su función como propulsor del universalismo básico (Filgueira, *et al.*, 2006: 50). La cuestión de fondo, sin embargo, se centra en la reconstrucción de una comunidad política, fundadora de una ciudadanía verdaderamente universalista, es decir, que se basa no sólo en la pertenencia exclusiva a una comunidad territorial y el particular estatus de derechos o privaciones que le otorga el sistema político y económico instalado en el poder, sino en reglas y principios generales que pueden concretarse y organizarse en diversos ámbitos reconocidos como inalienables a los seres humanos.

La reconciliación entre la clase política en el poder y la tecnocracia como base de dicha reconstrucción de la comunidad política proyecta una seria incapacidad de trascender el papel meramente instrumental del Estado, evadiendo la ilegitimidad creciente que trajo el fin rotundo o inclusive nunca alcanzado Estado del Bienestar, y la ausencia de una agenda socialdemócrata capaz de satisfacer el umbral social que promueve el universalismo básico; esto es, un cambio en la correlación entre recursos disponibles y necesidades, una mayor proporción de inversión social, el aumento de gasto por habitante, la selectividad del gasto y orientación de calidad mediante gestión participativa.

De tal manera que resulta fundamental el relativizar los umbrales estructural y fiscal del UB, es decir el esfuerzo macroeconómico para expansión de la producción y la posibilidad de aumentar carga fiscal, en busca del aumento de recursos disponibles para invertir en reformas sociales y la generación de empleo. La estabilidad macroeconómica necesita ser reconsiderada desde los parámetros de una agenda socialdemócrata y la diversidad que la izquierda social y política reclama en el ámbito de “poder sobre” las instituciones de gobierno y de “poder hacer”,

desde los movimientos sociales y el activismo ciudadano, de tal forma que los actores sociales logren hacer visible la exigibilidad de los derechos.

Una lectura crítica de los grandes modelos de desarrollo y organización socio-económica en las últimas casi tres décadas llevan a comprobar que “ningún país se ha desarrollado siguiendo el modelo de apertura y de liberalización económica predicado por las instituciones internacionales; a los estados que aplicaron las recomendaciones del Fondo Monetario no les fue mejor que a los otros” (Held y Kaya, 2007). En oposición al Consenso de Washington y su Agenda de Seguridad, Held propone una socialdemocracia mundial basada en principios cosmopolitas, garantizar el igual valor de cada ser humano y su autonomía, así como el reconocimiento de la capacidad que tiene para gobernarse de manera autónoma a todos los niveles y ámbitos de las actividades humanas.

Mediaciones espaciales: implicaciones de la nueva geográfica política para el Universalismo básico en México

La geografía política, a través de sus diversas escalas espaciales, otorga al análisis del universalismo básico una particular complejidad, ya que permite establecer un razonamiento socio-espacial de las limitaciones, alcances y necesidades de un proyecto para la transformación de la política social, basado en el principio de la ciudadanía universal. Las escalas geográfico-políticas son entendidas como mediaciones espaciales que actúan como un parámetro crítico respecto a los horizontes de legitimidad (umbral social) y de eficacia (umbral fiscal y estructural); así como de los tres dilemas expuestos en el apartado anterior: los alcances del UB en la construcción de una auténtica comunidad política incluyente y garante del universalismo; la relatividad de la estabilidad macroeconómica en la “transformación” de los modelos sociales vigentes; el proyecto de un Estado catalizador de una nueva relación con la sociedad y el universalismo, capaz de ir más allá de una mera agenda socialdemócrata, y en todo caso, centrado en la refundación de las relaciones Estado-sociedad-mercado-comunidad política-modelo económico.

Para aterrizar este análisis, en primer lugar, es importante plantear tres grandes ejes que desafían el razonamiento geográfico político contemporáneo y posteriormente revisar escala por escala la proyección del UB en México.

1. Globalización como discurso ideologizado

La globalización ha llevado a comprender una relación compleja entre escalas, de la capacidad de conexión entre lo planetario y lo local, lo regional y lo nacional, lo subnacional y lo global. La des-territorialización y el consecuente fin de la geografía, sin embargo, no sólo quedaron limitados al desvanecimiento temporal de las distancias que trajo consigo la vanguardia de las telecomunicaciones, sino que se han encontrado con una realidad retroactiva de dicha ficción. El recrudecimiento de la geografía política moderna basada en el trazo de las fronteras nacionales, la delimitación de territorios-fortalezas anti-migrantes, el reposicionamiento de las políticas neo-proteccionistas en los estados centrales y las demandas contrapuestas por las potencias emergentes...

De tal forma, la globalización se ha desnudado, por un lado, como proceso económico y financiero con un *locus* o centros de dirección localizables, que se dirigen a una eminente desglobalización, considerando el retorno de capital que “se encuentra en sus niveles históricos más altos y la recompensa laboral que se ubica en sus niveles más bajos desde hace cuarenta años” (Jalife, 2008: 20), el fortalecimiento de los enfoques estado-céntricos, la intensificación de presiones proteccionistas. Por otro lado, el “pico de la globalización” (Abdelal, 2009) se manifiesta una vez que se ha hecho evidente su naturaleza ideológica, que la convierte en una

construcción discursiva en colapso, incapaz de sostenerse como discurso único y totalizador de la espacialidad contemporánea. Sus efectos y “beneficios” restringidos a una mínima porción de las elites nacionales y transnacionales así como de las grandes corporaciones han hecho impostergable la “localización” del proceso geográfico político, y la demanda de una redefinición del espacio social universal.

Paradójicamente, la última y más consistente apropiación de la escala global parece haber sido alcanzada por los actores alter mundistas, que han luchado contra una globalización homogeneizadora, y reivindicado el principio de la igualdad desde la diferencia, haciendo de lo global una gran escala de resistencia y lucha, desde la cual es importante rediscutir el proyecto de Estado respecto al universalismo de todos los derechos.

2. *El regreso de enfoques estado-céntricos*

El proceso de crisis hizo necesaria una redefinición de las funciones del Estado, tras el desacertado razonamiento sobre el “fin del Estado” que propagaron los enfoques de la escuela neoliberal ortodoxa, excediendo ingenuamente los límites del concepto de Estado mínimo como el irreversible modelo de economía política a seguir (escaso control del poder estatal sobre las fuerzas del mercado), el caótico desenvolvimiento de las finanzas internacionales, los fracasos del librecambismo como esquema de desarrollo nacional, y el devenir de diversas manifestaciones políticas a nivel global, nacional y subnacional orientadas a redefinir la función del Estado tanto en sus esquemas tradicionales (seguridad nacional), como no tradicionales (seguridad social).

Las funciones y prioridades del Estado se encuentran en un proceso de redefinición, no sólo por parte de los Estados centrales, sino también de los países semiperiféricos, que han exigido mayor autonomía en sus modelos nacionales y la diversificación en sus alianzas políticas y económicas. El regreso de los enfoques estado-céntricos no es precisamente el resultado de un reposicionamiento de la visión socialdemócrata con agenda social en las naciones, o el triunfo de la izquierda política en regiones como América Latina, sino también de la progresiva des-globalización económica y financiera a nivel sistémico, la crisis del librecambismo y el evidente retorno a esquemas neo-proteccionistas en los estados centrales.

Los enfoques estado-céntricos han llevado a admitir la necesidad de implementar nuevos esquemas de regulación y una reforma gerencial del Estado, pero además han sido apropiados por grupos no tradicionales en el poder que han demandado la urgencia de redefinir los usos del poder desde el Estado, es decir, trascender el mero esquema de recomposición y reforma, para implementar proyectos orientados a su refundación. De tal forma que el espacio del Estado nación, sea capaz de incorporar las demandas locales de grupos tradicionalmente excluidos, mediante la participación en los esquemas de poder y desde una lógica diferente y contrapuesta al poder institucionalizado y esclerotizado por el ritual electoral, en el que el Estado se constituye como el *novísimo movimiento social del siglo XXI*, como lo propone el sociólogo portugués Boaventura de Sousa (2005).

3. *La relación local – global*

Uno de los más innovadores resultados que trajo consigo la redefinición de las relaciones entre espacio definido y poder instituido, en el contexto de la mundialización y sus diversas manifestaciones de resistencia, fue la emergencia y reconocimiento de lo “glocal” como escala del “espacio posible”. El razonamiento *glocal* trajo consigo la posibilidad de pensar local y actuar globalmente, y paralelamente de pensar global y actuar localmente, permitiendo incorporar a las agendas de acción política de la sociedad civil internacional y estrategias de resistencia en

todas las escalas (local, nacional, regional y global). De tal forma que la experiencia local fue revalorada como principio de reflexión y aprendizaje global, por su particular capacidad como escenario de pacto y movilización social, como ha quedado impreso, por ejemplo, en las diversas emisiones del Foro Social Mundial.

El “pico de la globalización” se ha manifestado no sólo en la eminente des-globalización financiera, sino también en la inevitable producción de localizaciones, orientada a la identificación espacial de las variables propulsoras de la globalización como discurso totalizador del espacio y de la economía mundial. La localización es entendida además como “el conjunto de iniciativas que buscan crear o mantener espacios de sociabilidad a una pequeña escala, espacios comunitarios, fundados en relaciones frente a frente, orientados hacia la auto-sustentabilidad y regidos por lógicas cooperativas y participativas” (Sousa Santos, 2003: 30). Entre estas manifestaciones que refuerzan la identidad de lo local resalta la emergencia de formas participativas de autogobierno local, ampliando la necesidad de rediscutir el concepto de autonomía política en el marco de los proyectos nacionales, considerando los riesgos de balcanización, separatismo y proyectos de desestabilización que en ocasiones conlleva.

Consecuentemente, se establece una suerte de bio-regionalismo, reflejado por un lado en la re-territorialización que ha planteado la emergencia de lo local, y, por otro lado, en las nuevas relaciones inter-locales dentro y fuera de las fronteras nacionales, en el marco de los mecanismos de integración regional, o de nuevas relaciones entre organismos internacionales e instancias subnacionales. Muestra de esto son los nuevos esquemas de ayuda oficial al desarrollo, tales como la cooperación descentralizada, o novedosos esquemas de relaciones, tales como la diplomacia ciudadana. En este mismo esquema de redefiniciones territoriales, es importante considerar el impacto en la creación de identidades que ha generado el fenómeno migratorio, llevando también al desafío de discutir conceptos como el de “ciudadanía extraterritorial” (Riva, 2006), clave en el nuevo debate democrático.

Tras caracterizar estos tres grandes ejes que desafían el razonamiento geográfico político contemporáneo, es posible asentar la revisión del universalismo básico desde las mediaciones espaciales que plantean las escalas global-supranacional, nacional, regional y local, enfatizando la experiencia que plantea México. Para abordar este análisis se hace necesaria una lectura desde una matriz triangular que contempla un eje de escalas, otro de las críticas expuestas anteriormente sobre la propuesta del UB y finalmente el eje de los umbrales.

Escala Supranacional – Global

En esta escala los escenarios del umbral estructural reflejan un claro fracaso del Consenso de Washington en su modalidad más ortodoxa, dada la falta de resultados esperados en materia de crecimiento y desarrollo económico, y en todo caso un creciente cuestionamiento a las políticas de ajuste estructural promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Por su parte, la propuesta socialdemócrata de un Post-consenso de Washington, que parece encontrar lugar en varios proyectos políticos de América Latina, implica una agenda institucionalista, regionalista, y la imposición de transparencia en el sector público. Así como “reformas de segunda generación”, “reformas del Estado”, y “reformas institucionales”, las cuales apuntan al principal objetivo de “mejorar las condiciones sociales y la competitividad manteniendo la estabilidad macroeconómica” (Held y Kaya, 2007).

No obstante, la actual condición de crisis que atraviesa el sistema económico y financiero internacional, desatada tras la debacle del modelo de endeudamiento y especulación estadounidense, ha estado acompañada por la emergencia de la propuesta del Consenso de Beijing, que parte del

Cuadro 2. Escala Supranacional-Global

Umbral Estructural	Umbral Fiscal	Umbral Social
Escenarios		
<ul style="list-style-type: none"> - Fracaso del Consenso de Washington ortodoxo - Post-consenso de Washington en propuesta socialdemócrata - Emergencia del Consenso de Beijing, sin sustento en instituciones financieras internacionales - Intermediación fragmenta comunidad política internacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis del modelo de regulación del capital financiero especulativo y bursátil - Procesos de re-endeudamiento impuestos por la liberalización comercial y financiera - Rescate bancario y de empresas oligopólicas mediante recursos fiscales estatales - Desregulación fiscal del capital bursátil y movimientos financieros del capital transnacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas sociales focalizadas geopolíticamente - Reforma del BM actualiza demandas sociales, con límites de integración social sistémica. - Separación entre política económica y política social - Formas del control del trabajo que reproducen desempleo y precariedad
Propuesta		
<ul style="list-style-type: none"> + Multilateralismo con estabilidad macroeconómica más allá de lo financiero - Articular la agenda social con políticas multilateralistas + Estado Reforzado con mayor poder de negociación en su inserción al mercado mundial + Énfasis en capital productivo: programa o plan industrial + Recuperación – mayor margen de soberanía nacional + Refuerzo de banca vinculada al desarrollo + ODM enfocados a crear derechos universales básicos + Inclusión del trabajo en formatos de democracia participativa, redistribución del ingreso y poder - Fortalecimiento de la articulación mexicana con regimenes internacionales (trabajo, educación, salud y medio ambiente, DDHH) - Renegociar agenda social vs. TLCAN y ASPAN - Enfoque estratégico de acercamiento con UNASUR y Latinoamérica 	<ul style="list-style-type: none"> - Discusión sobre la tasa Tobin y regulación del capital financiero especulativo - Renegociación multilateral de la deuda externa - Redefinición de poderes de la banca y las instituciones financieras internacionales (fondos monetarios regionales) - Reorientación de la cooperación y AOD (Cumplimiento del Consenso de Monterrey) - Nuevo enfoque de Renta Básica Universal para fortalecer derechos de ciudadanía - Repensar estímulos fiscales para remesas 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentar tendencias hacia la ciudadanía mundial (FSM) - Pacto y acuerdo migratorio que refuerce ciudadanía: doble nacionalidad y nacionalidad supranacional - Encauzamiento de la cooperación internacional a los programas básicos universales (cohesión social, integración sistémica, cumbres del desarrollo). - Fortalecer los foros de las organizaciones de la sociedad civil internacional.

[D]escreimiento en cuanto a los beneficios de privatizaciones totales y de libre comercio. Los países pueden insertarse dentro del sistema económico global en una forma que les permita ser verdaderamente independientes, protegiendo un estilo de vida, buscando soluciones propias y creciendo pero con el interés nacional resguardado. La meta es simplemente crecer, pero preservando la independencia e identidad en el estilo de vida. (Giuffré, 2004)

Aunque países como México siguen implementando los principios fundamentales del Consenso de Washington en su propuesta ortodoxa, la posición que impulsan tanto los países desarrollados, como los países emergentes con mayor empuje (tales como el bloque BRIC¹) hace evidente la necesidad de establecer un modelo basado en el multilateralismo con estabilidad macroeconómica más allá de lo financiero, articular la agenda social con políticas multilateralistas, un Estado reforzado con mayor poder de negociación en su inserción al mercado mundial, mayor énfasis en el capital productivo (programa o plan industrial), la recuperación de mayores márgenes de soberanía nacional, el refuerzo de la banca vinculada al desarrollo y la inclusión del trabajo en formatos de democracia participativa.

En este esquema y desde la perspectiva espacial de lo supranacional, México requiere de una redistribución del ingreso y poder, del fortalecimiento de una articulación crítica con regimenes internacionales tanto dominantes como alternativos en materia de trabajo,

1 El bloque BRIC está integrado por Brasil, Rusia, India y China; se trata de un acrónimo acuñado por el banco de inversiones Goldman Sachs para referirse a este conjunto de países que acumulan el 40% del Producto Interno Bruto (PIB) Mundial, (Jalife-Rahme, 2007: 19-21).

educación, salud, medio ambiente y derechos humanos. De tal forma que desde la perspectiva regional es muy importante seguir insistiendo en la renegociación de varios temas y proyectos tanto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), principalmente en lo relativo a la agenda social. Por su parte, se hace cada vez más imprescindible un acercamiento con la Unión de Naciones de Suramericanas (UNASUR) y Latinoamérica, en torno a las experiencias de integración con rasgos comunitarios que le conceden mayor espacio a la agenda social y los derechos básicos de ciudadanía.

Desde el umbral fiscal, el escenario global proyecta la crisis del modelo de regulación del capital financiero especulativo y bursátil, lo cual se expresa en una serie de procesos de re-endeudamiento impuestos por la liberalización comercial y financiera, rescates bancarios y de empresas oligopólicas mediante recursos fiscales estatales, desregulación fiscal del capital bursátil y movimientos financieros del capital transnacional. De allí, la importancia de volver a la discusión sobre la tasa Tobin y diversas modalidades para la regulación del capital financiero especulativo, la renegociación multilateral de la deuda externa, la redefinición de poderes de la banca y las instituciones financieras internacionales (fondos monetarios regionales como el Banco del Sur, el Fondo Monetario Asiático²), la reorientación de la cooperación y ayuda oficial al desarrollo (Cumplimiento del Consenso de Monterrey). Así como un nuevo enfoque de renta básica universal para fortalecer derechos de ciudadanía y repensar estímulos fiscales para remesas, principalmente considerando el caso de países latinoamericanos, en los que destaca México, por el fuerte papel que juegan las remesas como ingresos de primer orden a nivel nacional (Dahlby, 2001).

Finalmente, en el umbral social de esta escala destacan una serie de políticas sociales focalizadas geopolíticamente con el fin de lograr un esquema de gobernabilidad sesgado hacia la contención del estallido social o por el uso partidario de los recursos públicos pertenecientes a programas sociales. Además, las reformas del Banco Mundial han estado orientadas a actualizar demandas sociales pero sus resultados no llevan a una integración social sistémica. Lo que en su conjunto reproduce una separación entre política económica y política social, causando así una incongruencia crónica en los proyectos nacionales y un estancamiento en los esfuerzos por reducir la desigualdad social. Desigualdades que persisten bajo esquemas estandarizados del control del trabajo en todo el mundo, principalmente en el sur global, que terminan por reproducir desempleo y precariedad laboral.

Por lo cual, se hace urgente la documentación de tendencias que fortalezcan la ciudadanía mundial, como podría ser un pacto o acuerdo migratorio que refuerce la ciudadanía en un estándar que implica: doble nacionalidad y nacionalidad supranacional. Se hace impostergable el encauzamiento de la cooperación internacional a los programas básicos universales (cohesión social, integración sistémica, cumbres del desarrollo) y fortalecer los foros de las organizaciones de la sociedad civil internacional, con el fin de lograr mayor incidencia de estas voces y favorecer la democracia participativa en la esfera global.

2 Este proyecto financiero es conocido a partir de 2007 como el Fondo Económico Común de Asia, y se remonta a la Iniciativa Chiang Mai (CMI, por sus siglas en inglés), creada en el año 2000 tras la crisis financiera asiática de 1997 y 1998, en la que participan los países que forman parte de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), más China, Japón y Corea del Sur (ASEAN + 3), (Rodríguez, 2007).

Cuadro 3. Escala Nacional

Umbral Estructural	Umbral Fiscal	Umbral Social
Escenarios		
<ul style="list-style-type: none"> - Coalición política gobernante apegada a la ortodoxia del C de W sin legitimidad para convocar a un pacto nacional. - Estabilidad macroeconómica cuestionada por el paradigma "cepalino": "logros" técnicos, sin legitimidad - Desconexión entre política económica y política social; capital especulativo niega planeación pública estatal. - Sindicalismo atrapado por neocorporativismo de coalición política dominante - Ausencia de debate sobre democracia económica en instancias de representación pública - Proyecto educativo con crisis de calidad, cobertura limitada y alfabetización funcional. - Concepción de I-D basada en capital humano, privatiza y liberaliza sector de ciencia y tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura de la brecha tributaria reproductora de desigualdad - Política social sin impactos en la transformación de la estructura social de fondo - Débil recaudación fiscal con pronunciada dependencia de la renta petrolera - Desajuste entre reforma fiscal y plan industrial, orientado a estimular el empleo y los derechos laborales. - Gasto social progresivo en educación y regresivo en seguridad social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura de política social sin proyección universalista, amenazada por el clientelismo político y el riesgo del estallido social - Continuidad en programas de combate a la pobreza, bajo parámetros multidimensionales evaluados. - Aumento tendencial del gasto social y papel pro activo del congreso de la unión. - Déficit de participación social en los presupuestos gubernamentales - Exigibilidad de derechos limitada por falta de acceso sistemático a la información. - Emergencia de un polo técnico-académico - Demandas de ciudadanía articuladas, aunque coyunturales y sectoriales. - Conflictos Estado-Movimientos Sociales, y criminalización de la protesta pública.
Propuesta		
<ul style="list-style-type: none"> + Pacto nacional para el desarrollo: identificación de los derechos básicos universales + Actualizar y pensar enfoque "cepalino" de crecimiento con equidad y redistribución + Énfasis en capital productivo: programa o plan industrial y de empleo + Refuerzo de banca vinculada al desarrollo + Inclusión del trabajo en formatos de democracia participativa, redistribución del ingreso y fortalecimiento de seguridad laboral. + Educación y sociedad del conocimiento con enfoque de derechos. + Acuerdo con el sector de educación, ciencia y tecnología para la formulación del universalismo básico (Universidades, centros de investigación). 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de una reforma fiscal progresiva e integral para el universalismo básico: aumento y redistribución de la carga fiscal de manera progresiva - Explorar el pago de impuestos con destinos específicos en la política social - Estímulos a la inversión productiva y la creación de empleos (vincular reforma fiscal y plan industrial) - Ampliar el financiamiento de los programas focalizados y pre-universales (seguro popular) con el enfoque del universalismo básico - Fortalecimiento en los sistemas de regulación desde la transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> Cambiar correlación entre recursos disponibles y necesidades - Mayor proporción de inversión social, aumento de gasto por habitante - Selectividad del gasto y orientación de calidad mediante gestión participativa social, gubernamental y empresarial - Incorporar criterios de calidad democrática que hagan viable y eficaz el ejercicio de los DESCs (rendición de cuentas, transparencia y derecho a la información) - Identificar a los interlocutores sociales-nacionales de la coalición política

Escala Nacional

Esta escala permite un acercamiento más tenaz al caso mexicano, por lo cual se recurre tanto a la revisión de escenarios y la enunciación de algunas propuestas. En el ámbito del umbral estructural, la coalición política gobernante en México continúa apegada a la ortodoxia del Consenso de Washington, y se acrecienta la ausencia de legitimidad capaz de convocar a un pacto nacional. La estabilidad macroeconómica aparece cuestionada por el paradigma "cepalino", por estar limitada a la obtención de "logros" técnicos, pero sin transformaciones sustanciales en la estructura social, ya que si bien es cierto que el índice Gini, que permite conocer la desigualdad de los ingresos en un país, pasó de 0.543 a 0.509 entre 2001 y 2006, y según el Banco Mundial la pobreza en México bajó de una tasa de 24.2 a 17.6% entre 2001 y 2005, también es cierto que el gasto público social de México como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), apenas alcanzó el 10.2% en 2007, muy por debajo del porcentaje de Cuba (28.7%), Brasil (22.0%), Argentina (19.4 %), Bolivia (18.6 %), Chile (13.1 %) e incluso por debajo de Colombia, Costa Rica, Venezuela y Honduras (11% en promedio) (CEPAL, 2007: 45).

Otro elemento estructural que destaca es la desconexión entre política económica y política social, en el que ha logrado imponerse la visión del capital especulativo y la consecuente negación de la planeación pública estatal. Aunque es importante reconocer la continuidad lograda en materia de programas sociales durante los dos últimos gobiernos federales, otorgando un espacio institucional al combate a la pobreza bajo parámetros multidimensionales evaluados. Por su parte, en lo relacionado al cuidado y mejoría de las condiciones laborales, los últimos años han confirmado que el sindicalismo ha sido atrapado por un neocorporativismo por parte de la coalición política dominante, por lo cual se han estrechado los espacios para

una lucha laboral autónoma. Es palpable, además, la ausencia de debate sobre democracia económica en instancias de representación pública, así como la falta de un proyecto educativo de calidad, que vincule producción, empleo y desarrollo humano, capaz de trascender la alfabetización funcional. Esto, entre otros factores de interés privado que domina en la clase política gobernante, ha conducido a una concepción de Investigación y Desarrollo (I-D) basada en la acumulación de capital humano, lo cual lleva a un proceso de privatización y liberalización del sector de ciencia y tecnología.

Se hace necesario entonces un pacto nacional para el desarrollo basado en la identificación de los derechos básicos universales, la actualización del enfoque “cepalino” de crecimiento con equidad y redistribución. Esto conlleva a la necesidad de enfatizar el capital productivo y la elaboración de un programa o plan industrial y de empleo, capaz de hacer congruente la estructura de la política social y la política económica. Se necesita reforzar el razonamiento de una banca vinculada al desarrollo, la inclusión del trabajo en formatos de democracia participativa, redistribución del ingreso y fortalecimiento de seguridad laboral; impulsar un proyecto de educación y sociedad del conocimiento con enfoque de “derechos”, más allá del enfoque instrumental que se limita a reivindicar las capacidades. Para ello entonces, se hace urgente que el acuerdo nacional cuente con los aportes del sector de educación, ciencia y tecnología para la formulación del universalismo básico (universidades, centros de investigación, etc.) (Zermeño, 2005).

En el escenario fiscal, lo primero que destaca es que México recauda tan sólo 13% del PIB en impuestos, cifra inferior a la de Senegal (Moreno-Brid, 2007:137). De tal manera que la estructura de la brecha tributaria termina por reproducir la desigualdad, ya que la política social carece de impactos en la transformación de fondo de la estructura social. Esta débil recaudación fiscal refuerza la insostenible dependencia en la renta petrolera, llevando al país a una potencial vulnerabilidad. Existe además un desajuste entre reforma fiscal y un plan industrial orientado a estimular el empleo y los derechos laborales. Otro desajuste que muestra el gasto público, es el contraste en los efectos del gasto social, pues mientras es progresivo en educación, es regresivo en seguridad social.

Se requiere entonces diseñar una reforma fiscal progresiva e integral para el universalismo básico: aumento y redistribución de la carga fiscal de manera progresiva; explorar el pago de impuestos con destinos específicos en la política social; implementar estímulos a la inversión productiva y la creación de empleos (vincular reforma fiscal y plan industrial); ampliar el financiamiento de los programas focalizados y pre-universales (tales como el Seguro Popular) con el enfoque del universalismo básico; así como de un fortalecimiento en los sistemas de regulación que incluyen transparencia y rendición de cuentas.

Al revisar el umbral social en esta escala nacional, resalta una estructura de política social sin proyección universalista, amenazada por el clientelismo político y el riesgo del estallido social. Aunque ha habido un aumento tendencial del gasto social, destaca sobre todo el papel pro-activo del Congreso de la Unión (2006-2009) para legislar presupuestos más elevados en los distintos rubros del gasto social, en proporción a los propuestos por el Poder Ejecutivo, además de cuestionar los crecientes gastos en materia de seguridad pública y la lucha contra el narcotráfico. Aun cuando es fundamental resguardar el orden social, es importante tener presente el riesgo de abandonar el paradigma de un proyecto político centrado en la búsqueda de desarrollo con mayor igualdad social y democracia participativa, para convertirlo en un paradigma de control y seguridad, fortaleciendo el ya evidente “fascismo social” que prevalece en México (Sousa Santos, 2005), esto en el marco de los crecientes conflictos estado-movimientos sociales, y la desafortunada creciente criminalización de la protesta pública. También destaca

el déficit de participación social en los presupuestos gubernamentales, pues la exigibilidad de derechos está limitada por la falta de acceso sistemático a la información; no obstante, desde las universidades e instituciones de educación superior emerge un polo técnico-académico que produce información pertinente para orientar y evaluar las políticas sociales, así como acciones colectivas reivindicativas. Por su parte, las demandas de ciudadanía aunque alcanzan ciertos niveles de articulación, estos son en su mayoría coyunturales y sectoriales.

Se hace urgente, entonces, cambiar la correlación entre recursos disponibles y necesidades, a través de una mayor proporción de inversión social y el aumento de gasto por habitante; una selectividad del gasto y orientación de calidad mediante gestión participativa social, gubernamental y empresarial, conjunto de medidas que ayudarían a incorporar criterios de calidad democrática que hagan viable y eficaz el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESCs), los cuales suponen rendición de cuentas, transparencia y derecho a la información. Tal estrategia requiere identificar a los interlocutores sociales-nacionales de la coalición política, lo que implica una apertura real al diálogo y la negociación política, abierta a la deliberación y la formulación de consensos.

Escala Mezzo regional

El acercamiento a la dimensión estructural que caracteriza al espacio *mezzo* regional proyecta una persistente desigualdad regional en las actividades productivas con salarios y rentas diferenciales, frustrando la idea de trascender las grandes macro regiones económicas del país por más de un siglo. Sostenidas en este razonamiento socio político que define las asimetrías sociales a lo largo del espacio nacional, las coaliciones políticas regionales coexisten como herederas de cacicazgos históricos (tales como la oaxaqueña, la chiapaneca o la poblana), tanto en

Cuadro 4. Escala Regional-Mezzoregional

Umbral Estructural	Umbral Fiscal	Umbral Social
Escenarios		
<ul style="list-style-type: none"> - Desigualdad regional en las actividades productivas con salarios y rentas diferenciales - Involucramiento creciente de los gobiernos locales en su inserción al mercado mundial - Coexisten coaliciones políticas regionales herederas de cacicazgos con otras que disputan el poder a la coalición gobernante. - Planeación minimizada por gobiernos divididos sin formatos de participación ciudadana. - Falta de canales para la participación de las regiones en la formulación de políticas de Estado. - La Universidad, actor protagónico de la región tiende a subordinarse a la coalición política gobernante. - Autonomías étnicas nacionales con proyectos anti-utilitaristas 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema tributario centralizado con sistema de gastos descentralizado. Favorece centralismo, coalición política gobernante. - Gobiernos estatales limitados en la obtención de recursos fiscales propios - Insuficiencias de la política fiscal para identificar actores regionales diferenciados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen capacidades de adaptación regional de las propuestas nacionales regionales. - Las instancias de interés regional prácticamente ha desaparecido (COPLADE, COPLADEMUN). - Las instancias de interés sectorial descentralizan parcialmente la planeación regional - Omisión de las geografías étnico-culturales - Altibajos en las actividades de la CONAGO en función de negociaciones bilaterales por la renta petrolera. - Nuevas redes de vinculación social regionales de carácter anti-estatal, como los caracoles zapatistas.
Propuesta		
<ul style="list-style-type: none"> - Pacto regional de producción, empleo y salario remunerado - Inserción al mercado mundial con la mediación de la coalición política regional - Adaptación y retroalimentación del Plan Nacional de Desarrollo (proyecto nacional – proyecto regional) - Nuevos formatos de participación frente a las políticas nacionales de "interés nacional" (plan energético, plan alimentario, plan medioambiental). - La universidad como bisagra entre proyecto regional y nacional - Impulso y respeto de las autonomías indígenas como filtro del universalismo básico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Federalismo fiscal con políticas de subsidios para la equidad regional. - Regionalismo fiscal para la obtención de recursos fiscales propios. - Descentralización de decisiones en materia fiscal mediante fórmulas participativas y negociadas (ciertos sectores, evitando la balcanización de la política social). 	<ul style="list-style-type: none"> - Transformación de programas focalizados en simientes de programas "universales regionales" - Favorecer la acumulación de actores <i>mezzo</i> regionales que tiendan a lo nacional y a lo local simultáneamente - Factor étnico regional del derecho a la diversidad y la interculturalidad - Complementar los espacios de discusión de la CONAGO con la participación ciudadana en la nueva coalición sociopolítica (diálogos regionales estado federado-sociedad, incluyendo tres poderes estatales-locales) - Respeto a la diversidad e interculturalidad de las sociedades regionales.

la clase política dominante como en el control de las industrias económicas estratégicas, frente a otras elites políticas y económicas que disputan el poder a la coalición gobernante. Bajo esta disputa pragmática, que en ocasiones rebasa el interés ideológico y se concentra por el control de regiones pobres y ricas, industrializadas y no industrializadas, la planeación gubernamental es minimizada, tanto por disputas de partido como por las diferencias entre las tres esferas de poder: federal, estatal y municipal, que afectan sin embargo a una misma población, lo que conduce a una estructura de gobierno dividido con pobres formatos de participación ciudadana. Consecuentemente, las regiones no llegan a constituir un ente político espacial capaz de incidir en la formulación de políticas de Estado, por la ausencia de un formato de gobernabilidad *mezzo* regional, reflejado en la ausencia de formatos de participación.

Desde la perspectiva favorable a esta escala destaca, sin embargo, un involucramiento creciente de los gobiernos locales en mecanismos y estrategias orientadas a lograr una mayor inserción al mercado mundial; mientras que, en todo caso, los actores sociales han logrado un sutil pero importante formato de asociación y vinculación, tanto para resistir a expresiones de opresión por parte del Estado como para lanzar proyectos productivos e iniciativas que reivindicar, por ejemplo, autonomías étnicas nacionales con proyectos anti-utilitaristas.

Bajo este panorama, prevalece la necesidad de establecer un pacto regional de producción, empleo y salario remunerado con capacidad de identificar las particularidades de cada región, sensible a las geografías productivas y sociales que cada una de ellas demandan. Por su parte, es importante continuar con proyectos a mediano y largo plazo que permitan una inserción al mercado mundial con la mediación de la coalición política regional, para lo cual es imprescindible la adaptación y retroalimentación del Plan Nacional de Desarrollo con alcances sobre las regiones y las localidades. Este esfuerzo no puede dejar a un lado la interpretación regional de políticas nacionales consideradas de "interés nacional", es decir, el papel de las regiones dentro del plan energético, el plan alimentario, el plan medioambiental, etc. En este proceso que busca la vinculación de lo nacional y lo regional como entramados sociopolíticos, la Universidad representa un importante actor con capacidad de actuar como bisagra institucional entre ambas escalas.

En lo referente al umbral fiscal, el espacio *mezzo* regional proyecta un sistema tributario centralizado con sistema de gastos descentralizado, lo que conlleva a favorecer el centralismo y consecuentemente a la coalición política gobernante. En este contexto, los gobiernos estatales se encuentran limitados en la obtención de recursos fiscales propios, lo que limita tanto el desarrollo regional como los márgenes de autonomía y eficiencia que podrían impulsar mayor desarrollo nacional. Por otro lado, las insuficiencias de la política fiscal impiden identificar actores regionales de manera diferenciada, conduciendo a una homogeneización ineficaz.

Ante este panorama, es necesario considerar un federalismo fiscal con políticas de subsidios para la equidad regional, y conjuntamente un regionalismo fiscal capaz de establecer una obtención permanente de recursos fiscales propios, es decir, que los gobiernos desde la perspectiva de región tengan la facultad de establecer sus propias tasas impositivas (Dahlby, 2001: 97). Por otra parte, es importante la descentralización de decisiones en materia fiscal mediante fórmulas participativas y negociadas con ciertos sectores, evitando en todo momento la balcanización de la política social. Sólo de esta forma es posible impulsar una base para la construcción de fórmulas verdaderamente capaces de crear una comunidad política más democrática.

En cuanto al umbral social, destaca la existencia de capacidades de adaptación regional de las propuestas nacionales, aunque prevalece un escenario que proyecta el debilitamiento de instancias de interés regional y local, tales como los Comités de Planeación para el Desarrollo de los estados (COPLADEs) o los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal

(COPLADEMUNs), mientras que las instancias de interés sectorial descentralizan parcialmente la planeación regional y dañan profundamente la opción de pensar el territorio desde las necesidades sociales y culturales, llevando a la omisión de las geografías étnico-culturales. Por su parte, las actividades de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) han atravesado altibajos, toda vez que las negociaciones no logran ir mucho más allá de las negociaciones bilaterales que implica el tema de la renta petrolera, por lo cual se hace necesario complementar los espacios de discusión de la CONAGO con la participación ciudadana en la nueva coalición sociopolítica (diálogos regionales -Estado federado - sociedad, incluyendo tres poderes estatales-locales).

Destaca, no obstante, dentro del escenario social *mezzo* regional, la persistencia de nuevas redes de vinculación social regionales de resistencia, autoorganización y autogestión, incluso de carácter anti-estatal, tales como los caracoles zapatistas en el sureste de México. Lo que genera una crítica abierta al razonamiento del Estado mexicano y expone la necesidad de transformar en el mediano plazo los programas focalizados en simientes de programas “universales regionales”, capaces de favorecer la acumulación de actores *mezzo* regionales que tiendan a lo nacional y a lo local simultáneamente, siempre favoreciendo el respeto al factor étnico regional, fuente del derecho a la diversidad y la interculturalidad.

Escala Local

Como se mencionó anteriormente, la escala local representa la esfera fundamental de la experiencia, de allí que su diagnóstico dé lugar a una serie de importantes reconsideraciones respecto a los proyectos políticos y sociales del Estado, y las tendencias regionales y globales de las políticas sociales, más aún, de un proyecto tan amplio como lo es el UB. De tal forma, en México comienza a destacar el municipio como productor directo de bienes públicos no mercantilizables, logrando además la apertura de canales directos para la gestión-negociación en el ámbito internacional, es decir, la puesta en marcha de iniciativas en el marco de la denominada cooperación.

Cuadro 5. Escala Local

Umbral Estructural	Umbral Fiscal	Umbral Social
Escenarios		
<ul style="list-style-type: none"> - Comienza a destacar el municipio como productor directo de bienes públicos no mercantilizables. - Aumenta la brecha de la desigualdad entre los municipios del país (recursos informáticos y tecnológicos, capacidad para formular proyectos, capacidad de influencia). -Apertura de canales directos para la gestión-negociación en el ámbito internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Innovación social en los municipios para la gestión pública y la gobernanza aunque con capacidad reducida para hacer alianzas regionales y menos aún nacionales. - Contrastes creciente en las haciendas municipales - Articulación subordinada de los municipios con mayores recursos a los gobiernos estatales (<u>súper presidente municipal gobernador</u>). - Perversión de finanzas municipales fortalecidas debido a corrupción que induce la partidocracia (altos salarios excesivos) 	<ul style="list-style-type: none"> -Experiencias exitosas de innovación social y gubernamental, aunque limitadas a ciertos casos municipales. - Importante vinculación entre colectividades territoriales a partir de proyectos nucleadores exitosos (ciudades pedagógicas, vía recre-activas..). - Incremento de la 'densificación social' - Riesgos implicados en el regreso de migrantes y la disminución de remesas (ante crisis financiera)
Propuesta		
<ul style="list-style-type: none"> - Explorar el establecimiento de redes beneficiarias de la Cooperación Internacional Descentralizada - Alternativas a través de la economía solidaria - Dinámica desde donde se piensa local y se actúa global pero también desde donde se actúa local y se piensa global. 	<ul style="list-style-type: none"> -Respetar y articular que los ayuntamientos y gobiernos locales puedan tener programas universales propios, a partir de sus recursos fiscales (impuesto predial y recursos por prestación de servicios) - Explorar la posibilidad de impuestos locales cuyo producto sea destinado a política social - Revisar potencial para obtener recursos de ingresos propios en el artículo 115 constitucional reformado 	<ul style="list-style-type: none"> - Lo local como espacio privilegiado en materia de innovación social y participación ciudadana - Generación de redes inter-locales de aprendizaje temático (emulación-complementación) - Espacio de acción y autogestión colectiva de los programas universales - Espacio desde donde se denota la definición de lo "básico" y lo "heterogéneo" - Derechos de ciudadanía extraterritorial - Espacio de desafío por la oposición entre la concentración y la dispersión de la población

Por otro lado, sin embargo, aumenta progresivamente la brecha de la desigualdad entre los municipios del país (recursos informáticos y tecnológicos, capacidad para formular proyectos, capacidad de influencia), debido al centralismo, los cacicazgos estatales y la ya descrita asimetría social entre las regiones. De allí la exigencia de alternativas a través de una economía solidaria, capaz de generar una dinámica comercial que contemple la esfera doméstica familiar, y la relacional, que no sólo permiten una desmercantilización real, sino que implican una nueva práctica mercantil desde valores como la simetría y el comercio justo. Es importante recordar que esta escala es el primer eslabón para la construcción de ciudadanía, y como tal la relevancia que implica para la propuesta del UB es clave.

En lo relacionado al umbral fiscal, destaca la innovación social en los municipios para la gestión pública y la gobernanza, aunque con capacidad reducida para hacer alianzas regionales y menos aún nacionales. Además, prevalece un contraste creciente en las haciendas municipales, lo que fomenta asimetrías estructurales en la escala vertebral de cualquier proyecto de política social. Por su parte, existe un esquema de articulaciones subordinadas de los municipios con mayores recursos a los gobiernos estatales, es decir, la preeminencia de la figura de súper presidente municipal-gobernador, lo que acrecienta no sólo las diferencias entre una localidad y otra, sino que otorga una fortaleza estructural a figuras políticas y fortalece los cacicazgos de la coalición gobernante. A esto cabe agregar la prevaleciente perversión de las finanzas municipales, fortalecidas a causa de la corrupción que induce la partidocracia; muestra de ella son los altos salarios que exceden no sólo las normativas éticas de un funcionario público, sino que incluso alcanzan montos mayores que otras instancias estatales y federales.

Frente a esto se hace urgente el respetar que los ayuntamientos y gobiernos locales puedan tener programas universales propios, a partir de sus recursos fiscales, tales como el impuesto predial y recursos por prestación de servicios. Esto lleva a explorar la posibilidad de impuestos locales cuyo producto sea destinado exclusivamente a política social, para lo cual es necesario revisar el potencial para obtener recursos de ingresos propios en el artículo 115 Constitucional reformado.

Pasando a la esfera del umbral social, existen experiencias exitosas de innovación social y gubernamental, aunque limitadas a ciertos casos municipales, una importante vinculación entre colectividades territoriales a partir de proyectos nucleadores exitosos (como por ejemplo, ciudades pedagógicas, vías recre-activas, etc.). La escala local es una prominente opción para el incremento real de la “densificación social”, siempre y cuando supere varios de los problemas antes planteados. Entre los riesgos que enfrenta muchos de los municipios “tradicionalmente” emisores de emigrantes, es justamente el latente retorno masivo ante la recesión iniciada en 2008 en las economías de los países receptores, principalmente de Estados Unidos de América, lo que plantea tanto una adversa caída de las remesas (tercera fuente principal del ingreso fiscal mexicano), como un incremento en el índice de desempleo a nivel nacional, con repercusiones puntuales en las pequeñas localidades.

Dado este esquema de riesgos y oportunidades que plantea lo local como espacio privilegiado en materia de innovación social y participación ciudadana, aparece una prioridad el implementar mecanismos orientados a la generación de redes inter-locales de aprendizaje temático (emulación-complementación).

Hacer de la escala local el espacio de acción y autogestión colectiva de los programas universales, y desde donde se denota la definición de lo “básico” y lo “heterogéneo”, es imprescindible para pensar en sí mismo el proceso de construcción de ciudadanía, y el proyecto del UB, más aun cuando implica el gran desafío por la oposición entre la concentración y la dispersión de la población, y las maneras de ejercer el poder para fines sociales universales.

Perspectivas del universalismo en México: el papel de los gobiernos estatales

David Martínez Mendizábal
Arturo Mora Alva

El objetivo de este trabajo es fundamentar la importancia para que en la cabal comprensión de la dinámica de la estructura de riesgos y la respuesta por parte de la esfera pública, se considere como uno de los factores explicativos la participación activa de las entidades federativas.

Si esto es válido para la comprensión de la política social, lo es más si se intenta indagar la posibilidad de inspirarse en el modelo universalista para encontrar nuevas maneras de atender los rezagos sociales tan extendidos y profundos que caracterizan a amplias capas de la población mexicana.

El enfoque lo consideramos pertinente pues en los estudios en materia de política social generalmente se toma como unidad de análisis el Estado-nación, y aunque no suficientes aún, sí superan por mucho a los trabajos que den cuenta de las pautas seguidas por las entidades federativas en la formulación de sus políticas relacionadas con la atención a los problemas sociales.

El trabajo tiene cuatro partes. La primera se dirige a reflexionar sobre la pertinencia del universalismo y su concreción a través del universalismo básico. La segunda muestra algunos argumentos dirigidos a reconocer el papel de las entidades federativas en la estructuración de la política social, y más si es de corte universalista. En la tercera, como una ejemplificación de lo anterior, algunos elementos normativos de la legislación local con respecto al desarrollo social para que, finalmente, se formulen algunas reflexiones finales y propuestas sobre las posibilidades que se abren cuando se piensa en el papel de las entidades federativas en la concreción del universalismo básico para México.

La discusión conceptual sobre el universalismo básico.

El paradigma y su camino hacia la conversión en política pública

Los sistemas de bienestar de América Latina, en mayor o menor medida, comparten lo que se ha denominado de diversas maneras universalismo fragmentado, universalismo truncado o incompleto.

Con ello se denomina la superposición de procesos de atención al bienestar donde conviven paradigmas de distinta índole, entre ellos el universalista, y arquitecturas institucionales y programáticas que contienen distinta lógica, población objetivo y resultados.

México se encuentra entrampado en un régimen de bienestar que hace agua por donde quiera: crecimiento económico negativo para este año, cierre de fuentes de trabajo, disminución del rendimiento productivo, una polarización de empresas, insuficiente recaudación fiscal y con una política social de vocación universalista en lo educativo y en la salud, pero con problemas de cobertura en educación media y superior, con una calidad cuestionada sobre todo en educación básica, con la mitad de la población sin seguridad social y con un sistema de salud fraccionado. En vivienda, el problema del hacinamiento es grave y la alimentación, que en un país mercantilizado como el nuestro depende del nivel del salario, es uno de los primeros factores que se deprimen en tiempos de crisis.

Si en algún momento se replantea la reestructuración del régimen de bienestar y en particular del papel del Estado en la atención de riesgos sociales, nos parece que el paradigma

universalista se debe encontrar en el primer plano de las opciones, entendido desde un enfoque de derechos y como el aseguramiento de la población contra los riesgos sociales característicos del país, cobertura que se origina de su calidad de ciudadanos y ciudadanas y no de pruebas condicionadas o del lugar que se ocupa en la pirámide salarial.

Para este propósito existe un avance en términos normativos pues aunque con algunas contradicciones apuntadas por el Consejo de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL) y que más adelante comentaremos, la Constitución mexicana declara los derechos aceptados por las naciones avanzadas: educación básica, seguridad social, salud y vivienda, aunque sin homologarse con las declaraciones suscritas por el país y los pactos internacionales ratificados.

Pero el problema no está precisamente ahí, sino en “transitar de una declaración formal a la construcción del andamiaje normativo e institucional que garantice la protección universal de los mínimos de seguridad económica (trabajo e ingresos) y bienestar social (servicios) que supone el pleno disfrute de esos derechos” (Ordoñez 2003: 29).

Es precisamente en este punto en el que es conveniente introducir la discusión sobre el universalismo básico, que es un concepto sugerente aun considerándolo en la etapa embrionaria por la que actualmente transita, pues se están dando los primeros pasos en la construcción de los cimientos para imaginar “el edificio completo” (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006: 54).

Aunque aún no desarrolla del todo sus derivaciones prácticas, entre sus fortalezas está la posibilidad de incorporar factores tan imprescindibles como el enfoque de derechos y la construcción de ciudadanía, la gradualidad e historicidad de los derechos mínimos contenidos y el papel social del Estado; la federalización como proceso necesario, la articulación inteligente entre focalización (como medio) y el universalismo (como objetivo), la incorporación de nuevos y viejos riesgos, la integración del concepto de equidad, el abordaje del financiamiento posible y su viabilidad económica.

Su vínculo conceptual con el término régimen de bienestar lo hace estar ligado a la esfera de la economía y en cierto sentido sigue la línea intelectual abierta por quienes han trabajado en México el enfoque de derechos, el universalismo y algunos aspectos de la Ley General de Desarrollo Social, pues ésta, de forma inteligente, habla de la política del desarrollo social y no sólo de política social.

Pero quizá su fortaleza principal radica en la dimensión de la propuesta, pues contempla la atención a toda la estructura de riesgos propia de un país, incluida la de una provincia o entidad federativa. Y además da cabida a la discusión sobre el ingreso ciudadano, que incorporada a una estrategia más amplia como la del universalismo básico, le disminuye el riesgo de aceptar la mercantilización del bienestar, pues las personas tendrían que comprar en el mercado los bienes sociales necesarios para su desarrollo. Por eso se debe articular a una propuesta más amplia de política del desarrollo social donde jugaría un papel relevante.

En términos teóricos, el universalismo básico cumple en general con el concepto de paradigma, entendido como modelo de problemas y soluciones sostenidos por una comunidad de científicos sociales.

El terreno académico es la vez es campo de lucha, en el sentido *bourdieuano*, pues en él confluyen capitales, intereses y actores en disputa. Ya Carlos Barba lo señaló cuando dijo que el paradigma, como una imagen básica de un objeto de conocimiento, queda trunco si no se inserta en el contexto de las relaciones de poder (Barba, 2007: 70).

El concepto de universalismo básico entra en conflicto con otros paradigmas hoy dominantes y entre más potente, armado y consensuado se encuentre, el paradigma del universalismo básico tendrá más posibilidades de legitimarse como respuesta a los problemas propios de nuestros países y de desplazar a otras ideas con matrices conceptuales y políticas distintas y contrarias.

La construcción de la idea o las ideas que en su conjunto forman el paradigma y la constitución de éste como elemento de referencia para la estructuración de políticas públicas no es un asunto meramente académico, racional, lineal o exento de conflictos.

El problema lo planteamos a modo de pregunta: ¿cuál es la trayectoria desde la que surge un paradigma hasta que se vuelve parte del repertorio de algún grupo que tiene el poder de exigirlo-operarlo, articularlo y convertirlo en política pública?

Pero de cualquier forma, aún cuando se siguiera exitosamente la trayectoria desde su elaboración como paradigma hasta su asunción como sustentante de una política pública, no terminan los retos, pues como sostienen las y los autores del universalismo básico, la parte programática, de planeación y de presupuestación también plantea desafíos de orden mayor. Lo que apuntamos es la necesidad de trabajar mucho más la relación entre el trabajo intelectual y las estrategias políticas que forman parte de la asunción de planteamientos teóricos contraculturales.

En este sentido, una de las tareas más urgentes se encuentra en la discusión en todos los ámbitos posibles, pero sobre todo en la esfera de los actores académicos y no académicos que puedan ser aliados al enfoque de universalismo, por ejemplo partidos, gobiernos locales, movimientos sociales y sindicatos, organismos de la sociedad civil y redes académicas diversas. Estos actores cumplen funciones distintas desde la ideación del paradigma hasta su concreción programática, pero todos son importantes. El particular reto de la academia es la construcción de una propuesta lo más acabada posible e intentar su inserción en el ámbito de la gestión pública.

Una de las características constitutivas del universalismo básico surge de su preocupación por la construcción de ciudadanía, sin embargo esta relación ha sido tratada o de forma débil.

Por eso y para finalizar esta primera parte sobre la disección del concepto queremos enfocarnos a la discusión de la noción de participación ciudadana.

Partimos de la crítica que hace Dagmar Raczynski a los tipos de política social operados en América Latina cuando afirma que a pesar de los avances evidentes han prevalecido los modos de acción tradicional del Estado tales como la toma de decisiones verticales, sectoriales que

[B]ajan desde la cima a la base, que construyen obras e infraestructura, que asignan recursos y transfieren bienes y servicios, definiendo programas estandarizados y homogéneos, todo lo cual redundando en espacios de participación social esporádicos e instrumentales. Las prácticas organizacionales vigentes son más fuertes y anulan al modelo descentralizado en ciernes, aquel que pretende construir desde la base hacia la cima, responder a la diversidad de las situaciones de pobreza, expandir capacidades en las personas y sectores pobres, trabajar coordinadamente, hacer más integrales las intervenciones públicas y estimular la participación social. (Raczynski, 2002: 2)

Coincidimos con esta crítica, pero llamamos la atención sobre el concepto de participación ciudadana, pues ha sido poco reestructurado a partir de las experiencias nacionales y supranacionales. Las y los especialistas en ciudadanía mexicanos con acierto llaman frecuentemente la atención sobre el descabezamiento en los noventa de la sociedad civil y su inserción en espacios de gobierno. También son recurrentes sus observaciones sobre el corporativismo, el clientelismo y la sobredimensión de una dinámica de control estatal (Alonso, 2007; Canto, 2008; Cardozo, 2008).

Se alude a la necesidad de los presupuestos participativos, a los proyectos municipales innovadores, a las experiencias aisladas de intervención de las comunidades empobrecidas en diseñar y operar en lo micro su destino o la digna lucha por administrar sus propios recursos.

El reto es denso y complejo: la estructuración de una política pública que tiene como propósito el aumento de las capacidades ciudadanas al mismo tiempo que se diseñan y operan programáticamente tales políticas.

Desde esta perspectiva queda la interrogante de cómo se pueden impulsar estrategias en países como México para empoderar a una sociedad fraccionada y desigual en su función clave de condicionar y colorear con una tónica propia el funcionamiento del Estado, no en general, sino en este punto concreto de incorporar el componente de construcción de ciudadanía en el diseño y operación de una política social basada en el concepto de universalismo básico.

Cuando se habla de una política social ciudadanizada en nuestro país, ¿a qué clase de ciudadanos y ciudadanas nos referimos y cuál es nuestra concepción de Estado –entendido como aparato institucionalizado–? ¿Un Estado árbitro que se coloca por encima de las diferencias y las desigualdades? ¿Gobiernos –como partes del Estado– que igual deben atender en las políticas de salud sexual y reproductiva las demandas de Pro Vida que las de los grupos feministas? ¿Órganos consultivos que incorporan a las élites de los grupos ciudadanos organizados? ¿Con esto ya se cumple la ciudadanización de las políticas? ¿Si no hay participación o democracia directa se descalifica cualquier alternativa?

Los planteamientos de Barba (2007) y Valencia y Gendreau (2000), que han insistido en la necesidad de formar coaliciones políticas afines a una determinada política social, nos parece que aciertan en el camino para encontrar respuestas a tales cuestionamientos. El paradigma del universalismo básico puede ser un punto de confluencia de partidos, grupos, sindicatos, asociaciones y movimientos que coinciden en ese punto particular. Desde ahí se debe construir un nuevo concepto de participación ciudadana que se tendría que complementar con la intervención de la población en la toma de decisiones en torno a su territorio vital (rancherías, colonias, comunidades)¹.

Quedarán fuera otros partidos, grupos, sindicatos, asociaciones y movimientos que tendrán derecho al disenso y que posiblemente coincidan desde una exigencia ética en la necesidad del universalismo pero no estarán dispuestos a ser afectados en sus intereses o tendrán otras ideas de la relación entre política social y desarrollo. Digamos que la ciudadanización a la que aludimos, si bien es cierto que es riesgosa pues existe siempre el fantasma de la persecución y la intolerancia contra las y los que piensen diferente, es un planteamiento menos idealizado e incorpora en un programa político las posturas afines ante el problema de las desigualdades económicas, de género, étnicas, regionales y de todo tipo. La coalición política es también un modo de afinidad ideológica que considera un frente común ante las desigualdades y las contradicciones que caracterizan una sociedad como la nuestra.

1 Una política social desde el enfoque de derechos ciudadanos tendría que incorporar, entre otras, cuatro vertientes:

La primera, entiende a la participación no como prerrogativa estatal que la puede compartir o no con la ciudadanía. Implica la comunicación clara de los mecanismos y los medios para hacerla posible, no sólo considerarla como práctica discursiva. Tendría como contraparte el reconocimiento de la ciudadanía realmente existente que puede derivar en una organización ciudadana más fuerte, con capacidad de proponer su propia postura frente y no necesariamente en contra del Estado.

Segunda, el aseguramiento de que en las instancias formales de planeación regional y estatal, el papel de la ciudadanía no es de mera consulta ni de opinión sino, como ha sido en alguna parte del período narrado, de decisión formal sobre los destinos y montos de los presupuestos. Esto pasa por modificar la concepción de la elección de representantes ciudadanos y establecer los medios concretos para sea posible.

Tercera, reconocer la experiencia y capacidad de los organismos de la sociedad civil en la atención de determinados problemas de las comunidades, no como argumento para que el Estado omita su responsabilidad social sino como una colaboración horizontal del gobierno y las organizaciones frente a los problemas sociales comunes.

Cuarta, la aceptación de que los derechos sociales son prerrogativas ciudadanas y no concesión paternalista de un gobierno que, más o menos, dependiendo de su compromiso social, favorece a determinados grupos y no a otros. Hay una relación estrecha entre el insustituible enfoque de capacidades, propio de una política social moderna que hace frente a la pobreza, y objetivos más amplios como la participación y organización de la población.

En resumen, el planteamiento del universalismo básico tendrá que trabajar mucho más el concepto de la ciudadanía de la política social, construir indicadores concretos o algún tipo de elemento observable que ayude a la evaluación y asumir los costos de determinadas opciones ideológicas que no son compartidas por todos y todas.

Los gobiernos estatales en el tema de la política social y del universalismo

Históricamente, las entidades gubernamentales federales que fueron diseñadas para institucionalizar la política social dejaron poco espacio para que los gobiernos locales, es decir municipales y estatales, innovaran de forma significativa en el plano de las instituciones y de los programas del bienestar social para la población. El centralismo característico del modelo político mexicano y el manejo discrecional y clientelar de los recursos hizo que la participación de los gobiernos locales en el diseño de políticas sociales regionales fuera muy pobre, tendencia que no se ha logrado revertir del todo en la actualidad.

Aún así y como se anticipó en la introducción, este trabajo que ahora presentamos forma parte de la corriente que reivindica la importancia de lo regional en el contexto de la globalización, donde pareciera que resulta inútil un acercamiento a las realidades municipales y de las entidades federativas por la avalancha de los procesos macro contra lo micro y por la concentración de decisiones hacia las instituciones globales. Sin embargo, estamos convencidos que las modificaciones estructurales de las naciones son producto de una compleja interrelación de condiciones globales y nacionales, pero nunca determinadas unilateralmente ni en el sentido único de lo supranacional hacia abajo.

El vínculo entre la escala estatal y nacional es mutuamente estructurante, atravesadas ambas pero de diferente modo, por procesos globalizantes. Por una parte, lo que acontece en el plano de las entidades no se puede entender sin el contexto nacional, pero el plano más general está conformado también por lo que sucede en los planos sub-nacionales, pues poseen ciertos grados de libertad para obrar en un margen condicionado pero no determinado.

Deseamos llamar la atención también sobre la peculiar reflexión académica con respecto a los procesos regionales, pues se identifica generalmente lo local con lo municipal, como si no hubiese ninguna instancia política intermedia con lo nacional. Existe un hueco importante en la literatura sobre desarrollo y política social a tal grado que generalmente cuando se habla de desarrollo local la referencia inmediata es el municipio.

La aparición de ciertos procesos relativamente nuevos en México, entre ellos el de la alternancia, han aumentado la conciencia de la importancia del ámbito municipal, pero quizá se ha sobredimensionado a tal grado que se olvida al estado como el subsistema inmediato de referencia que hace las veces legales y fácticas de vínculo entre la federación y el municipio.

Por tanto sostenemos que la política social operada y diseñada desde el centro no es la única variable que determina la eficiencia de los programas, ni constituye el factor principal para explicar el bienestar de las entidades federativas. Territorializar la política social y observar desde abajo cuáles son los elementos que se juegan en el bienestar implica incorporar los diferentes niveles de gobierno, con poder en ese espacio geopolítico, aún cuando se reconozca la inmensa disparidad que caracteriza el mosaico de las políticas sociales nacionales.

En efecto, un análisis superficial de los actuales planes de desarrollo estatales o planes de gobierno de las diversas entidades federativas da cuenta de una gran variedad de visiones sobre el papel de las políticas públicas, de los conceptos de pobreza, marginación y desarrollo humano, de la responsabilidad gubernamental; de los niveles dispares con que se plantea la participación de la sociedad y de los sectores empobrecidos, de la utilización de diversas categorías

conceptuales para referirse a fenómenos similares, de su relación con la política económica y de la arquitectura organizativa, también variada, que cada estado utiliza.

La política social, lejos de ser sólo un ejercicio técnico – instrumental propio de las actividades de planeación estatal, es el producto complejo de diversos factores. No se puede atribuir a una causa única sino que la explicación se da en la articulación compleja de algunos elementos de índole más bien de escala estatal como el estado de conocimiento socialmente disponible sobre los problemas locales, la capacidad de intervención ciudadana y de los movimientos sociales, el tipo de vínculo con la política social federal, el grado de gobernabilidad, las características de las élites gobernantes y su repertorio político – técnico y el grado de institucionalización de los derechos sociales.

En la estructuración de las políticas, al menos desde la perspectiva nuestra, se debe entender a la población como actriz de su propio desarrollo, no como usuarios de las políticas públicas, tampoco como sólo beneficiarios o consumidores de los programas sociales, sino como ciudadanas y ciudadanos sujetos, y por tanto corresponsables, de la concreción de los derechos sociales. Este planteamiento considera que la política social debe integrar como parte constitutiva de su diseño y operación el reto de impulsar la creación de ciudadanía en una doble perspectiva, por una parte considerar y fortalecer la conciencia de ser sujeto de derechos que deja atrás el uso clientelar, paternalista y corporativo de los programas sociales y por otra la integración de la participación real y la organización de la población frente la satisfacción de sus necesidades sociales como el elemento principal para lograr un tipo de desarrollo “desde abajo y desde adentro”, de acuerdo a los intereses de la población.

En este mismo sentido, Kliksberg (1997) plantea la necesidad de que las políticas incorporen espacios de descentralización, pues son la condición real para que aquellas se hagan efectivas y de verdad colaboren a procesos de democratización. En esto coincide con Raczynski (2002), quien señala la conveniencia de territorializar pues de este modo es más sencillo sumar esfuerzos entre distintas instituciones, coordinarse, hacer converger acciones y poner en una misma mesa a actores distintos. Entiende como territorio

[U]na unidad en la cual, por sus condiciones socioculturales y geográficas, tiene sentido realizar una intervención en conjunto... el territorio y sus subdivisiones, si se estima necesario, es un tema que debe ser trabajado con la población, así como con los agentes institucionales -públicos y privados- presentes. (Raczynski, 2002:11)

Específicamente la autora atiende tres elementos:

- Las dificultades en el diseño de los programas, pues aunque son congruentes y en general están formalmente bien hechos, en la práctica son rígidos predefinidos y priorizan el logro de productos más que de los efectos e impacto esperados, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local.
- El diseño de los programas no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.
- La escasa participación de los niveles regional y local en la formulación del diseño de los programas y la existencia de pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos.

El impacto diferenciado de la Ley general de Desarrollo Social en los estados

Uno de los avances en materia de legislación de la política social ha sido la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) el 20 de enero 2004 y posteriormente la repercusión de las leyes locales respectivas, como es el caso de Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los municipios de Guanajuato, junto con otras que se fueron aprobando en los años subsecuentes en las legislaciones locales. El Distrito Federal contaba ya con una Ley de Desarrollo Social desde mayo del 2000.

En el Cuadro 1, actualizado hasta septiembre de 2008, se puede observar, que cada vez más estados de la República cuentan con las leyes locales respectivas, conforme al pacto federal, cabe destacar que los estados de Colima, Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, no cuentan con una ley específica en esta materia. En algunos de estos estados se tienen leyes sectoriales de salud, asistencia social o educación que atenderían de alguna manera la atención a derechos que la LGDS marca, pero deja pendiente la atención de otros que señala la LGDS, como son el derecho a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y las seguridad social y los relativos a la no discriminación conforme lo señala la Constitución.

Está irresuelto, sin duda alguna, como pendiente legislativo y sobre todo político, el que se pueda contar con los reglamentos que hagan operativa la LGDS. Aunque a nivel federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006 (con una reciente reforma publicada DOF 28 de agosto de 2008), y estados como el Estado de México y el DF tienen sus reglamentos respectivos, en la gran mayoría de los estados esto aún no acontece.

Del trabajo de las legislaciones locales, en una primera revisión general, se puede observar que en la mayoría de las leyes locales en relación al desarrollo social, mantienen en esencia el contenido de la LGDS, cambiando de orden los apartados y elementos, adicionando algún concepto en sus definiciones y matizando en muchos casos las formas órganos de consulta ciudadanos, su integración y sus atribuciones. Se busca también, de forma indicativa, hacer coincidir la vigencia y operación de otras leyes locales, en especial las leyes de planeación, programación y presupuesto, así como criterios para regular la participación ciudadana, además de marcar los atributos que tienen los ayuntamientos, que implica en la mayoría de los casos, la posibilidad de realizar sus propios programa de desarrollo social, pero supeditados a las regulaciones estatales.

En esta primera revisión de las leyes locales de desarrollo social, una de las constantes es que se mantiene el nivel de ambigüedad en lo que se refiere a determinar en qué consiste de manera métrica o su definición precisa, o en la definición de índices o estándares, lo que implica cada derecho. En algunas leyes, por ejemplo, se hace mención al derecho a la vivienda, que señala la LGDS, y los expresan en programas sectoriales que se quedan indefinidos, en otros, siguiendo el ejemplo, mencionan el derecho de contar con “una vivienda digna y decorosa”, que nos lleva nuevamente a la imprecisión y la ambigüedad.

A su vez, estas leyes locales de desarrollo social muestran la acción de gobierno, burocrática y compleja, al compartimentar la acción de la administración pública, entre las dependencias estatales, el DIF, en algunos casos la Secretaría de Desarrollo Social, o las secretarías de Finanzas o las sectoriales, como Salud y Educación, fraccionando la acción pública para atender los derechos que se establecen en las propias leyes para el desarrollo social. Cabe señalar que a nivel estatal no todos los gobiernos tiene en su Ley de la Administración Pública, considerada la creación de la alguna Secretaría de Desarrollo Social. A nivel de las legislaciones locales, no todas tienen establecida alguna comisión de desarrollo social, y en algunos otros casos las comisiones existentes comparten la responsabilidad de atender otros asuntos; situación que muestra la dispersión de visiones, posiciones e intereses.

Cuadro 1
Leyes estatales en materia de Desarrollo Social

Entidad Federativa	Nombre de la comisión	Leyes	Publicación
Aguascalientes	Comisión de Desarrollo Social	Convenio de Desarrollo Social (Que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes) No tiene ley de Desarrollo Social.	Suscrito el 10 de julio de 1998.
Baja California	Comisión de Desarrollo Social	Organizaciones No Gubernamentales Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California	Periódico Oficial No. 9, 2 de marzo de 2001.
Baja California Sur	Comisión de la Familia y la Asistencia Pública	Ley de Desarrollo Social.	20 de Nov. 2007
Campeche	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social.	10 de julio 2007
Coahuila	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social.	27 octubre 2006, periodo oficial
Colima	Comisión de Salud y Asistencia Social	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Chiapas	Desarrollo Social	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Chihuahua	Comisión de Desarrollo Social	Reglamento para la operación de programas de fomento social.	Periódico Oficial del Estado No. 22, 15 de marzo de 1997.
Distrito Federal	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo del 2000.
Durango	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango.	Periódico Oficial, 17 de junio de 2005.
Guanajuato	Comisión de Desarrollo Económico y Social y Atención al Migrante	Ley de Desarrollo Social.	Periódico Oficial 88 2 de junio de 2006
Guerrero	Comisión de Desarrollo Social	Ley para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero.	Periódico Oficial No. 2, martes 6 de enero de 2004
Hidalgo	Comisión de Salud	Ley de Desarrollo Social.	Periódico oficial 29 diciembre 2006
Jalisco	Comisión de Desarrollo Humano	Ley de Desarrollo Social.	16 diciembre 2004
México	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social del Estado de México.	Gaceta del Gobierno, 31 de diciembre de 2004.
Michoacán	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social.	Periódico oficial No. 97, 16 de enero 2007
Morelos	Comisión de Salud, Deporte y Bienestar Social	Ley de asistencia social.	Periódico oficial 4629, 23 julio 2008
Nayarit	Comisión de Desarrollo Económico y Social	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Nuevo León	Comisión de Desarrollo Social y Derechos Humanos	Ley del Consejo de Desarrollo Social.	Periódico Oficial, 19 de diciembre de 2003.
Oaxaca	Comisión de Cultura y Bienestar Social	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Puebla	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social.	18 de diciembre 2006
Querétaro	Comisión de Desarrollo Social y Vivienda	Ley de Desarrollo Social y Humano.	15 marzo 2008
Quintana Roo	Comisión de Industria, Comercio y Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social.	9 de enero 2005
San Luis Potosí	Salud y Asistencia Social	Ley de Instituciones de Desarrollo Humano y de Bienestar Social para el Estado de San Luis Potosí.	Edición Extraordinaria del Periódico Oficial, 3 de Diciembre de 2002.
Sinaloa	Comisión de Planeación y Desarrollo Comisión de Salud y Asistencia Social	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Sonora	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Sonora.	Boletín Oficial no. 26, 30 de marzo de 2006. Periódico oficial
Tabasco	Salud Pública	Ley de Desarrollo Social.	30 Septiembre 2006
Tamaulipas	Comisión de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas. Reglamento para la integración y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social	Periódico Oficial No. 141, 24 de noviembre de 2004. Periódico Oficial No. 44, 1o. de junio de 1996.
Tlaxcala	Ley de Asistencia Social	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Veracruz	Salud y Asistencia	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Yucatán	Salud Pública, Ecología, Vivienda, Protección y Mejoramiento del Ambiente. Trabajo, Asistencia y Seguridad Social y Peticiones	No tiene ley de Desarrollo Social.	-----
Zacatecas	Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Zacatecas.	Periódico Oficial No. 56, 14 de julio de 2004.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto nacional", en *Desarrollo Social* [Actualización: 16 de junio de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop

Con respecto al Reglamento de la LGDS, se puede observar que no cumple con su finalidad legal, pues no define los conceptos e indicadores para poder hacer exigibles los derechos que consagra la LGDS y carece de los instrumentos para concretar el vínculo entre las entidades federativas y el Gobierno Federal (Coinversión social, Convenios y Contratos de Concertación y Convenios de colaboración, dentro de marco del Plan Nacional de Desarrollo).

Esta situación obliga a la realización de un diagnóstico nacional sobre la medición o calificación del real acceso a los derechos reconocidos en la LGDS, con especial énfasis en los siguientes aspectos:

- Pobreza, marginación y vulnerabilidad;
- Educación;
- Salud;
- Alimentación;
- Vivienda;
- Generación de empleo e ingreso;
- Autoempleo y capacitación;
- Seguridad Social;
- Asistencia Social;
- Desarrollo regional;
- Infraestructura social básica;
- Fomento del sector social de la economía

Un aspecto central que el reglamento aporta es la definición de las políticas de Estado para cubrir las demandas asociadas a la plena vigencia de los derechos sociales; la mención de la existencia de los programas focalizados a través de los programa sectoriales para atender a la población, a partir de la creación de patrones de beneficiarios, y marcar que esos esfuerzos deben hacerse en coordinación de las diversas dependencias de la administración pública y sus programas.

Por otra parte, el Reglamento establece que el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) será el encargado de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El CONEVAL establecerá los requisitos mínimos que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes que participen en las convocatorias que emita o en las que emitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de la operación de los programas, acciones y recursos federales destinados al desarrollo social, sujetos a evaluación. El Consejo Nacional de Evaluación definirá los criterios para la elaboración de los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas sociales. Asimismo, las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal podrán realizar evaluaciones de los programas, acciones y recursos específicos destinados al desarrollo social que tengan a su cargo, para lo cual deberán observar los criterios, normas y lineamientos que establezca el Consejo Nacional, el cual verificará que las evaluaciones se realicen en los términos cumplan con los criterios, normas y lineamientos que al efecto haya emitido. Las evaluaciones de impacto de los programas de desarrollo social podrán realizarse a través de procesos anuales o multianuales, de conformidad con la información y naturaleza del programa.

El Informe de la evaluación de la política social en México 2008 señala que

[A] pesar de los avances que representa la LGDS para institucionalizar la Política de Desarrollo Social en el país, no define en su contenido lo que habrá de entenderse por desarrollo social, política social o gasto social, elementos indispensables para analizar los asuntos públicos

correspondientes. Sin embargo, es razonable concebir el desarrollo social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de sus derechos; a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social (CONEVAL, 2008:70).

También apunta el citado informe que, dado que la

Constitución no es suficientemente clara en la determinación de algunos derechos sociales, se enfrentan problemas de consistencia. Por ejemplo, el derecho a la seguridad social y al esparcimiento de los que habla la LGDS. El primero de estos derechos no está considerado en la Constitución y el segundo sólo está referido a las niñas y a los niños, además de que no se explica cómo entender y ejercer tal derecho. (*Ibid.*, 2008:71)

Esto implicaría, por ejemplo, al reconocer estas inconstancias, el poder pensar en relación el concepto de mínimos de justicia, que implicaría como lo hemos dicho anteriormente, la definición de indicadores o estándares que garanticen la atención a estos derechos y necesidades humanas fundamentales, a un nivel existencia aceptable y que implicaría a su vez vincular de forma directa las políticas públicas sociales y los derechos de la ciudadanía social. Esto ayudaría, sin duda alguna, a precisar a nivel de los gobiernos locales el nivel de responsabilidad para atender los derechos sociales.

Y como afirma el informe del CONEVAL,

Ante la falta de claridad de los derechos sociales para guiar la política pública en general, una posible estrategia para estructurarla mejor sería ligar explícitamente sus programas a aquellos derechos sociales que definen objetivos relativamente precisos. En otros casos habría que suplir el mandato de la legislación con otros elementos. (*Ibid.*, 2008:72)

El grado de institucionalización que se tiene para hacer posible vigencia y operación, con las amplias deficiencias y carencias, muestra que se requiere seguir trabajando en procesos de afinación y sobre todo de revisión y evaluación de las políticas de desarrollo social y poner a prueba el trabajo de la Comisión Nacional de Evaluación para ver si los legisladores a nivel federal pueden comprometerse a definir los estándares de estos mínimos de justicia y por tanto de exigibilidad.

Es de esperarse que las legislaturas locales, al formular los reglamentos respectivos de las leyes de desarrollo social para sus entidades, repliquen en el esquema del reglamento de la LGDS, es decir, dejando en indefinición cómo hacer exigibles los derechos y crear realmente condiciones de institucionalidad para que la política pública social, se articule con el papel del Estado de garantizar los derechos que la LGDS y las propias leyes han definido como derechos para todos y todas.

Desafíos de cara a la participación de las entidades federativas con respecto al universalismo

En el Informe de la Evaluación de la Política Social en México 2008, el CONEVAL da cuenta de lo que hemos venido sosteniendo desde hace años con respecto a la necesidad de vincular a estados y municipios, pues en la parte final del Informe hace énfasis en esta escasa articulación.

En las recomendaciones con respecto a la Estrategia Vivir Mejor (*Ibid.*, 2008: 97) y en las recomendaciones finales (no.12 y 13) exhorta a:

- Tener mejores esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios para el desarrollo social:
 - Compartir padrones.
 - Contar con información y evaluaciones sistemáticas de los fondos del Ramo 33.
 - Construir y divulgar un Catálogo Nacional de programas de desarrollo social a nivel Federal, Estatal y Municipal.
- Contar con evaluaciones externas rigurosas y sistemáticas para las políticas y programas de desarrollo social de estados y municipios.
 - Modificar las legislaciones locales para que se institucionalice la evaluación externa en los Estados.

Esta es un área de oportunidad para hacer investigación si acaso se coincide en necesidad de intervención en los niveles estatal y municipal para impulsar una política social universalista. Sin embargo la tarea no es sencilla y es preciso abrir la posibilidad de hacer un estudio que incorpore investigadores e investigadoras de cada entidad para explorar desde indagaciones más informadas la viabilidad del universalismo.

En tanto llega este momento ideal, completamos estos dos retos ya planteados por el CONEVAL con otros cuatro, siempre buscando la mejor inserción de los gobiernos estatales en la tarea del bienestar social:

- Rol asignado a los estados por el CONEVAL.
 Modificar el papel que asigna el CONEVAL a los gobiernos estatales, pues no les atribuye capacidades para intervenir en todo el proceso de diseño, evaluación, operación y seguimiento, sino que los acota a actividades elementales.
 Nos parecen entendibles las reservas del CONEVAL al conocer bien el grado tan diferenciado de institucionalización y profesionalización en cada entidad, sin embargo sostenemos que es indispensable, como propósito de mediano plazo, trabajar con los gobiernos estatales.
 Todavía hay estados donde el término de política social es el título bajo el cual se agrupan programas, acciones e instrumentos de diverso calibre, articulación y raíz conceptual muy dispar. Y en otros la soberanía de los estados podría esgrimirse como argumento para tratar de ocultar sus ineficiencias propias o para evitar que se deleve la utilización de la política social para el control político.
 Pero también existen entidades como el Distrito Federal – la más avanzada o la que más ha difundido sus documentos que sustentan intelectualmente sus prácticas políticas – o Nuevo León, cuyos planes de desarrollo reflejan el trabajo teórico que los sustenta.
- Fortalecimiento institucional estatal y federal.
 Si esto es así, requerimos una decisión de Estado, de forma que cada entidad encare con profesionalismo y con instituciones y programas sólidos su responsabilidad ante los asuntos del desarrollo local.
 Las experiencias de federalización, como la de la educación o la salud, aunque complejas y contradictorias, son buena pauta.
 Uno de los problemas principales es que el gobierno federal carece de liderazgo para

encarar este reto con posibilidades de éxito. Ante este vacío, el CONEVAL podría gestar un proceso paralelo.

Esto es importante porque la institucionalización no se reduce a los aspectos formales y a las regulaciones normativas sino que incorpora elementos culturales y códigos implícitos que requieren liderazgos capaces de conducir este proceso y asegurar un buen término.

- Niveles de exigibilidad y su aporte estatal.

Así como de acuerdo al proyecto impulsado por la ONU cada país ha definido su aporte al cumplimiento de las metas del milenio, también puede ser útil aplicar este criterio al aporte de cada estado o entidad a las exigencias de desarrollo social.

Podría ser útil plantear metas concretas nacionales, desde un enfoque de derechos, y visibilizar lo que cada estado estaría comprometido a aportar.

Aquí es donde el concreto de universalismo básico podría tener un importante aporte pues se haría no desde la instancia central, sino en una articulación del cumplimiento de los “viejos derechos” con los nuevos riesgos sociales, que en su conjunto formarían la estructura de riesgos nacional y local.

Eso implicaría un nivel de desarrollo intelectual, programático y una visión estratégica en cada estado de forma que se planeara de una forma radicalmente diferente a como se hace en buena parte de las entidades federativas.

- La necesidad de las coaliciones políticas.

Decíamos párrafos arriba que la política del desarrollo social es un campo de lucha y no sólo un reto técnico – instrumental.

Las entidades federativas, con su mezcla de ideologías y de paradigmas de desarrollo, harían prácticamente imposible, al menos de entrada, un acuerdo al respecto de la visión universalista. Los repertorios político – técnicos de las élites en el poder, los compromisos de campaña que obligan a pagar con cuotas puestos como los de educación y de desarrollo social, o incluso la pluralidad propia de la sociedad contemporánea, entre otros, demandan bloques y coaliciones nacionales y estatales que presionen para colocar con cierta probabilidad de éxito sus propuestas.

Nos parece que una demanda de derechos sociales mínimos con el enfoque universalista podría concitar más acuerdos que otras reformas constitucionales recientes, que por vía de la negociación han estado presentándose y aprobándose entre los actores de peso nacional.

Universalismo básico, reforma del Estado y desarrollo local en México

Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Miriam Rodríguez Vargas

En los últimos años se ha dado una discusión en la arena académica y política respecto a cuál debe ser la idea central que garantice una sociedad más justa e igualitaria, donde las condiciones de vida de la población sean las óptimas. Ante ello aparece el Estado como uno de los principales actores en la búsqueda e instrumentación de un paradigma que nutra las decisiones gubernamentales en la construcción de las acciones de gobierno hacia la población en su conjunto, ya que de su compromiso con dichas ideas dependerá la construcción de una agenda en la que se incorporen los aspectos de orden social y de atención a los grupos vulnerables.

En este sentido, ha sido evidente el cambio de rumbo registrado en México desde los años ochenta, que ha marcado la ruta de la convivencia social, así como del ejercicio de gobierno en diferentes rubros de la vida cotidiana e institucional. Estos cambios significativos se identifican como Reforma del Estado, la cual tiende a buscar mayores índices de eficiencia en las acciones públicas a través del mecanismo de mercado como el mejor medio para lograrlo.

La búsqueda de la eficiencia para combatir la obesidad del Estado ha sido una de las consignas más importantes que se han pretendido desde que se instrumentaron políticas propias de un nuevo modelo, esta idea se asoció a la modernización del aparato burocrático, así como a la descentralización, la focalización, la desregulación económica, la privatización y la apertura comercial, cuyo fin se ha encaminado hacia un cambio de ruta en cuanto a cómo agendar, discutir e instrumentar acciones desde la función del Estado mismo.

La reforma del Estado en México se ha identificado con el conjunto de acciones de política pública que implementa el mecanismo de mercado como un elemento que garantice la justa asignación y distribución de la producción, que lleve a la población a fases óptimas en materia de bienestar social, sólo que considerando al individuo como núcleo promotor de sus propios cambios de condiciones.

Se puede considerar que las acciones que se derivan del anterior propósito aún no concluyen y se puede asumir que la denominada reforma del Estado es un proceso en desarrollo y por ende inconcluso, por lo que se prevé que se puedan registrar en el futuro inmediato nuevas relaciones e inclusive cambios en los paradigmas que le han dado relevancia a la tarea de redefinir al Estado.

El resultado de las modificaciones al modelo corporativista anterior, así como de las políticas públicas diseñadas para la implementación del modelo individualista, han presentado ciertos niveles de agotamiento, debido a que su implementación no logró los efectos planteados originalmente, como es el caso de las políticas de atención a la pobreza, o bien las políticas de fomento al empleo, por citar algunos casos.

Sin embargo, como lo señala Reyes (1992), toda reforma del Estado plantea como objetivo general la eficiencia, lo cual tiene que ver con algunos aspectos o procedimientos específicos que apuntan directamente a la capacidad del Estado en términos de su dinámica política, su generación de recursos y su eficacia para responder a las demandas de la población. De ahí que los ejes centrales de las políticas públicas han encontrado en la descentralización y la focalización los argumentos centrales para operar las acciones tendientes a la individualización de los beneficios.

Existen vertientes como la desarrollada por Jordana (2001) que indican la importancia que tiene en la reorma del Estado, la descentralización no sólo en el plano político y financiero, sino administrativo y en las relaciones intergubernamentales que se pueden desarrollar entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Este argumento le ha dado al desarrollo nacional, regional y local un giro importante a la participación ciudadana, así como a la corresponsabilidad de los diferentes actores locales respecto a su compromiso con el desarrollo de su área de influencia.

En este contexto, de focalización del gasto público de las acciones gubernamentales y descentralización fiscal, política y administrativa –que le da un impulso significativo a las decisiones que se tomen desde lo local, sean estas auténticas o bien institucionales- el universalismo básico¹ aparece como una alternativa cuya propuesta y oferta no concuerdan en todo con el desarrollo de la reforma del Estado implementada desde hace ya algunos años. En este sentido cabría plantearse la siguiente pregunta, ¿Es el universalismo básico la fuente de un paradigma viable en México, que garantice una mejor capacidad de respuesta en la atención a los grupos más vulnerables, desde los gobiernos locales? Se hace este planteamiento considerando lo expuesto por Filgueira, Molina, Papadópolos y Tobar (2006) cuando dibujan un escenario relativo a las megatendencias (descentralización, focalización y privatización) para las políticas sociales, las cuales se combinan para dar curso a las reformas de mercado de competencia pública, promoviendo que la provisión e incluso la producción (Finot, 2001) de los servicios sociales se individualice.

En este contexto, tal vez adverso para el universalismo básico, es que se hará un análisis respecto a si éste es viable para el caso mexicano, considerando que el proceso de descentralización tanto de producción como de provisión (Finot, 2001) ha impactado a los gobiernos locales de múltiples formas, entre las que destacan los nuevos compromisos que adquieren las localidades y su posibilidad real de respuesta, tanto técnica, financiera, humana y operativa, que garantice que tienen las capacidades institucionales suficientes para atender el bienestar social desde sus espacios territoriales; situación que habrá que explorar cuando en México es ampliamente reconocida la debilidad ancestral de los gobiernos locales, expuesta por su baja capacidad de tributación; responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público para la provisión de bienes y servicios públicos; rezagos en la calidad de su hacienda y, finalmente, una notable dependencia política y financiera respecto del gobierno federal (Ayala, 2003).

Se debe considerar además el marco jurídico en el que actúan los ayuntamientos como gobiernos locales, el cual ha sido modificado de manera permanente, destacando las reformas al artículo 115 Constitucional; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley de Desarrollo Social, así como la Ley de Asistencia Social. Dicho marco, en algunas ocasiones contradictorio, en algunas otras, rígido, no deja de ser un entorno que ha servido de referencia en el ejercicio de la función pública desde las localidades. Por ejemplo, en el apartado III del artículo 115 Constitucional se establecen las principales funciones y atribuciones que serán propias del ayuntamiento; se enuncian varios compromisos; sin embargo, no se incluyen tópicos relacionados con el desarrollo social o con la construcción de las políticas dirigidas hacia este rubro, a diferencia de los compromisos de coordinación, evaluación y diseño que se mencionan en la Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004, por citar un caso.

1 De acuerdo a Molina (2006b) La propuesta del universalismo básico se basa en cuatro ejes fundamentales: i) el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía; ii) el lugar central que ocupa la equidad como valor irrenunciable y como dimensión que permea todo el proceso de formación de las políticas sociales; iii) una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, anclada en el enfoque de derecho social y en la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza, y que sea, a la vez, promotora de desarrollo; y iv) el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones básicas.

Simultáneamente, los espacios locales atraviesan por grandes problemáticas, que tienen que ver con la escasez de recursos humanos altamente calificados que les permitan diseñar, instrumentar y evaluar acciones en materia de política social, lo cual a su vez tiene que ver con la fuerte dependencia de recursos financieros, regularmente del gobierno federal, así como con serias dificultades para agenciarse de recursos por cuenta propia.

En este sentido, el presente trabajo realizará inicialmente un análisis respecto al cambio de modelo económico y su vínculo con la reforma del Estado; posteriormente se abordarán las capacidades locales de cara al universalismo básico, tomando como marco de referencia aspectos relacionados a las capacidades de los gobiernos locales del noreste mexicano, concretamente en el estado de Tamaulipas y, por último, se presentan las conclusiones.

Cambio de modelo y reforma del Estado en México

Se plantea que a partir de la crisis del modelo corporativista² se propició una mayor desigualdad social. En este marco, en el plano de la política social, los objetivos se dirigieron hacia los sectores poblacionales urbanos que se incorporaban al empleo formal a través de políticas públicas dirigidas hacia los sectores de la educación y la salud, en contraste con el abandono de políticas sociales hacia los grupos campesinos y rurales (Villarespe, 2001).

Lo anterior dibujó un mosaico de múltiples contrastes, entre los que destacan, en primera parte, un federalismo con fuerte centralismo, expuesto a través de la acción protagónica del gobierno federal sobre los otros órdenes de gobierno. La estrategia se centró en legitimar las relaciones y el ejercicio del poder de una democracia más simulada que real.

Por otra parte, fue necesario crear un sistema donde quedara de manifiesto la dependencia de otros órdenes gubernamentales hacia el central, y esto se logró, entre otras cosas, mediante el control estricto de los ingresos presupuestales, generando con ello una fuerte dependencia no sólo política sino económica; por tal razón, y para citar un ejemplo, más del 90% de los ingresos presupuestales de las entidades federativas provienen del gobierno federal, situación que condicionó una actitud de los gobiernos locales y subnacionales de poco margen para actuar en sus propios espacios territoriales a fin de atender sus responsabilidades (Ayala, 2003: 212).

Además, la política social fue encaminada hacia el fortalecimiento de dos sectores: la educación y la salud, cuyos beneficios se canalizaron hacia los centros urbanos prototipo del desarrollo industrial de la época, lo que agravó significativamente los niveles de desigualdad social.

En los años ochenta, el modelo dio muestras de agotamiento³, de tal forma que a partir de 1982 se ponen en marcha una serie de acciones en el plano político y económico: se puede decir que en el primero fue evidente la tendencia a la "*democratización*" de la vida nacional mediante modificaciones a las reglas de competencia electoral que permitieron una mayor representación de los grupos minoritarios en el Congreso, lo que robusteció la Ley Federal de Operaciones y Procedimientos Electorales (LOPPE) de 1978, misma que recibiera una primera enmienda en 1982, además de la aparición del Código Federal Electoral (Reyes, 1992).

2 En el cual se privilegió la implementación de un modelo protector, derivado de la instrumentación de políticas proteccionistas dirigidas al sector industrial, que castigó significativamente las actividades derivadas del sector primario (Aguilar, 1996; Gollás, 2003).

3 El presidente de México durante el período 1982-1988, Miguel de la Madrid Hurtado, mencionó: "la crisis dentro de la cual tomé posesión era entonces la más grave de la historia contemporánea de nuestra nación. El legado que recibí en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo estaba prácticamente paralizado; el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado el 100% y la deuda externa había sumado 85 mil millones de dólares (de la cual una quinta parte estaba contratada a corto plazo); el riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético" (De la Madrid, 1995: 332-333).

En un segundo plano, en materia económica los ajustes se orientaron al adelgazamiento del sector gubernamental con el objetivo de eficientar las funciones del Estado, además de lograr una disciplina fiscal a través de la reducción del gasto público, principalmente hacia los sectores sociales; privatizar empresas paraestatales y, desde luego, efectuar la apertura comercial.

En materia de política social se vivió un desmantelamiento de los beneficios ganados en ciertos sectores sociales que se construyeron en los tiempos del modelo de sustitución de importaciones, cuando éstos hubieran servido como una plataforma mínima de subvenciones para ampliarlos hacia otros sectores o grupos poblacionales en la construcción de un universalismo básico que garantizara una renta mínima a la población en general.

Como lo plantean Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2006), haciendo alusión a la reforma del Estado y las nuevas tendencias para las políticas sociales, es visible que la descentralización y la privatización se combinan entre sí para dar curso a políticas públicas tendientes a privilegiar al mercado como mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos y los beneficios. Lo anterior, en pro de encontrar la eficiencia del gasto.

En otro orden de ideas, la reforma del Estado ha ido desarrollando diferentes formas de participación intergubernamental, producto de la instrumentación de políticas descentralizadoras así como de nuevos arreglos interinstitucionales, derivados principalmente del proceso de descentralización de funciones (Ayala, 2003), donde el grado de complejidad en éstas ha dependido del tipo o naturaleza de la organización de los Estados, bien sean unitarios o federales (Finot, 2001; Jordana, 2002).

En el caso de México, este proceso se ha vivido a través de mecanismos que han transferido funciones y atribuciones a los gobiernos intermedios (principalmente en los sectores de la salud y la educación), centrándose más en los ámbitos administrativos y operativos que en los presupuestarios. En relación con los grupos vulnerables y la atención de la pobreza, el gobierno central se ha reservado el derecho de implementar desde la Federación las principales acciones que recaen en los espacios locales (Véase Cuadro 1), dejando sólo a los otros órdenes de gobierno la tarea de implementar acciones derivadas de las reglas de operación de los programas.

En materia de generación de recursos financieros, la reforma del Estado ha marcado como pauta la fuerte dependencia de recursos fiscales manejados desde la Federación hacia los estados y municipios⁴ del país para la atención a la pobreza. Esta situación se hizo evidente a partir de la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuya base presupuestal estuvo en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (López, 1999). Posteriormente, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1998, apareció una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios: *las aportaciones*⁵ (Sánchez, 2000). A partir de esta fecha, con la creación del Ramo 33 del PEF, la parte destinada a la infraestructura básica se canalizó a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide a su vez en estatal y municipal. El Ramo 33 se insertó en el marco jurídico de la LCF. Este fondo se integró en parte con los recursos del Ramo 26 (combate a la pobreza); 25 (educación); 23 (partida del presidente); 29 (saneamiento financiero); 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaría) (Martínez y Ziccardi, 2000).

4 Para citar un ejemplo, en dos municipios de Nuevo León (San Nicolás de los Garza y General Escobedo) y dos en Tamaulipas (Tampico y Ciudad Madero), su promedio su captación de recursos propios osciló entre el 20 y 30% entre los años 2003 y 2007. El resto de los recursos fueron aportaciones y participaciones federales (Cogco, 2007). En estos resultados se debe considerar que las entidades locales estudiadas eran calificadas como de alto desarrollo humano por el PNUD y baja marginación por el CONAFO.

5 Las llamadas aportaciones, son fondos federales atados a programas específicos que se transfieren a los estados y de éstos a los municipios para su administración, bajo la directriz del gobierno federal, el cual rinde cuentas al Congreso de la Unión y la Secretaría de la Función Pública.

Cuadro 1
Catálogo de programas federales hacia los municipios (SEDESOL 2001-2006)

Nombre del programa	A quién va dirigido	Cómo participa el municipio	Dónde se aplica el programa	Responsables del programa	Tipo de apoyo
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Población en pobreza extrema de zonas rurales y urbanas.	A través de un Enlace Municipal en la operación del Programa y promoción de acciones de coordinación con proyectos de desarrollo local.	El Programa se aplica en todo el territorio nacional.	Coordinaciones Estatales, ubicadas en las Delegaciones Federales de SEDESOL en los estados las cuales son responsables de la atención de los beneficiarios, así como de la operación y seguimiento del mismo.	Múltiple y va hacia cuatro componentes: Salud; Educación; Alimentación. Patrimonio.
Programa 3 X 1 para Migrantes.	Las familias de migrantes radicados en zonas marginadas rurales y urbanas.	Los municipios, junto con los gobiernos estatales, podrán asistir financieramente con el 50% del gasto de los proyectos a fin de apoyar las iniciativas de los migrantes radicados en el extranjero.	Se aplica en los 31 estados, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno.	Los gobiernos estatales, municipales; los clubes u organizaciones de migrantes; la SEDESOL y los beneficiarios de los proyectos, a realizar.	Financieros: El 25% corresponde a la federación a través de la SEDESOL; el 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% a gobiernos estatales y municipales.
Programa de Adquisición de Suelo Apto para Vivienda. Otorgamiento de un subsidio federal a los gobiernos de los estados o los municipios.	Población en situación de pobreza patrimonial.	Podrá participar como instancia ejecutora cuando el gobierno del estado le delegue las funciones administrativas del Programa.	En cualquier entidad federativa o localidad urbana, suburbana o rural. Con prioridad en los gobiernos locales que cuenten con Organismos Estatales o Municipales de Vivienda.	El gobierno del estado es la instancia ejecutora y podrá delegar funciones administrativas, técnicas y operativas a los organismos de vivienda estatales o municipales	El apoyo federal será de hasta \$15,000 por cada lote unifamiliar, siempre que el inmueble esté debidamente lotificado y con acceso, agua, drenaje y electrificación.
Programa de Ahorro, Subsidio, y Crédito para la Vivienda Progresiva "tu casa"	Población en situación de pobreza patrimonial.	El municipio participa como Promotor y ejecutor, ya que las estados y municipios aportan al beneficiario, un apoyo de igual valor al federal.	Se aplica a cualquier localidad urbana, suburbana, rural o indígena del país.	El Gobierno Estatal o el Municipal, son los responsables del Programa. "Tu Casa".	Apoyo económico que va desde los 12, 000 hasta los 32, 000 pesos según los 5 tipos de casos.
Programa de Atención de Adultos Mayores en Zonas Rurales.	Adultos Mayores en pobreza alimentaria que no son atendidos por algún programa federal y que viven en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación.	El Municipio podrá promover el programa y expedir los documentos, en el ámbito de su competencia, a fin de que los adultos mayores acrediten su residencia.	Se aplica en las localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación según el CONAFO.	La SEDESOL por conducto de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.	-Apoyo alimentario, que consiste en una transferencia en efectivo anual de \$2,100 pesos -Apoyo a la capacitación nutricional.
Programa de Atención a Jornaleros Agrícola.	Población jornalera agrícola.	Participará como ejecutor siempre y cuando se firmen los convenios con la SEDESOL, además podrá aportar recursos económicos.	B. Cal. Nte.; B. Cal. Sur.; Chih.; Dgo.; Gro. ; Hgo.; Jal.; Mich.; Mor. ; Nay.; Oax.; Pue.; S L P; Sin.; Son.; Tamps y Ver.	La SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y de la Unidad Responsable del Programa.	Se desarrollan diferentes proyectos con recursos financieros federales, a los cuales se pueden sumar aportaciones estatales y municipales.
Programa de Incentivos Estatales.	Las entidades federativas, a fin de incentivar el buen desempeño y la innovación.	Colaborará, previo convenio con el Estado, en la ejecución auditoria, control y seguimiento de los recursos que se entreguen a los ejecutores.	En todas las entidades federativas, que atiendan zonas marginadas que identifique la SEDESOL.	Las Delegaciones de la SEDESOL en los estados y los gobiernos estatales.	Recursos monetarios: a las acciones que fortalezcan la redición de cuentas; la corresponsabilidad y la innovación.
Programa de Jóvenes por México.	Universitarios y las comunidades de mayor marginación.	El municipio avala el programa. La SEDESOL, establece coordinación con los municipios A fin de evitar duplicidad de acciones.	En todas las entidades federativas, con especial énfasis en los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)	La SEDESOL y las universidades públicas y privadas.	-Económicos. -Reconocimiento para docentes.
Programa HABITAT.	Ordenamiento territorial y fortalecer la gestión urbano territorial.	Participa como gestor del programa; ejecuta las acciones para la correcta aplicación de los recursos.	Ciudades y zonas metropolitanas	La SEDESOL en el estado.	El apoyo federal, complementado con las aportaciones locales
Programa Opciones Productivas.	A las personas; familias y grupos sociales	Gestor y ejecutor del programa.	A nivel nacional en las regiones marginadas (rurales y urbanas).	La SEDESOL	Principalmente económico
Programa para el Desarrollo Rural (Microregiones).	Habitantes de las comunidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios.	Instancia ejecutora	En las comunidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios	SEDESOL; Gobierno estatal y municipal y Organizaciones de la sociedad civil.	Económicos, dirigidos a la realización de obras.
Programa Vivienda Rural.	A la población del medio rural.	Como promotor y en su caso como ejecutor.	En los 31 estados de la República Mexicana	La SEDESOL.	Económico para la construcción de vivienda.
Programa de Empleo Temporal	A la población del medio rural.	Como difusor de la lista de los beneficiarios.	En localidades rurales de hasta 2,500 habitantes, de acuerdo al censo del INEGI.	La operación de se maneja en forma coordinada a través de SEDESOL; SEMARNAT; SACARPA y SCT.	Apoyo económico a los participantes por jornada laboral.
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías.	Los artesanos que preservan técnicas y diseños tradicionales, que viven en condiciones de pobreza.	Promotor del programa Se coordina con el FONART para fortalecer la cobertura de las acciones	En todo el territorio nacional.	La SEDESOL; Com Nal para el Des. de los Pueblos Indígenas; la SE; SS, y la SEMARNAT	Económico.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de: Secretaría de Gobernación (2005).

De los montos que integran los fondos⁶ del Ramo 33, el primero de ellos se distribuye utilizando la fórmula matemática diseñada para la asignación de recursos, que toma como base un índice global de pobreza que pondera cinco brechas de igual número de necesidades básicas (Labra, 1998). El segundo fondo se distribuye con base en la población de cada entidad federativa, cuyos gobiernos tienen la obligación de asignarlos a los municipios con el mismo criterio. En general el Ramo 33 está integrado por ocho fondos, seis de ellos son manejados directamente por las entidades federativas y dos por los municipios (Martínez y Ziccardi, 2000; Sánchez, 2000).

Es evidente que la reforma del Estado ha tendido a privilegiar la eficiencia de las tareas desarrolladas por el Estado. En la actualidad son claros los efectos de la instrumentación de las políticas públicas con este objetivo, como son: la desregulación económica, la apertura comercial, así como a la disciplina fiscal. Las políticas sociales se han fracturado en un cúmulo de acciones desarticuladas, no estructuradas ni vinculadas entre los tres órdenes de gobierno. La diversidad de las políticas sociales depende del interés y las condiciones financieras y operativas de los gobiernos estatales, en tanto los gobiernos municipales sólo se limitan a desarrollar acciones asistenciales de poco o bajo impacto en las condiciones de vida de la población.

En este contexto, el universalismo básico debe ser en primera instancia un nuevo paradigma que ponga de manifiesto la necesidad de implementar desde lo local un piso básico de acciones, beneficios y subvenciones que garantice a la población en general condiciones de vida con una base de derechos sociales. Sin embargo, la viabilidad de su implementación entra en la arena de la discusión por varias cuestiones, destacando entre ellas las capacidades limitadas de los gobiernos locales para atender el bienestar social de su población.

De ahí que el reto del universalismo básico de convertirse en una alternativa viable dependerá en primera instancia del desarrollo de las capacidades institucionales que muestren los gobiernos locales en cuanto a la apropiación del concepto por parte de los diferentes actores que convergen en lo local, a fin de que éstos influyan en la construcción de una agenda que integre acciones que busquen la construcción de políticas de corte universal.

Las capacidades municipales de cara al universalismo básico

Respecto a lo que ocurre en los municipios, y como producto de la reforma del Estado, se hace necesario abordar su problemática y dinámica desde la reforma municipal⁷, misma que nos lleva al análisis del pacto federal y las formas de distribución del poder, que involucra aspectos de índole jurídica, económica, política y social. En este sentido, el artículo 115 de la Constitución ha sido permanentemente ajustado a las nuevas necesidades de desarrollo del país en materia municipal.

6 La última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2009, en su artículo 25, establece las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios bajo los siguientes Fondos: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples; VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

7 El municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados. Éste es considerado como una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de la organización de los estados. El municipio constituye también la manifestación más democrática de la descentralización política, como la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad (Ortega, 1994).

Durante el transcurso del siglo XX se presentaron cerca de 10 reformas al citado artículo, sin embargo, es la reforma del 3 de febrero de 1983⁸, la que otorga facultades significativas a los ayuntamientos.

Por otro lado, mediante las diferentes reformas jurídicas se ha ido acercando más a los municipios a las nuevas condiciones diseñadas por el gobierno federal, debido a que a los ayuntamientos ahora se les permite por primera vez la posibilidad de asociación intermunicipal, lo que fortalece la práctica del federalismo mediante la revitalización del regionalismo y el trabajo compartido entre varios municipios. Por citar un ejemplo, en el caso de la zona sur del estado de Tamaulipas, a partir de la actual administración estatal, en el año 2006 se creó el Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas (IMEPLAN), que trata de integrar en una misma agenda asuntos relacionados con el desarrollo de tres municipios (Tampico, Madero y Altamira). Lamentablemente, el desarrollo social no ha sido hasta el momento su prioridad.

En la reforma de noviembre de 1999 y vigente a partir de marzo del año 2000, la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados de la LVII legislatura abrió la posibilidad de que los gobiernos locales pudieran recaudar más recursos para hacerle frente a sus necesidades, debido a que se reconocen a los ayuntamientos nuevas competencias en materia de servicios públicos. Asimismo se garantizó que los recursos que integran la hacienda municipal sean ejercidos de manera directa por los ayuntamientos. Las principales funciones y servicios públicos que están enunciados en el artículo 115 Constitucional son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; así como la seguridad pública.

Lamentablemente, no se considera ninguna función o responsabilidad en materia de desarrollo social, contribuyendo a que desde lo local se vea esta actividad como de bajo impacto o relevancia. Un ejemplo de ello en la zona noreste del país: encontramos expresiones de un funcionario de primer nivel que atiende el desarrollo social en un ayuntamiento de la zona sur de Tamaulipas como la siguiente: ... *“ya ves, nos tocó ser la cara bonita del ayuntamiento, ya que les llevamos diversión a las familias, pero ni dinero tenemos”* (DDS/MM/ENT/1), o bien de otro funcionario: ... *“el problema del ayuntamiento es que no hay política social, hay política asistencial”* (DDS/MT/ENT/2), haciendo evidente el bajo impacto de las localidades en materia de desarrollo social. Aunque en sus planes municipales de desarrollo este concepto es el que más se menciona, los planes y programas que de ahí se derivan son de bajo o nulo impacto en la comunidad (véase el Cuadro 2).

Aunado a lo anterior, existen elementos contradictorios, que se derivan de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, en enero de 2004, en la cual establece el rol protagónico de los ayuntamientos en materia de diagnóstico, diseño y operación de planes de desarrollo social. Sin embargo, para ello es necesario definir los derechos que en materia de desarrollo social establece la Ley en su artículo 6: ... *“Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”* (Cámara de Diputados, 2004: 3).

8 La reforma de febrero de 1983 puede ser considerada la más importante y ambiciosa realizada hasta la fecha en materia municipal; es integral y da un giro a los aspectos jurídicos, político, administrativo y fiscal de los ayuntamientos; amplía los mecanismos de participación social y las facultades y competencias de los municipios en diferentes áreas de su vida interna. Esta reforma es congruente con la política de desarrollo impulsada durante los años ochenta y con el cambio de visión de las competencias del Estado (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001).

Cuadro 2.
Comparativo del Plan Municipal de Desarrollo de los municipios de estudio.

Municipio Concepto	Tampico, Tamaulipas.	Ciudad Madero, Tamaulipas.
Plan Municipal de Desarrollo.	1.- Obras públicas y ecología; 2.- Desarrollo social; 3.- Comunicación y relaciones públicas; 4.- Servicios públicos; 5.- Contraloría; 6.- Desarrollo económico y turismo; 7.- Seguridad pública; 8.- Tránsito y vialidad; 9.- Educación y cultura.	1.- Seguridad, en los rubros de policía, tránsito y protección civil; 2.- Educación de excelencia; 3.- Derecho a la salud; 4.- La Mujer y su realización; 5.- Recreación, cultura y deporte y, por último 6.- DIF y las organizaciones de servicio social.
Principales programas sociales	1.- Atención a la comunidad en general; 2.- Consejos de colaboración vecinal; 3.- Jornadas asistenciales; 4.- Copladem; 5.- Programa Oportunidades; 6.- Programa "Hábitat"; 7.- Programa "Vivamos mejor"; 8.- ITAVU; 9.- Fiestas de abril; 10.- Carnaval; 11.- De fiesta en tu colonia; 12.- Descacharrización; 13.- Tarjetas de descuento; 14.- Jóvenes 15.- "Un Doctor cerca de mí".	1.- Capacitación "aprende un oficio" 2.- Huertos escolares. 3.- Fomento a la cultura "recordando el ayer"
Plazas laborales en los municipios de estudio en áreas de desarrollo social.	Una dirección; tres subdirecciones. Una estructura lineal con 28 plazas. De jefes de departamento se busca que tengan licenciatura	Una secretaría; 6 direcciones; una exclusiva para el desarrollo social, con 6 plazas.
Recursos propios generados por el ayuntamiento.	34 % del total de los recursos en promedio del total de los ingresos.	20% del total de los recursos en promedio del total de los ingresos.
Acciones financiadas con recursos municipales en materia de desarrollo social	Jornadas médicas; tarjetas de descuento; programa de esparcimiento "serenata en tu colonia"; de esparcimiento los domingos; entrega de medicamentos a gente de escasos recursos.	Regularmente se trabaja a través de patrocinios.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo de los ayuntamientos de los trienios 2005-2007.

En la citada Ley también se considera el rol de los ayuntamientos; en su artículo 9 establece: ...

Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables... (Cámara de Diputados, 2004: 3).

Derivado de lo anterior, se aprecia una considerable contradicción, en primer lugar con lo dispuesto a las funciones y atribuciones de los ayuntamientos señalados en el artículo 115 Constitucional, en el cual ni siquiera se menciona el desarrollo social, y, por otra parte, con las

condiciones técnicas, operativas y financieras de los ayuntamientos en los que se ve el desarrollo social como una actividad secundaria.

En el ámbito de las capacidades institucionales que tienen los gobiernos locales en el sur del estado de Tamaulipas, se encontró durante el periodo 2003-2007 que en los planes municipales consideran al desarrollo social como uno de sus objetivos prioritarios. Sin embargo, los programas que se derivan de dichos objetivos poco o nada tienen que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ya que sus acciones se dirigen más hacia el fortalecimiento de la cultura e identidad local a través de programas como las “fiestas de carnaval” o “fiestas de abril”, o bien “fiesta en tu colonia” a diferencia de aquellas dirigidas hacia la educación, salud, empleo, alimentación, las cuales se aplican a través de los programas del gobierno federal.

En materia de recursos humanos, entre los municipios de Tampico y Ciudad Madero, aunque son entidades locales conurbadas, es diferente la forma como se integran las áreas que atienden el desarrollo social. En el primero de los casos, cuenta con una Dirección, tres Subdirecciones y 28 plazas laborales; en tanto el segundo tiene una Secretaría, seis Direcciones y seis plazas. Lo anterior muestra cómo, desde lo local, aun siendo zonas que comparten una problemática común, sus formas y mecanismos para atender sus compromisos son diferentes. Si esta situación la llevamos a la posibilidad de la construcción de políticas universales que garanticen una base de beneficios, las diferencias técnicas y operativas harían casi imposible su cabal cumplimiento.

Aunado a la problemática descrita, relacionada con la baja captación de recursos propios e insignificante presupuesto destinado para atender el bienestar social, se debe agregar el bajo impacto de los programas diseñados desde lo local, debido a que en su elaboración no se utilizan los diagnósticos adecuados y las acciones derivadas de los mismos no se acompañan de las evaluaciones correspondientes.

En el caso del Ayuntamiento de Tampico, durante el trienio 2005-2007 hubieron programas que se financiaron con recursos propios, como: las jornadas médicas; tarjetas de descuento; programa de esparcimiento “serenata en tu colonia”; de esparcimiento los domingos; entrega de medicamentos a gente de escasos recursos. Sin embargo, el Ayuntamiento de Ciudad Madero durante el mismo período no destinó presupuesto alguno y los planes y programas de desarrollo social fueron realizados a través de la ayuda financiera de patrocinadores.

En general, los espacios locales del sur de Tamaulipas, por un lado considerados como de alto desarrollo humano y baja marginación, reportan niveles de ingreso deficientes que ponen en duda la garantía de una vida digna, por otro, los gobiernos locales no cuentan con una estructura que les permita atender a su población más vulnerable, derivado de la baja captación de recursos, y la dependencia de los mismos hacia gobierno central.

En este sentido sería relevante retomar la pregunta que ha guiado el presente trabajo, respecto a si es el universalismo básico una alternativa para construir un modelo que permita garantizar una renta básica o bien un piso básico de beneficios que garanticen a la población cierto nivel de bienestar social. Al respecto se puede decir que como alternativa es idónea. Sin embargo, de acuerdo a la reforma del Estado, así como a los procesos de descentralización, de focalización y de mercantilización que de ella se deriva, parece ser que los gobiernos tanto locales como subnacionales están más dispuestos a seguir dependiendo del gobierno central en materia de política social de atención a los grupos más vulnerables, debido a que en la política pública diseñada desde las localidades territoriales este rubro no entra en su esquema de prioridades.

La heterogeneidad en el desarrollo de las regiones⁹ hace complicado que se pueda desarrollar como política de Estado un piso básico de acciones que garantice un mínimo de bienestar para su población. Por lo tanto, las políticas públicas que se diseñen deberían orientarse hacia esta búsqueda por parte de dichos órdenes de gobierno (estatal y municipal), sin embargo, dada la heterogeneidad de las localidades, dichos objetivos se enmarcarán de acuerdo a las convicciones y condiciones que cada Estado exponga en función de sus recursos técnicos, materiales, financieros y humanos.

Por lo tanto, tenemos en México un mosaico importante de entidades municipales con características y condiciones muy particulares que hace difícil pensar cómo construir desde la base misma de la sociedad, como es el municipio y su gobierno el ayuntamiento¹⁰, una plataforma de beneficios que garantice a sus pobladores un nivel básico de renta o de subvenciones.

Se pueden identificar casos excepcionales que sí pudieran aplicar estas políticas por sus condiciones, principalmente económicas, como es el caso del municipio de San Pedro Garza García en el Estado de Nuevo León, por ser considerado como una de las entidades locales con mayores ingresos a nivel nacional. Sin embargo, por el contrario, la mayoría de gobiernos locales tienen serias dificultades para aplicar estas políticas, como es el caso del municipio de Cochoapa el Grande, en el Estado de Guerrero, el cual es la entidad local con mayor grado de rezago social de acuerdo al PNUD (2005), con una población de 15 672 habitantes, de la cual el 73.9 por ciento se encuentra en pobreza alimentaria, el 78.9 por ciento en pobreza de capacidades y el 88.3 por ciento con pobreza de patrimonio.

Para el caso de Tamaulipas se hace evidente que aun siendo una entidad estatal considerada como de alto desarrollo humano, encontramos diferencias entre los distintos ayuntamientos en materia de administración pública local, lo cual hace difícil considerar la viabilidad de la implementación de políticas universales hacia el interior de su territorio.

De acuerdo a lo anterior, para minimizar las diferencias existentes en el plano de las capacidades institucionales de los ayuntamientos, los gobiernos intermedios (estatales) en su momento podrían jugar un rol decisivo en la construcción e inclusión de políticas públicas de corte universal. Por ejemplo, en el caso del estado de Tamaulipas (Véase Cuadro 3), los contenidos de los programas relacionados con el desarrollo social tienen poco impacto, lo que muestra la opacidad de la influencia del gobierno intermedio en la construcción de una agenda en materia de derechos sociales derivados de la Ley General de Desarrollo Social. La sugerencia que se había formulado era: "Atención con el peso político de los gobernadores y la 'opacidad' de los gobiernos estatales con respecto a los presupuestos".

Conclusiones

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones dio entrada a la reforma del Estado en México, cuyo eje gravitacional se centró en el mecanismo de mercado como motor fundamental para la asignación y provisión de la política pública, convirtiéndose la descentralización, la focalización, la privatización y el adelgazamiento del Estado en las principales consignas en esta reforma, privilegiando la individualización, más que la colectivización, de los beneficios.

9 De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano para las regiones en México, para el año 2004, las variaciones entre las diferentes zonas del país son significativas; para la zona noreste el índice es de 0.8342; para la noroeste es de 0.8210; para la centro es 0.8083; para la occidente es de 0.7876 y para la zona sur el IDH es 0.7537 (PNUD, 2005).

10 En este sentido la construcción de la política pública sería "de abajo hacia arriba" bajo esquemas eficientes de participación ciudadana y de rendición de cuentas, se agilizaría desde la base de la sociedad la información que permitiera diagnosticar el estado real y objetivo de las condiciones en las que se encuentra la población, por considerar al ayuntamiento como la institución gubernamental más próxima al ciudadano y, por tanto el más sensible a sus necesidades (De Tocqueville, 2003).

Cuadro 3.
Programas estatales de combate a la pobreza, 2002.

Sector	Tamaulipas, Programas	Objetivos de la acción del gobierno
Programas de vivienda.	-Regularización de la tenencia de la tierra.	*Programas federales que son ejecutados por el gobierno del estado.
Obra social comunitaria.	-Infraestructura básica. -Piso de Concreto. -Mejora de Vivienda. -Mejora de Fachadas.	
Asistencia social	-Asistencia social a familias. -Asistencia Social Alimentaria a Familias. -Cocinas Populares y Unidades de Servicio Integrales. -Vigilancia y Recuperación Nutricional. -Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles.	
Educación y capacitación.	-Facilitando el Camino. -Centros de Asistencia Infantil Comunitarios.	
Proyectos productivos y empleo.	-Proyectos productivos. -Microcrédito. -Fortalecimiento para la economía familiar y comunitaria. -Vamos Tamaulipas.	
Desarrollo regional o comunitario	-Regiones prioritarias proyecto y/o Oportunidades.	
Ramo 20 de Convenios de Desarrollo Social (CDS)*	-Productivas. -Empleo Temporal. -Expertos en Acción. -Jóvenes por México. -Estatales por Demanda.	*Programas federales que cada unidad negocia anualmente en el marco de los respectivos CDS.

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro presentado por Ordóñez y Ortega (2006: 260-262).

La reforma del Estado ha apuntalado al proceso de democratización, participación ciudadana, rendición de cuentas y la búsqueda de la eficiencia, a través de mecanismos tendientes al adelgazamiento de la estructura burocrática del gobierno central, a través de transferir atribuciones y funciones a los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Ante este nuevo escenario, los gobiernos locales adquieren mayor relevancia en la toma de decisiones.

La descentralización ha privilegiado el proceso descrito anteriormente. Sin embargo, al realizar una evaluación exhaustiva hacia los gobiernos locales se pone en evidencia una baja capacidad de respuesta a los problemas más urgentes de la población vulnerable asentada en sus territorios, derivado, entre otras cosas, de la baja capacidad técnica y operativa para generar recursos propios que les permitan actuar con autonomía. Aunado a ello, es evidente la escasez de recursos humanos calificados para el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas, planes y programas que les permitan actuar con eficacia al interior de sus espacios territoriales.

La evidencia empírica apunta a los gobiernos locales como entidades frágiles, aun siendo éstos considerados como de alto desarrollo humano y baja marginación, característica de los municipios analizados, cuya condición aparentemente favorable no garantiza que se elaboren políticas sociales encaminadas a la construcción de una política social eficaz y eficiente que responda a las necesidades de los grupos más vulnerables, a fin de ofrecerles la posibilidad de una vida digna. Podemos imaginar aquellos escenarios territoriales cuyos municipios sean de

alta marginación y bajo desarrollo humano, en cuanto a sus capacidades institucionales, técnicas y operativas para la construcción de una política social acorde con sus necesidades. Lo anterior pone en evidencia el grado de desigualdad y heterogeneidad que tienen los gobiernos locales en México.

En este sentido, reflexionando respecto a la aplicación del universalismo básico en México, se detectan algunas adversidades o retos, que van en dos direcciones fundamentales: el primero, centrado en las esferas de la parte macro, cuya referencia se encuentra enmarcada en la reforma del Estado que no concuerda con este paradigma propuesto, donde el Estado debe garantizar la construcción de una política social encaminada a la igualdad de todos los ciudadanos a partir de la oferta de acciones que se materialicen en programas de cobertura universal.

Otro reto, en la parte micro: los gobiernos locales muestran un cúmulo de carencias (haciendas frágiles; recursos humanos no calificados y amplia dependencia hacia el gobierno central), lo que dificulta la agencia del concepto mismo, así como la construcción de una serie de políticas que permita la aplicación de un piso mínimo de subvenciones que garantice una vida digna y equitativa para sus pobladores.

- Abdelal, Rawi y Adam Segal (2009), "Yes, Globalization Passed Its Peak. Will It Ever Come Back?", *Foreign Affairs*, March-april, Volume 2, Number 88, <http://www.foreignaffairs.com/articles/64856/rawi-abdelal-and-adam-segal/yes-globalization-passed-its-peak>
- Abramo, Laís y Rosalba Todaro (1998), "Género y trabajo en las decisiones empresariales", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 4, No. 7, Buenos Aires, Argentina: UNIRED, pp. 77-96.
- Abramo, Laís y Rosalba Todaro (2002), "Costos laborales y reproducción social: Análisis comparativo de cinco países latinoamericanos", en L. Abramo y R. Todaro (eds.), *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*, Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo, pp. 15-51.
- Acosta Silva, Adrián (2005), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Acosta Díaz, Félix (1994), "Los estudios sobre jefatura de hogar femenina y pobreza en México y América Latina", en Grupo interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza. GIMTRAP, *Las Mujeres en la Pobreza*, México: El Colegio de México, pp. 91-117
- Adelantado, José (coord.) (2000) *Cambios en el Estado de Bienestar*, Barcelona: Icaria / Antrazyt.
- Adelantado, José, José Antonio Noguera y Xavier Rambla (2000), "El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales" en J. Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar*, Barcelona: Icaria/Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 23-61
- Adelantado, José, Raquel Moreno y Carolina Recio, (2007), "Informe sobre la política autonómica de servicios sociales en España y Catalunya", *Revista de Educación Social*, núm. 6, Educación Social y Políticas Sociales, España: Asociación Estatal de Educación Social. Consultado noviembre de 2008 en: <http://www.eduso.net/res>.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa (1999), "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of the Economics Literature*, Vol. 37, Issue 4, pp. 1615-1660.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1989), *Weber: la idea de ciencia social. Volumen segundo: La innovación*, México: UNAM.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), "El federalismo mexicano: funciones y tareas pendientes", en A. Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: FCE- COL-MEX. 109-151.
- Aguirre Farías, Francisco M. (2008), "Hacia un modelo nacional de pensiones. Las perspectivas de las reformas paramétricas" en R. Ham Chande, B. P. Ramírez López y A. Valencia Armas (coords.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México: El Colegio de la Frontera Norte/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 93-107.
- Aguirre, Rosario (2005), "Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas", en Reunión de Expertos 'Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales', Santiago de Chile: CEPAL, pp. 291-300.
- Aguirre, Rosario (s/f), "Familias como proveedoras de servicios de cuidados", Universidad de la República. Montevideo, Documento preparado para los debates online. http://147.83.15.91/Doc/cols_new/contents/downloads/obtener?id=130&artcl=&artcl=2
- Ahmed, Akhter, Ayse Kudat, y Refik Colasan (2006), "Evaluando el Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Turquía", Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul, Turquía.
- Alatorre, Javier (Coord.) (1994), *Las mujeres en la pobreza*. Grupo Interdisciplinario sobre la Mujer, Trabajo y Pobreza, México: El Colegio de México.
- Alba, Carlos (2005), "El tratado de Libre Comercio de América del Norte 10 años después. Balance y perspectivas para México", en A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (coords.), *El Estado Mexicano: Herencias y Cambios. Tomo I. Globalización, Poderes y Seguridad Nacional*, México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, pp. 35-69
- Albo, Adolfo et al. (2007), *Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México: visión y propuestas de reforma*, México: Estudios Económicos BBVA Bancomer.
- Aldunate, Eduardo y Ricardo Martner (2006), "Política fiscal y protección social", *Revista de la CEPAL* 90, diciembre, pp. 87-104.
- Alonso, Jorge, (2007), "Aproximaciones a los movimientos sociales". Conferencia que dictó el 14 de septiembre de 2007 en el marco de la inauguración de los posgrados del CIESAS Pacífico Sur y Distrito Federal. Ciesas Occidente.
- Alvarado, Neritza (2009), "Teoría y praxis de la actual política social venezolana", en J. Arzate Salgado, T. Maingon y N. Alvarado (coords.), *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político*, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Amable, Bruno (2007), "Los cinco capitalismos: diversidad de sistemas económicos y sociales en la mundialización", *Revista de Trabajo*, año 3, núm. 4, enero-noviembre, México, D.F. pp. 203-213.
- América Latina en Movimiento (ALAI) (2008, Junio 03), *Los campesinos y campesinas de La Vía Campesina a los jefes de Estado: ¡Es hora de cambiar la política alimentaria!*, consultado en línea el 30 de julio de 2009 en <http://alainet.org/active/24586&clang=es>
- Anderson, Jeanine (2004), "Mundos en transformación, familias, políticas públicas y su intersección. Cambios y diversidad de situaciones familiares en Bolivia, Ecuador y Perú". Documento preparado para la Reunión de expertos 'Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces', Santiago de Chile: CEPAL, 28 a 29 de octubre de 2004.
- Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto (2006), "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía" en C. G. Molina (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política*

- social para América Latina, Washington, D.C. / México: Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta, pp. 83-111.
- Arendt, Hannah (1993), *La condición humana*, España: Paidós.
- Arias, Claudia (2009). "Los cuidados domiciliarios en situaciones de pobreza y dependencia en la vejez: La experiencia Argentina", en S. Huenchuan, M. Roqué, y C. Arias (coords.), *Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidades o crisis?*, CEPAL, Naciones Unidas. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. UNFPA, pp. 29-70
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2004), "Familia, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica", en Reunión de expertos 'Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: Necesidades de políticas públicas eficaces, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 1-43
- Arriagada, Irma (1998), "Políticas públicas y de género: una relación difícil", *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 101, año 35, y en N. Enríquez (ed.) (1999) *Construyendo una agenda social*, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú., pp. 113-140.
- Arriagada, Irma (2003), "Capital Social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales", en *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 139-166.
- Arriagada, Irma (2005), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, Irma (2006), "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia." *Serie Políticas Sociales* No. 119. Desarrollo Social: CEPAL. Pp. 5-39.
- Arriagada, Irma (2007a), "Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina", en I. Arriagada (coord.), *Familias y Políticas en América Latina: una historia de desencuentros*, Chile: CEPAL, UNFPA, pp. 125-156
- Arriagada, Irma (coord.) (2007b), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Chile: CEPAL.
- Arzate Salgado, Jorge (2005), "Elementos conceptuales para a construação de uma teoria sociológica da carencia", en *Desigualdades na América Latina. Novas perspectivas analíticas*, L. Mota D. y A. D. Cattani (org.), Brasil: UFRGS Editora.
- Arzate Salgado, Jorge y Janette Romero González (2007), "Diversificación, crecimiento y desigualdad en la educación superior: la dimensión relativa de la universidad pública en México", *Tiempo de Educar. Revista Interinstitucional de Investigación Educativa*, segunda época, año/vol 8, número 016, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto Tecnológico de Toluca-Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, México. pp. 277-303.
- Atkinson, Anthony (1989), "Income insurance and income maintenance", en *Poverty and Social Security*, cap. 7, London: Harvester Wheatsheaf Editorial.
- Atkinson, Anthony (1997) "Bringing Income Distribution in from the Cold", *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 441, pp. 297-321.
- ATSDR (Agency for Toxic Substances and Disease Registry) (2004), *Resumen de Salud Pública: Ácido sulfhídrico*. . <http://www.atsdr.cdc.gov/es/>
- Ayala Espino, José (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, C. (2006), *Perfiles de los programas por país*, Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- AYMA Ingeniería y Consultoría (2003), *Estudio de monitoreo y modelación de la calidad del agua de los ríos Santiago y Verde del estado de Jalisco*, Guadalajara: Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS).
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso (2009), *México, una democracia vulnerable*, México: CIESAS y Miguel Ángel Porrúa.
- Baldock, John, Nick Manning, y Sarah Vickerstaff (2007), *Social Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Banamex Actival (1998), *México Social 1996-1998. Estadísticas Seleccionadas*, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *Estrategia para reducir la pobreza*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998), *Para Salir de la Pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*, Washington, D. C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000), *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1990), *World Development Report 1990*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1995), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2001), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Washington, D. C.
- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005), *Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008a), *Governance Matters 2008*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008b), *World Development Indicators database*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DA/TASTATISTICS/0,,contentMDK:20399244~menuPK:1504474~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#ranking>
- Barba Solano, Carlos (2003), *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Barba Solano, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales 92, Santiago de Chile: CEPAL.
- Barba Solano, Carlos (2005), "Paradigmas y regímenes de bienestar", en *Cuadernos de Ciencias Sociales de FLACSO*, Costa Rica.
- Barba Solano, Carlos (2006a), "Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición", en: Ordoñez Barba, Gerardo et al. (coord.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México: Colegio de la Frontera Norte-ITESO-Universidad de Guadalajara.
- Barba Solano, Carlos (2006b) "La reforma social y el régimen de bienestar mexicano", en Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coords.), *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma Latinoamericanos*, Buenos Aires: Miño y Davila, FLACSO-México, CEPAL, Ministère des Affaires Étrangères, pp. 163-200
- Barba Solano, Carlos (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Barba Solano, Carlos *et al.* (2005), "Research Horizons: Poverty in Latin America", en *State of the art in Internacional Poverty Research. An overview and 6 in-depth studies*, Norway: Comparative Research Programme on Poverty.
- Barbier, Jean-Claude (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Batthyány, Karina (2001), "El trabajo de cuidados y las responsabilidades familiares en Uruguay: Proyección de demandas", en R. Aguirre y K. Batthyány (coords.), *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, Montevideo: OIT / CINTERFOR.
- Batthyány, Karina (2004), *Maternidad y trabajo asalariado. Las estrategias de cuidado infantil de las mujeres en Montevideo. Estudio de caso múltiple*, Montevideo.
- Baxter, Janeen (2005), "To Marry or Not to Marry: The Impact of Material Status of the Division of Household Labor", *Journal of Family Issues* No. 26: Negotiating the Life Course, pp. 300-321.
- Bazdresch, Miguel (2005), "Modernización de la educación básica" en Eduardo Arias, *et al. Políticas educativas en México*, ITESO, Guadalajara.
- Beckerman, W. (1979), "The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain, 1975", *The Economic Journal*, Vol. 89, No. 354, Junio, pp.261-279.
- Benabou, Roland (1996), "Inequality and Growth", Discussion Paper Series, núm. 1450, Centre for Economic Policy Research, Londres, pp 1-50.
- Bensunsan, Graciela e Ivico Ahumada Lobbo (2006), "Sistemas de jubilación en las instituciones públicas de educación superior y composición por edad del personal académico", *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXV (2), No. 138, pp. 7-35.
- Bensúsán, Graciela (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México: Plaza y Valdés.
- Bensúsán, Graciela (2008), "Ciudadanía, Estado de Derecho y Reforma Laboral en México: repensando el modelo de protección social para el siglo XXI", en Arnulfo Arteaga, *Trabajo y Ciudadanía. Una reflexión necesaria para la sociedad del siglo XXI*, mimeo.
- Bergman, Marcelo (2005), "El Estado mexicano y la recaudación", en A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (coords.), *El Estado Mexicano: Herencias y Cambios. Tomo II Economía y Política*, México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, pp. 31-50.
- Bergman, Marcelo y Elena Azaola (2007), "Cárceles en México: cuadros de una crisis", *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, mayo 2007, Quito, Ecuador, pp. 74-87.
- Beveridge, William (1942), *Social Insurance and Allied Services*, New York: McMillan.
- Beveridge, William (1987), *Las Bases de la Seguridad Social*, Colección Biblioteca de la Salud; México: Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Block, Fred (1987), "Social policy and accumulation", en M. Rein, G. Esping-Andersen y L. Rainwater (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*, New York: M.E. Sharpe, Inc., pp. 13-31.
- Boltvinik, Julio (2001), "Los ricos no pagan impuestos", columna Economía Moral, *La Jornada*, México, 12 de octubre.
- Boltvinik, Julio (2004a), "Seguro Popular y Oportunidades", en C. Brugada (coord.), *Seguro Popular Ideas para el debate*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pp. 39-44
- Boltvinik, Julio (2004b), "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades", en J. Boltvinik y A. Damián (coords.), *La Pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, México: Siglo XXI Editores y Gobierno de Tamaulipas, pp. 315-347.
- Boltvinik, Julio (2005), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, tesis para obtener el Doctorado en Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente.
- Boltvinik, Julio (2008, Julio 15), "Camino novedoso para definir normas de pobreza IV", *La Jornada*.
- Borderías, Cristina y Cristina Carrasco (1994), "Introducción: las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas", en C. Borderías, C. Carrasco, y C. Alemany (comp.), *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*, Madrid / Barcelona, España: FUHEM -ICARIA, pp. 25-32.
- Bourdieu, Pierre (1979), "Le trois états du capital culturel", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Núm 30, pp 3-6
- Bourguignon, François (2004), "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", ponencia presentada en el Indian Council for Research on International Relations, Nueva Delhi.
- Bourguignon, François y Amedeo Spadaro (2006), "Microsimulation as a tool for Evaluating Redistribution Policies", *Journal of Economic Inequality*, (4), 77-106.
- Bovero, Michelangelo (2002), *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, España: Trotta.
- Boyer, Robert (2000), "The French Welfare. An institutional and historical analysis in European perspective", Working Papers, 2000-07, Paris: CEPREMAP.
- Brachet-Márquez, Viviane (2007), "La reforma de los sistemas de salud y previsión social en México, 1982-2000" en V. Brachet-Márquez (coord.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal. Argentina, Brasil, Chile y México*, México: El Colegio de México, pp. 291-348.
- Bunge, Mario (2000), *La relación entre la sociología y la filosofía*, Madrid, España: EDAF.
- Burchardt, Tania (2008), "Time and Income Poverty", *CASE report*, Núm. 57, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, November, Gran Bretaña.
- Burki, S.J. y S. Edwards (1995), "Latin America after Mexico: Quickening the pace". Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Buvinic, Mayra (1983), "Women issues in the Third World Poverty: The Poverty Analysis", en M. Buvinic, Lycette y W.P. Mc Greevey (comps.), *Women and Poverty in the Third World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Pp. 14-31
- Caballero Urdiales, Emilio (2009), *Los ingresos tributarios de México*, México: Editorial Trillas.
- Calva, José Luis (2007), *Empleo, ingreso y bienestar. Agenda para el desarrollo. Volumen 11*, México: Cámara de Diputados LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Cámara de Diputados (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, México, Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 2004.
- Cameron, Jenny y J. K. Gibson-Graham (2003), "Feminizing the Economy: Metaphors, Strategies and Policies", *Gender, Place and Culture*, vol. 10, núm 2:145-157.
- Campillo, Inés (s/f), "La ciudadanía social. Perspectivas y propuestas feministas", VII Congreso Español de ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.
- Camps, Victoria (1996), *El malestar de la vida pública*. Barcelona: Grijlabo/Mondadori.
- Canto Chac, Manuel (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y Cultura*, No. 30, pp. 9-39, UAM-Xochimilco, México.

- Carabias, Julia (2004), "La descentralización, gobernabilidad y recursos naturales", ponencia para la Cátedra de Agua, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Cardozo Brum, Myriam, (2008), "Gestión y evaluación participativa en políticas sociales", *Política y Cultura* No. 30, pp. 137-163, UAM- Xochimilco, México.
- Casique, Irene (2001), *Power Autonomy and Division of Labor in Mexican Dual-Earner Families*. Lanham/New York/Oxford: University Press of America.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Francia: Gallimard.
- Castel, Robert (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : La République des Idées/Seuil.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007), *Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad Género*, México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006), "Contexto nacional", en *Desarrollo Social* [Actualización: 16 de junio de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/
- Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) (2007), *X Informe sobre violaciones a los derechos humanos laborales durante el 2006. El gobierno del cambio: un fracaso para las y los trabajadores. El nuevo sexenio panista, lo mismo pero más precario*, México: CEREAL.
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2004), *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2008), *Panorámica social de América Latina 2008*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (comps.) (2006), *Tributación en América Latina; en busca de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Chant, Sylvia (1997), *Women-headed households. Diversity and Dynamics in the Developing World*, Great Britain: Macmillan press ltd.
- Chant, Sylvia (1999), "Las unidades domésticas encabezadas por mujeres en México y Costa Rica: Perspectivas populares y globales sobre las madres sin pareja", en M. González de la Rocha (coord.), *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, México: CIESAS, pp. 97-124.
- Chatterjee, Pranab (1996), "Welfare: the Basic concepts", en *Approaches to the Welfare State*. http://www.naswpress.org/publications/books/ethics/approaches_welfare_state/2626chapter.html
- CLAEH (2004), *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF*, Montevideo, http://www.plancaif.gub.uy/default.php?MainOimpacto/99_cap0.htm
- Coady, David P. (2000), "La aplicación del análisis social de costo-beneficio a la evaluación de PROGRESA", en *Evolución de resultados del programa de educación, salud y alimentación. Análisis de costo beneficio*, México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 25-131.
- Cogco, Adolfo (2007), *Descentralización, municipio y bienestar social: análisis comparativo entre las zonas conurbadas de Tampico y Monterrey*, Universidad Autónoma de Nuevo León. Tesis doctoral.
- Cogco, Adolfo y Oscar Martínez (2008) "La operación y eficiencia del programa Oportunidades en el Área Metropolitana de Monterrey, México: un estudio de caso", *Revista Ciencia y Sociedad*, Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Volumen 33, Número 3. Julio-Septiembre 2008, pp. 405-441.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachussets, USA: The MIT Press.
- Coleman, James S. (1990), *Equality and Achievement in Education*. Social Inequality Series. Boulder: Westview Press, Boulder.
- Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES) (2000), "Desarrollo sustentable, reforma institucional, política ambiental eficaz", <http://www.cce.org.mx/cce>
- Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) y Universidad de Guadalajara – CUCEI (2004), *Estudio para la caracterización de los lodos de los ríos Verde y Santiago*, Guadalajara: CEAS.
- Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), Jalisco (2006), *Identificación y Caracterización de Fuentes de Contaminación de las Cuencas Directa del Río Santiago entre los Municipios de Ocotlán y Tonalá, y Directa del Río Zula*, http://www.ceajalisco.gob.mx/nota_ops.html
- Comisión Estatal de Agua, Jalisco (CEA)(2008), *Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Particular Proyectos Hidráulicos para el Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de la Cuenca del El Ahogado y sus Obras Asociadas*, Guadalajara: CEA.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) (2008), *Síntesis del Informe Especial sobre la Contaminación del Río Santiago*, Boletín 042/08, <http://www.cedhj.org.mx/>
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) (2006), Reporte No. 6. Indicadores de Resultados, Segundo Semestre 2005, México: Secretaría de Salud.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) (2007a), *Informe de Resultados*. Primer Semestre, 2007.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) (2007b), "Cifras Acumuladas al 30 de junio de 2007".
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) (2009), *Sistema de Protección Social en Salud. Informe de Resultados 2008*, México: Secretaría de Salud.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2005), *Programa Hidráulico del estado de Jalisco*, México: CONAGUA.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2008a), *Asunto: se atiende escrito*, Oficio No.: B00.00.R12.07.3/24. Guadalajara, Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, México: CONAGUA.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2008b), *Estadísticas del Agua en México 2008*, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2008c), *Respuesta a la Solicitud de Información AA0123-0308*, México, Subdirección General de Administración del Agua: CONAGUA.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2009), "Indicadores Socioeconómicos". <http://www.cdi.gob.mx>
- Concha, Miguel (2007), "Presentación al libro *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social, México.", mimeo, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2007a), *Los Mapas de Pobreza en México*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2007b), *Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005*.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2008), *Informe de la Evaluación de la Política Social en México 2008*. <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009 a), Comunicado de Prensa No. 006/09 : *Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008*, México : Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009 b), Comunicado de Prensa No. 008/09: *Coneval da a conocer la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México : Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009c), *Medición de la pobreza* (sitio web, consultado en octubre de 2009: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (1998), *La situación demográfica de México*, Cd. de México, México: CONAPO.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2002), *Índices de marginación a nivel localidad 2000*, Cd. de México, México: CONAPO.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2007a), "Comunicado de prensa del 3 de abril de 2007".
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2007b), *Índices de marginación a nivel localidad 2005*, México: CONAPO.
- Consulta Mitofsky (2008, Junio), "Dos años después de la elección presidencial en México", México, D.F.
- COPLAMAR (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales* en México, México: Siglo XXI Editores.
- Coriat, Benjamín (1992), *El taller y el robot*, México, Siglo XXI.
- Cortés, Fernando (1997), "Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992", *Revista Mexicana de Sociología* (2), Ciudad de México, México, pp 131-160.
- Cortés, Fernando (2008), "Procesos sociales y evolución de la distribución del ingreso monetario (1997-2004), en R. Cordera y C. J. Adame (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural de México*, México: El Trimestre Económico (Lecturas), pp. 415-440.
- Cortés, Fernando, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely y Hadid Vera (2002), *Evolución y características de la pobreza en México en la última década*, México: Sedesol, Serie documentos de investigación número 2.
- Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís (2007), "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005", *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 1, pp. 3-40.
- Cowell, Frank, A. (2003), Measurement of Inequality, en A.B. Atkinson y F. Bourguignon (ed.), *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam: North Holland.
- Crouter, Ann C. y Alan Booth (2004) (eds.), *Work Family Challenges for Low-Income Parents and Their Children*, New Jersey / Londres: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Cullen, Carlos (2004), *Problemas ético – políticos de la educación*. México: Paidós.
- D'Ambrosio, Conchita y Carlos Gradín, (2001), "Polarización intergeneracional y exclusión social de los niños en España e Italia", en J. M. Labeaga, y M. Mercader-Prats (ed.), *Desigualdad, Redistribución y Bienestar: Una aproximación a partir de la Microsimulación de Reformas Fiscales*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. pp. 97-129.
- D'Ambrosio, Conchita y Carlos Gradín, (2003), "Income distribution and Social exclusion of Children. Evidence from Italy and Spain in the 1990s", *Journal of Comparative Family Studies*, Special issue *Families and children's inequalities*, vol. XXXIV, (3), summer, pp. 479-495.
- Dahlby, Bev (2001), "Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 167, marzo, UNESCO, pp. 97-108.
- Damián, Araceli (2007), "Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI", en J.L. Calva, *Empleo, Ingreso y Bienestar-Agenda para el desarrollo*, Miguel A. Porrua, vol. 11. pp. 315-345.
- Damián, Araceli (2008), "Las ciudades del futuro", *Fulcrum*, Órgano informativo de la Escuela de Lancaster, AC., Vol. 2, núm. 6, diciembre, pp. 13-16.
- Dávila, Enrique R., y Santiago Levy (1999), "Pobreza y dispersión poblacional", en F. Solís Soberón y F. A. Villagómez (compiladores), *La seguridad social en México*, Cd. de México, México: CIDE, Trimestre Económico FCE, pp. 369-398.
- De Grazia, Sebastian, (1994 [1962]), *Of Time, Work and Leisure*, Nueva York, USA: Vintage Books,
- De Janvry, Alain (2006), "Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en el gran contexto de la Política Social: ¿Donde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos?", Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- De la Madrid, Miguel (1995), *La reforma del Estado en México: una perspectiva histórica*. En línea: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1365/10.pdf> ,(página. consultada el 17 de septiembre de 2008).
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio (coord.) (2006), *Derecho ambiental*, Guadalajara y Aguascalientes: Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Padre Enrique Gutiérrez, Consejo Ciudadano para el Desarrollo Cultural del Municipio de Aguascalientes, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- De Tocqueville, Alexis (2003). *La democracia en América*. México: Ed. Gernika. (2ª edición).
- Declaración de Quito (1998, Julio 24), *Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe*, Quito, Ecuador.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948, Diciembre 10), Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii).
- Diario Oficial de la Federación (2003), *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud*. Publicado el 15 de mayo.
- Diario Oficial de la Federación (2005, Febrero 04), *Ley General de Educación*, artículo 25 (reformado el 4 de febrero de 2005).
- Díaz Gutiérrez, María Antonieta, Gustavo Flores Vázquez y Felipe Martínez Rizo (2007), *PISA 2006 en México*, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Durkheim, Émile, (1999 [1923]) *La división del Trabajo*. México, Colofon.
- Enríquez Rosas, Rocío y Enrique Valencia Lomelí (2009), "Envejecimiento, Pobreza y Política Social en México: Apoyo a adultos mayores beneficiarios del programa Oportunidades". Ponencia presentada en VII Seminario Itinerante del Campo Estratégico de Acción en Pobreza y Exclusión, Sistema Universitario Jesuita, Universidad Loyola del Pacífico, Acapulco, Gro., 22-23 octubre.
- Enríquez, Rocío (2008), *El crisol de la pobreza. Mujeres, subjetividades, emociones y redes sociales*, Guadalajara, México: ITESO.
- Escobar Agustín y Mercedes González de la Rocha (2002), "Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos. Localidades de 2500 a 50 000 habitantes,

- 2001", México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
- Escobar Agustín y Mercedes González de la Rocha (2004), "Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003", en Instituto Nacional de Salud Pública (Eds), *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 265-299
- Espina Prieto, Mayra Paula (2008), "En el intrincado mundo de los conceptos. Debates sobre el Estado, la pobreza y las políticas sociales" en *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge/Princeton: Polity Press & Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Esping-Andersen, Gøsta (2001), "Un Estado de bienestar europeo para el siglo XXI", *La Factoría*, No. 13, Octubre Enero 2001, Cataluña, España: Arts Gràfiques DOCE. pp. 109-128.
- Esteinou, Rosario (1999), "Fragilidad y recomposición de las relaciones familiares", *Desacatos*, núm. 02, México: CIESAS, pp. 11-25.
- Estrada Iguíniz, Margarita (2007), "Límites y posibilidades de las iniciativas para hacer frente a la pobreza en una localidad rural guanajuatense", en M. Estrada Iguíniz y P. Lavase (coordinadores), *Globalización y localidad: espacios, actores, moviidades e identidades*, Cd. de México, México: Publicaciones de la Casa Chata, pp. 469-485.
- Fajznylber, Fernando (1989), *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*, Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2009), *Los orígenes del Seguro Social en México: un enfoque neoinstitucional histórico*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Fernández, Raúl (2007), "La perspectiva de los derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina", Ponencia presentada en el XIII Encuentro de la Red ULACAV y V Jornada Internacional de Vivienda Social, Octubre, Valparaíso.
- Fernández-Enguita, Mariano (1988), *Economía y sociología. Para un análisis sociológico de la realidad económica*, Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores-CIS.
- Ferranti, David, Guillermo L. Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2003), *Latina American and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C., USA: The World Bank,
- Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C: The World Bank.
- Ferrer, Mauricio (2008, Febrero 13), "Elevados niveles de arsénico en el cuerpo de Miguel Ángel, confirmó el HGO", en *La Jornada Jalisco*: Editora de Medios de Michoacán, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2008/02/13/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Filgueira, Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Filgueira, Fernando (2009), *El desarrollo maniatado en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Filgueira, Fernando, Carlos G. Molina, Jorge Papadópolos y Federico Tobar (2006), "Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina", en Carlos G. Molina (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: BID / Editorial Planeta, pp. 19-55.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y Práctica*, Santiago de Chile: ILPES- CEPAL.
- Fleury, Sonia (2004), "Ciudadanía, exclusión y democracia", *Nueva Sociedad*, 193, septiembre-octubre, pp. 62-75.
- Flora, Peter y Arnold J. Heidenheimer (eds.) (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.
- Foster, James, Joel Greer, y Erik Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, 52, pp. 761-766.
- Fraser, Nancy (1989), "Women, welfare and the politics of need," en N. Fraser, *Unruly practices*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 144-16.
- Fraser, Nancy (1994), "After the Family Wage. Gender Equity and the Welfare State", *Political Theory*, Vol. 22. No.4, California: Sage Publications pp.591-618.
- Frenk Julio, Rafael Lozano, Miguel Ángel González-Block (1994), *Economía y salud: propuestas para el avance del sistema de salud en México*, Mexico, DF: Fundación Mexicana para la Salud.
- Frenk, Julio (2007), "Tender puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias", *Salud Pública Mexicana*, vol.49, suplemento 1, pp.14-22.
- Frenk, Julio, Jaime Sepúlveda, Octavio Sepúlveda Gómez-Dantés y Felicia Knaul, (2003), "Evidence-based Health Policy: Three Generations of Reform in Mexico", *The Lancet*. Vol 362. www.thelancet.com
- Fromm, Erich (1968), "Los aspectos psicológicos del sueldo asegurado", en R. Theobald, *El sueldo asegurado*, Buenos Aires: Paidós, pp. 264-278.
- Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD) (1997), *Observatorio de las Salud, Necesidades, Servicios y Políticas*, México.
- Gakidou, Emmanuela, et al. (2007), "Evaluación del impacto de la reforma mexicana de salud 2001-2006: un informe inicial", *Salud Pública Mexicana*. Vol. 49, suplemento 1, pp. 88-109.
- Galtung, Johan (1995), *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*, España: Tecnos.
- García, Brígida (1998), "Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida: una perspectiva mexicana y latinoamericana", en B. Schmukler (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación*, Population Council. México: Edamex, pp. 53-82.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (1994), *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México: El Colegio de México.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2003), "Trabajo extradoméstico y relaciones de género: una nueva mirada", Documento preparado para el Seminario internacional Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación y la acción política. Grupo de trabajo de género. Montevideo, Uruguay: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). 10 y 11 abril de 2003.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2006), "La familia y el trabajo: principales enfoques teóricos e investigaciones sociodemográficas", en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología*, México: Anthropos. UAM-I México, pp. 148-169.

- George, Henry (2005 [1880]), *Progress and Poverty*, New York: Cosimo Classics.
- Gertler Paul (2000), El Impacto del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá) sobre la Salud, en *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 3-42.
- Gertler, Paul y Lia Fernald (2005), "Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales", en *Evaluación externa de impacto 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, pp. 9-37.
- Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, España: Taurus.
- Ginsburg, Norman (2003), "The socialist perspective", en P. Alcock, A. Erskine y M. May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*, Singapur: Blackwell Publishing, pp. 92-99.
- Giovanni, Andrea C. y Frances Stewart (2003), "Subsidios Alimentarios y dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 6 Junio, pp. 563-573.
- Giuffré, Mercedes (2004), "El Consenso de Beijing versus el Consenso de Washington", *Primeras Jornadas de Estudios Orientales*, Transoxiana, Journal Libre de Estudios Orientales, 20 y 21 de Diciembre, Escuela de Estudios Orientales, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
- Gleizes, Jérôme (2000), *El capital humano* [en línea]. http://multitudes.samizdat.net/article.php?id_article=312 (página consultada el 22 enero de 2005).
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2004). *Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Marginados 2004-2009*. En línea: http://www.nuevoleon.gob.mx/pics/pages/pdes_social_base/desarrollosocial.pdf, (página consultada el 7 de Junio del 2005).
- Gobierno del Estado de Tamaulipas (2005), *Plan Estatal de Desarrollo*. En línea: http://www.Tamaulipas_gob.mx/ped_2005-2010.pdf, (página consultada el 8 de junio del 2005).
- Gollás, Manuel (2003), *México, crecimiento con desigualdad y pobreza. De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje*. México: El Colegio de México. Documento de trabajo III.
- Gómez-Pompa, Arturo y Rodolfo Dirzo (1995), "Análisis histórico y perspectivas de las áreas naturales protegidas de México", *Revista Universidad de Guadalajara*, marzo-abril, pp. 17-22.
- Gonzalbo Aizpuru, Pilar y Cecilia Rabell Romero (2004), "La familia en México", en P. Rodríguez (coord.), *La familia en Iberoamérica 1550-1980*, Colombia: Universidad Externado de Colombia, Convenio Andrés Bello, pp. 93-124.
- González de la Rocha, Mercedes (1994), *The resources of poverty. women and survival in a mexican city*, Oxford: Basil blackwell.
- González de la Rocha, Mercedes (1999), "Hogares de jefatura femenina en México: patrones y formas de vida", en *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, México: CIESAS, pp. 125-153.
- González de la Rocha, Mercedes (2006a), "Los hogares en las evaluaciones cualitativas: cinco años de investigación", en González de la Rocha Mercedes (coord.) de *Procesos domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares de Oportunidades*, México: La Casa Chata.
- González de la Rocha, Mercedes (coord.) (2006b), *Procesos domésticos y vulnerabilidad*, Cd. de México, México: Publicaciones de la Casa Chata.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar (2008), "Vulnerabilidad y activos de los hogares: El Programa PROGRESA-Oportunidades en pequeñas ciudades", en *Método científico y política social: A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México: El Colegio de México, pp. 129-202
- Goodin, Robert E. et al. (2008), *Discretionary Time. A New Measure of Freedom*, Cambridge University Press, Gran Bretaña.
- Gorz, André (1998, [1997]), *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.
- Gough, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London: McMillan.
- Griffin, Marjorie and Janine Brodin (eds.), (2007), *Remapping Gender in the New Global Order*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Grynspar, Rebecca (2006), "Universalismo básico y Estado: principios y desafíos", en C. G. Molina (Ed.) *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta, pp. 75-81.
- Grynspar, Rebeca y Bernardo Klicksberg (2008), "Notas para una reflexión estratégica. El nuevo debate sobre las desigualdades", *DFensor*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 10, año VI, octubre, México, en <http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=dfeoct08> GrynsparKlicksberg
- Gutiérrez, Angelina (2002), *México Dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina*, México: UNAM, Siglo XXI.
- Gutiérrez, Juan Pablo, et al. (2005), "Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales", en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, pp. 9-57.
- Guzmán, Virginia (2001), "La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis", Serie Mujer y desarrollo, No. 32, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC.
- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos (2005), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Washington, D.C.: Banco Mundial
- Ham-Chande, Roberto (2003), *El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición demográfica*. México: Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- Hardin, Garret (1968) "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, pp.1243-1248.
- Heilbroner, Robert (1968), *The Economic Problem*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice Hall.
- Held, David y Ayse Kaya (2007), *Global Inequality: Patterns and Explanation*, Cambridge: Polity Press.
- Hempel, Carl G. (1959), *La explicación científica: estudios sobre la filosofía de la ciencia*, Madrid: Paidós.
- Hernández Laos, Enrique (2008), "Crecimiento, distribución y pobreza en México (1992-2006)", manuscrito, México.
- Hernández Laos, Enrique y Margarita Parás (1988), "México en la primera mitad del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras", *Comercio Exterior*, 38(11) (noviembre), México, D.F. pp. 963-978.
- Hernández P, B. Zurita, R. Ramírez, F. Álvarez, C. Cruz (1997), "Las cuentas nacionales de salud" en: J. Frenk, ed. *Observatorio de la salud. Necesidades, servicios, políticas*. México: Fundación Mexicana para la Salud, pp. 119-42.

- Hoddinott, John (2006), "Transferencias en Efectivo Condicionadas para Niños pre-escolares", Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- Hopenhayn, Martín (2007), "Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia", en I. Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL UNFPA. Santiago de Chile, Chile. Libros de la CEPAL No. 96, pp. 63-75
- Huber, Evelynne (2006), "Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región," en C. G. Molina (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, pp. 169-187.
- Huber, Evelynne (2007), "Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región", Documento de Trabajo, CIESU, Uruguay.
- Huber, Evelynne y John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Huenchuan, Sandra (2009), "Envejecimiento, familias y sistemas de cuidados en América Latina". en S. Huenchuan, M. Roqué, y C. Arias (coord.), *Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidades o crisis?*. CEPAL, Naciones Unidas. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. UNFPA, pp. 11-28.
- Huenchuan, Sandra y Mónica Roqué (2009), "A modo de introducción: los cuidados como una necesidad en aumento", en S. Huenchuan, M. Roqué, y C. Arias (Coord.), *Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidades o crisis?*. CEPAL, Naciones Unidas. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. UNFPA, pp. 7-10.
- Huesca, Luis y Alfredo Serrano, (2005) "Impacto Fiscal Re-distributivo Desagregado del Impuesto al Valor Agregado en México: Vías de reforma", *Investigación Económica*, Vol. LXIV, núm. 253, julio-septiembre, 2005, pp. 89-122.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, USA: Yale University Press.
- INEGI (2000), *XII Censo general de población y vivienda*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- INEGI (2001), *Tabulados Básicos XII Censo de población y vivienda 2000*, Aguascalientes, México: INEGI.
- INEGI (2002a), *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2002*. Aguascalientes, Aguascalientes, México: INEGI.
- INEGI (2002b), *Mujeres rurales*, México.
- INEGI (2002c), *Sistema de Cuentas Nacionales. 1997-2001. Tomo I*. Aguascalientes, Aguascalientes, México: INEGI.
- INEGI (2003), *Mujeres en Jalisco*, México.
- INEGI (2004), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004*, Aguascalientes: INEGI.
- INEGI (2005a), *II Censo de Población y Vivienda 2005*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI (2005b), *Hogares de Jefatura Femenina en México*, México.
- INEGI (2006), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2006*. México : ENIGH-, INEGI, Bases de datos.
- INEGI (2008a), *Estadísticas a propósito del día mundial de la población. Datos nacionales*.
- INEGI (2008b), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2008*. México: ENIGH-, INEGI, Bases de datos.
- INEGI (2009), *Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía*. <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>
- INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992*, Aguascalientes.
- INEGI-IMSS (2000), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social*.
- INEGI y Secretaría de Salud (2005), Bases de datos de mortalidad en México. México, DF: INEGI, Secretaría de Salud. <http://sinais.salud.gob.mx/mortalidad/mortalidad.htm>
- Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República (2001), *El municipio mexicano*. En línea: http://www.sanado.gob.mx/iilsen/docs/zip/pob_municipio.zip, (página consultada el 25 de febrero de 2005).
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (2005), *Anuario Estadístico*.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2007), *Coordinación de Guarderías Infantiles*.
- Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), *En aguas inciertas... La Presa de Arcediano* (video documental), Guadalajara: IMDEC.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)-INEGI (2001), *Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*. En línea: http://www.indesol.gob.mx/5_comunicacionpublicacion_det.Shtml?x=53, (página consultada el 8 de Agosto de 2005).
- Instituto Nacional de Salud Pública (2005a), *Seguro Popular de Salud. Siete Perspectivas*. Cuadernos de Salud Pública.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2005b), "El Seguro Popular de Salud es un instrumento de justicia social. Entrevista con Julio Frenk", en *Seguro Popular de Salud. Siete Perspectivas*. Cuadernos de Salud Pública, pp. 15-23
- Instituto Nacional de Salud Pública (2005c), "No nos puede pasar que, esperando las 100 intervenciones del seguro popular, se deterioren las 13 intervenciones del paquete básico de oportunidades. Entrevista con Rogelio Gómez Hermosillo", en *Seguro Popular de Salud. Siete Perspectivas*. Cuadernos de Salud Pública, pp. 47-49
- Instituto Nacional de Salud Pública (2007), *Evaluación del Diseño del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Informe Final, México.
- Isuani, Aldo (2006), Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano, en Molina C. (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta, pp. 189-214.
- Jalife-Rahme, Alfredo (2007), *Hacia la Desglobalización*, México: Jorale Editores / Orfila.
- James, Estelle, et al. (2008), *The Gender Impact of Social Security Reform*. University of Chicago Press.
- Jelin, Elizabeth (2007), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales", en I. Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL UNFPA. Santiago de Chile, Chile. Libros de la CEPAL No. 96, pp. 93-121.
- Jenkins, Stephen y Phillippe Van Kerm (2005), "Accounting for income distribution trends: A density function decomposition approach", *Journal of Economic Inequality*, 3, pp. 43-62.
- Jordana, Jacint (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", Documentos de trabajo I-22 UE, BID/ INDES- Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordana, Jacint (2002), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia", Documento de trabajo I-38U, BID/ INDES, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Jørgensen, Henning (2008), *Flexible Labour Markets, Workers' Protection and 'the Security of the Wings': A Danish 'Flexicurity' Solution to the Unemployment and Social Problems in Globalized Economies*, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 25
- Juárez Hernández, Clotilde (s/f.), *El cuidado infantil en México*, manuscrito.
- Jusidman Rapoport, Clara (2008), *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, México: Sedesol.
- Jusidman, Clara (2009), "Familias y Crisis", Ponencia presentada en el Seminario Interdisciplinario de Estudios de Género, Crisis y Familias, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C. 17 de Septiembre del 2009.
- Kabeer, Naila (1998), *Realidades Trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México: Editorial Paidós Mexicana.
- Katz, Isaac (1999), *La constitución y el desarrollo económico de México*, México: Editorial Cal y Arena.
- Kim, Yeon-Myung (2005), "Towards a Comprehensive Welfare State in South Korea", Paper presentado en la II Conferencia de la East Asian Social Policy Network, University of Kent, 30 junio-2 julio.
- Kliksberg, Bernardo (1997), *Pobreza, un tema impostergable*, México: FCE, PNUD.
- Knaul Felicia, Héctor Arreola-Ornelas, Óscar Méndez (2005), "Protección financiera en salud: México, 1992 a 2004", *Salud Pública Mexicana*. Vol. 47, pp. 430-439.
- Knaul Felicia, Héctor Arreola-Ornelas, Óscar Méndez, Martha Miranda (2005), "Preventing impoverishment, promoting equity and protecting households from financial crisis: universal health insurance through institutional reform in Mexico", Working Paper, México: Fundación Mexicana para la Salud, 2005 http://www.gdnet.org/pdf2/gdn_library/awards_medals/2005/medals_cat3_first.pdf
- Korpi, Walter y Joakim Palme, (1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63, (5), pp. 661-687
- Kuhnle, Stein y Sven E. O. Hort (2004), "The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lesson for the Developing World". Programme Paper 17. Social Policy and Development. Unit. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Kuznets, Simon (1965), "Economic Growth and Income Inequality", en S. Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays*, Nueva York, USA: W. W. Norton, pp. 257-287.
- Labra, Armando (1998), "Evaluación y alternativas del ramo 33, un enfoque político social y técnico", en (Cámara de Diputados, LVII legislatura), *Instrumentos de distribución del ramo 33*. México: Cámara de Diputados, LVII legislatura pp. 41-62.
- Lahera, Eugenio (1999), "El pacto fiscal en América Latina: una propuesta desde la CEPAL", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, pp. 532-548.
- Lamas, Marta (1989), "Las mujeres y las políticas públicas", en E. Tapia Fonllem y P. Mercado (comps.), *Mujeres y Políticas Públicas*, Fundación Friedrich Ebert, México.
- Lambert, Peter, (2001), "Lorenz curves and welfare comparisons", en *Distribution and Redistribution of Income*, 3ª ed., Manchester, University Press, pp. 45-49.
- Landman, Todd (2006), *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide*, United Kingdom: University of Essex-UNDP.
- Lara, Gabriela y Rocío Campos (2004), "El Seguro Popular de la Salud ¿A quiénes beneficia y a qué costo?", en C. Brugada (coord.), *Seguro Popular Ideas para el debate*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pp.29-37.
- Latapí, Pablo (1993), "Reflexiones sobre la justicia y la educación", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 23, núm. 2, pp. 9-41.
- Latapí, Pablo (1998), *Un siglo de educación en México (2 Tomos)*, México: FCE.
- Laurell, Asa Cristina (2001), *Mexicanos en Defensa de la Salud y la Seguridad Social. Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas*, México: Editorial Planeta.
- Laurell, Asa Cristina (2004), "Sistema de Protección Social en Salud /Seguro Popular", en C. Brugada (coord.), *Seguro Popular Ideas para el debate*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pp. 22-28.
- Laurell, Asa Cristina (2007), "Confirma la Auditoría Superior de la Federación el manejo demagógico e irregular del Seguro Popular, denuncia Laurell", en *Gobierno Legítimo de México*. <http://salud.gobiernolegitimo.org.mx/7a50.html>
- Lautier, Bruno (2001), "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*. Vol. VIII, núm. 22, pp.91-130.
- Leal, Gustavo (2004), "El foxismo no es un humanismo: es un fraude. Diez evidencias sobre el caso del Seguro Popular", en C. Brugada (coord.), *Seguro Popular Ideas para el debate*, México: Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pp. 13-21.
- Leontieff, Wassily (1982), "La distribution du travail et du revenu", *Pour la Science*, 61, abril, citado en Gorz, 1997: 100
- Lerner, Bertha (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México: Editorial Porrúa.
- Levy, Horacio, Magda Mercader-Prats, y Mercedes Planas (2001), "Una introducción a EspaSim: Un modelo de micro-simulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios sociales en España", en J. M. La-beaga y M. Mercader-Prats, *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales*, Madrid: Coordinadores, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 39-58.
- Levy, Horacio y Magda Mercader-Prats (2003), "Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España: Una valoración a partir de EspaSim", Working Paper 03.01, Departament d'Economia Aplicada, Universidad Autònoma de Barcelona, pp. 1-34.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en F. Vélez (comp.). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, colección "Lecturas del Trimestre Económico", n. 78; México: FCE e ITAM, pp. 15-112.
- Levy, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lewis, Jane y Ilona Ostner (1991), "Gender and the evolution of European social policies", paper presented at the CES workshop on Emergent Supranational Social Policy : The EC's social dimension in comparative perspective, United States of America: Center for European Studies, Harvard University, 15-17 Nov.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, No. 2. University of Edinburgh, UK: Sage Publications. Pp.159-173.

- Lewis, Jane (1997), "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 4, No.2, Oxford: Oxford University Press, pp. 160-177.
- Ley de Coordinación Fiscal (2009). En Línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf> (página consultada el 5 de octubre de 2009)
- Lipovetsky, Gilles (2008), *La sociedad de la decepción. Entrevista con Bertrand Richard*, Barcelona, España: Anagrama.
- López E. Silvia (2007), "Políticas de Cuidado Infantil, Género y Ciudadanía. El proyecto CAI en Tijuana," *Revista La Vemana*, núm. 26: 125-166.
- López E., Silvia y Gerardo Ordoñez, (2006), *Pobreza, Familia y Políticas de Género. El Programa Jefas de Familia en Tijuana*, COLEF/INMUJERES-CONACYT.
- López, R. E. (1999), "La política social municipal y el desarrollo comunitario", en M. Ribeiro y R. E. López (eds.), *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales. Tomo 2*, Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 45-64.
- Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, España: Alianza Editorial.
- Marshall, Thomas H. (2000), "Citizenship and Social Class" in C. Pierson and F. G. Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press, pp. 32-41.
- Martínez, Carlos y Alicia Ziccardi (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en R. Cordera y A. Ziccardi (coord.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México: Miguel Ángel Porrúa / UNAM, pp. 703-738.
- Martínez, David (2008), "La construcción de la política social en las entidades federativas. El caso de Guanajuato", en R. Enríquez, (coord.). *Los rostros de la pobreza. Tomo V. Universidad Iberoamericana León / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente*.
- Marx, Karl (1953 [1857]), *Grundrisse*, Berlín, Dietz, citado por Gorz, 1997: 102.
- Marx, Karl (1999 [1867]), *El capital*, México /España (Col. Biblioteca del pensamiento socialista) (primera edición en español, 1975): Siglo XXI
- Maslow, Abraham (1987 [1954]), *Motivation and Personality*, Nueva York, Longman
- Medici, André (2006), "Políticas y acceso universal a servicios de salud", en C.G. Molina (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C. / México: BID / Editorial Planeta, pp. 243-281.
- Meneses, Ernesto (1998), *Tendencias educativas oficiales en México (Vols. 1- 5)*, México: Universidad Iberoamericana y Centro de Estudios Educativos.
- Mesa Lago, Carmelo (2004), *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social*, Santiago de Chile: Cepal.
- Mesa Lago, Carmelo (2005), *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*, Santiago de Chile: Cepal.
- Mesa-Lago, Carmelo (2007), *Reassembling Social Security. A survey of pension and healthcare reforms in Latin America*, Oxford New York: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008), "Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social", *América Latina hoy*, vol. 48, abril, Salamanca: Universidad de Salamanca, pp. 67-81.
- Messner, Johannes (1960), *La cuestión social*, Bilbao: Mensajero.
- Meyer, Lorenzo (2008, Octubre 23), "La evanescencia del proyecto nacional", *Reforma*.
- Micheli, Jordy (2002), "Política ambiental en México y su dimensión regional", *Región y Sociedad*, vol. 15, núm. 23, pp. 129-170.
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, (2001), *Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España*, Junio 2001-Junio 2003, Madrid.
- Molina, Carlos G. (ed.) (2006a), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C. / México: BID / Editorial Planeta.
- Molina, Carlos G. (2006b), "Introducción", en C. G. Molina (ed), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, pp. VII-XV.
- Molyneux, Maxine (2007), "Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the service of the state", Gender and Development Programme Paper number 1, The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Montaño, Sonia (2005), "¿Políticas de familia versus políticas de género?" en I. Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y conferencias, N° 46, Santiago de Chile. CEPAL. Pp. 97-102.
- Montaño, Sonia (2007), "El sueño de las mujeres: democracia en la familia", en I. Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL UNFPA. Santiago de Chile, Chile. Libros de la CEPAL No. 96, pp. 77-90.
- Moreno, Luis (2007), "Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿selectividad y universalismo?", Documento de Trabajo 07-05, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios sobre América Latina, pp.1-21.
- Moreno-Brid, Juan y Martín Puchet (2007), "Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en América Latina", en *Democracia, Estado y ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, PNUD: Serie Contribuciones al debate, volumen II, pp. 309-324.
- Moser, Caroline (1989), "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", *World Development Magazine*, Vol. 17, No. 11, Great Britain, pp. 1799 – 1825.
- Mumme, Stephen P. (1992), "System Maintenance and Environmental Reform in Mexico: Salinas's Preemptive Strategy", *Latin American Perspectives*, vol.19, núm. 1, pp. 123-143.
- Naciones Unidas (ONU) (1966, Diciembre 16), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI). Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.
- Naciones Unidas (1969), *Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados*.
- Naciones Unidas (1986), *Principios de Limburgo relativos a la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*.
- Naciones Unidas (1988), *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*, Adoptado en San Salvador, El Salvador.
- Naciones Unidas (1989), *Observación General 18 sobre No discriminación*, emitida por el Comité de Derechos Humanos en su 37º periodo de sesiones en 1989.
- Naciones Unidas (1997, Enero 22-26), *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Maastricht.

- Naciones Unidas (2004a), "Observación General del Comité del DESC N° 12. El derecho a una alimentación adecuada" en *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/1/Rev.7.
- Naciones Unidas (2004b), "Observación General del Comité DESC N° 13. El derecho a la educación" en *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/1/Rev.7.
- Naciones Unidas (2004c), "Observación General del Comité DESC N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" en *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/1/Rev.7.
- Naciones Unidas (ONU) (2005), *Millennium Development Goals Report 2005*, Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas (2006) Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler. *El derecho a la alimentación*. Informe 1 de septiembre de 2006.
- Nafziger, E. Wayne, Francis Stewart y Raimo Väyrynen (eds.) (2000), *War, Hunger and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press.
- Nexos en línea (2009, Febrero), *Entrevista con Santiago Levy. Buenas intenciones, pobres resultados*, <http://nexus.adigital.info/?P=leerarticulo&Article=122>, consultado el 16 de julio de 2009.
- Novick, Marta, Carlos Tomada, Mario Damill, Roberto Frenkel, Roxana Maurizio (2007), *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Serie de Investigación 114, Ginebra, IIEL-OIT.
- Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, Julia, Ann Schola Orloff y Sheila Shaver (1999), *States, markets, families. Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2008) "Hacia un Estado de y para la Democracia" en *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, editado por PNUD, Unión Europea y R. Mariani, Lima, Perú, PNUD-UE, pp. 25-62.
- Ocampo, José A. (2008), "Las concepciones de la política social: Universalismo vs. Focalización", *Nueva Sociedad* no. 215, mayo-junio, pp. 36-61.
- OCDE (1999), *Estudio económico sobre México: 1998-1999*, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OCDE (2003), *Health at a glance. OECD indicators 2003*, París: OECD.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, España: Alianza Editorial.
- Oliveira, Orlandina (1998), "Familia y relaciones de género en México", en B. Schmukler (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación*, Population Council. Edamex, pp. 21-52.
- Oliveira, Orlandina de y Mariana Ariza (1999), "Trabajo, familia y condición femenina: una revisión de las principales perspectivas de análisis", *Papeles de población*, No. 20. México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEP), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), pp. 91-127.
- Oliveira, Orlandina de, Marcela Eternod y María de la Paz López (2000), "Familia y género en el análisis sociodemográfico", en B. García (coord.), *Mujer, género y población en México*, México: El Colegio de México.
- Opertti, Renato (2006), "Una nueva agenda de cambios educativos", en C. G. Molina (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: BID / Ed. Planeta, pp. 215-242.
- Orcutt, G. y M. Geenberger, (1961), *Microanalysis of Socioeconomic Systems: A Simulation Study*. New York: Harper & Row.
- Ordóñez Barba, Gerardo M. (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México: UNAM/Sedesol/Oportunidades.
- Ordóñez Barba, Gerardo M. (2003), "Hacia el Estado de Bienestar en México", en M. Geandreu y E. Valencia (coords.) *Hacia la transformación de la Política Social en México*. México: Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- Ordóñez, G y G. Ortega (2006), "Programas de combate a la pobreza", en G. Ordóñez y M. Reyes (coord), *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, México: Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés Editores, pp. 245-298.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002), *Informe sobre la Salud en el Mundo 2002. Reducir los riesgos y promover una vida sana*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2007), *Salud en las Américas, 2007*. V.2, países.
- Orloff, Ann (1996), "Gender in the Welfare State", *Annual Review of Sociology*, vol. 22, 22:55-78.
- Orloff, Ann (2002), "Gender Employment and Welfare Regimes. Globalization, Export Orientation and Social Policy in Europe and North America", Program Paper number 12, United Nations Research Institute for Social Development, Nueva York.
- Ornelas Delgado, Jaime (2006), "La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005", *Papeles de Población*, número 47, México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 85-114.
- Ortega, Roberto (1994), *Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México*, México: FCE.
- Ortiz, D., Julián, Enrique Mendoza y Antonio Cárdenas Almaro, (2004), "Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas", *Análisis Económico*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Núm. 42, Vol. XIX, julio-Septiembre, pp. 275-298.
- Palomino, Héctor (2008), "¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina", *Véredas*, año 9 núm. 16, México, UAM-X, pp. 153-179.
- Parker, Susan (2004), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", en *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Instituto Nacional de Salud Pública, pp. 5-27.
- Parker, S. y J. Scout (2001), *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001. Encuestas de Evaluación 2000*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Passet, René (1996), "La Sécu entre deux chaises", *Transversales*, 37, enero-febrero, citado por Gorz, 1997: 100.
- Pateman, Carole (1988), "The Patriarchal Welfare State", en A. Gutman (ed). *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, pp. 231-260.

- Pautassi, Laura y Birgin Haydée (2001), *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N° 36. Santiago de Chile, CEPAL.
- Pautassi, Laura, et al. (2005), "Críticas feministas a la dicotomía público y privado", en I. Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Serie Seminarios y conferencias, N° 46, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 111-129.
- Pfau-Effinger, Birgit (1999), "Change of family policies in the socio-cultural context of European societies", en Leira, Armlaug, (eds) *Family Policies*. Yearbook Comparative Social Research, vol. 18, 135-159, Stamford: JAI Press. Pp. 135-179.
- Pfau-Effinger, Birgit (2002), "Changing Welfare States and Labour Markets in the Context of European Gender Arrangements", en J. G. Andersen and P. H. Jensen (eds.) *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship*, Bristol: The Policy Press, 235-256.
- Pfau-Effinger, Birgit (2007), "The relationship between family and employment and the well-being of children", *Wellchi Working Paper Series*, No. 3: Children's Well-being International Documentation Centre - CIIMU – Institute of Childhood and Urban World, documento disponible en formato electrónico en la página: www.ciimu.org/webs/welchi/publications.htm (12 - 03 - 09)
- Pieper, Josef (1998, [1948]), *Leisure. The Basis of Culture*, South Bend, Indiana, USA: St. Augustine's Press.
- PNUD (2000) Informe Desarrollo Humano en Chile, *Más sociedad para gobernar el futuro*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2004a), *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Argentina: PNUD.
- PNUD (2004b) Informe Desarrollo Humano en Chile: *El poder: ¿para qué y para quién?*
- PNUD (2004c), Informe Desarrollo Humano en Chile: *Las paradojas de la modernidad, 1988*.
- PNUD (2005), *Índice de Desarrollo Municipal*. En línea: <http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/estadisticas/index.html>, (página consultada 13 de agosto de 2008).
- Poder Ejecutivo Federal (2001), *Primer Informe de Gobierno*.
- Portocarrero, Patricia (1990), "Mujer en el desarrollo. Historia, límites y alternativas", en P. Portocarrero (ed.), *Mujer en el desarrollo. Balance y Propuestas*, Perú: Flora Tristán Centro de la Mujer Peruana, pp.13-86.
- Presidencia de la República Mexicana (2007), *Decreto por el que se crea el Sistema de Guarderías y Estancias Infantiles*, México.
- Presidencia de la República Mexicana (PRM) (2008), *Segundo Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997), *Programa de Educación Salud y Alimentación*, México: Poder Ejecutivo Federal (mimeo.)
- Programa Oportunidades (2008), Consultado en octubre de 2009, en <http://www.oportunidades.gob.mx/>
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well Being in the World, 1950-1980*, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Carolina Curvale (2008), "Political Institution and Economic Development in the Americas: the Long Run", manuscrito, Department of Politics, Nueva York, New York University.
- Raczynski, Dagmar (2002), "Equidad, inversión social y pobreza", ponencia presentada en el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN – CEPAL, 23-24 de mayo de 2002.
- Ramírez López, Berenice P. (2008), "Conclusiones y construcción de propuestas" en R. Ham Chande, B. P. Ramírez López y A. Valencia Armas (Coords.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México: El Colegio de la Frontera Norte/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 267-284.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2006), *Ciudadanía Mundial*, Tlaquepaque (México): ITESO.
- Ramírez Yáñez, Jaime (2008, Julio 25), "Salud advierte: hay más cáncer en El Salto" en *Público*, <http://cronicadesociales.wordpress.com/2008/07/25/salud-advierte-hay-mas-cancer-en-el-salto/>
- Rawlings, Laura y Gloria Rubio (2003), *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*, México D.F: cuaderno No.10 de desarrollo humano de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Rawls, John (1979), *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John (1995 [1970]), *Teoría de la justicia* (traducción: María Dolores González), México: FCE.
- Rawls, John (2002), *La justicia como equidad. Una reformulación* (Edición a cargo de Erin Kelly), Barcelona: Paidós
- Reforma (2008, Septiembre 07), *Entrevista a Santiago Levy*, en el suplemento *Enfoque #75* del diario *Reforma*.
- Rendón, Teresa (2004), "El mercado laboral y la división intrafamiliar del trabajo", en M. Ariza y O. de Oliveira (coords.), *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*, IIS-UNAM.
- Reyes, Jesús (1992), "La Reforma del Estado en México", *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, número 1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. pp. 171-194.
- Rezk, Ernesto (2006), "Desafíos de la viabilidad financiera", en C. G. Molina (editor), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta, pp. 341-362.
- Richta, Radovan, et al. (1972), *La civilización en la encrucijada*, Madrid: Artiaich Editorial.
- Ricoeur, Paul (1990), "¿Es posible una teoría puramente procesal de la justicia? A propósito de la teoría de la justicia de John Rawls", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, pp. 585-597.
- Rimez, Marc y León Bendesky (2000), "Dos decenios de política social: del universalismo segmentado a la focalización", en F. Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México: Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico 92), pp. 434-489.
- Riva, Kastoryano (2006) "Redefining German Unity. From Nationality to Citizenship", en *Citizenship and Ethnic Conflict. Challenging The Nation-State*, London-New York: Routledge, pp. 19-37. |
- Roberts, Bryan (1995), *The Making of Citizens: Cities of Peasants Revisited*, London: Arnold.
- Rodríguez, Ernesché, (2007), "El Fondo Económico Común de Asia", en *Contribuciones a la Economía*, disponible en el sitio web: <http://www.eumed.net/ce/2007b/era-asia.htm>, consultado en marzo de 2009.
- Rodríguez Dorantes, Cecilia (1997), "Entre el mito y la experiencia vivida: Las jefas de familia", en S. González y J. Tuñón (coord.), *Familias y mujeres en México*. México: El Colegio de México. Pp. 195-238.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics. Many Recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton, USA: Princeton University Press.

- Román, Luis Ignacio (2003), "¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?", *Revista de la Universidad de Guadalajara*, Dossier Pobreza y Bienestar: nuevos debates interdisciplinarios, Guadalajara, pp. 1-23.
- Rostow, Walt (1960), *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*, México: F.C.E.
- Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart (2000), "La División Social del Espacio en las Grandes Metrópolis Mexicanas. Un Estudio Comparativo", *El Mercado de Valores*, Año LX, 4, Cd. de México, México: Nacional Financiera, pp. 20-33.
- Rubalcava, Rosa María, y Sandra Murillo (2006), "El ingreso de los hogares rurales pobres y los beneficios monetarios de Oportunidades vistos con una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato", en V. Salles y M. de la P. López (coords.), *El Programa Oportunidades examinado desde el género*, Cd. de México, México: Oportunidades, UNIFEM, El Colegio de México, pp. 19-67.
- Ruiz Durán, Clemente (2008), *México: las dimensiones de la flexiseguridad laboral (resumen)*, Seminario CEPAL en Santiago de Chile.
- Russell, Bertrand (2007, [1935]), *In Praise of Idleness*, Gran Bretaña: Routledge.
- Sainsbury, Diane (1996), *Gender Equality and Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, Diane (1999), "Gender and Social-Democratic Welfare State", en D. Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Sainsbury, Diane (ed.) (1994), *Gendering the Welfare States*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Salinas Cesáreo, Javier (2007, Noviembre 24), Edomex: drenaje a 2 colonias con problemas limítrofes, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/24/index.php?section=estados&article=030n4est>
- Salles, Vania (2001), "Familias en transformación y códigos para transformar", en Cristina Gómez (comp.), *Procesos sociales, población y familia*, FLACSO.
- Sánchez, Adolfo (2000), *Marginación e ingresos en los municipios de México*, México: Miguel Ángel Porrúa / IIES-UNAM.
- Saraceno, Chiara (1994), "The ambivalent familism of the Italian Welfare State," *Social Politics*, 1:60-82.
- Schteingart, Martha (coord.) (1999), *Políticas Sociales para los Pobres en América Latina*, México: Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Research Initiative.
- Schultz, T. (1993), "The economic importance of human capital in modernization", *Education Economics* 1 (1), pp. 13-16
- Scott, James C. (1976), *The Moral Economy of the Peasant*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Scott, Joan (2000), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en M. Lamas (Comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México: Porrúa, Programa Universitario de Estudios de Género: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 265.
- Scott, John (2006), "Seguro Popular Incidence Analysis", en Banco Mundial, *Decentralized Services Delivery to the poor*, pp. 147-165.
- Scott, John (2008), "Hacia la universalidad de la seguridad social en México: pensión básica no contributiva" en R. Ham Chande, B. P. Ramírez López y A. Valencia Armas (coords.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México: El Colegio de la Frontera Norte/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 73-92.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003), *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2007), *Reglas de Operación del Programa de Estancias y Guarderías Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2008a), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009*, México: Sedesol.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2008b), *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Segundo Informe Trimestral, México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP)-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2004), *Informe del Programa de fomento a reformas estructurales en las universidades públicas estatales*, México: SEP/ANUIES. http://www.anui.es.mx/e_proyectos/pdf/InfPensionesCUPIAmayo2004.pdf.
- Secretaría de Gobernación (2005), *Catálogo de Programas Federales a los Municipios*, México. En línea: <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/Publinea/Catprogfed.pdf>, (página consultada el 27 de septiembre de 2006).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2006) *Criterios generales de política económica 2007*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2009) *Criterios generales de política económica 2010*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2008a), *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental*, <http://www.oei.es/decada/enapci.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Delegación Jalisco (2008b), *Asumto: respuesta a pliego de peticiones de las comunidades de El Salto, Juanacatlán y Puente Grande*, Oficio Número SPGARN.014.02.01 01.393/08.
- Secretaría de Salud (2001), *Hogares con gastos catastróficos por motivos de salud. México 2000*, México, DF: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud (2002a), *Programa Nacional de Salud 2001 - 2006. La democratización de la salud en México*, México: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud (2002b), *La salud en la reforma del estado: hacia un sistema universal de salud*, México, D.F.: Secretaría de Salud, 2002.
- Secretaría de Salud (2004a), *Sistema de Cuentas Nacionales y Estatales de Salud*. Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud (2004b), *Salud: México 2003. Información para la rendición de cuentas*, México: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud (2004c), *Financiamiento justo y protección social universal. La reforma estructural del sistema de salud en México*, México, D.F.: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud (2006a), Boletín de Información Estadística, núm. 20-25. Mexico: Secretaría de Salud, 2000-2005. En <http://sinais.salud.gob.mx/sicuentas>
- Secretaría de Salud (2006b), *Información para la rendición de cuentas*, México: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud (2006c), *Conoce el Seguro Popular*, <http://www.seguro-popular.gob.mx>
- Secretaría de Salud (2006d), *Sistema de Protección Social en Salud. Estrategia de Evaluación*, México: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud (Dirección General de Gestión de Servicios de Salud) (2005), *El Seguro Popular*.
- Secretaría Ejecutiva de Protección Social (2008), *Chile CRECE Contigo. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia*, Santiago de Chile.

- Selby, H., A. Murphy, S. Lorenzen, J. Cabrera, A. Castañeda y I. Ruiz (1994), *La familia en el México urbano. Mecanismos de defensa frente a la crisis (1978-1992)*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Conaculta.
- Sen, Amartya (1994), "¿Igualdad de qué?", en J. Rawls, A. Sen, et al, *Libertad, igualdad y derecho* (trad. Guillermo Valverde), Barcelona: Planeta, pp. 135 - 156.
- Sen, Amartya (2000 [1999]). *Desarrollo y Libertad*. México: Editorial Planeta.
- Serrano, A. (2001) "Análisis de los efectos redistributivos del IVA español en la última década", Working Paper 01.10, Departament d'Economia Aplicada, Universidad Autònoma de Barcelona.
- Serrano, Claudia, (2005), "Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario", en Irma Arriagada(ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y conferencias, N° 46, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 231-243.
- Sesma-Vázquez, Sergio, Raymundo Pérez-Rico, Tania Martínez-Monroy y Edith Arely Lemus-Carmona (2005), "Gasto privado en salud por entidad federativa en México", *Salud Pública de México*. vol.47, suplemento 1, pp. 27-36.
- Shaver, Sheila (1994), "Gender, social policy regimes and the welfare state", Presented at Ann. Meet. American Sociological Association, Washington, D. C.
- Silva Barros, Pedro (2009), "Las políticas sociales de Lula y Chávez", en J. Arzate Salgado, T. Maingon y N. Alvarado [Coordinadores], *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político*, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Silverman, Bernard W. (1986), *Density estimation for statistics and data analysis*. London: Chapman and Hall.
- Simões, Armando (2006), "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable", en C. G. Molina (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: BID / Planeta.
- Simonian, Jane (1999), *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, <http://www.ine.gob.mx>
- Skocpol, Theda (1995), *Social Policy in the United States. Future possibilities in historical perspective*, Princeton: Princeton University Press.
- Sojo, Ana (2007), "Estado, mercado, familia: el haz del bienestar social como objeto de política," en I. Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 157-170.
- Sojo, Carlos (2006), "Viabilidad política: ¿es posible lo necesario?" en C. G. Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C. / México: Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta, pp. 315-339.
- Sojo, Carlos (2007), "Universalismo y selectividad: El ocaso de una falsa dicotomía" Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Política Social, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Sousa Santos, Boaventura (2003), "Estado, democracia y globalización", en *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social*, Colección En Clave de Sur. Bogotá D.C., Colombia: ILSA, pp. 125-273.
- Sousa Santos, Boaventura (2005), "El contrato social de la modernidad", en *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 7-56.
- Sposati, Aldaiza (2006), "El universalismo básico como un nuevo modelo social para América Latina", en C. G. Molina (ed.), (2006), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C. / México: BID-Editorial Planeta, pp.59-74.
- Stone, Robin (1999), "The Feminization of Poverty among the Elderly", *Women's Studies Quarterly*, N° 1 y 2. Rochester.
- Sunkel, Guillermo (2007), "Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina", en I. Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 171-185.
- Suplicy, Eduardo M. (2006), *Renda de cidadania, A resposta dada pelo vento*, Porto Alegre: L&PM editores.
- Sutherland, Holly, (1995), "Desarrollo de los modelos Tax-Benefit: Una perspectiva desde el Reino Unido", *Hacienda Pública Española*, 135, pp. 171-82.
- Tepichin, Ana María (2005), *Equidad de género y pobreza: autonomía en beneficiarias del Programa Oportunidades. Estudio de caso, México*: Instituto Nacional de Desarrollo Social - Editorial Luna Quintana.
- Tetreault, Darcy Victor (2008), "Escuelas de pensamiento ecológico en las ciencias sociales", *Estudios Sociales*, vol. 16, núm. 32, pp. 227-263. (Disponible en Internet <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=41703208>
- Theobald, Robert (1968), *El sueldo asegurado*, Buenos Aires: Paidós.
- Therborn, Goran (2007), "Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI.", en I. Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*, Santiago de Chile: CEPAL UN-FPA. Santiago de Chile, Chile. Libros de la CEPAL. No. 96, pp. 31-59.
- Thompson, E. P. (1967), "Time Work-Discipline, and Industrial Capitalism", *Past & Present, A Journal of Historical Studies*, núm. 38, diciembre, The Past and Present Society, pp. 56-97.
- Thompson, E.P. (1991), "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century" y "The Moral Economy Reviewed", ambos en *Customs in Common*, Londres, Penguin. Edición en español: *Costumbres en Común*, Barcelona, Crítica 1995)
- Titmuss, Richard (1963), *Essays on the Welfare State*. Londres: George Allen y Unwin.
- Titmuss, Richard (1968), *Commitment to Welfare*. Londres: Allen and Unwin.
- Titmuss, Richard (2000), "Universalism versus Selection" in C. Pierson and F. G. Castles (Eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press, pp. 42-49.
- Tobar, Federico (2006), "¿Qué es el universalismo básico en salud?", en C. G. Molina (ed.). *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C. / México: BID / Editorial Planeta, pp.283-291.
- Today, Rosalba y Sonia Yañez (eds), (2004), *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*, Santiago de Chile: Ediciones Centro de Estudios de la Mujer.
- Tokman, Víctor E. (2006), "Empleo y protección: Una vinculación necesaria", en Carlos G. Molina (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: BID / Ed. Planeta. Capítulo 1. Pp. 115-167
- Tokman, Víctor E. (2007), "The Informal Economy, Insecurity and Social Cohesion in Latin America", *International Labour Review*, 1-2 vol. 146, Ginebra, OIT, pp. 81-107.
- Toti, Gianni (1975 [1961]), *Tiempo libre y explotación capitalista*, México: Ediciones de Cultura Popular.

- Townsend, Peter (2007), *The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD experience for low-income countries*, Discussion Paper 18, Social Security Department, International Labour Office, Geneva.
- Tuirán, Rodolfo. (2001), "Estructura familiar y trayectorias de vida en México", en C. Gómez (comp.), *Procesos Sociales, Población y Familia*, FLACSO.
- United Nations (2008), *International Human Rights Instruments, Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights*; HRI/MC/2008/3.
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) (1992), Agenda 21. <http://www.unep.org>
- Valencia Lomelí, Enrique (2007), "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur", Ponencia presentada en el II Congreso 2007 Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía, Seúl, Corea del Sur, 21-23 de junio.
- Valencia, Enrique (2003), "Transición y tendencias de la política social mexicana", Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (mimeo).
- Valencia, Enrique y Mónica Gendreau (coord) (2000). *Los dilemas de la política social*. SEUIA-ITESO, U. de Guadalajara. México.
- Van Kerm, Phillippe (2003), "Adaptive kernel density estimation", *Stata Journal*, 3(2), 148-156.
- Vara, Ma. Jesús (coord.) (2006), *Precarización de la existencia y huelga de cuidados. Estudios sobre género y economía*, Madrid, España: AKAL.
- Vicente Torrado, Trinidad y Raquel Royo Prieto (2006), *Mujeres al frente de familias monoparentales*. Bilbao, España: Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos.
- Villa, Miguel y Luis Rivadeneira (2000), *El proceso de envejecimiento de la población de América Latina: Una expresión de la transición demográfica*, CELADE – CEPAL.
- Villarespe, Verónica (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México: UNAM-IIES.
- Villarespe, Verónica (2002), *Pobreza: Teoría e historia*, México: UNAM- JP.
- Villoro, Luis (1997), *El poder y el Valor. Fundamentos de una ética política*. México: FCE.
- Villoro, Luis (2001), *De la libertad a la comunidad*. México: ITESM y Ariel.
- Viveros, Alberto (2007), "Acerca del envejecimiento y la vejez: notas para dimensionar la acción de la sociedad sobre el tema", *Revista de Ciencias Sociales* No. 18. Universidad Arturo Prat. Iquique. Departamento de Ciencias Sociales.
- Wand, M.P. y M.C. Jones (1995), *Kernel smoothing*, London: Chapman and Hall.
- Weinsein, Marisa (1998), "Políticas de equidad y género y participación de las mujeres", en E. Correa y M. Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*. Serie Libros FLACSO. Chile. FLACSO, pp. 138-157.
- Wolf, Robert P. (1977), *Understanding Rawls*, Princeton: Princeton University Press.
- Wolfson, Michael, (1997), "Divergent Inequalities: Theory and Empirical Results", *Review of Income and Wealth*, 43, 4, 401-421.
- World Bank (2005a), *Income Generation and Social Protection of the Poor (2005)*, Washington, D.C.
- World Bank (2005b), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington, D.C.
- World Bank (2006), *Doing Business in México 2007, Comparing regulation in the 31 states and Mexico City*, Washington, D.C., The World Bank.
- World Commission on Environment and Development or Brundtland Commission (WCED) (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.
- Wright, Eric Ollin (ca.2008), *Envisioning Real Utopias*, manuscrito inédito.
- www.amnistia.org.mx enero 2009.
- www.eluniversal.com.mx octubre-diciembre de 2008.
- www.freedomhouse.org octubre 2008.
- www.reforma.com, 23 de octubre de 2008.
- Zaid, Gabriel (1979), *El progreso improductivo*, Cd. de México, México: Siglo XXI editores.
- Zermeño, Fabiola y Moisés Domínguez P. (2000), "Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de PROGRESA", *El Cotidiano*, Enero-Febrero, No. 099, vol.16, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 13-21.
- Zermeño, Sergio (2005), *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*, México: Editorial Océano.

Sobre los autores

Arturo Alcalde es licenciado en Derecho. Se ha dedicado a la asesoría de sindicatos y trabajadores de base en temas jurídicos, de educación y organización, articulista de La Jornada, Titular de un despacho de consultoría y representación laboral, constituido hace treinta y cinco años. Autor de varios capítulos en libros en materia de derechos laborales. Co-compilerador (con Graciela Bensusán) del libro *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo* (Porrúa, 2000).

Jorge Arzate Salgado es doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca. Labora como Docente e Investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Temas de interés: desigualdades sociales, evaluación de políticas públicas educativas y sociales, metodología cualitativa. Recientemente ha publicado el libro *Violencia, ciudadanía y desarrollo: Perspectiva desde Iberoamérica* (Universidad Autónoma del Estado de México y Porrúa). Director editorial de *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*.

Alberto Aziz Nassif es Investigador en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), de tiempo completo de 1981 a la fecha. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Su libro más reciente, en coautoría con Jorge Alonso, es *México, una democracia vulnerada* (Porrúa y CIESAS, 2009). Ha publicado múltiples artículos de investigación en las siguientes revistas académicas: *Perfiles Latinoamericanos*; *Espiral*; *Revista Mexicana de Sociología*; *Sociedad Civil*; *Frontera Norte*; *Comunicación y Política*; *Nueva Sociedad*, *Asian Journal of Latin American Studies*, *Foro Internacional* y *Desacatos*. También es articulista de *El Universal*.

Julio Miguel Ángel Bazdresch Parada es doctor en Filosofía de la Educación por el ITESO. Profesor Numerario ITESO. Imparte las cátedras de Investigación Educativa en la licenciatura de Ciencias de la educación y Ética del servidor público en la Maestría de Política y Gestión Pública, ambas del ITESO. En 1997-2009, Consejero Ciudadano del Instituto Federal Electoral en Jalisco. Su publicación más reciente es "La Vida Cotidiana Escolar en la Formación Valoral: Un Caso." REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2009 7(2).

Graciela Irma Bensusán Areous es doctora en Ciencias Políticas por la UNAM. Es Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana y Profesora de Tiempo Parcial en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Es miembro de diversos comités editoriales en revistas especializadas en su campo, como la *Revista Internacional del Trabajo* de la OIT, y otras de Ciencias Sociales. Su trabajo de investigación se centra en las políticas, instituciones y organizaciones laborales, principalmente desde una perspectiva comparativa. Dentro de su obra reciente destaca el libro *El Modelo Mexicano de Regulación Laboral* (2000). Ha publicado más de 130 capítulos en libros y artículos en revistas especializadas de México y del exterior. Además ha impartido numerosos cursos y diplomados en diversas instituciones de educación superior.

Julio Boltvinik es Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política y del Comité Científico de CROP (*Comparative Research on Poverty*) con sede en la Universidad de Bergen, Noruega; Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF. Ha dedicado 30 años a estudiar y a combatir la pobreza. Ha publicado numerosos libros, artículos y capítulos de libro, la mayoría sobre pobreza. Recibió el Premio Nacional de Periodismo Ciudadanizado (2001) y el premio a la mejor tesis doctoral en antropología social del INAH en 2006.

Claudia Campillo Toledano es doctora en Ciencias Sociales con Especialidad en estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación se centran especialmente en asuntos relacionados con el bienestar social, las políticas sociales, la pobreza y educación para el desarrollo y la frontera México-Estados Unidos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es autora de varios artículos en revistas especializadas internacionales y de varios libros sobre pobreza y política social en la frontera. Actualmente es Profesora-Investigadora de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correos: claudiacampillo@gmail.com; ccampillo@facts.uanl.mx

Adolfo Rogelio Cogco Calderón es doctor en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Sus áreas de interés han girado en torno al proceso de descentralización de las políticas sociales; evaluación de programas de carácter social y al análisis de las capacidades administrativas de los gobiernos municipales para la atención de los grupos vulnerables. Correos: rcogco@uat.edu.mx, rcogco@hotmail.com

Fernando Cortés Cáceres. Es economista por la Universidad de Chile y doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS, Occidente. Profesor Emérito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigador Nacional Emérito, del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México. Profesor-Investigador de El Colegio de México. Ha sido profesor en varias universidades del continente. Es autor de *Procesos sociales y desigualdad económica en México* (Siglo XXI, 2000) y *La distribución del ingreso en México: en épocas de estabilización y reforma económica* (CIESAS y Porrúa, 2000); así como de varios libros más, en coautoría con Adam Przeworski, Rosa María Rubalcaba, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha, y coordinador de varios libros más. Ha publicado más de 120 artículos en libros y revistas de diversos países.

Araceli Damián es Profesora-Investigadora de El Colegio de México desde 1990, tiene doctorado en Economía Urbana por la Universidad de Londres y ha estudiado la pobreza y el bienestar desde diversas perspectivas, como el impacto de las políticas económicas en los niveles de vida de la población; la crítica a los métodos de medición de la pobreza, la evolución de ésta en México y América Latina; y su relación con el género, el mercado laboral y el uso de tiempo.

Rocío Enríquez Rosas es Profesora Investigadora del ITESO. Profesora y miembro del Colegio Académico del Doctorado en Estudios Científico Sociales de ITESO. Investigadora Nacional, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro de la Dirección Científica de la Revista de ITESO: Renglones. Sus líneas de Investigación son: la construcción sociocultural de las emociones y procesos de exclusión social en México; Género, familias, redes sociales y procesos de inclusión y exclusión social; envejecimiento y pobreza extrema. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *El Crisol de la Pobreza: Mujeres, Subjetividades, Emociones y Redes Sociales* (ITESO, 2008) y (coordinadora) *Los Rostros de la Pobreza: El debate. Vol. V.* (Sistema Universitario Jesuita. SUJ, México, 2008).

Rodrigo Flores Elizondo es Profesor-Investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Jesuita de Guadalajara. Sus líneas de investigación son: socioeconomía y medio ambiente; desarrollo económico y sustentabilidad; y economía y empleo. Correo: rflores@iteso.mx

David Foust Rodríguez es maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Ha colaborado como voluntario con el Centro de Reflexión y Acción Laboral-Guadalajara. Actualmente colabora en proyectos de investigación en las siguientes líneas: capital social y programas sociales de combate a la pobreza; investigación en ciencias sociales y su impacto en políticas públicas para el combate a la pobreza. Su tesis *-Capital social, una espada de dos filos. Estudio sobre el capital social en Atemajac de Brizuela-* fue publicada por la Universidad de Guadalajara.

Luis Huesca Reynoso es doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador Titular en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue galardonado con el primer lugar en el IX Premio Nacional a la Investigación Laboral 2006 en Investigación Aplicada por parte de la STPS y el BID, con el trabajo *Análisis del Capital Humano y la Informalidad en el Mercado de Trabajo Mexicano*. Actualmente, es miembro honorario del Comité Evaluador del Desempeño Legislativo del Estado de Sonora durante el período 2008-2011.

Clara Jusidman Rapoport es economista por la UNAM. Es socia fundadora y actual presidenta de INCIDE Social A.C. En 2003 participó como experta en la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México para la OACNUDH. Es consejera de la CDHDF y miembro del Consejo Asesor de la UNICEF en México, y del Informe de Desarrollo Humano del PNUD. Es miembro del Seminario de la Cuestión Social de la UNAM y miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana. Ha publicado varios artículos y libros, participado en reuniones internacionales y dictado conferencias sobre desarrollo y política social, alimentación, empleo, sector informal y derechos económicos, sociales y culturales, familias, equidad de género, participación ciudadana y desarrollo de la sociedad civil.

Leonardo Lomelí Vanegas es doctor en Historia por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Candidato a Investigador Nacional. Miembro de Número de la Academia Mexicana de Economía Política. Entre sus libros destacan *El mundo del trabajo y la exclusión social* (UNAM, 2006) coordinado con Rolando Cordera y *Breve Historia de Puebla*, (FCE, 2001). Es titular de la Cátedra Extraordinaria José Ayala Espino.

Silvia López Estrada es doctora en Sociología por la Universidad de la Ciudad de Nueva York (Centro de Graduados), es Investigadora del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus líneas de investigación están: trabajo, familia y género; pobreza, familia y políticas de género. Ha publicado su trabajo en libros y revistas especializados a nivel nacional e internacional. En co-autoría con Gerardo Ordoñez recientemente publicó: *Pobreza, familia y políticas de género* (El Colef-INMUJERES-CONACYT, 2006).

Osiris Marín Carrera es licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Es colaboradora de INCIDE Social, A.C. y forma parte del Grupo Técnico del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos. Colaboró en el proyecto “Agenda Social para Ciudad Juárez”, en la investigación “Relación entre trabajo y familia en Ciudad Juárez” y en el libro *Reflexiones Ciudadanas sobre Política Social*. Asimismo es docente en el “Programa de Profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Oscar Alfonso Martínez Martínez es doctor en Políticas de Bienestar Social y cuenta con una estancia posdoctoral en programas de Renta por la Universidad de Valencia-España. Actualmente es Profesor-Investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Sus líneas de investigación son: Evaluación de Políticas Sociales, Programas de Transferencias, Pobreza y Políticas de Bienestar Comparado. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente coordina el proyecto “Evaluación del Programa Oportunidades y Seguro Popular en el Noreste de México”. Correos: oscar.martinez@uia.mx; oamartinezmartinez@hotmail.com

David Martínez Mendizábal es doctor en Estudios Científico Sociales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha dedicado al estudio de temáticas relacionadas con espiritualidad, política social, política partidista y pobreza. Actualmente es Director de Investigación de la Universidad Iberoamericana León.

Cindy McCulligh es maestra en Estudios Ambientales y ha trabajado sobre la problemática de contaminación del Río Santiago desde el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Correo: cindymcculligh@gmail.com

Arturo Mora Alva es maestro en Educación por la Universidad Iberoamericana León. Se ha dedicado al tema de la gestión universitaria, y a temáticas relacionadas con los movimientos sociales en Guanajuato y los procesos electorales, así como al estudio de poder local en el municipio de León, Guanajuato. Actualmente estudia el programa de Doctorado en Estudios Científico Sociales en el ITESO. Es académico de la Dirección de investigación de Universidad Iberoamericana León.

Jaime Antonio Preciado Coronado es Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara, en los Departamentos de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, de Estudios Internacionales y del Doctorado y Maestría en Ciencias Sociales. Profesor invitado en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Líneas de investigación: Geopolítica de la globalización y democracia en América Latina, política social comparada, municipio, gobiernos locales y descentralización. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, co-Director de la *Revista Espiral*, Estudios de Estado y Sociedad. Colaborador del periódico *Público*. Presidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología (2007-2009).

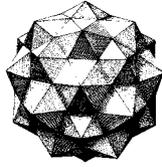
Miriam Rodríguez Vargas es doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica México (FLACSO-MÉXICO). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en el Departamento de Investigación Científica de la Facultad de Comercio y Administración-Tampico. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Sus publicaciones han girado en torno a temas enfocados a la Evaluación de Políticas Públicas con énfasis en Políticas Social y Políticas de Empleo. Correo: millyrv@uat.edu.mx

Rosa María Rubalcava es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social. En *El Colegio de México* fue Profesora-Investigadora de 1969 a 1994, y, de 1995 a 2000 fue Directora General de Estudios de Población, del Consejo Nacional de Población. Es autora de varios libros y artículos sobre metodología de la investigación en ciencias sociales y técnicas estadísticas, y también sobre temas sociodemográficos como la evolución del ingreso de los hogares en México, el ingreso de los hogares con jefatura económica femenina, desigualdad social, diferenciación socio-espacial en las metrópolis mexicanas, marginación, segregación y polarización de las localidades en México, y otros. Ha participado como conferenciante y consultora en diversos estudios y seminarios nacionales e internacionales relacionados con sus líneas de investigación. Ha sido docente en instituciones públicas de educación superior, tanto mexicanas como de otros países de América Latina.

Ana María Tepichin Valle, nacida en México, es especialista en temas de pobreza, género y política social. Tiene estudios de maestría en El Colegio de México y de doctorado en la Universidad Iberoamericana. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y actual coordinadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) del Centro de Estudios Sociológicos en El Colegio de México. Ha publicado diversos capítulos de libro y artículos sobre los temas de su especialidad.

Darcy Victor Tetreault es Profesor-Investigador en el Departamento de Política y Sociedad del Centro Universitario de La Ciéneza, Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación incluyen: ecología política, desarrollo internacional, estudios rurales, políticas públicas, pobreza y movimientos sociales. Correos: darcytetreault@yahoo.com, darcytetreault@hotmail.com

Enrique Valencia Lomelí es doctor en Ciencias Económicas, Universidad de París VII. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara y Profesor invitado en el ITESO. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Con experiencia de investigación centrada en políticas económica y social comparada. Entre sus últimas publicaciones se encuentra: coordinador, junto con Gerardo Ordóñez Barba y Carlos Barba Solano, y co-autor del libro *Más allá de la pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América* (Colegio de la Frontera Norte y Universidad de Guadalajara, 2009), y los artículos "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations" (*Annual Review of Sociology*); "Conditional Cash Transfer Programs: Achievements and Illusions" (*Global Social Policy*). Correo: enrivalo@gmail.com



Perspectivas del Universalismo en México, se terminó de imprimir en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en el mes de febrero del año 2010. El cuidado de la edición estuvo a cargo de David Foust Rodríguez, Angeles Fahara Algaba y Mauricio Martínez Rosas. La edición consta de 1,000 ejemplares.



AMAROMA EDICIONES

Av. Unión 266-302. Col Americana. Guadalajara, Jalisco. Teléfono (33) 3616-5343 y 3616-5346
www.amaromaediciones.com • correo: contacta@amaromaediciones.com