DERECHOS SOCIALES Y ESTADO DE BIENESTAR

José Luis Calva
Coordinador

Manuel Ángeles
Abelardo Ávila Curiel
Francisco Aguilar Bustamante
Carlos Barba Solano
Santiago Corcuera Cabezut
René Coulomb
Gloria de la Luz Juárez
Guillermo de la Peña
Alba E. Gámez
Alfonso Iracheta
Regina Martínez Casas
Raúl E. Molina Salazar
Olga Murguía
Sara María Ochoa León
Gerardo Ordóñez Barba
Úrsula Oswald Spring
Ángel Guillermo Ruiz
Alfredo Sánchez Daza
Beatriz Elba Schmukler
Silvia Tamez González
Leticia Treviño Saucedo
Enrique Valencia Lomelí
Xareni Zafra Gatica



México 2018-2024:
Nueva estrategia de desarrollo
Volumen 12

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

JP

Derechos sociales y Estado de bienestar

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Manuel Ángeles, Abelardo Ávila Curiel, Francisco Aguilar Bustamante, José Luis Calva, Carlos Barba Solano, Santiago Corcuera Cabezut, René Coulomb, Gloria de la Luz Juárez, Guillermo de la Peña, Alba E. Gámez, Alfonso Iracheta, Regina Martínez Casas, Raúl E. Molina Salazar, Olga Murguía, Sara María Ochoa León, Gerardo Ordóñez Barba, Úrsula Oswald Spring, Ángel Guillermo Ruiz Moreno, Alfredo Sánchez Daza, Beatriz Elba Schmukler, Silvia Tamez González, Leticia Treviño Saucedo, Enrique Valencia Lomelí, Xareni Zafra Gatica

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen

Juan Pablos Editor
Consejo Nacional de Universitarios
Universidad de Guadalajara

México, 2018

Derechos Sociales y Estado de Bienestar fue dictaminado a doble ciego por pares académicos y financiado gracias al apoyo del programa: Fondo de Concurrencias Financieras, para la Investigación y Atención de la Vinculación, No. 1.1.6.64. Con el Proyecto 243747. Colección México 2018-2024. Partida: 1901027.

Derechos sociales y estado de bienestar / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

440 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 12)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 12: 978-607-711-482-6

T. 1. Derecho laboral T. 2. Empleo - Política gubernamental

K1705 D47

DERECHOS SOCIALES Y ESTADO DE BIENESTAR

Volumen 12
México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), Manuel Ángeles, Abelardo Ávila Curiel, Francisco Aguilar Bustamante, Carlos Barba Solano, Santiago Corcuera Cabezut, René Coulomb, Gloria de la Luz Juárez, Guillermo de la Peña, Alba E. Gámez, Alfonso Iracheta, Regina Martínez Casas, Raúl E. Molina Salazar, Olga Murguía, Sara María Ochoa León, Gerardo Ordóñez Barba, Úrsula Oswald Spring, Ángel Guillermo Ruiz Moreno, Alfredo Sánchez Daza, Beatriz Elba Schmukler, Silvia Tamez González, Leticia Treviño Saucedo, Enrique Valencia Lomelí, Xareni Zafra Gatica

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad
Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2018, Universidad de Guadalajara
Juan Manuel 130, Zona Centro
44100, Guadalajara, Jalisco, México
<cucsh.ediciones@gmail.com>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 12: 978-607-711-482-6

Elaborado en México/Reservados los derechos

Índice

Prólogo
José Luis Calva 9

Primera sección
Regímenes de bienestar
y derechos sociales

Avatares del Estado de bienestar y la encrucijada latinoamericana
Gerardo Ordóñez Barba 17
Dos oleadas de reformas sociales en América Latina:
el caso de las transferencias monetarias condicionadas
Carlos Barba Solano 31

Segunda sección
Salud y seguridad social

La política de salud en México
Silvia Tamez González y *Xareni Zafra Gatica* 59
Equidad en el acceso a los servicios de salud en México:
un enfoque institucional
Francisco Aguilar Bustamante y *Raúl E. Molina Salazar* 83
Sistemas de pensiones en Mexico y retos de la política social
Gloria de la Luz Juárez, *Leticia Treviño Saucedo*
y *Alfredo Sánchez Daza* 104
Las reformas de mercado, la privatización
de las pensiones y sus promotores
Enrique Valencia Lomelí 124
Las prestaciones por desempleo en México y el mundo
Sara María Ochoa León 153

Tercera sección
Políticas alimentarias

Transición epidemiológica y nutricional.
Por un sistema alimentario justo, saludable y sostenible
Abelardo Ávila Curiel 185
Soberanía alimentaria y desarrollo sustentable e incluyente
Úrsula Oswald Spring 204

Cuarta sección
Políticas de vivienda

Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad
René Coulomb 239
Hacia una nueva política de producción social de vivienda
Alfonso Iracheta 262

Quinta sección
Equidad de género y desarrollo incluyente

Mujeres y mercado de trabajo en México:
igualdad de género para el desarrollo
Alba E. Gámez y *Manuel Ángeles* 295
Nuevos desafíos para alcanzar la igualdad de género
en las políticas públicas de México
Beatriz Elba Schmukler y *Olga Murguía* 321

Sexta sección
Derechos de los pueblos indígenas

Cultura democrática, diversidad cultural y derechos indígenas
Guillermo de la Peña 353
Derechos lingüísticos, discriminación
y personas indígenas en reclusión
Regina Martínez Casas 375

Séptima sección
Exigibilidad de los derechos sociales

Hacia la exigibilidad de los derechos sociales
Santiago Corcuera Cabezut 397
Desarrollos y derechos sociales exigibles
Ángel Guillermo Ruiz Moreno 417

Derechos sociales y Estado de bienestar

Prólogo

José Luis Calva*

Los análisis de la problemática del desarrollo desde la perspectiva de la equidad y la cohesión social, realizados por organismos internacionales, se han convertido en una importante corriente de aire fresco en el pensamiento económico y social. En su informe *Perspectivas del desarrollo global 2012: cohesión social en un mundo cambiante,* la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concluyó: "la cohesión social es una meta valiosa en sí misma y contribuye a mantener el crecimiento económico a largo plazo". "Una sociedad cohesiva trabaja hacia el bienestar de todos sus miembros, combate la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, fomenta la confianza y ofrece a sus integrantes la oportunidad de lograr la movilidad ascendente". Previamente, en una acuciosa indagación sobre "Equidad y desarrollo", que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2006,* el Banco Mundial observó: "un aumento de la equidad lleva consigo un funcionamiento más eficiente de la economía, una reducción de los conflictos, un aumento de la confianza y un mejoramiento de las instituciones, con los consiguientes beneficios dinámicos sobre la inversión y el crecimiento".

Es indudable: la plena inclusión de todos los mexicanos en las tareas y los beneficios del desarrollo constituye no sólo el camino certero hacia un México más equitativo y cohesionado, sino también la vía para ingresar a un ciclo largo de desarrollo acelerado y sostenido de la economía nacional.

Contrario sensu, durante las tres décadas y media de perseverante aplicación de la estrategia económica neoliberal en México, no solamente extraviamos el camino del desarrollo —durante el periodo 1983-2017, nuestro PIB per cápita sólo creció a una tasa media del 0.7% anual, mientras que durante el periodo de aplicación de la estrategia económica precedente, de desa-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

rrollo liderado por el Estado (1934-1982), nuestro PIB per cápita creció a una tasa media del 3.2% anual—, sino que también sufrimos un fuerte deterioro del bienestar de las mayorías nacionales, aparejado al incremento de la exclusión y la marginación. Los salarios mínimos perdieron el 69.1% de su poder de compra y los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal sufrieron una caída real de 63.2% durante el periodo 1983-2017; más de 13 millones de mexicanos emigraron al extranjero en busca de empleos que no encontraron en nuestra patria; se agigantó el empleo informal hasta incluir a 31.9 millones de mexicanos durante el último trimestre de 2017 (el 57.1% de la población económicamente activa); creció dramáticamente el desempleo encubierto (5.6 millones de mexicanos "no tienen trabajo, ni buscan activamente uno, por considerar que no tienen oportunidad de conseguirlo, pero tienen interés en trabajar": INEGI); y más de 30 millones de mexicanos cayeron en la pobreza (para estos temas véase el libro *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección). En consecuencia, nos enfilamos hacia una grave pérdida de cohesión social, cuyas manifestaciones son cada vez más alarmantes.

Hay que salir de este túnel oscuro. Para reconstruir la cohesión social y la esperanza de un futuro mejor es necesario poner punto final al experimento neoliberal y pasar a una nueva estrategia de desarrollo que asegure el crecimiento robusto de nuestra economía y el pleno ejercicio de los derechos humanos de los mexicanos, incluyendo los derechos económicos y sociales. Hay que recordarlo: México es parte obligada de los más importantes pactos internacionales sobre derechos políticos, económicos y sociales, y ha incorporado a su derecho interno —en nuestra Constitución— los compromisos esenciales en favor de los derechos fundamentales. De manera general, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, proclamada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, establece en su artículo 25: "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; asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Los trabajos de investigación que integran este volumen se enmarcan en esta visión. Sin pretender resumir su riqueza analítica y propositiva, sólo destacaré en este preámbulo algunas propuestas generales de política social.

Dadas las enormes desigualdades en el acceso y en la calidad de los servicios de salud, se propone la institución de un sistema único de atención pública de la salud, que asegure a todos los mexicanos el acceso gratuito a servicios integrales por encima de ciertos pisos de calidad. El paso inicial

consistiría en la formulación de un modelo normativo de atención de la salud de aplicación general, y secuencialmente a través de un proceso gradual de coordinación interinstitucional, regionalización y eliminación de duplicaciones, del aprovechamiento de economías de escala (en adquisiciones de bienes y servicios, etc.), así como de la gradual convergencia presupuestaria, se lograría arribar a un sistema público único de salud.

Frente a la creciente situación de pobreza de los adultos mayores es necesario establecer un piso de protección social que les asegure un nivel de vida digno. Actualmente, sólo una quinta parte de los mayores de 65 años cuentan con algún tipo de pensión, y ésta es casi siempre insuficiente para cubrir sus necesidades básicas. Además, sólo un tercio de la población económicamente activa está inscrita en instituciones de seguridad social. En consecuencia, es necesario aumentar el monto de las pensiones mínimas hasta niveles que garanticen la existencia digna de los actuales y futuros pensionados inscritos en las instituciones de seguridad social. Además, se propone la institución de una pensión mínima universal no contributiva para todos los adultos mayores.

Siendo el seguro de desempleo un componente esencial de la seguridad social, en México es casi inexistente. Otros países con nivel de desarrollo similar cuentan con esta protección social (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, etc.). Por eso, se propone instituir en México un seguro de desempleo universal no contributivo como piso de protección social para los trabajadores, que, además funcionará como un estabilizador automático de la demanda interna frente a eventuales recesiones. Desde luego, esta prestación debe ir acompañada de políticas de capacitación y adiestramiento de los trabajadores para facilitar su reincorporación al trabajo en mejores condiciones.

Además, en virtud de que una proporción grande de mexicanos carecen de ingresos suficientes para satisfacer siquiera sus necesidades de alimentación, y frente a los mediocres resultados del programa Progresa-Oportunidades-Prospera (por "errores de exclusión", deja fuera a cerca de dos tercios de los mexicanos que por su grado de pobreza debería tener como beneficiarios; no ha reducido la transmisión intergeneracional de la pobreza y tampoco ha abatido la desnutrición infantil, como se muestra en este volumen y en *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección), se propone la institución de un *ingreso básico universal*. (Una vehemente defensa de esta prestación, que tendría la doble función de seguro contra la pobreza extrema y de estabilizador automático, puede verse también en CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010).

Atención especial requiere el grave problema de la desnutrición infantil en México, que difícilmente puede resolverse sólo con políticas de ingresos.

Se propone un programa de combate a la desnutrición similar al emprendido por Costa Rica y Chile, que no sólo atiende eficazmente a los desnutridos mediante un paquete de cuidados básicos en alimentación y salud, sino que dispone de un sistema universal de vigilancia nutricional para la detección y prevención oportuna de riesgos y daños. En conexión con lo anterior, se proponen también acciones para enfrentar la alarmante prevalencia de la obesidad.

Finalmente, frente a la grave problemática de la vivienda en México, que se perpetúa por la exclusión de la mitad de la población de los programas de crédito habitacional del gobierno federal (porque sus bajos ingresos los dejan fuera de los cajones mínimos); y cuyas manifestaciones lacerantes comprenden desde las viviendas precarias hasta los largos tiempos de translado y las carencias de servicios de agua potable y drenaje, se proponen políticas públicas que conduzcan al pleno ejercicio del "derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa", establecido en el artículo 4 de nuestra Constitución, asumiendo congruentemente el papel del Estado como promotor de vivienda y vinculando la dinámica habitacional con la planeación del desarrollo urbano.

En suma: se propone adoptar como criterio integrador de la política social el *universalismo básico,* ampliamente argumentado en este volumen, a fin de que se establezcan estándares mínimos e incrementales de bienestar para todos los mexicanos.

La equidad de género no sólo es un objetivo valioso en sí mismo, sino también un componente fundamental de una sociedad cohesiva y un medio para construir una economía robusta y dinámica. Sin embargo, aunque hay importantes avances en ámbitos como el educativo, las inequidades de género son aún enormes en México, lo que se refleja en el menor ingreso medio de las mujeres y en la mayor incidencia de la pobreza en hogares encabezados por mujeres, así como en el desigual reparto de las cargas del trabajo doméstico, en la violencia con sesgo de género, etc. Por eso, se proponen políticas públicas y cursos de acción para superar las múltiples inequidades de género.

El pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas es componente fundamental de una sociedad cohesiva. Nuestra Constitución define a México como una nación pluriétnica y pluricultural, reconociendo "el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación". Pero hay grandes rezagos en el reconocimiento gubernamental de los derechos de los pueblos indígenas. Por eso, se propone una amplia agenda de políticas públicas que permitan a México transitar hacia el pleno ejercicio de una *ciudadanía étnica* conforme a los acuerdos internacionales (de la ONU y la OIT) suscritos por México. Desde luego, puesto que la desigualdad de oportunidades

y de resultados se manifiesta en todos los indicadores económicos, sociales, educativos, etc., de los pueblos indígenas, es crucial asegurar el cabal ejercicio del universalismo básico en beneficio de todos los mexicanos.

Construir un Estado de bienestar con estas características en México no es un sueño económicamente imposible. Para empezar, hay que recordar que cuando los países hoy desarrollados instituyeron sus Estados de bienestar, su PIB per cápita a valor presente era similar al que México tiene ahora. Todavía en 1960, de acuerdo con las series históricas de Angus Maddison (<www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm/HistoricalStatistics>), el PIB per cápita de Finlandia era de 6 230 dólares constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo; el de Francia, 7 398 dólares; el de Alemania, 7 705 dólares; el del Reino Unido, 8 645 dólares; mientras que el PIB per cápita de México en 2017 fue de 11 717 dólares constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo (FMI, *World Economic Outlook Database*, April 2018). *Ergo*, la inexistencia de un generoso Estado de bienestar en México no se explica por la falta de riqueza nacional, sino por la pobreza de nuestra democracia.

Sin embargo, ningún país vino al mundo con estructuras democráticas de gobierno y con Estado de bienestar. "Hasta comienzos del siglo XX, Francia, España, el Reino Unido y Estados Unidos habían tenido niveles altos de desigualdad en el ingreso. No obstante, lograron reducir drásticamente la desigualdad en el transcurso del siglo y en periodos relativamente cortos (de dos a tres décadas). Esos logros parecen guardar relación con el mandato universal de educación básica y servicios de salud y *con el establecimiento de Estados benefactores sumamente redistributivos*" (Guillermo E. Perry *et al.*, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles,* The World Bank, Washington, D.C., 2006). Ciertamente, la clave consistió en la redistribución fiscal basada en los impuestos progresivos sobre el ingreso y en las transferencias fiscales (principalmente a través de bienes públicos, como la educación, los servicios de salud, etc.); así como en sus amplios sistemas de pensiones que redistribuyen el ingreso desde los trabajadores en activo hacia los jubilados de hoy y de mañana.

Una visión sumaria de la redistribución que realizan los países desarrollados en comparación con América Latina y con México puede verse en el informe de la OCDE *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Para los ingresos de mercado —es decir, antes de impuestos y transferencias—, en los países europeos miembros de la OCDE el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad en la distribución del ingreso: conforme más próximo a cero resulta, menor es la desigualdad) asciende a 0.482, mientras que para los ingresos disponibles —es decir, después de impuestos y trasferencias—, el coeficiente de Gini se reduce a 0.281. En

contraste, el coeficiente de Gini en México para los ingresos de mercado asciende a 0.509, mientras que el Gini después de impuestos y transferencias sólo se reduce a 0.488.

De hecho, nos hallamos hundidos en una *trampa de inequidad:* la prevalencia de un sistema fiscal incapaz de atemperar la enorme concentración del ingreso, se perpetúa por la abismal desigualdad socioeconómica y de representación política. Por eso, las reformas orientadas a equilibrar las condiciones económicas, tales como la tributación progresiva, la reglamentación contra abusos de poderes oligopólicos, etc., suelen toparse con enormes dificultades. Ya lo había observado el Banco Mundial en su acucioso estudio sobre "Equidad y desarrollo": "cuando las políticas hacen peligrar determinados privilegios puede haber grupos poderosos que procuren bloquear las reformas".

Sin embargo, la drástica reducción de la desigualdad a través de sistemas fiscales altamente redistributivos, observada en los países más prósperos del planeta, demuestra que es factible romper las trampas de inequidad mediante la construcción de fuertes coaliciones políticas comprometidas con un Estado de bienestar basado en impuestos progresivos sobre el ingreso, que ha sido, a la vez, una poderosa palanca de su desarrollo económico, a través de un mercado interno muy dinámico y de un acelerado incremento de la productividad asociado a una población con mayor escolaridad, más saludable y socialmente cohesionada.

Este es nuestro reto: la construcción de una sociedad cohesiva y el reencauzamiento de la economía mexicana hacia un ciclo largo de crecimiento acelerado y sostenido, exigen un magno esfuerzo de inteligencia colectiva, de buena fe y de voluntad ciudadana para construir una amplia coalición de fuerzas sociales y políticas capaces de forjar un futuro mejor para México mediante una nueva estrategia de desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

Primera sección

Regímenes de bienestar y derechos sociales

Avatares del Estado de bienestar y la encrucijada latinoamericana

Gerardo Ordóñez Barba*

Introducción

El proceso que ha tenido la generalización del Estado de bienestar, así como la expansión de los derechos y la cobertura de programas sociales al interior de cada país, no ha estado carente de tensiones vinculadas con la búsqueda de esquemas capitalistas que posibilitaran el crecimiento económico con garantías políticas y sociales para todos los ciudadanos. La constante pregunta en la historia del Estado de bienestar ha girado en torno al grado de intervención que cada nación está dispuesta a aceptar, tanto en el ámbito económico como en el desarrollo social, y bajo la premisa de "hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo" (Mishra, 1992:33).

Es un hecho irrefutable que en los países del llamado Primer Mundo fue posible construir un vínculo estrecho entre el Estado y la sociedad que ha ido más allá de la provisión de servicios o de la resolución de conflictos entre el capital y el trabajo. El Estado de bienestar fue para estas naciones la síntesis histórica de un nuevo contrato social que renovó las vencidas estructuras del capitalismo y ofreció contenidos distintos a los valores democrático-liberales que defienden la igualdad ciudadana. También es cierto, como lo comprueban muchos estudios comparativos y de caso, que a pesar de las convergencias de la segunda posguerra cada sociedad ha seguido una ruta particular que arroja una diversidad notable en la composición y alcance de los sistemas de protección social.

Para muchos países en desarrollo este proceso de reforma no fue ajeno; aunque en una escala menor, también a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, diversas naciones periféricas en el mundo capitalista em-

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

prendieron la construcción de sistemas de protección social con aspiraciones universalistas. Dentro de este conjunto destacan; en América Latina, los casos de Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y México; en Asia, Corea del Sur, y más recientemente se han incorporado países de Europa del Este como Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Estonia, que si bien ya contaban con sistemas de bienestar universales apenas emergen como democracias con economías de mercado.

Los avances y el consenso social y político que logró afianzar el Estado de bienestar en los primeros años de la posguerra, no evitaron que a mediados de la década de los setenta, cuando se presentaron los primeros síntomas de una nueva crisis económica, las posturas conservadoras antiestatalistas recobraran parte de la presencia perdida en el debate histórico e intentaran forzar el regreso hacia la economía de libre mercado. En la década de los ochenta, con el ascenso de los neoconservadores a los gobiernos nacionales en algunos países desarrollados, entre los que sobresalen Inglaterra y Estados Unidos, se pusieron en marcha estrategias para desmantelar y, en última instancia, liquidar sus sistemas de seguridad y protección social. Si bien en la práctica estos programas regresivos no pudieron imponer cabalmente sus propósitos, sus persistentes embates lograron vulnerar aspectos centrales del Estado de bienestar, como son el abandono de la política de pleno empleo o los sistemáticos recortes a programas de ayuda a los pobres.

En las décadas posteriores a los duros años ochenta, la respuesta de los diferentes países europeos a las crisis de 1995 y 2007-2008 confirma la tesis de la sobrevivencia del Estado de bienestar. En diferentes grados y con diferentes énfasis, estas naciones plantearon recortes y endurecieron las condiciones de acceso, pero al mismo tiempo mantuvieron a salvo programas e instituciones apreciados por sus ciudadanos y defendidos por diversos grupos de presión, y se otorgaron o ampliaron derechos a grupos de población mal protegidos o claramente excluidos del sistema (Moreno *et al.*, 2014:40).

Los países en desarrollo, a pesar de que en muchos sentidos las políticas sociales no alcanzaron las dimensiones y los niveles de protección observados en las democracias occidentales del llamado Primer Mundo, también fueron objeto de intensos procesos de restructuración de sus respectivos sistemas de bienestar, impulsados en gran medida por presiones de las agencias financieras internacionales (de manera destacada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y por la elites económicas nacionales. En estos casos, los resultados de las contrarreformas han sido mucho más devastadores que los observados en los países desarrollados. En términos muy generales, se advierte como tendencia en este subconjunto de naciones una suerte de residualización de sus regímenes de bienestar.

Buscando aportar mayores elementos para el análisis de los cambios recientes en los Estados de bienestar, tanto en países desarrollados como periféricos, con especial énfasis en América Latina, en este capítulo nos proponemos mostrar, por un lado, los contrastes que persisten al interior de los países miembros de la OCDE en términos de su capacidad económica para financiar sus respectivos sistemas de protección social, y cuál ha sido el comportamiento de este gasto a raíz de la crisis económica de 2007-2008; y por otra parte, pretendemos dimensionar cuáles han sido los efectos de las reformas neoconservadoras y los cambios observados en los regímenes de bienestar latinoamericanos durante las primeras dos décadas del presente siglo.

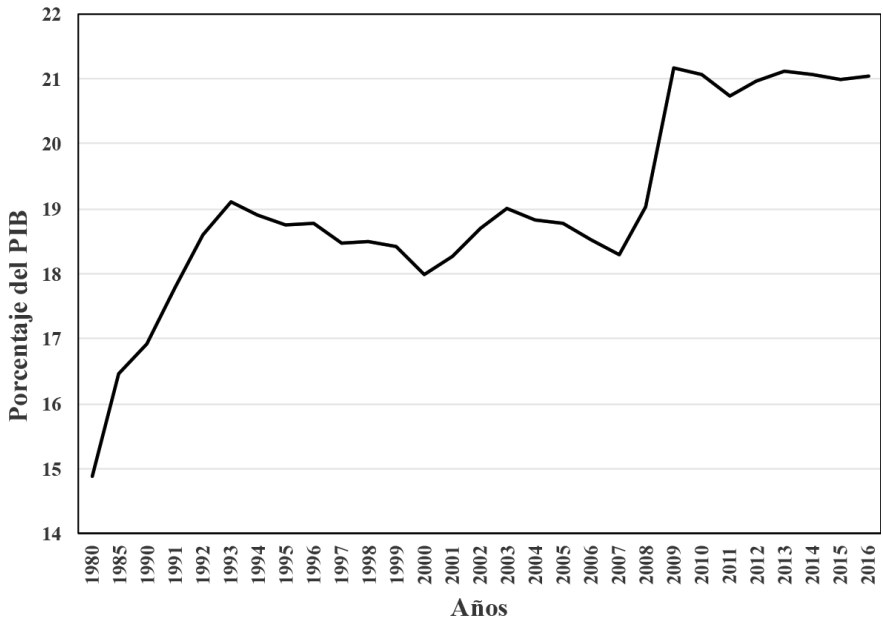
El Estado de bienestar y el gasto en protección social en los países miembros de la OCDE

Como testimonio de la vigencia del Estado benefactor y de un proceso de maduración de los sistemas de protección social, se observa la tendencia del gasto social en los países miembros de la OCDE, cuyas cifras acumuladas respecto del PIB en los últimos casi 40 años muestran un incremento de más de seis puntos porcentuales. En la gráfica 1 puede advertirse que si bien hay periodos en que este crecimiento tiende a estancarse o a contraerse ligeramente, se presentan importantes subidas aun en etapas de crisis económicas profundas, como la escenificada a principios de la década de los ochenta o la que tuvo lugar más recientemente a raíz del desplome del sistema financiero mundial de 2007-2008.

Precisamente, en relación con esta última crisis, en la última columna del cuadro 1 puede observarse que, con excepción de Hungría, prácticamente todos los países que integran la OCDE incrementaron su aportación al gasto público social (sin incluir los presupuestos educativos).[1] No obstante, también puede advertirse que siguen persistiendo grandes disparidades entre los Estados de bienestar tradicionales, principalmente europeos, y los que lograron desarrollarse en naciones representativas de América Latina o de Europa del Este. Como puede apreciarse, mientras el gasto en protección social promedio de los países miembros de la OCDE fue de 20.4% del PIB entre 2007 y 2016, en las posiciones más rezagadas están México y Chile, junto con Turquía, Letonia y Corea del Sur, con un gasto social promedio

[1] Como se menciona en las notas del cuadro 1, el gasto social no incluye los gastos educativos en las estadísticas de la OCDE, los cuales se contabilizan por separado y el *per cápita* se estima por alumno.

GRÁFICA 1
GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
EN PAÍSES MIEMBRO DE LA OCDE, 1980-2016



FUENTE: OECD, 2017a; OECD, 2017b.

acumulado de 10.6%. En contraste, en la cúspide se encuentran Francia, Bélgica, Italia y Austria, así como algunos países nórdicos, cuyo promedio acumulado en este tipo de gastos para el mismo periodo es superior a una cuarta parte de su producto interno bruto.

Aun a pesar de las tendencias positivas en el comportamiento del gasto social, las presiones del entorno económico y político, nacional e internacional, han obligado a los países a tomar medidas para hacerles frente. Los resultados de estos procesos han sido diversos, pero se puede establecer que existe una correlación positiva entre la madurez y el arraigo de los respectivos sistemas de protección social, y la fortaleza de los Estados para mitigar el impacto de las reformas regresivas que se intentan imponer en cada lugar.

En el caso de los países europeos, el Estado de bienestar no desapareció como muchas veces se pronosticó en el pasado, pero se discute si el Estado que queda en pie será más grande o más pequeño que en etapas pasadas y si es posible que se hubiera transformado en algo diferente a lo que solía ser. Adelantado y Calderón (2005) observaban a raíz del comportamiento en los presupuestos europeos en la etapa posterior a 1995, que las presiones con-

CUADRO 1
GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
EN PAÍSES MIEMBRO DE LA OCDE, 2007-2016

País	*2007*	*2010*	*2013*	*2016*	*Promedio**	*Diferencia 2016-2007*
Francia	28.0	30.7	31.5	31.5	30.4	3.5
Bélgica	24.9	28.3	29.3	29.0	27.9	4.1
Dinamarca	25.0	28.9	29.0	28.7	27.9	3.7
Finlandia	22.9	27.4	29.5	30.8	27.6	7.9
Italia	24.7	27.6	28.6	28.9	27.5	4.2
Austria	25.1	27.6	27.6	27.8	27.0	2.7
Suecia	25.5	26.3	27.4	27.1	26.6	1.6
Alemania	24.1	25.9	24.8	25.3	25.0	1.2
Grecia	20.6	23.8	26.0	27.0	24.4	6.4
España	20.8	25.8	26.3	24.6	24.4	3.8
Portugal	21.8	24.5	25.5	24.1	24.0	2.3
Eslovenia	19.7	23.4	24.0	22.8	22.5	3.1
Noruega	19.6	21.9	21.8	25.1	22.1	5.5
Hungría	22.4	23.0	22.1	20.6	22.0	-1.8
Luxemburgo	19.9	22.9	23.2	21.8	22.0	1.9
Países Bajos	19.9	22.1	22.9	22.0	21.7	2.1
Reino Unido	19.5	22.8	21.9	21.5	21.4	2.0
Japón	18.5	22.1	23.1	--	21.2	4.6
OECD - Total	18.3	21.1	21.1	21.0	20.4	2.7
Polonia	19.4	20.6	19.6	20.2	20.0	0.8
Republica Checa	17.6	19.8	20.3	19.4	19.3	1.8
Nueva Zelanda	18.1	20.3	19.3	--	19.2	1.2
Irlanda	15.8	22.4	20.2	16.1	18.6	0.3
Suiza	16.8	18.4	19.2	19.7	18.5	2.9
Estados Unidos	15.8	19.3	18.8	19.3	18.3	3.5
Australia	15.9	16.7	18.1	19.1	17.5	3.2
República Eslovaca	15.3	18.1	18.1	18.6	17.5	3.3
Canadá	16.2	17.6	16.9	--	16.9	0.7
Estonia	12.6	18.3	15.9	17.4	16.0	4.8

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

País	*2007*	*2010*	*2013*	*2016*	*Promedio**	*Diferencia 2016-2007*
Islandia	14.6	17.0	16.6	15.2	15.9	0.6
Israel	15.4	16.0	16.1	16.1	15.9	0.7
Letonia	11.0	18.7	14.4	14.5	14.6	3.5
Turquía	11.1	12.8	13.4	--	12.4	2.3
Chile	8.3	10.5	10.0	--	9.6	1.7
Corea del Sur	7.1	8.3	9.3	10.4	8.8	3.3
México	6.4	7.5	8.2**	8.9**	7.7	2.5

* Promedio de gasto social con datos disponibles por país.

** Datos tomados de Ordóñez (2017:184-185). El dato de 2016 corresponde a 2014.

NOTA: el gasto social no incluye los gastos educativos en las estadísticas de la OCDE, los cuales se contabilizan por separado.

FUENTE: OECD (2017c).

tra el Estado de bienestar "se han traducido en una reducción relativa del esfuerzo dedicado a gasto público y a gasto social", y advertían que esa

> […] reducción relativa del tamaño de los Estados de bienestar se ha desarrollado mediante una dinámica general que tiende hacia la convergencia. Los países que destinaban más recursos a gasto público y a gastos en protección social son los que más lo han contenido y en los que más ha aumentado la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza. Por el contrario, los países que menos recursos destinaban son los que más han extendido el gasto y en los que más se ha reducido la desigualdad y el riesgo de pobreza (Adelantado y Calderón, 2005).

No obstante, Moreno advierte que la última crisis abrió una nueva etapa en la historia del Estado de bienestar. Para demostrarlo recurre a la alegoría de las tres edades:

> […] el periodo de máximo apogeo del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975) correspondió a la denominada Edad de Oro. Le sucedió una Edad de Plata (1976-2007) que mantuvo una encomiable resiliencia ante los persistentes ajustes destinados a contener los gastos sociales (*cost containment*), ralentizando los retrocesos en las políticas del bienestar (*retrenchment*). Después de la debacle financiera iniciada en 2007, la cuestión a ponderar es si la presente Edad de Bronce del *welfare* (2008-¿?) podrá mantener los rasgos constitutivos del bienestar social consolidados durante la segunda mitad del siglo XX (Moreno, 2012:10).

El Estado de bienestar en la encrucijada latinoamericana

A pesar de los apreciables contrastes que persisten en las dimensiones de los sistemas de bienestar implantados en las democracias capitalistas contemporáneas, para buena parte de las naciones que están fuera del círculo de países que conforman el llamado Primer Mundo, las medidas correctivas que estos últimos aplicaron como decisiones soberanas en las décadas de los setenta y ochenta, se transformaron en directivas impuestas por los organismos financieros internacionales, particularmente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

A lo largo de las décadas de los ochenta y noventa, América Latina y otras regiones del mundo que buscaban insertarse en los procesos de globalización e integración económica, tuvieron que asumir el despliegue de una agenda gradual de cambios centrados en reducir la participación pública en todos los ámbitos del desarrollo y en propiciar la apertura al comercio e inversión internacionales. La adopción de este programa implicó, además de severos ajustes a las finanzas públicas, la privatización de empresas gubernamentales, la liberalización de precios y del tipo de cambio, la reducción o eliminación de aranceles y de barreras a la inversión extranjera, la desregulación económica y la adecuación del marco normativo e institucional para la protección de los derechos de propiedad (Barba, Ordóñez y Valencia, 2009).

Williamson (1990) identificó a este paquete de medidas con el nombre de *Consenso de Washington* y aunque originalmente lo empleó para describir lo sucedido en América Latina, su uso se extendió para catalogar las políticas económicas aplicadas en otras latitudes. Como lo afirma Stiglitz,

> […] sea cual fuere su contenido e intención originales, alrededor del mundo y en la mente de la mayoría de las personas, el término ha pasado a ser tomado como referencia a las estrategias de desarrollo centradas en las privatizaciones, la liberalización y la macroestabilidad (principalmente la estabilidad de precios); un conjunto de políticas predicadas con base en una gran fe (más fuerte de lo justificable) en los mercados libres de restricciones y encaminadas a reducir, incluso al mínimo, el rol del gobierno. Esa estrategia de desarrollo contrasta marcadamente con las exitosas estrategias implementadas en el este de Asia, en donde el Estado desarrollista asumió un papel activo (Stiglitz, 2004:1-2).

El desenlace de las políticas derivadas del Consenso de Washington en América Latina fue el paulatino —y en algunos casos drástico— desmante-

lamiento de las instituciones del Estado, especialmente de las concernientes a la política social. Se puede afirmar, en una aproximación muy general, que la implementación del programa neoconservador en los países en desarrollo no ha demostrado la eficacia prometida como alternativa de crecimiento; desde el punto de vista social, los impactos negativos han sido contundentes, expresándose en mayor pobreza, desigualdad y exclusión (Barba, Ordóñez y Valencia, 2009; Schierup, 2001).

En los primeros años de siglo XXI, cambios políticos significativos en América Latina contribuyeron a replantear el papel del Estado en su acción intervencionista. Con la llegada al poder de fuerzas políticas de izquierda o progresistas a gran parte del continente (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), en lo que se conoció como el "giro a la izquierda", se generalizó una postura crítica en las formas de gobierno, fundamentada en la conservación y fortalecimiento del régimen democrático, en los esfuerzos de conciliar lo anterior con las herencias neoliberales que constriñen la movilidad política y en el contenido de proyectos políticos posteriores al Consenso de Washington[2] (Stoessel, 2014:4). En la práctica, esto se tradujo en la recuperación de las capacidades estatales para iniciar desde allí las agendas de cambio político, la redistribución de la riqueza y la inclusión social. Así fue como se logró un impacto significativo en la reducción de la desigualdad social y particularmente en la disminución de los niveles de pobreza. En 2014 la pobreza promedio de la población latinoamericana descendió a 28%, cuando 15 años atrás se ubicaba en 43.8% (CEPAL, 2014; Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017).

El desafío de los nuevos gobiernos de centro y centro-izquierda fue llevar a cabo estos ajustes paralelamente con la tarea de incorporar y, en algunos casos, mantener a sus países en la arena financiera internacional y activos en la dinámica del mercado (Stoessel, 2014). Destaca en el panorama regional que la mayoría de países de América del Sur ya mostraban cierto crecimiento económico en tendencia sostenida hasta 2013, aunque con algunas disparidades y arritmias; mientras que Argentina, Paraguay y Uruguay se recuperaban de la profunda crisis económica-financiera en la que se encontraban, México se mantuvo en un estancamiento económico y social bajo el guión de la política señalada por el Consenso de Washington (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017).

Los programas compensatorios que se llevaron a la práctica en este contexto se destacaron por su componente asistencial con los llamados programas

[2] Con algunas excepciones de resistencias conservadoras en países como Colombia, Guatemala, Perú y México (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017).

de Transferencias Monetarias Condicionadas, entre los que sobresalen: Progresa/Oportunidades/Prospera, creado en México décadas atrás; el Bolsa Familia en Brasil, y el programa de Asignación Universal por Hijo en Argentina, el cual, junto con el programa Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay, constituyeron "un dispositivo complementario del sistema clásico de seguridad social" (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017:9).[3]

Sea cual fuere la especificidad de las políticas sociales de cada país, en el último quinquenio la región ha experimentado un proceso de desaceleración económica, agravada por la contracción en el comercio de materias primas y la disminución de la inversión extranjera, así como el advenimiento de cambios climáticos que redujeron la competitividad regional en términos de producción y comercio (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017). Teniendo como marco este desfavorable escenario económico, los países de la región se inclinaron en acrecentar los montos en el gasto público social. Tanto así que en el año 2015 se registró el máximo histórico en el gasto público social de 10.5% del PIB para los gobiernos centrales (lo que representó 53% de su gasto público total de ese año) y 14.5% del PIB para el sector público, ambos como promedio simple de un total de 19 países de la región (CEPAL, 2016:102-103).

Dentro del concepto de gasto social, la CEPAL ha incluido las siguientes funciones: protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y religión, salud, educación y protección social.[4] Estas tres últimas se siguen manteniendo como las funciones de mayor importancia en la región y son las que más crecieron entre 2000 y 2015, año en el cual alcanzaron un promedio de 3.9, 3.7 y 2.0% del PIB, respectivamente (CEPAL, 2016:104), lo que señala la directriz de atención prioritaria para la intervención pública de los gobiernos latinoamericanos.

El panorama regional no ha estado exento de drásticos giros políticos suscitados bajo mecanismos democráticos durante los últimos dos años, cuando hemos visto posicionarse en el poder una cierta tendencia conservadora que rememora los fundamentos neoliberales en materia económica y social. Tal es el caso del triunfo electoral en Argentina de Mauricio Macri de centroderecha (2015), y la llegada al poder de Michel Temer en Brasil (2016) a través del recurso de *impeachment,* y con el cual se destituyó a Dilma Rous-

[3] Para más información sobre el programa Bolsa Familia en Brasil, ver Ivo (2011); Asignación Universal por Hijo en Argentina, véase Álvarez (2011); Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay, véase Midaglia y Silveira (2011), y Progresa/Oportunidades/Prospera, véase Ordóñez (2015).

[4] Después de los acuerdos técnicos sobre la base de datos en gasto social en la región, 2015 (CEPAL, 2016:100).

seff, finalizando un periodo de gobierno del PT que había durado cerca de 13 años (Barba, 2017).

Con la reciente experiencia de Argentina y Brasil sería muy apresurado afirmar que se inicia una tendencia hacia el neoconservadurismo en los gobiernos de la región; y algo prematuro también, sería delinear el camino que tomará el Estado de bienestar en América Latina. Sin embargo, una mirada al esquema de gasto social 2015-2017, presupuestado y ejecutado, nos puede dar una idea del alcance de la intervención estatal en el bienestar social para los gobiernos latinoamericanos en este contexto de desaceleración económica. Según se observa en el cuadro 2, los países de la región se han mostrado reservados en el presupuesto de gasto social para 2016 y 2017; sólo Argentina, Guatemala y República Dominicana tienen proyectado aumentar su gasto social en 2017; seis países lo disminuirán: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Perú; mientras que Costa Rica, Honduras y Panamá lo mantendrán constante (CEPAL, 2017:116). Hay que señalar que, según el comportamiento observado para el año 2015, entre lo presupuestado y lo ejecutado, la mayoría de los países ejercieron menos recursos de los programados. La expectativa es que para los años 2016 y 2017, el comportamiento del gasto social sea aún más pálido que la proyección declarada por cada país.

Conclusiones

El surgimiento del Estado de bienestar como esquema de un pacto social necesario en Europa occidental tras la segunda posguerra, ha tendido a ser el modelo por excelencia de regímenes democráticos medianamente estables y de economías de mercado de corte liberal, tanto en los países desarrollados como en buena parte de las naciones emergentes.

En el caso de los países desarrollados, su historia reciente confirma que, a pesar de los embates neoconservadores que promueven la retirada absoluta de la intervención pública en el desarrollo social, los ajustes a sus Estados de bienestar seguirán transitando por cambios parciales que difícilmente modificarán los compromisos sustantivos adquiridos en sus respectivos contratos sociales. Como lo hemos presenciado en diversas partes del mundo, las propuestas de desmantelamiento iniciadas en la década de los ochenta han sido objeto de un fuerte rechazo social y político; si bien esta estrategia ha logrado generar un cierto consenso respecto del manejo de las variables macroeconómicas (de manera central el control del déficit público), muy pocos están dispuestos a renunciar a los derechos y servicios sociales de carácter universal. En los recientes reportes de Naciones Unidas

CUADRO 2
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 2015-2017

País	*Año*			
	Gasto ejecutado	*Gasto presupuestado*		
	2015	*2015*	*2016*	*2017*
Argentina	14.7	14.0	13.7	15.5
Brasil	12.8	13.8	13.5	12.2
Colombia	9.2	14.7	13.4	13.1
Costa Rica	11.1	13.0	12.9	12.8
El Salvador	7.7	7.2	6.9	6.2
Guatemala	7.1	8.0	7.2	7.6
Honduras	8.9	8.9	9.5	9.6
México	12.4	12.2	12.1	11.3
Nicaragua	10.6	10.8	10.9	10.6
Panamá	8.4	10.3	10.1	10.0
Perú	6.3	7.1	7.0	6.5
República Dominicana	8.2	8.3	8.2	8.4

NOTA: no incluye a Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay por discrepancias técnicas en la elaboración de los indicadores. Dentro del concepto de gasto social, la CEPAL toma en cuenta la inversión pública en áreas como protección al medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social.
FUENTE: construida con datos de la CEPAL (2017:119-120).

sobre el desarrollo humano, así como en los informes de diversas agencias internacionales (Banco Mundial o la OCDE, por ejemplo), podemos constatar que, a pesar de las medidas contraccionistas, en la mayoría de estos países el Estado sigue manteniendo su primacía como agente de desarrollo, lo cual ha permitido al menos mantener las condiciones generales de bienestar al interior de sus respectivos conjuntos poblacionales. En este contexto, los mayores daños del proyecto neoconservador causados a los acuerdos de la posguerra están en la flexibilización de los mercados laborales y la

consecuente erosión de las prestaciones ligadas al trabajo, y en los recortes sistemáticos a los programas de tipo asistencial. Para los países en desarrollo la contrarreforma ha generado cambios mucho más profundos, debilitando la capacidad de las políticas sociales para hacer frente a las necesidades y desafíos de sus respectivas sociedades (Ordóñez, 2017:44).

Por su parte, para los países latinoamericanos, el cambio de siglo trajo consigo el repunte de posiciones y fuerzas políticas de izquierda que tiñeron las agendas de la política social con la visión universalista, aunque sin abandonar del todo las medidas de corte liberal recomendadas por el Consenso de Washington. Al finalizar la década, este giro a la izquierda afrontó el reto de la desaceleración económica regional favoreciendo una mixtura entre la conservación de los mecanismos democráticos y el liberalismo económico, lo que trajo como consecuencia el debilitamiento de la capacidad del Estado y de su política social para hacer frente a las necesidades y desafíos de sus respectivas sociedades.

Países que se salieron de la ruta señalada por el Consenso de Washington, como Brasil, y países que se cuidaron de seguirla fielmente como México, se encuentran hoy en un escenario incierto en relación con los parámetros de distribución de la riqueza y de combate a la pobreza, así como en profunda crisis de legitimidad en sus instituciones públicas. Existe un deterioro de la situación social regional, incluso en países que no llegaron siquiera a los mínimos de bienestar de los países que sí siguieron los parámetros del Consenso de Washington, y menos aún, a los estándares de países desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El diagnóstico de la CEPAL al finalizar esta segunda década del siglo XXI es la permanencia de altos niveles de desigualdad que entorpecen el desarrollo social e imposibilitan la erradicación de la pobreza, lo cual impacta desfavorablemente en el ejercicio ciudadano y en la gobernabilidad democrática de la región (CEPAL, 2017:47).

El pacto social que prometía el Estado de bienestar en América Latina no se ha materializado; por el contrario, la experiencia regional ha evidenciado que tales reformas proteccionistas —que se revirtieron con prontitud— fueron montadas sobre bases políticas débiles, vulnerables a la oscilación ideológica y partidista de estos frágiles regímenes democráticos en deuda con actores colectivos y movimientos sociales. La resolución de este tipo de dilemas intrínsecos a la naturaleza del Estado de bienestar en América Latina merece retomar el ideal de la construcción de sociedades más justas, donde la intervención del Estado promueva la distribución de la riqueza y ofrezca garantías para el ejercicio pleno de los derechos políticos y sociales de su población.

Bibliografía

Adelantado, José y Eduardo Calderón (2005), "Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?", en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, pp. 15-44.

Álvarez, Sonia (2011), "Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionada", en Carlos Barba y Néstor Cohen (comps.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina,* Buenos Aires, Clacso-Crop.

Barba, Carlos (2017), "Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina", en Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina*, México, Clacso/El Colegio de la Frontera Norte.

Barba, Carlos; Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (2009), "Introducción", en Carlos Barba, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte, pp. 9-36.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), *Panorama social de América Latina, 2016*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/S1700567_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, consultado el 29 de agosto de 2017.

Ivo, Anete (2011), "Bolsa Família: Caminhos de formaçao da coesao social ¿ou segmetaçao da pobreza?", en Carlos Barba y Néstor Cohen (comps.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Crop.

Midaglia, Carmen; Gerardo Ordóñez, Enrique Valencia y Milton Silveira (2011), "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay", en Carlos Barba y Néstor Cohen (comps.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Crop, pp. 225-250.

Midaglia, Carmen; Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (2017), "Transformaciones económicas y reformas sociales en Latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI", en Carmen Midaglia, Gerardo Or-

dóñez y Enrique Valencia (coords.), *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina*, Clacso/El Colegio de la Frontera Norte.
Mishra, Ramesh (1992), *El Estado de bienestar en crisis*, Madrid, MTySS.
Moreno, Luis (2012), *La Europa asocial*, Madrid, Península.
Moreno, Luis; Eloísa del Pino, Pau Marí-Klose y Francisco Moreno-Fuentes (2014), *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*, Madrid, Eurosocial.
Ordóñez, Gerardo (2015), "Progresa-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza", ponencia presentada en el XV Seminario de Política Social, 19-20 de marzo, México, Red Mexicana de Investigación en Política Social/UNAM.
Ordóñez, Gerardo (2017), *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar incluyente*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Siglo XXI.
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017a), "Social Expenditure Update", disponible en <http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG/>, consultado el 31 de agosto de 2017.
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017b), "Social Expenditure Database", disponible en <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm/>, consultado el 31 de agosto de 2017.
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017c), "Gasto público social", disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm/>, consultado el 29 de agosto de 2017.
Schierup, Carl-Ulrik (2001), "Whitherthe Social Dimension? Citizenship, Racialised Exclusion and Changing EU Social Policy Agendas", ponencia presentada en la conferencia "Migración entre Estados y Mercados", Lieja, Bélgica, disponible en <http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/ Schierup_Carl.html/>, consultado el 22 de Agosto de 2017.
Stiglitz, Joseph E. (2004), "El consenso post-consenso de Washington", ponencia presentada en la conferencia "Del Consenso de Washington a una nueva gobernanza global", Barcelona, Fundación CIDOB/Initiative for Policy Dialogue.
Stoessel, Soledad (2014), "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI", en *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 39, disponible en <https://polis.revues.org/10453>, consultado el 22 de agosto de 2017.
Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, pp. 7-20.

Dos oleadas de reformas sociales en América Latina: el caso de las transferencias monetarias condicionadas

Carlos Barba Solano*

Introducción

Hacia 1970, en América Latina (AL) existían tres grandes conjuntos de países con perfiles institucionales y rendimientos sociales semejantes; y cada uno de estos grupos correspondía a un tipo idiosincrásico de régimen de bienestar: "el universalista", "el dual" y "el excluyente" (Barba, 2003, 2007, 2009). Los dos primeros correspondían al conjunto de países que habían logrado avanzar rápidamente en el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, el tercero a países donde este proceso fue muy débil (Thorp, 1998:171).

Con la excepción de Costa Rica, en otros países de América Latina los regímenes de bienestar no se desarrollaron en un contexto donde las instituciones democráticas fueran una constante. Los regímenes universalistas lograron una mayor expansión en el proceso de salarización, un mayor despliegue institucional, garantizaron derechos sociales para sectores más amplios de la sociedad; los regímenes duales, siguieron esos mismo patrones en las zonas urbanas, pero excluyeron a la población del medio rural, los trabajadores informales y los indígenas; finalmente los regímenes excluyentes concentraron la protección social en una pequeña oligarquía, excluyendo a la mayoría de la población y no lograron desarrollar sistemas de bienestar (Barba, 2003, 2007).

Los tres tipos de régimen fueron reformados después de las crisis económicas de los años 1970 y 1980, estas reformas redefinieron el escenario para la intervención estatal y consolidaron a nuevos actores globales y locales,

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociourbanos de la Universidad de Guadalajara.

quienes pusieron en marcha una agenda económica y otra social radicalmente distinta a las que caracterizaron a la etapa de industrialización orientada al mercado interno (Barba, 2003, 2007).

Los procesos de ajuste estructural y de reforma social, realizados entre los años ochenta y noventa —impulsados por agencias financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y respaldados por numerosos gobiernos liberales locales— alteraron parcial o radicalmente la arquitectura de los regímenes de bienestar latinoamericanos.

Algunos rasgos sobresalientes de las reformas sociales, durante los años ochenta y noventa, son: muchos gobiernos desarrollaron programas focalizardos en los más pobres; descentralizaron los servicios de educación y salud y apoyaron una mayor participación de la inversión privada en los servicios sociales (Barba, 2007, 2009).

Durante esos años, la "innovación" principal en este campo fue la introducción de pruebas de medios para escoger entre los pobres sólo aquellos que eran "merecedores" de asistencia pública;[1] porque se consideraba que el resto de la población debería mirar al mercado en busca de oportunidades y servicios (Barba, 2007; Ocampo, 2008).

En términos generales, este nuevo enfoque fragmentó aún más la estructura de los regímenes de bienestar universalistas y duales. Esto se expresó en la aparición de diversos tipos de programas focalizados, de segmentos mercantilizados de los servicios sociales y de los sistemas de pensiones, combinados algunos segmentos de los viejos sistemas de seguridad social.[2]

Las reformas económicas y el desenvolvimiento de la agenda social liberal no tuvieron los resultados sociales esperados. En primer lugar, el crecimiento económico fue muy débil, de acuerdo con la CEPAL (1999) entre 1991 y 1999 el PIB per cápita de América Latina y el Caribe creció a una tasa promedio anual de 1.4%, apenas mejor que el -1.0% alcanzado durante la década 1981-1990 (CEPAL, 1999: cuadro A-2). Para empeorar las cosas la región fue sacudida por sucesivas crisis económicas: primero en México en 1994 ("efecto tequila"), luego en Brasil en 1999 ("efecto samba"), más tarde en Argentina en 2001 ("el cacerolazo") y también en Uruguay en 2002.

Por otra parte, si entre 1980-1990 (la década perdida) la pobreza creció de 40.5 a 48.4%[3] de la población, entre 1990-1999 —en un contexto de débil crecimiento económico—, la reducción de la pobreza fue muy moderada, aproximadamente cinco puntos porcentuales, para situarse en 43.8%,

[1] Como ocurrió con las viejas leyes de pobres europeas de los siglos XVIII y XIX.

[2] Esta mezcla ha sido descrita por Fernando Filgueira como "un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal" (Filgueira *et al*., 2006:37).

[3] Y en términos absolutos pasó de 136 a 204 millones de personas (CEPAL, 2017).

mientras la indigencia disminuía sólo cuatro puntos porcentuales, de 22.5 a 18.5% (CEPAL, 2017).

En la década de 1990 el panorama no fue mejor en el ámbito de la desigualdad del ingreso, como pude apreciarse en el siguiente cuadro, que da cuenta del comportamiento de la desigualdad en 9 países de América Latina entre 1980 y 1999.

CUADRO 1
DESIGUALDAD DEL INGRESO EN 14 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 1990-1999

Países	*Promedio del coeficiente de Gini distribución de los ingresos*		
	1980	*1990-1994*	*1995-1999*
Argentina	0.48	0.50	0.53
Brasil	0.59	0.61	0.62
Chile	0.52	0.55	0.55
Colombia	0.46	0.53	0.56
Costa Rica	0.51	0.43	0.44
México	0.59	0.51	0.51
Perú	0.49	0.49	0.49
Uruguay	0.45	0.44	0.44
Venezuela	0.51	0.48	0.50

FUENTE: elaboración propia con base en la CEPAL (2017).

El cuadro muestra que en cuatro países la desigualdad repuntó entre 1980 y 1999, que en tres casos se mantuvo sin grandes cambios y sólo disminuyó en dos países, pero en uno de ellos (México) el nivel de desigualdad continuaba siedo uno de los más altos de la región.

Durante la década de 1990 se puso en marcha el primer ciclo de reformas sociales. Los "Fondos de Inversión Social" (FIS) fueron los programas emblemáticos de esa etapa y fueron un ingrediente indispensable de cualquier estrategia de combate a la pobreza en AL.[4] Sin embargo, después de su momento de apogeo, este tipo de programas fueron criticados severamente y cayeron en desuso (Dresser, 1994; Schteingart, 1999; Grinspun, 2005).

Se les criticaba, entre otras cosas, por restringir la participación y la responsabilidad estatal a garantizar beneficios sociales básicos, asumir un enfoque

[4] En el caso de México en 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que fue considerado un referente paradigmático en América Latina.

de alivio a la pobreza y por ser temporales, compensatorios y de baja calidad. Además se señalaba, con razón, que esta primera etapa de la reforma social no había conducido a una mayor cohesión social, sino a una mayor polarización social (Filgueira *et al*., 2006:20; Barba, 2010).

Por ello, desde mediados de los años 1990 paulatinamente la política social cambió sus objetivos y emergieron nuevos paradigmas. Así, los programas diseñados para enfrentar la pobreza siguieron un modelo desarrollado de manera temprana en México y Brasil: las transferencias monetarias condicionadas (TMC).

Por otra parte, se instituyeron programas diseñados para proteger a poblaciones vulnerables, entre los que destacan las pensiones no contributivas. También se realizaron reformas a algunos sistemas de salud que se propusieron objetivos universalistas y empezaron a crearse intituciones públicas emplazadas en el ámbito del cuidado (Barba, 2016).

El análisis del impacto de estas dos tendencias a escala regional es necesario, este trabajo se aboca a esa tarea. Para ello se divide en cinco secciones: la primera presentará la tipología de regímenes de bienestar regionales construidos durante la etapa ISI, que desarrollé a inicios de la década de 2000 (Barba, 2003). La segunda abordará la trayectoria de las reformas sociales en AL durante los años ochenta y noventa, que implicaron una primera modificación a estos regímenes. La tercera presentará, de manera breve, la agenda de reformas sociales desplegada durante los últimos 20 años. La cuarta enfatizará los logros, limitaciones y potencialidades de los programas de TMC en el contexto de una agenda universalista en la región. Por último, la quinta sección presentará algunas reflexiones finales sobre la presencia de distintos paradigmas en conflicto en el campo del bienestar regional.

Los regímenes de bienestar regionales

El bienestar social depende de la manera como el Estado, el mercado y la familia se articulan para enfrentar una estructura dada de riesgos sociales, que incluye riesgos de clase, del curso de la vida y riesgos intergeneracionales. Todos ellos pueden ser internalizados por las familias, asignados por el mercado o absorbidos por el Estado, cuando esto ocurre, los riesgos se "desfamiliarizan"[5] o se "desmercantilizan"[6] (Esping-Andersen, 1999:40).

[5] La desfamiliarización alude a políticas que reducen la dependencia de los individuos en la familia (Esping-Andersen, 1999:45).

[6] La "desmercantilización" es un concepto propuesto por Karl Polanyi (1944) y desarrollado por Claus Offe (1985) y Esping-Andersen (1990, 1999) para dar cuenta del grado en el que el Estado debilita el vínculo del mercado, garantizando derechos sociales a los individuos, independientemente de su participación en el mercado.

Existen distintos tipos de articulaciones para enfrentan de mejor o peor manera estos riesgos, que han sido denominadas por Esping-Andersen (1990) "regímenes de bienestar social". La distribución de tareas entre los tres pilares del bienestar es producto de coaliciones sociales y ensambles institucionales que generan poderosos patrones de inclusión y exclusión social, que generan una inercia histórica o *path dependence* que debe tomarse en consideración cuando se intenta reformar a estos regímenes.

Esping-Andersen (1990) desarrolló una tipología para dar cuenta los tres mundos de bienestar de las economías industriales desarrolladas. Su tríada de regímenes liberales, conservadores y socialdemócratas deriva, como él mismo lo reconoce de la economía política clásica europea. Cada tipo refleja el impulso ideológico dominante en su evolución histórica, que llegó a su apogeo con los estados del bienestar maduros de los años 1970-1980 (Esping-Andersen, 1999:74).

Sin embargo, dicha tipología no toma en cuenta otro tipo de trayectorias del bienestar en la propia Europa (como es el caso de los regímenes mediterráneos) ni en otras regiones del mundo. Eso ha llevado gradualmente a una utilización más epistemológica de su teoría, que ha permitido elaborar nuevas tipologías que dan cuenta de distintas formas de articulación entre el mercado, el Estado y la familia en otros contextos o en otras etapas sociales (Barba, 2007).

En el caso de América Latina, durante la etapa de la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) que se desarrolló entre 1940 y 1980, en algunos de los principales países de la región, el paradigma dominante en la política social buscaba realizar los principios de universalismo y solidaridad. Ello permitió el desarrollo de sistemas de educación y salud que garantizaban prestaciones básicas para amplios sectores de la población. Sin embargo, la seguridad social tendió a limitarse a los trabajadores formales y los sectores medios y se caracterizó por una aguda segmentación institucional.

En los países donde el modelo ISI alcanzó su máximo desarrollo la cobertura de la política social como respuesta a un conjunto de derechos sociales privilegió a los grupos de ingresos medios, como los trabajadores industriales, los empleados del Estado y los miembros de las clases medias. Mientras los campesinos, los trabajadores urbanos informales y los pueblos indígenas recibieron sólo asistencia social o se mantuvieron al margen de las principales instituciones de bienestar (Barba, 2007a).

Los casos más exitosos corresponden a Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, considerados en mi tipología como regímenes universalistas, porque alcanzaron los niveles más altos de protección pública y de ampliación

de la ciudadanía social.[7] Mientras en otros países, como México o Brasil, cuyos sistemas de bienestar son regímenes duales, aunque se desarrollaron los mismos tipos de sistemas de bienestar, tendieron a concentrarse en los sectores formales de las áreas urbanas, dejando a un lado a quienes no participaban en la economía formal o no vivían en el medio urbano, particularmente a los campesinos y los indígenas (Barba, 2007).

En esta escala regional el escalón más bajo corresponde a un conjunto de países de América Central (como Honduras, Nicaragua, Guatemala o El Salvador) y algunos países de América del Sur (como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia y Perú). Este racimo de países se caracteriza en lo económico por un débil proceso de industrialización; en lo social por contar con una población indígena mayoritaria o muy numerosa; y en lo sociopolítico por estados con un muy pobre desarrollo institucional, que benefició solamente a pequeñas oligarquías y excluyó de la protección social a la gran mayoría de la población. En este conjunto los principales recursos de los pobres para hacer frente a los riesgos sociales fueron sus familias y redes comunitarias (Barba, 2007; Martínez, 2008).

Las reformas sociales de los años ochenta y noventa

Tras la crisis económica de los años setenta y ochenta, tanto en los regímenes universalistas como en los duales, las limitaciones de los sistemas de bienestar social para proteger a la mayoría de la población y para garantizar los mismos derechos sociales para todos, fueron reconocidas. Esto ocurrió enmarcado en procesos de ajuste y reestructuración económica que produjeron un gran desempleo, subempleo y la expansión del trabajo informal (Barba, 2007).

En este contexto numerosos gobiernos de la región justificaron la adopción de un nuevo paradigma de bienestar: la focalización de la política social en los más pobres, el apoyo a la participación privada en la educación, la salud y los sistemas de pensiones, así como la descentralización de los servicios sociales (Barba, 2003, 2007; Filgueira, 1998; Ocampo, 2008).

El nuevo paradigma se distingue por su perfil trasnacional, por su carácter deslocalizado, pues ha sido promovido por Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) como el BM y el BID. La otra característica que lo

[7] En estos casos se siguió el modelo bistmarckiano de seguridad social, caracterizado por ser estratificado, contributivo, por contar con un régimen de seguros múltiples y también por dirigirse a un "asegurado ideal": varón, asalariado, con trabajo ininterrumpido en el sector formal, a lo largo de la vida, responsable de proveer los ingresos del hogar y también el aseguramiento de las personas dependientes (esposa, hijos e hijas) (Barba, 2007a; Martínez, 2006).

distingue es el respeto a la libertad de mercado y el atribuirle a éste el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar, aspecto que le confiere un marcado *carácter residual* (Barba, 2003, 2007).[8]

Desde una perspectiva liberal-*residual* el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es la participación individual en el mercado, por ello, se considera que las prestaciones propiamente públicas se deben orientan sólo a corregir externalidades de la economía, asignando recursos tanto a los más pobres —para que sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades— como a los dependientes que son incapaces de satisfacer sus propias necesidades (Skocpol, 1995:7; Hill y Bramley, 1986; Esping-Andersen, 1990, 1999).

Durante los años ochenta y noventa el empleo remunerado, permanente y continuo, que sirvió de referencia para desarrollar los sistemas de seguridad social, dejó de ser el modelo hegemónico de inserción de las personas en las estructuras laborales. A partir de estos años, se agudización los fenómenos del empleo informal, de tiempo parcial, independiente, irregular, el autoempleo, el trabajo familiar y el trabajo no remunerado.

Como puede apreciarse en el cuadro número 2, hacia finales de la década de 1990 el empleo precario era un fenómeno habitual en América Latina, alcanzaba al 20% de población ocupada en los regímenes universalistas y duales y al 35 % en los regímenes excluyente (cuadro 2).

En toda la región una tendencia muy marcada fue desligar empleo formal de los derechos sociales y la protección social. En este escenario, el empleo fuera concebido estrictamente como un problema de mercado. Por ello se realizaron numerosas reformas laborales que buscaban desregular y flexibilizar los mercados de trabajo y se tornó imperativo reformar los sistemas pensionarios, que paulatinamente han pasado de un modelo de reparto a otro de capitalización individual[9] (Mesa-Lago, 2001, 2007).

En consecuencia, para muchos gobiernos de AL, la regulación laboral, la expansión de la seguidad social y la construcción de ciudadanía social dejaron de ser los temas centrales, con la consiguiente interrupción de las

[8] La deslocalización no se refiere exclusivamente al cambio de la escala nacional a la global, sino a la adquisición de capacidades que antes eran predominantemente estatales por parte de las IFIS, tales como: el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas sociales. Por supuesto, esto no ha significado que las agencias internacionales monopolicen dichas funciones, sino que ahora son actores cruciales en cada una de ellas (Barba, 2007).

[9] Aunque este proceso ha sido sumamente azaroso. Podría decirse que ni las recetas del Banco Mundial (1994) ni la experiencia chilena, que han servido de modelo en el proceso de reforma pensionaria, han sido seguidas a pie juntillas, en buena medida porque internamente los gobiernos reformistas han enfrentado distintos grados de oposición. Esto ha dado pie a la aparición de tres modelos distintos, además del ya existente: el sustitutivo, el mixto y el paralelo (Mesa-Lago, 2001, 2007).

CUADRO 2
EMPLEO PRECARIO URBANO COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA URBANA EN AMÉRICA LATINA, 1997-1999

Regímenes	*Empleo precario (1) (1997)*
Regímenes universalistas	**19.2**
Argentina	21.8
Chile	16.1
Costa Rica	21.0
Uruguay	17.7
Regímenes duales	**22.9**
Brasil	25.7
México	20.7
Regímenes excluyentes	**34.9**
Bolivia	44.8
Colombia	30.7
El Salvador	31.5
Guatemala	32.7
Perú	Nd.

(1) Porcentaje de la PEA urbana que trabaja por cuenta propia o en actividades no remuneradas, excluyendo profesionales y técnicos.
FUENTE: elaboración propia con base en la CEPAL (1999).

acciones dirigidas a garantizar la universalización de derechos sociales. En cambio, la reducción de la pobreza y la construcción de redes de seguridad para enfrentar la vulnerabilidad social se situaron como los aspectos cruciales en la agenda del bienestar, es decir, como la nueva cuestión social (Barba, 2010; Mkandawire, 2005).

En este escenario, las políticas focalizadas fueron legitimadas como un medio pragmático de reconciliar bajos niveles de gasto social en el ámbito de la pobreza y la ampliación de la protección social para incluir a quienes tradicionalmente habían sido excluidos de la política social (Barba, 2007; Ocampo, 2008).

Durante los años ochenta, se desarrolló un primer ciclo de programas sociales focalizados, denominados "fondos de inversión social" (FIS) o "fondos de emergencia social". Este modelo inicialmente se desplegó en los regímenes excluyentes y alcanzó su mayor impulso en los regímenes duales. Durante más de una década los FIS fueron un ingrediente indispen-

sable en la estrategia de combate o alivio a la pobreza en casi toda AL, pero sobre todo en los regímenes duales y excluyentes.[10]

Los FIS fueron creados para hacer frente a los costos sociales del proceso de ajuste económico que siguió a la crisis de 1982, a través de la inversión en infraestructura social, servicios públicos y sanidad. Estos programas fracasaron porque no atendían a los más pobres, operaban de manera clientelista y se conducían con una gran opacidad (Dresser, 1994; Barba, 2003; Grinspun, 2005; Schteingart, 1999).

La primera ronda de programas focalizados redujo la participación y responsabilidad social del Estado a desarrollar programas mínimos de alivio a la pobreza, temporales, compensatorios, de baja calidad y clientelistas. Esto por supuesto, contribuyó a debilitar la cohesión social (Barba, 2007; Filgueira *et al*., 2006:20).

Al finalizar la década de los años noventa, muchos países habían sufrido procesos muy intensos de liberalización, tal es el caso de Chile, Argentina, México, Perú; los países centroamericanos con la excepción de Costa Rica. Sin embargo, otros habían logrado mantener su enfoque universalista, aunque atenuado, tal fue precisamente el caso de Costa Rica y también el de Uruguay. Un caso único es el de Brasil que en esos años sufrió una intensa transformación guiada por un paradigma universalista que se tradujo en modificaciones muy profundas, registradas en la Constitución de 1988 y que llevaron entre otras cosas a la creación de un Sistema Único de Salud y otro de pensiones no contributivas para adultos mayores y personas discapacitadas, concebidas como derechos sociales[11] (Barba, 2016).

Las reformas sociales de los últimos 20 años: un giro progresista

A partir de la segunda mitad de los años noventa, debido a los pobres resultados de las reformas liberales en los ámbitos económico (acompañado de crisis muy profundas en varios países) y social (escasos rendimientos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad), se produjo un cambio de orientación tanto en el enfoque económico como en las políticas sociales latinoamericanas.

[10] Este tipo de programas fueron apoyados financieramente por instituciones internacionales como el BM o el BID, y siguieron el modelo del "Fondo Social de Emergencia" creado en Bolivia en 1986. Muchos países crearon su propia versión de este modelo, culminando con el "Programa Nacional de Solidaridad" (Pronasol), establecido por el gobierno mexicano en 1988. Sin embargo, después de una década de existencia esta clase de programas desaparecieron (Barba, 2003; Grinspun, 2005).

[11] El programa Beneficios de Prestaciones Continuas.

En el campo económico lo que predominó fue la heterodoxia, pero no el alejamiento de los esquemas de apertura económica. En el campo social las reformas más importantes fueron la implementación de amplios programas de TMC, reformas a los sistemas de salud de cuño universalista, la aparición de esquemas de aseguramiento solidario que complementaron la cobertura de los sistemas de pensiones contributivas y los primeros atisbos de políticas y sistemas de cuidado orientadas a la reducción de las desigualdades de género, que han permitido el surgimiento de una nueva concepción de ciudadanía social que se ha desplegado a inicios del presente siglo (Barba, 2016; Filgueira, 2013:18-25 y 30-38).

El cuadro 3 presenta algunos ejemplos de las reformas más importantes de este periodo.

CUADRO 3
LAS REFORMAS SOCIALES DE CORTE UNIVERSALISTA EN AMÉRICA LATINA
1997-2013

Transferencias monetarias condicionadas (TMC)	*Reformas universalistas a sistemas de salud*	*Pensiones no contributivas*	*Políticas de cuidado*
Tres oleadas de creación de TMC: 1997, 2002-2005 y 2008-2010. En la actualidad 19 programas que cubren a más de 127 millones de personas.	"Sistema Único de Salud" (1988) desarrollado en Brasil. "Seguro Popular" (2003) instituido en México. "Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas" (2005) Chile. "Sistema Nacional Integrado de Salud" (2008) Uruguay.	"Fondo de Asistencia y de Previsión del Trabajador Rural" (FAPTR). "Renta mensual Vitalicia" (RV) (emanados de la constitución de 1988) Brasil. Sistema Nacional de Cuidados (2016) Uruguay.	"Benefício de Prestação Continuadas" (emanados de la constitución de 1988), Brasil. "65 y Más" (2013) México.

FUENTE: elaboración propia con base en Barba (2016).

En la mayoría de los casos, estas reformas, fueron una respuesta de gobiernos sensibles a los movimientos sociales que, a inicios de la década de 2000,[12] en varios países, pusieron sobre la mesa una agenda social en la que sobresalían valores asociados a la noción de igualdad, como la justicia social, la solidaridad y los derechos humanos. Sin embargo, los enfoques de los gobiernos fueron muy diversos: un radicalismo nacional popular en el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela; una izquierda pragmática en Chile, Uruguay y Brasil; y un caso intermedio, Argentina (Arditi, 2009; Cantamutto, 2013).

En todo caso, en el campo de las políticas sociales podemos hablar de una gran hibridación paradigmática que ha intentado hacer frente a una nueva estructura de riesgos sociales, que se suman a la estructura de riesgos heredada de la sociedad industrial. Las reformas tendieron a mezclar perspectivas muy diversas: focalización con universalismo, políticas de activación laboral, reconocimiento a los excluidos, formas de inclusión amplias (pero inferiorizantes), clientelismo político.

Los nuevos riesgos sociales derivan del debilitamiento de la función social del Estado debido a: la deslocalización de la producción, las finanzas y el consumo; grandes tensiones en los sistemas de seguridad social (resultado del envejecimiento de la población, el descenso de la fecundidad, las formas atípicas del empleo y la privatización de estos sistemas); una gran inestabilidad familiar, producto de la incompatibilidad entre las tareas de cuidado y las responsabilidades productivas que asumen las mujeres en la economía de los servicios; la precariedad e informalidad laboral, que se traducen en carreras inseguras y en una creciente desprotección social. Los nuevos riesgos sociales se agrupan ahora no sólo en las personas de la tercera edad y los niños, sino en los más jóvenes, las mujeres, los adultos descalificados y durante la primera edad (Esping-Andersen, 1999).

La hibridación paradigmática

Como ya lo señalé, los gobiernos progresistas de América Latina, de los que ya he hablado, mostraron importantes vaguedades ideológicas, pero un aspecto que debe ser destacado en varias de las reformas realizadas es que muchas de éstas implicaron un cierto grado de fusión entre focalización y universalismo, enfocado a cerrar brechas de acceso efectivo a servicios y derechos sociales de carácter universal.

[12] No es el caso de México, donde ha predominado una perspectiva tecnocrática en el conjunto de la política social desde finales de los años noventa.

Desde una perspectiva universalista, lo fundamental es apoyar la política social en la aplicación de derechos sociales. La adopción de este principio tiene el objetivo de lograr que todos los servicios sociales estén disponibles y sean accesibles para todos los ciudadanos. Su intención es también construir un derecho democrático a un nivel de vida aceptable para todos los ciudadanos. Esto equivale a usar la política social para desmercantilizar, para construir una sociedad más equitativa, al margen de cómo funcione el mercado (Titmuss, 1968, 2007; Esping-Andersen y Corpi, 1993; Esping-Andersen, 1990; Skocpol, 1995; Goodin *et al*., 1999; Molyneux, 2007).

La perspectiva universalista subraya la necesidad de considerar diversos aspectos del bienestar: conjuntar los distintos aspectos relacionados con el manejo de riesgos sociales en una política social integral, fortalecer la cohesión social, modificar la estructura social para alcanzar una mayor equidad o asegurar la inclusión de los sectores de la población que son excluidos (Mkandawire, 2005:7-8).

Para esta perspectiva la política social debe garantizar los mismos beneficios sociales, ofrecidos con los mismos estándares de calidad, como derechos sociales para toda la población, incluidos ciudadanos de clase media junto con personas en situación de desventaja económica (Skocpol, 1995: 251; Esping-Andersen, 1990; Titmuss, 1968, 2007).

El universalismo asume la importancia de las acciones selectivas, cuando aseguran el uso de servicios sociales para aquellos que no pueden ser alcanzados por los sistemas universales. En este contexto, las acciones selectivas o focalizadas son consideradas como políticas afirmativas que ofrecen servicios focalizados para los pobres, pero sin pruebas de medios y con estándares de calidad iguales que los ofrecidos al resto de los ciudadanos (Baldock *et al*., 2007:694).

En nuestra región, la interacción entre focalización y universalismo se ha desarrollado intensamente. Gerardo Molina *et al*. (2006) han sostenido que para enfrentar los mayores déficits sociales de AL, se requiere de la cobertura universal de beneficios sociales básicos, como un asunto de derechos ciudadanos. Estos autores sostienen además que la calidad y el disfrute de dichos derechos deben ser garantizados por el Estado. Por ello propusieron la idea, un tanto contradictoria, el "universalismo básico", que propone implantar un "universalismo incremental" para realizar gradualmente los derechos sociales de todos los ciudadanos de un país, no necesariamente a través de un solo sistema, sino a través de servicios equivalentes que cumplan con los mismos estándares de calidad (Tobar, 2006).

Los defensores del universalismo básico conceptualizan la focalización como un mecanismo crucial para ofrecer beneficios universales. Específica-

mente, consideran que los programas de TMC pueden hacer real, no sólo el acceso a servicios sociales universales, sino la posibilidad de acceder a ellos como derechos sociales (Molina, 2006:ix; Simões, 2006:302, 304-311).

Sin embargo, esta idea esconde ambigüedades que no deben eludirse. Si bien algunos programas de TMC como Oportunidades-Prospera en México y Bolsa Familia en Brasil, en términos de cobertura se aproximan al universalismo, también es cierto que en términos de garantía de derechos sociales dichos programas tienden a aproximarse a las perspectivas focalizadoras que emplean pruebas de medios para otorgar beneficios.

No ocurre lo mismo en el caso de los programas desarrollados en el contexto de los regímenes universalistas como el argentino o el uruguayo, donde existe un importante desarrollo institucional acumulado durante el siglo XX, además de una tradición de administración pública del bienestar social basada en derechos.

Por ello, cabe preguntarse si las TMC constituyen en todos los casos un recurso para avanzar en procesos de universalización de distintos tipos de regímenes de bienestar o si están marcados por distintos paradigmas de bienestar y en consecuencia su impacto en la arquitectura de cada tipo de régimen es distinto. Este tema será abordado en la próxima sección como un ejemplo de la complejidad implicada por las reformas realizadas durante los últimos años y de la importancia del contexto donde se realizan, que está marcado por distintos tipos de regímenes de bienestar.

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) y el universalismo

Las TMC fueron diseñadas para corregir las fallas del mercado que se consideran los factores centrales que impiden a los pobres el consumo de servicios sociales esenciales como la educación y la salud. Su principal objetivo es garantizar que las familias más pobres sean capaces de cambiar el comportamiento de sus integrantes y que abandonen estrategias de sobrevivencia que favorecen la reproducción intergeneracional de la pobreza. Las TMC han sido pensadas para dar un incentivo a las familias para que inviertan en el capital humano de sus hijos, lo que implica el uso de los servicios sociales.

Este tipo de programas proporcionan ingresos monetarios a familias en la pobreza, seleccionadas a través de complejos procesos de prueba de medios, a cambio del cumplimiento de un conjunto de condiciones y corresponsabilidades; por ejemplo, garantiza un nivel mínimo de asistencia escolar de los niños, realizar visitas periódicas a los centros de salud o asistir a

cursos de capacitación en salud (Banco Mundial, 2014:3; Stampini y Tornarolli, 2012:16).

Las TMC son apoyadas por numerosas agencias internacionales, entre otras: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como algunos donantes bilaterales importantes.[13] Esta perspectiva es apoyada también, aunque con matices importantes, por numerosos gobiernos de América Latina y aún por gobiernos locales de países desarrollados, como ocurre en el caso de la alcaldía de Nueva York (Morais, 2008).

Su legitimidad deriva —entre otras cosas— de su costo relativamente bajo, de su propósito de integrar políticas de salud, educación y alimentación, de sus frecuentes evaluaciones, así como de la enorme cobertura que han logrado, por ello se han convertido en el instrumento central para enfrentar la pobreza en América Latina (Ocampo, 2008; Valencia, 2008).

Un respaldo crucial para las TMC han sido precisamente las evaluaciones que se han realizado a este tipo de programas, que los muestra como mecanismos razonablemente eficaces para lograr mejoras en varios ámbitos relacionados con el bienestar de sus beneficiarios (Villatoro, 2005; Behrman y Skoufias, 2006).

En este terreno, ha prevalecido el análisis de sus componentes, mecanismos de focalización y de trasparencia financiera y operativa, también la evaluación de sus resultados en términos de pobreza, reproducción intergeneracional de la pobreza; educación, salud, nutrición o para evitar el trabajo infantil o juvenil (Adato, 2005; Morley y Coady, 2003; Grinspun, 2005; Parker, Tood y Wolpin, 2006; Skoufias, 2006; Soares, 2007; Veras *et al*., 2007; Issamu, 2008; Fiszbein y Schady, 2009).

Algunos trabajos han cuestionado las consecuencias sociales de esta clase de programas (Cortés *et al*., 2007; Standing, 2007; Yaschine, 2012; Barba y Valencia, 2010); otros más, han intentado identificar y explicar las similitudes y diferencias que prevalecen entre estos programas (Villatoro, 2007, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Barba, 2016; Barba, en prensa). Finalmente, otros trabajos discuten si las TMC son herramientas apropiadas para avanzar en la inclusión y la universalidad de derechos (Filgueira *et al*., 2006; Simões, 2006; Medici, 2006; Lo Vuolo, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Barba, 2016). Este trabajo finalizará abordando justamente esta temática.

[13] Tales como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Oficina del gobierno de los Estados Unidos para asistir a países extranjeros que enfrentan desastres naturales (Officeof Foreign Disaster Assistance), el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

El despliegue de las TMC en América Latina

El ciclo de las TMC inició con la creación en 1997 en México, del programa "Programa de Educación Salud y Alimentación" (Progresa).[14] A partir de ese momento, las TMC se han propagado en toda AL, en lo que el Banco Mundial ha denominado "la Ola de las TMC" (Fiszbein y Schandy, 2009). En 2013 había ya 52 programas de esta clase en el mundo, 19 de ellos se habían establecido en nuestra región y cubrían a casi 127 millones de personas[15] (Banco Mundial, 2014: tabla 1 y anexo 2).

Algunos de los principales programas desarrollados en la región se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4
Despliegue de las TMC en América Latina 1997-2008

Programa	*País*	*Año de creación*
Oportunidades (OP) (1)	México	1997-2002
Familias en Acción (FA)	Colombia	2001
Bolsa Familia (BF) (2)	Brasil	2003
Chile Solidario (CHS)	Chile	2002
Plan de Jefas y Jefes de Hogares Desempleados (PJJ)	Argentina	2002
Familias por la Inclusión Social (FIS)		2005
Asignaciones Universales por Hijo (AFH)		2010
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	Ecuador	2003
Red Solidaria (RS)	El Salvador	2005
Plan de Equidad-Asignaciones Familiares No Contributivas (AFNC)	Uruguay	2008

(1) Antes denominado "Progresa".
(2) Sus antecedentes se remontan a una serie de programas de carácter local que empezaron a funcionar desde 1995.
Fuente: elaboración propia a partir de Barba (2016).

Los paradigmas de bienestar seguidos por cada programa son diversos. OP enfatiza la inversión en capital humano (KH) —específicamente en educa-

[14] Renombrado como Oportunidades en 2002 y como Prospera en 2014.
[15] Un número mayor de programas y una mayor cobertura que cualquier otra región en el mundo.

ción y salud— para que sus beneficiarios puedan aprovechar las oportunidades generadas por el mercado. Funciona con una lógica condicional, es familiarista y busca ampliar la cobertura a poblaciones pobres excluidas de la política social, pero sin atender el tema de la calidad de los servicios ni otorgar derechos sociales. BF, por su parte, aunque también sigue el paradigma de inversión en KH, en el ámbito de la salud funciona como un mecanismo de acceso al Sistema Único de Salud (SUS) que fue diseñado siguiendo una lógica universal de derechos ciudadanos (Barba, 2016:43-46).

Por su parte CHS concentra su acción en poblaciones vulnerables como las mujeres embarazadas, los niños y los jóvenes pobres, los adultos mayores sin familia, las personas en la calle, con el objetivo de proveerles de recursos para que puedan participar en sus entornos familiares, comunitarios y personales. En este caso la orientación del programa es fortalecer la cohesión social (Barba, 2016:45).

El PJJH fue diseñado en Argentina para apoyar a quienes perdieron el empleo como producto de la crisis argentina de 2001, en un contexto de repunte extraordinario de la pobreza, su objetivo era muy distinto: mejorar la empleabilidad de sus beneficiarios, promover la cultura del trabajo y reducir la vulnerabilidad social. Esto lo sitúa como un programa de activación laboral plenamente compatible con el carácter conservador del régimen de bienestar argentino en el que el empleo y la seguridad social fueron los pilares fundamentales para proteger a las familias (Barba, 2016:44-45). Familias por la inclusión social (FPIS) desarrollado en 2005 en sustitución de PJJH, mantuvo los objetivos de ese programa, pero les sumó otros cercanos al modelo de inversión en capital humano: componentes educativos y de salud para niños y jóvenes, y condicionalidades para otorgar las transferencias monetarias, esto le confirió un carácter híbrido (Barba, 2016:46-47).

Por su parte, RS de El Salvador se situó a medio camino entre los fondos de inversión social y las transferencias monetarias condicionadas. Fundado en 2005, fijó como uno de sus objetivos centrales interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza, lo que lo acerca al modelo mexicano de inversión en KH. En este caso las transferencias monetarias son también condicionales. Sin embargo, sus alcances son mucho menores que los de OP o BF, ya que la permanencia máxima en el programa se fijó en tres años. Por otra parte, el programa se propone conformar redes de servicios básicos, inversiones en infraestructura, desarrollo de proyectos productivos, microcréditos, etc., lo que lo acerca mucho a los viejos fondos de inversión social, ya en desuso en la mayoría de los países de América Latina (Barba, 2016:47).

En el caso del programa uruguayo AFNC, creado en 2008, a pesar de que varios de sus componentes son semejantes a los de otros programas (asignaciones familiares, pensiones, apoyos alimentarios y educativos, salud

preventiva), estableció como objetivo central asegurar el ejercicio de derechos sociales para la población vulnerable, mejorar la equidad intergeneracional y desarrollar una red de asistencia para los pobres. Lo fundamental para este programa es fortalecer la ciudadanía social y reducir las desigualdades sociales. Esto sitúa a este programa muy cerca del paradigma universalista, aunque un elemento contradictorio es que AFNC establece también condicionalidades, aunque éstas son bastante laxas (Barba, 2016:47-48).

Por su parte, el establecimiento de AUH en 2010 en Argentina, en reemplazo de FPIS, marcó también un acercamiento de esta clase de programas con el paradigma universalista. AUH utiliza dos tipos de transferencias monetarias, concebidas como derechos para los hijos (menores de 18 años o con discapacidades) de trabajadores del sector informal o de los servicios domésticos que ganan menos de un salario mínimo. Su objetivo es proteger a quienes no cuentan con seguridad social, incluso cuando no son ciudadanos argentinos, los apoyos se otorgan por un máximo de cinco años y hasta cinco hijos por familia, también establece condicionalidades y es familiarista, lo que le confiere un carácter híbrido (Barba, 2016:48-49).

El cuadro 5 muestra la secuencia, los tipos de regímenes de bienestar que les sirven de contexto y explicita los paradigmas seguidos por algunos de los principales programas de TMC de la región.

Como podemos constatar, ha habido tres grandes oleadas de este tipo de programas: la primera corresponde a Progresa creado en 1997; la segunda a los programas creados entre 2001 y 2005: OP, BF, PJJ, FIS, CHS, BDH y RS; y la tercera corresponde a los programas desarrollados: entre 2008 y 2010: AFNC y AUH (cuadro 5)

OP[16] y BF se establecieron en regímenes duales y pueden considerarse los programas pioneros en la región[17] y han funcionado como referentes para el desarrollo de los programas de TMC que les han seguido. CHS, AFH[18] y AFNC se establecieron en regímenes universalistas (reformados en diversos grados y con distintas orientaciones).[19] Por su parte, RS, FA y BDH fueron puestos en marcha en regímenes excluyentes (cuadro 5).

Para subrayar el carácter universalista de estos programas, con frecuencia se subraya la cobertura alcanzada por algunos de ellos, como BF, OP y FA,

[16] Antes denominado "Progresa".

[17] Ya que los antecedentes de BF se remontan a una serie de programas de carácter local y nacional: "Bolsa-Escuela" establecida en 1995, "Programa de Erradicación del Trabajo Infantil" creado en 1999 y "Beca-Alimentación" desarrollado en 2001, programas que se fusionaron cuando fue creada BF.

[18] Cuyos antecedentes fueron los programas: "Plan de Jefas y Jefes de Hogares Desempleados" (PJJ) y "Familias por la Inclusión Social" (FIS).

[19] Chile podría considerarse en estos momentos como un régimen liberal.

CUADRO 5
OLEADAS Y PARADIGMAS DE LAS TMC EN AL

Oleadas	*Programas, año de creación y país*	*Tipo de régimen de bienestar*	*Paradigma*
Primera: 1997	Progresa (1) (1997), México	Dual	Inversión en capital humano (KH)
Segunda: 2001-2005	OP (2002), México	Duales	Expansión de cobertura, en el marco del paradigma KH, desligado de derechos sociales (inclusión inferiorizante)
	BF (2003), Brasil		
	PJJH-FPIS (2002-2005), Argentina	Universalistas	Protección a los vulnerables
	CHS (2002), Chile		
	FA (2001), Colombia	Excluyentes	Inclusión inferiorizante
	BDH (2003), Ecuador		Inclusión y reconocimiento de la población indígena
	RS (2005), El Salvador		Inclusión inferiorizante
Tercera: 2008-2010	AFNC (2008), Uruguay	Universalistas	Derechos sociales (DS)
	AUH (2010), Argentina		

FUENTE: Barba (2016).

porque se ubican en el 1º, 2º y 4º lugar entre los programas con mayor cobertura en el mundo. También se subraya que BDH es el programa con el mayor porcentaje de cobertura de la población (Barba, 2016: cuadro 2).

Sin embargo, como hemos visto su carácter e importancia no puede definirse en esos términos. La información proporcionada en el cuadro número 6 puede ayudarnos aún más a relativizar este punto de vista.

El cuadro 6 muestra que AUH, BF, BDH, AFNC, rebasan en varios puntos el porcentaje de población en pobreza y cada uno de ellos tiene un matiz universalista, por lo que no sorprende que su acción se prolongue a segmentos de la población situados en condiciones de vulnerabilidad. Los excesos de cobertura en 2010 se distribuían de la siguiente manera en puntos porcentuales por encima de la pobreza estimada por CEPAL en 2012: AUH

CUADRO 6
COBERTURA Y GASTO DE LAS TMC EN AMÉRICA LATINA 2010-2012

	% de la población en pobreza en cada país en 2012 (1)	*% de cobertura de la población total de cada programa 2012*	*Brechas y excesos de cobertura en 2012 en puntos porcentuales*	*Gasto de cada programa como % del PIB 2011*	*Monto mensual en dólares de EUA en 2011*
BDH	35.3	41.0	+5.7	0.71	35
BF	18.6	29.0	+10.4	0.41	45
OP	37.1	27.0	-10.1	0.46	72
FA	32.9	27.0	-5.9	0.22	33
RS	9 (2010)	45.3	-36.3	0.27 (2006)	17
AUH	4.3	21.0 (2011)	+16.7	0.49	162
CHS	11.0 (2009)	6.0 (2009)	-5.0	0.13	104
AFNC	5.9 (2010)	11.0 (2010)	+5.1	0.48	83

(1) Con base en CEPAL (2013: cuadro 1:20).
FUENTES: CEPAL (2013); Barba, 2016 (cuadro 4); Banco Mundial, 2014, anexo 2:43-54; Stampini y Tornarolli (2012).

16.7, BF 10.4, BDH 5.7, AFNC 5.1. En cada caso pesa o una historia de universalismo (Argentina y Uruguay), o de reformas sociales realizadas con esa perspectiva (Brasil) o de reformas que buscan reconocer e incluir a la población indígena mayoritaria (Ecuador) (cuadros 5 y 6).

En contraste, programas como OP y FA, respectivamente (el segundo y el cuarto más grandes del mundo), no cubren siquiera al conjunto de la población en la pobreza en México y Colombia. En el primer caso la brecha por cubrir es de diez puntos porcentuales, en el segundo es de seis puntos. Esto evidencia que a pesar de su tamaño son programas focalizados (cuadro 6) y que buscan conjuntar el paradigma de inversión en capital humano con la expansión de la cobertura de estos programas, sin garantizar una igualdad en el estatus o la calidad de los servicios a la que tienen acceso los no pobres (cuadro 5).

Un caso distinto es el CHS, de menor envergadura, porque a pesar de que tampoco cubre al conjunto de la población en la pobreza (tiene una brecha por cubrir de cinco puntos porcentuales) no sigue el paradigma de la inversión en capital humano, sino objetivos de cohesión social, por ello no sorprende que sea uno de los más generosos de la región, como puede apreciarse en el monto mensual que otorga (cuadro 6).

En este sentido, el cuadro 6 indica que aunque en términos generales el impacto de estos programas en el gasto social es bajo (ya que los más grandes tienden a gastar entre el 0.4 y el 0.5% del PIB), las asignaciones mensuales ofrecidas por cada programa a sus beneficiarios son muy contrastantes: tienden a ser mayores en los programas que se proponen alcanzar metas universalistas: como AUH, AFNC y CHS F[20] (cuadro 6).

De lo hasta aquí expuesto podemos concluir que la implantación de estos programas no ha seguido un modelo único, aplicado homogéneamente en distintos países. En cada caso el significado y las trayectorias de este tipo de programas han sido filtrados por un tipo particular de régimen de bienestar o por los paradigmas de reforma que han privado en cada caso. Por ello, sería ingenuo esperar que las implicaciones y los resultados de la implantación de estos programas sean equivalentes.

Los programas con perfiles más universalistas en los países más industrializados de la región son fundamentalmente urbanos, tal es el caso de Bolsa Familia (BF), Asignaciones Universales por Hijo (AUH) de Argentina, AFNC de Uruguay y Chile Solidario (CHS), cuya cobertura urbana en

[20] En 2011 había tres rangos muy claros: en monto más alto correspondía a AUH y CHS cuyos apoyos mensuales alcanzaban respectivamente 162 y 104 dólares mensuales; el segundo escalón lo compartían AFNC y OP, cuyos montos respectivos eran 83 y 72 dólares mensuales; finalmente, el tercer escalón lo comparten BF, BDH y FA con montos más modestos (Stampini y Tornarolli, 2012).

2009 era de 68, 100, 94.3 y 74% respectivamente; mientras en el caso de México (OP) sólo ha empezado a adquirir un perfil urbano, ya que entre 2002 y 2010 amplió su cobertura urbana de 22.1 a 39.9% (Stampini y Tornarolli, 2012: cuadro 4).

Reflexiones finales: paradigmas en conflicto

Para concluir, me gustaría señalar que el análisis que he realizado me permite proponer cuatro paradigmas de bienestar, que hipotéticamente compiten en América Latina, no sólo para definir el carácter de los programas de TMC, sino como referentes fundamentales en otro tipo de reformas sociales.[21] El primer paradigma es el liberal, que en el caso de las TMC se expresa en la "inversión en capital humano", en alusión directa a su eje principal. Este paradigma se enmarca en una visión residual de la política social, y su segundo eje es la expansión de la cobertura hasta cubrir a un segmento muy importante de los pobres, quienes habían sufrido una constante exclusión de los sistemas de protección. En este caso no se puede en este caso hablar propiamente de universalismo, sino de una inclusión que inferioriza a los pobres,[22] porque algunos programas a pesar de su gran envergadura tienen un marcado carácter minimalista y ofrecen servicios de calidad inferior a los derechos que tienen acceso quienes cuentan con seguridad social o pueden pagar servicios en el mercado. Sin embargo, su amplia cobertura puede abrir un camino para un enfoque de derechos sociales. Alrededor de este modelo se aglutinan Oportunidades de México, Familias en Acción de Colombia, Red Solidaria de El Salvador y, en menor medida, Bolsa Familia de Brasil.

El segundo paradigma es de carácter universalista porque su eje principal es garantizar derechos sociales para los pobres. Su segundo eje es la protección de población vulnerable para reducir desigualdades horizontales. En su versión más reciente el segundo eje es ofrecer derechos sociales a los hijos de trabajadores informales e invertir en capital humano para impulsar una posible inserción de los jóvenes en el empleo formal. Los programas que se ubican bajo el paraguas de este paradigma son: Asignaciones Familiares no Contributivas de Uruguay y en menor medida el programa argentino Asignaciones Universales por Hijo, que también ofrece derechos a los jóvenes con discapacidades, que tiene un fuerte acento en la reducción de la vulne-

[21] Este tema lo he abordado en otros trabajos, entre ellos Barba (en prensa).

[22] Cristina Bayón (2015) habla de una inclusión excluyente, para señalar que la política social incluye pero inferioriza a los pobres, porque le ofrece una ciudadanía de segunda.

rabilidad; Bolsa Familia tiene también tintes universalistas en la medida que sirve de acceso a un sistema universal de salud.

El tercer paradigma se fija objetivos de cohesión social, en el caso de las TMC su eje principal es la reducción de la vulnerabilidad social que enfrentan grupos particulares, pero aún mantiene una perspectiva residual y focalizada porque privilegia a segmentos de la población en pobreza que son particularmente vulnerables. En este caso el programa emblemático es Chile Solidario y en cierta medida AUH de Argentina.

El cuarto paradigma, es el conservador que tiene como eje la "activación laboral" y se propone incrementar la empleabilidad de quienes se encuentran en situaciones de desempleo o subempleo. En cierto sentido, su propósito principal es lograr que los beneficiarios vuelvan a acceder al esquema de derechos sociales que acompañan al empleo formal. En su versión más reciente, tiene un segundo eje que es la inversión en capital humano. El programa que ejemplifica el modelo más antiguo es el Plan Jefes y Jefas de Hogar, mientras Familias por la Inclusión Social ejemplifica el modelo más reciente, aunque este paradigma puede considerarse recesivo debido a que estos dos programas ya desaparecieron.

Bibliografía

Adato, Michelle (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales" en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos,* México, Siglo Veintiuno Editores, Gobierno del estado de Tamaulipas, pp. 348-363.

Arditi, Benjamín (2009), "El giro a la izquierda en América Latina: ¿Una política post-liberal?", en *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 45, n.3, pp. 232-246.

Baldock, J., Manning, N., and Vickerstaff, S. (2007), *Social Policy,* Oxford, Oxford University Press.

Banco Mundial (1994), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1994.*

Banco Mundial (2014), *The State of Social Safety Nets 2014,* Washington, World Bank, disponible en <en http://documents.worldbank.org/curated/en/3025714 68320707386/The-state-of-social-safety-nets-2014>, consultado el 12 de octubre de 2016.

Barba, 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, Carlos (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI,* Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Barba, Carlos (2007a), "América Latina: Regímenes de bienestar en transición", en José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar,* Colección Agenda para el Desarrollo, vol. 11, México, Miguel Ángel Porrúa/ UNAM/ Cámara de Diputados, pp. 40-62.

Barba, Carlos (2009), "Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social", en Carlos Barba, Enrique Valencia y Gerardo Ordoñez (coord.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América,* México, Universidad de Guadalajara y El Colegio de la Frontera Norte, pp. 327-370.

Barba, Carlos (2010), "La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza", en *Renglones,* Núm.62, Marzo-Agosto, pp. 24-44.

Barba, Carlos (2016), "Las Transferencias Monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos", en Carlos Barba y Enrique Valencia, coordinadores, *La Reforma Social en América Latina en la Encrucijada. Trasferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social,* Buenos Aires, CLACSO, pp. 27-66.

Barba, Carlos (en prensa), "Una mirada no convencional a las Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina: Tres oleadas y una tipología".

Barba, Carlos y Valencia Enrique (2010), "El programa Progresa-Oportunidades (PROP) y la universalización del derecho a la salud: un estudio en cuatro localidades del estado de Jalisco, México", *e*n Barba Carlos (coord.), Informe final del proyecto *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social,* Madrid, Fundación Carolina.

Bayón, María Cristina (2015), *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México,* México, IIS-UNAM y Bonilla Artigas Editores, pp. 31-51.

Behrman, Jere y E. Skoufias (2006), "Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico's Antipoverty and Human Resource Investment Program", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* núm. 606, Julio, pp. 244-275.

Cantamutto, Francisco (2013), "¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina", en *RELACSO*, <http://relacso.flacso.edu.mx>.

CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (1999), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2013), *Panorama Social de América Latina 2013,* Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2017), CEPALSTATS/ *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*, disponible en < http://estadis ticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp? idioma=e>.

Cortés, Fernando, Banegas, Israel y Patricio Solís (2007), "Los pobres con oportunidades: México 2002-2005", en *Estudios Sociológicos,* México, El Colegio de México, núm. 73, pp. 3-40.

Dresser, Denise (1994), "Salinastroika without Prisnost: Institutions, coalition-building, and economic reform in Mexico". Tesis presentada para obtener el grado de Doctora, Universidad de Princeton.

Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies,* Nueva York, Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridgee, Gran Bretaña, Polity Press.

Filgueira, Fernando (1998), "Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", Ponencia presentada en el *Seminario A Reforma da Administração Pública no Brasil: Posibilidades e Obstáculos*, Fundación Joaquim Nabuco (agosto), 29 p., disponible en <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>.

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos; Papadópulos, Jorge y Fernando Tobar (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de la vida", en Molina, Gerardo (ed.) *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina,* México, Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta Mexicana, pp. 19-55

Filgueira, Fernando (2013), "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política.* Vol. 22, n. 2, pp. 17-46.

Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009), Conditional *Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, The World Bank.

Goodin, Robert, Headey, Bruce, Muffels, Ruud y Henk-Jan Dirven (1999), The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

Grinspun, Alejandro (2005), "Three models of social protection", In One Pager, UNDP, n. 17, October.

Hill, Michael y Glen Bramley (1986), *Analysing Social Policy,* Oxford, Blackwell Publishers.

Issamu, Guilherme (2008), "Cash Transfers and Child Labour: An Intriguing relationship", en *One Pager,* Brasilea, *Centro Internacional de Pobreza,* núm. 71, noviembre.

Martínez, Juliana (2006), "La seguridad social en Costa Rica. Percepciones y experiencias de quienes menos tienen y más la necesitan", Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., BID, 33p.

Martínez, Juliana (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central,* Buenos Aires, CLACSO.

Medici, André (2006), "Políticas y acceso universal a servicios de salud", en Molina, Gerardo (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina,* Washinton, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta, 243-281.

Mesa-Lago, Carmelo (2001), "Privatización' del Sistema de Pensiones en América Latina", en Franco, Rolando (coord.), *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democraci,* México, Siglo XXI, CEPAL, pp. 218-237.

Mesa-Lago, Carmelo (2007), *Reassembling Social Security. A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America,* New York, Oxford University Press.

Mkandawire, Thandika (2005), "Targeting and Universalism in Poverty Reduction", Social Policy and Development Programme, Paper Number 23, Génova, United Nations Research Institute, 17 p.

Molina, Gerardo (ed.) (2006), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina,* Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta.

Morais de Sa e Silva, Michelle (2008), "New York's Brand-new Cash Transfer Programme: What if it succeeds?", en *One Pager*, Brasilia, Brasil, International Poverty Center, núm. 60, Julio.

Morley, Samuel y Coady David (2003), *From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries,* Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

Ocampo, José Antonio (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", en Revista Nueva Sociedad, n. 215, mayo-junio, pp. 36- 61.

Offe, Claus (1985), *Contradictions of the Welfare State,* Cambridge, Mass., The MIT Press.

Polanyi, Karl (1944, 1992), *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo,* México, Fondo de Cultura Económica.

Schteingart, Martha (1999), "Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos", en Schteingart, Martha (coord.), *Políticas Sociales para los Pobres en América Latina,* México, Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Research Initiative, pp. 337-356.

Simões, Armando (2006), "Los programas de transferencia: Una complementariedad possible y deseable", en Molina, Gerardo (ed.) *Universalis-*

mo Básico. Una nueva política social para América Latina, Washinton, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta, 293-311.

Skocpol, Theda (1995), *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective,* Princeton, Princeton University Press.

Skoufias, Emmanuel (2006), "Progresa y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales en México", *Research Report 139*, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.

Soares, Sergei (2007), "¿Pueden todas las Transferencias Monetarias reducir desigualdades?", en *One Pager,* núm 36*,* Brasilia, Brasil, Centro Internacional de Pobreza.

Stampini, Marco y Leopoldo Tornarolli (2012), *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and The Caribbean: did they go to far?* Bonn, Institute for the Study for Labor (IZA), noviembre (Policy Paper series, núm. 49), disponible en <http://ftp.iza.org/pp49.pdf>, consultado el 8 de octubre de 2016.

Standing, Guy (2007), "How cash transfers boost work and economic security", Trabajo preliminar # 58, Octubre , UNDESA.

Titmuss Richard (1968) (2007), "Universalism versus selection", en *Commitment to Welfare.* Londres; Allen and Unwin, pp. 128-137 o en Pierson, Christopher y Francis Castles (2007) *The Welfares State Reader,* Cambridge, Polity Press, pp. 40-47.

Tobar, Federico (2006), "¿Qué es el universalismo básico en salud?", en Molina, Gerardo (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latin,* Washington, D.C., BID, 283-291.

Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, Pobreza y Exclusión, Una historia económica de América Latina en el siglo XX,* Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo .

Valencia, Enrique (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina, Un balance: aportes, límites y debates", en *Annual Review of Sociology,* núm. 34, pp. 499-524.

Veras Soares, Fabio, Perez Ribas, Rafael y Guerreiro Osorio, Rafael (2007), *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective,* Brasilia, Brasil, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.

Villatoro, Pablo (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", en Revista de la CEPAL, núm. 86, agosto, pp. 87-101.

Yaschine, Ileana (2012), "¿Oportunidades? Movilidad social Intergeneracional e impacto en México.", México, Tesis para obtener el grado de doctora en ciencias sociales por El Colegio de México.

Segunda sección

Salud y seguridad social

La política de salud en México

Silvia Tamez González*
Xareni Zafra Gatica**

Introducción

Este capítulo presenta una versión actualizada del texto "La política sanitaria en México, desde la medicina social y la salud colectiva", cuyo propósito fue explicar los cambios ocurridos en la política de salud durante la primera década del siglo XXI, a la luz de los paradigmas que orientaron las reformas observadas en las tres principales instituciones de salud en México: Secretaría de Salud (SSa), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y el producto más refinado del neoliberalismo, el Seguro Popular de Salud (SPS) (Eibenschutz, Tamez y Camacho, 2012).

Desde el punto de vista teórico, las premisas de este análisis son las mismas que en el texto anterior, pues se realizó bajo la mirada de los mismos paradigmas; y, en términos generales, se observa que después de más de treinta años de neoliberalismo y globalización, persiste como propósito central de la política sanitaria la mercantilización de la atención a la salud.

El análisis parte del supuesto de que durante este periodo (2012-2018), el gobierno conservó los rasgos distintivos del proyecto neoliberal comunes a los dos sexenios panistas anteriores; sin embargo, la principal idea que guió la elaboración de este documento es que el cambio de partido en el poder sí transformó la lógica y los mecanismos de operar esta política.

Además, debido a las características estructurales del Sistema Nacional de Salud (SNS), inherentes a la forma en que fueron construidas históricamente las instituciones del sector, en años recientes se ha hecho evidente la imposibilidad de realizar algunas de las medidas que funcionaron como

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana.
** Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana.

metas centrales en sexenios anteriores, situación que será examinada más adelante.

El documento inicia con un apartado de antecedentes, en el que se presentan los principales aspectos de las reformas desarrolladas al sistema de salud mexicano a partir de la década de los ochenta. En seguida se analiza la situación actual comenzando por los datos oficiales más relevantes sobre del SNS para el periodo 2012-2018, y, considerando que la contribución anterior se centró fundamentalmente en los orígenes y el desempeño del Seguro Popular de Salud durante la primera década del siglo XXI, se evalúa la evolución de este programa en el presente sexenio.

Posteriormente, se abre un apartado de discusión de resultados a la luz de las publicaciones disponibles que evalúan las acciones realizadas durante el sexenio en curso; para cerrar el documento con algunas reflexiones sobre los criterios y puntos de partida que pudieran formar precedentes para una propuesta de recomposición de nuestro Sistema Nacional de Salud (SNS) que contribuya a disminuir la injusticia y desigualdad de nuestra sociedad. Dentro de estas reflexiones, destaca la conclusión de que las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE) siguen siendo el principal pilar del SNS y que, por lo tanto, cualquier plataforma que se proponga un cambio en la política que signifique mayor garantía en el acceso a servicios de calidad y con mayor equidad, tendría que considerar a estas instituciones como punto de partida.

Principales antecedentes

En nuestro país, la infraestructura pública de las instituciones de salud se construyó básicamente en la segunda mitad del siglo pasado y la extensión de cobertura de los servicios estuvo encabezada por las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE). Si bien es cierto que la cobertura de la seguridad social nunca logró rebasar al 55% de la población, también es cierto que la población cubierta recibía una atención a la salud de alta calidad, además de los esquemas amplios de seguridad social, de forma tal que el IMSS llegó a ser modelo para América Latina. El resto —denominada "población abierta"— estaba cubierta por la SSA, sin esquemas de seguridad social, es decir, cubría sólo la atención médica.

A partir de la época cardenista y durante los años de estabilidad, la Secretaría de Salud mostró un crecimiento en lo que toca a centros de salud e infraestructura hospitalaria en los estados. En forma paralela se fue desarrollando el IMSS durante todo el periodo de estabilidad económica, prácticamente hasta los años setenta. Durante estos años la atención médica a la

población fue considerada como de buena calidad y sólo quedaba fuera del acceso a la atención a la salud el 10% de la población. El sector privado de la atención a la salud tuvo siempre mucho menos camas hospitalarias que el sector público y social, si bien había diferentes modelos de atención a la salud y de extensión de cobertura según cada institución.

La adopción del modelo neoliberal a partir de la década de 1980 cambió el panorama radicalmente. Después de la crisis de la deuda externa se impulsaron en América Latina las políticas de ajuste estructural preconizadas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en un periodo que anunciaba la adopción del modelo neoliberal por parte del Estado mexicano. Así, la preparación, instauración y consolidación de la reforma al sistema de salud y seguridad social mexicano, corresponde al periodo neoliberal, el cual, a su vez, puede ser dividido en tres subperiodos: de 1982 a 1994, año en que entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); de 1994 a 2000, lapso en el que se sientan las bases fundamentales de operación del nuevo modelo y se superan los principales obstáculos para la reforma y; de 2000 a 2010, periodo de instauración e inicio de consolidación.

La primera fase de la reformas neoliberales de salud (1982-1984) se inaugura con la primera creación del Sistema Nacional de Salud, que generó entre los estudiosos del tema expectativas sobre la creación de un Sistema Único de Salud para toda la población, financiado con fondos públicos y por la seguridad social que garantizara una atención a la salud más equitativa. Pero inmediatamente quedó claro que se trataba de crear las bases para las transformaciones neoliberales de la salud (Eibenschutz y Vilar, 2007; Eibenschutz, 2007). Como señalan las autoras, a nivel internacional se optó por transformar al Banco Mundial (BM) en la principal institución rectora de los acuerdos multinacionales de salud, función que venía desarrollando la Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), dejando claro que las principales funciones que se tomarían en cuenta para hablar y actuar en salud eran las económicas, y el principal instrumento de presión sobre los gobiernos nacionales era la deuda externa. Esto provocó que simultáneamente la mayoría de los países latinoamericanos constituyeran sus sistemas nacionales de salud bajo la presión del BM y el FMI. En realidad, la creación de la mayoría de los sistemas nacionales de salud se hizo bajo el paradigma de la mezcla o "mix" público-privado y, aunque no fue parte explícita del discurso la reforma en México, se caracterizó por la descentralización inequitativa y la privatización de los servicios de atención médica. Otra característica de la llamada reforma sanitaria en México fueron cambios legales y constitucionales, que definieron a la Secretaría de Salud como cabeza del sector y se financió con dinero público

el crecimiento del sector privado mediante el crecimiento de los seguros privados de salud financiados por instituciones públicas.

En la segunda fase de las reformas neoliberales en salud (1994-2000) es importante señalar que en los noventa el Instituto Mexicano del Seguro Social seguía siendo la institución más fuerte y dinámica del sector, y por lo tanto se convirtió en la punta de lanza de las transformaciones neoliberales en salud. Los cambios más importantes de la reforma a la seguridad social de 1997 fueron: *a*) cambio en la forma de cotización a partir del establecimiento de una cuota uniforme en lugar de una aportación proporcional al salario, lo que significó la pérdida de la solidaridad del esquema anterior; *b*) creación de un seguro voluntario mediante el establecimiento del Seguro para la Familia, acción con la que se pretendía captar a las capas medias de la sociedad con capacidad de pago, y *c*) hacer vigente un ordenamiento de reversión de cuotas ya existente en la Ley del IMSS, pero sin aplicación hasta entonces, lo que posibilita que hasta el 40% de los fondos del seguro de Enfermedad y Maternidad puedan ser retirados por los empresarios para elegir otra opción de atención para los trabajadores (Moreno *et al.*, 2003: 240), que es obviamente la privada. Hay que recordar que este tipo de cotizantes contribuyen con el 45% del total de las cuotas de los trabajadores, su éxodo profundizó el desfinanciamiento de los servicios médicos del IMSS, así como una selección adversa para la institución, pues se quedó con los trabajadores de menores ingresos y mayores riesgos, así como los casos excluidos de la atención privada por la complejidad, costo y/o cronicidad de su patología (López y Blanco, 2001:48). Otro cambio radical fue la entrega a las empresas privadas (AFORES) del capital de las pensiones manejadas por el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) por parte del IMSS. Estas y otras medidas de corte neoliberal terminan por llevar a la quiebra al IMSS, como veremos más adelante. Por otra parte, en 1998 se firma el acuerdo de préstamo IMSS-Banco Mundial, poco conocido por la mayoría (García Romero, 2006). En este acuerdo se pone en evidencia que el BM pasó de su función "recomendadora" a la de gestión directa dentro del IMSS, ya que por iniciativa del IMSS, el gobierno federal tramitó un préstamo por 700 millones de dólares con el BM para aplicar el programa de reformas al sistema de salud sugerido por este organismo y, además, se tramitó el préstamo para asistencia técnica por un monto de 25 millones de dólares (Banco Mundial, 1998), cuyas condiciones establecidas fueron: *1*) separación de las áreas de financiamiento y la prestación de servicios médicos para propiciar la expansión de la mezcla público/privada; 2) alentar el financiamiento y la oferta privada de seguros, y 3) alentar la prestación de servicios clínicos por el sector privado. Así, la supremacía y el control del BM sobre el IMSS se expresó en la creación de una Unidad de Coordinación del proyecto dentro

del propio instituto con personal del Banco Mundial, cuyos salarios son pagados por el IMSS con dinero del mismo préstamo. Las funciones primordiales de dicha coordinación se resumen en: *a*) "ayudar" a la coordinación y desarrollo de la reforma, incluyendo un sistema de seguimiento y de evaluación, y *b*) vigilar el cumplimiento de las condiciones impuestas por el Banco Mundial para el acuerdo de préstamo de 1998. De esta forma, este organismo internacional se constituye en gestor y evaluador (juez y parte) de la progresiva privatización del IMSS (García Romero, 2006) y queda clara la injerencia directa del Banco Mundial en la estructura del IMSS. Es también en esta década que la política de extensión de cobertura fue sustituida por los programas focalizados de combate a la pobreza (Programa Oportunidades), con una orientación clara hacia la financiación de la demanda, centrado en la familia y más concretamente en la mujer, y que perfilaba la futura política neoliberal del cuidado de la salud dictada por el BM, la llamada protección social con su versión actualizada denominada Manejo Social del Riesgo. La firma del TLCAN en 1994, constituyó otro hecho fundamental para estimular fuertemente el crecimiento de un complejo médico industrial, basado en alta tecnología, redes de servicios y alto consumo de productos farmacéuticos, a través de incentivos económicos y jurídicos (Laurell y Ortega, 1991). Fue también durante la década de los noventa que se llevó a cabo uno de los cambios más importante que iba a allanar el camino para una nueva propuesta de reforma de la seguridad social. Este cambio fue la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), los ahorros para el sistema de jubilación, por el cual los fondos colectivos fueron sustituidos por fondos individuales, y cuya administración fue transferida del sector público a los bancos privados. En este proceso de preparación de las condiciones y eliminación de los obstáculos al pleno desarrollo del modelo en cuestión, el desmantelamiento de la seguridad social jugó un papel fundamental y muy especialmente del IMSS, como ya se señaló anteriormente. Así, entre 1995 y 1999, el IMSS sólo aumentó 40 camas, 456 consultorios y ocho quirófanos, registrándose en el censo respectivo 12 salas de expulsión menos. Por otro lado, si se observa la distribución porcentual del presupuesto en los rubros de administración, atención preventiva, atención curativa y construcción de edificios para servicios de salud, llama la atención que, mientras los primeros tres muestran modificaciones mínimas entre 1990 y 1999 para la seguridad social, el último rubro sufre un descenso importante, pues baja su participación porcentual de 5.34 a 2.47%, lo que seguramente explica el nulo crecimiento de unidades de hospitalización en ese periodo: 259 en 1990 y 257 en 1999 (Moreno *et al*., 2003:242), que garantiza abrir el espacio a la subrogación de servicios médicos al sector privado. Por su parte, Tamez y Valle (2005) muestran que durante la década de 1990 al 2000, las unidades mé-

dicas para los servicios de la población no asegurada aumentan constantemente, siendo mayor el incremento para la Secretaría de Salud (SS) en la segunda mitad de la década, lo cual era sin duda necesario para establecer la política de protección social. Lo contrario sucede para los servicios de la seguridad social, con un declive global del 7.1%, llamando especialmente la atención la disminución registrada por el IMSS, cercana al 20% durante la segunda mitad de la década. Además, señalan que la tasa de camas disminuye en todas las instituciones, a excepción del IMSS-Solidaridad, mientras que la tasa de los quirófanos se mantiene en términos generales sin cambio. Por su parte, la tasa de consultorios aumenta en todas las instituciones, menos en el IMSS. Queda claro que estos cambios preparan la infraestructura pública de servicios de salud del primer nivel de atención, para brindar atención al futuro Seguro Popular, descuidando progresivamente al IMSS, hasta llevarlo a la quiebra. En resumen, con los cambios ocasionados por la reforma tanto a nivel de los servicios para población abierta como de la institución más importante (el IMSS), se dieron los pasos decisivos para transformar la atención a la salud en mercancía, favorecer el crecimiento del sector privado sostenido por los seguros privados de salud, dando como resultado un sistema de atención diferenciado y desarticulado. Estas modificaciones también implicaron el tránsito de derechos sociales a derechos individuales; de universalidad a propuestas crecientemente selectivas; de solidaridad a individualización de costos y de integralidad a fragmentación. Es decir, se reproduce en forma creciente y permanente la inequidad y la injusticia social.

La tercera fase de la reforma neoliberal en salud (2000-2012) se caracteriza por la profundización de los cambios neoliberales y la creación del Seguro Popular en nuestro país. Se trata de un periodo de instauración e inicio de consolidación, del modelo implícito de la reforma neoliberal en salud. En el año 2000, el presidente Vicente Fox —empresario de profesión—, designó a Julio Frenk como secretario de Salud. En su nueva posición, el entusiasta ideólogo de la reforma neoliberal podría ahora llevar a cabo las acciones necesarias para profundizar y consolidar los principales ejes del nuevo sistema de salud mexicano. Durante este periodo, se diseña y aplica el Programa Nacional de Salud 2001-2006, que fue titulado "La democratización de la salud en México", el cual profundiza las estrategias reseñadas anteriormente y explícitamente plantea la necesidad de "alinear las políticas fiscales con las políticas de salud mediante el estímulo al prepago por la atención a la salud" (SS, 2001). En el año 2001, el Banco Mundial propone medidas para prácticamente todos los ámbitos sociales y económicos del país, a partir de una agenda de desarrollo de cinco puntos (Giugale *et al*., 2001). En ese documento se plantea un ordenamiento general que, aunque

atañe a la reorganización de los servicios de salud, pone el acento principalmente en los aspectos financieros, al plantear la necesidad de: redoblar los esfuerzos para acelerar el crecimiento y la competitividad en el largo plazo, estableciendo un sistema financiero sólido que estimule la inversión privada y proteja los ahorros de los mexicanos. Se recomienda asimismo eliminar las barreras a los flujos de capital privado liberalizando en forma gradual las áreas que actualmente se encuentran dominadas por el sector público o son monopolios *cuasi* públicos. En continuidad con la alineación al "pensamiento único" (Ramonet, 2006) neoliberal de las últimas décadas, en el documento titulado "La reforma de la salud en México" —elaborado por Frenk y demás investigadores miembros de la Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD, 2001), basado en el Informe sobre la Salud en el Mundo de 2000 (WHO, 2000)—, se presentan cuatro acciones prioritarias para lograr las metas del PNS 2001-2006, a saber: a) establecer el seguro nacional de salud; b) separar el financiamiento de la prestación de servicios; c) incentivar la participación del sector privado en el cuidado de la salud, y d) crear un fondo nacional de salud pública (Soberón, 2001). La principal razón esgrimida por el gobierno para incentivar la participación privada en la prestación de servicios de salud fue la saturación y deteriorada calidad de los servicios del IMSS y el ISSSTE (ocasionados por las políticas adoptadas por el gobierno mexicano desde la década de los ochenta). La propuesta gubernamental señala que ante la imposibilidad de atender a la "nueva población derechohabiente", constituida por los grupos cotizantes más altos y por los trabajadores de la economía informal, se debe utilizar la infraestructura disponible a través de establecimientos privados mediante un financiamiento público. Como resultado del reconocimiento tardío del fracaso de la lucha contra la pobreza en México, el Banco Mundial diseñó una propuesta que modificaba la concepción de protección social vigente hasta entonces y que influyó de manera decisiva las tendencias de la política de salud. Esta nueva propuesta, denominada Manejo Social del Riesgo (MSR), plantea un nuevo marco conceptual o más bien un nuevo paradigma que a la vez que redefine, amplía el concepto de protección social (PS). Este nuevo marco que va más allá del concepto tradicional de protección social (entendido sucintamente como "medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas"), considera que el MSR se basa en la idea de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a distintas modalidades de riesgo, tanto naturales (terremotos, inundaciones, enfermedades) como sociales o producidas por el hombre (desempleo, guerras, deterioro ambiental, etc.), y se olvida de garantizar que los pobres no caigan en extrema pobreza y abandona la llamada lucha contra la pobreza (Holzmann y Jorgensen, 2003). El aspecto principal de esta propuesta

es la posibilidad de que los diferentes riesgos afecten negativamente los ingresos de las personas, familias y/o comunidades y, por lo tanto, su capacidad de generar y profundizar la pobreza. No se trata —como sería lógico— de prevenir y superar los riesgos sociales propiamente dichos, sino de brindar instrumentos que contribuyan a evitar que las personas, familias y/o comunidades, al enfrentarse a estos riesgos, caigan por debajo de cierto umbral de pobreza o se vuelvan incapaces de salir de ella (Holzman y Jorgensen, 2003). En este planteamiento, el estado de salud y la situación epidemiológica de la población no son tomados en cuenta, y el acceso a la atención de los problemas de salud solamente interesa en cuanto mecanismo para evitar caer en situación de pobreza. Esta propuesta, por lo tanto, se orienta principalmente a la mitigación de la pobreza extrema y a brindar instrumentos a los pobres para que "salgan" de su situación y sean capaces de asumir mayores riesgos (entendiendo como "riesgo" las actividades que tienden hacia la búsqueda de mayores ingresos: inversiones, créditos, etc.). Redefine la protección social, no porque extienda el pretendido carácter de universalidad de acceso a los servicios sociales, sino porque incluye además del sector público, al mercado y a las familias y comunidades, estas dos últimas consideradas como "sistemas informales de protección" (Holzman y Jorgensen, 2003). Estas propuestas del Banco Mundial fueron retomadas por el entonces secretario de Salud, Julio Frenk y sus colaboradores en un documento publicado en 2004 (Frenk *et al.*, 2004). En este documento, lo que se enfatiza del Manejo Social del Riesgo, es lo que se denomina "financiamiento justo", que en los hechos no es otra cosa más que igualar financieramente a las instituciones de seguridad social con las de población abierta, bajo el supuesto de que la seguridad social es muy cara. Es decir, se trata de homologar a la baja los servicios de salud, reduciéndolos a la atención de algunas enfermedades o daños "esenciales" y dejando al sector privado la atención de los padecimientos más rentables. Otra propuesta complementaria a esta visión es la publicada en 2005 por el Banco Mundial (WHO, 2005), que va dirigida específicamente al financiamiento de este tipo de modelos. Aquí se establecen como premisas fundamentales del modelo de protección social el "prepago" y la "mancomunación" de recursos, en correspondencia a la lógica del aseguramiento privado, aun cuando éste sea de carácter público. Esta visión es adaptada al caso mexicano a partir del Seguro Popular, el cual se considera como un seguro público que, además abre importantes espacios a la mezcla público-privada a través de la cada vez más frecuente subrogación de servicios que en los hechos significa mercantilizar la salud a partir de fondos públicos. Es decir, se trata de una privatización indirecta de la atención y contraria al principio del derecho a la salud, aunque el mismo

se elevó desde 1986 a rango constitucional. En esta etapa, las políticas focales de ataque a la pobreza se mantienen a manera de transferencias directas en efectivo al núcleo familiar, que tienen por objetivo hacer menos "vulnerables" a los pobres, pero en esta nueva concepción condicionan la transferencia monetaria a que las familias inviertan en su propio capital humano y en el de sus hijos, es decir, los lleven a la escuela o puedan pagar los gastos en salud o asistan a pláticas y tomen anticonceptivos (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2009). En definitiva, se establece con claridad la complementariedad de un seguro de salud y estos subsidios focalizados como elementos interdependientes de la protección social. En otras palabras, para recibir los apoyos económicos es requisito estar registrado en el Seguro Popular, por lo tanto, se condiciona el derecho a la salud. Supuestamente, este tipo de estrategia permitirá salir de su pobreza a los pobres, no sólo de manera actual (evitando los gastos "catastróficos" empobrecedores), sino también en el futuro a los hijos, mediante el desarrollo de las habilidades que permite la inversión en capital humano.

Situación actual: el sistema nacional de salud (SNS) en México

La política de salud de la administración del PRI (2012-2018), fue delineada en el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, derivado del Plan Nacional de Desarrollo del mismo periodo. Este programa ha sido el instrumento rector del sector salud, a través del cual el gobierno formuló las estrategias y acciones en el SNS. El documento se compone de 39 estrategias y 274 líneas de acción para alcanzar seis objetivos propuestos, los cuales son:

1) Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
2) Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
3) Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.
4) Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
5) Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud.
6) Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal (SINASU) bajo la rectoría de la Secretaría de Salud (SSa, 2013).

Desde la perspectiva oficial, el Programa Sectorial de Salud fue pensado para cumplir cabalmente con los indicadores exigidos por la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El documento centra su interés en la adecuación al marco legal de las instituciones de salud y seguridad social, y en la homologación e intercambio de servicios, con lo cual —según el gobierno de Enrique Peña Nieto— se busca "la optimización de los recursos en instituciones públicas" (Peña Nieto, 2017:203). Desde nuestra perspectiva, esta estrategia implica preparar las condiciones para la portabilidad, es decir, la posibilidad de flexibilizar la oferta ofreciendo la capacidad de elección a los usuarios.

A pesar de que la universalización era la principal estrategia oficial, no es sino hasta el final del sexenio que ese propósito se concreta al ponerse en marcha el Programa de Intercambio de Servicios Planificado. Así, el 2 de marzo de 2017 la SSa, el IMSS y el ISSSTE firmaron el Acuerdo General de Coordinación para el Intercambio de Servicios, y en junio de 2017 se suscribieron 11 convenios específicos con los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán (Peña Nieto, 2017).

De acuerdo al último informe presidencial, el intercambio de servicios

> […] dispone de un listado de 715 intervenciones que podrán complementar la atención que los usuarios reciben en sus unidades de adscripción. El listado considera 301 intervenciones relacionadas con servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento; 65 intervenciones vinculadas con 15 especialidades médicas y 349 intervenciones correlacionadas con 21 especialidades quirúrgicas (Peña Nieto, 2017:203).

Además, se prevé el establecimiento de tarifas que serán pagadas a la institución que preste la atención.

En cuanto a la situación financiera de las dos instituciones más importantes del SNS (el IMSS y el SPS), el Informe del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2016–2017, indica que la afiliación al IMSS se ha incrementado más allá de lo esperado, lo que ha permitido un aumento de los ingresos, mientras que los esfuerzos operativos han generado una disminución de los gastos. De acuerdo a Aguilera (2016), no hay información suficiente sobre cómo esto ha impactado la calidad de la atención. Con todo, está claro que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no tendrá que preocuparse por fondear al IMSS al menos hasta el 2020.

Al respecto, el entonces director del IMSS, Mikel Arreola, en la celebración de la 108 Asamblea General de la institución, en la que se presentaba el 5º Informe del instituto, el funcionario aseguró que por primera vez en 35 años la institución reportaba números negros y recordó que en el año

2012 estaba en quiebra; afirmó que los pronósticos ese año no eran muy optimistas, pues según las proyecciones el IMSS tendría capacidad de funcionar solamente hasta 2014 (Cruz-Martínez y Vargas, 2017).

Indicó también que en la actualidad el IMSS no sólo se ha recuperado, sino que se han invertido 33,447 millones en infraestructura en construcción de 12 nuevos hospitales y 40 unidades de medicina familiar, que terminarán de construirse en este sexenio y que próximamente se inauguraría el Hospital General de Zona No. 3 con 144 camas y buena capacidad para atención quirúrgica (Cruz-Martínez y Vargas, 2017), mientras que el monto del financiamiento del SPS en este sexenio ha disminuido (Aguilera, 2016).

Respecto a la afiliación, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) señala que para 2012, una de cada cinco personas no estaba cubierta por algún esquema de aseguramiento público en salud (o sea el 20%); según la Ensanut (2016), la cobertura había crecido en ese año a 86.6%, es decir, la cobertura aumentó entre 2012 y 2014 un 6%. Por su parte, en el Quinto Informe de Gobierno (2017), se indica que teniendo como referente la población total cubierta, la

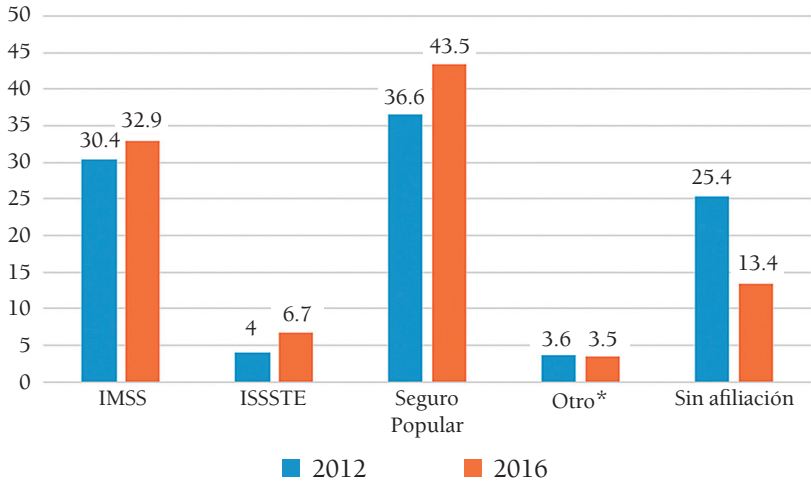
> […] creciente afiliación se refleja en el aumento de la utilización de servicios públicos de salud, que pasó de 53% en 2012 a 63% en 2014. Asimismo, se reporta que el acceso efectivo a medicamentos, por parte de la población que recibió todos los medicamentos prescritos en su unidad de salud, aumentó de 65% en 2012 a 69.2% en 2016 (Peña Nieto, 2017:200).

En cuanto a la cobertura sólo del IMSS, el documento señala que en junio del año 2017 la población derechohabiente era de 55.3 millones, y si se considera a los más de 9.7 millones de beneficiarios no adscritos a esta institución, pero que hacen uso de los servicios a partir de la afiliación de su titular, la población cubierta fue de 65 millones de derechohabientes, sin considerar el Programa IMSS-PROSPERA (Peña Nieto, 2017).

No obstante, los números varían de acuerdo a la fuente consultada; la SSa reporta lo siguiente: la población sin cobertura en 2012 era del 25.4% y para 2016 esta cifra disminuyó a 13.4%; en el IMSS, en 2012 recibían atención 30.4%, dato que asciende a 32.9% en 2016; para el SPS estas cifras son 36.6% y 43.5% en el mismo periodo (gráfica 1).

Por su parte, el IMSS, en su Programa Institucional 2014-2018 (PIIMSS, 2014-2018) reporta para 2012 una cobertura del 58.9% de la población total, con una cobertura de 69.330,621, incluyendo a los casi 12 millones de IMSS-Oportunidades. En este documento se señala también que el SPS cubre a 52.908,011, lo que corresponde casi al 45% del total de la población mexicana (tabla 1).

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DE AFILIACIÓN EN
INSTITUCIONES PÚBLICAS, 2012-2016 (PORCENTAJES)



*Otro incluye: PEMEX, SEDENA/SEMAR, Privado, ISSSTE Estatal, "Otro" y "Se desconoce".
FUENTE: Peña Nieto (2017).

La seguridad social. Papel del IMSS en la definición de la política de salud

Algunas acciones son indicativas de cambios impulsados por el actual gobierno. Por ejemplo, llama la atención dos hechos que colocan al IMSS como la líder del sector: el primero es el saneamiento de sus finanzas, que al inicio del sexenio estaba en quiebra y que en la actualidad goza de salud financiera, situación que está asegurada hasta 2020. Otra acción fundamental para las instituciones fue el papel que jugó el IMSS en la coordinación de la compra consolidada de medicamentos e insumos para la salud.

Compra consolidada de medicamentos

Una acción singular impulsada por el gobierno actual fue la compra consolidada de medicamentos e insumos para la salud bajo la coordinación del IMSS en el periodo 2012-2016. Según reportes oficiales, con estas adquisiciones se amplió la oferta de medicamentos y de insumos para la población de todas las instituciones de seguridad social. Esta acción implicó un costo de 42 mil millones y generó ahorros por 14,214 millones de pesos, gracias a que la coordinación interinstitucional jugó un papel fundamental, garanti-

TABLA 1
POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO
(DICIEMBRE 2012)

Institución	*Número de derechohabientes*	*Porcentaje de la población**
IMSS	69,330,621	58.90
Régimen ordinario	57,475,897	48.80
Asegurados directos[1]	16,062,043	13.60
Otros asegurados[2]	6,520,957	5.50
Pensionados[3]	3,276,596	2.80
Familiares[4]	31,616,301	26.90
IMSS-Oportunidades	11,854,724	10.10
ISSSTE	12,449,609	10.60
SPS	52,908,011	44.90
PEMEX, SEDENA, SEMAR	1,143,663	1.00
Instituciones privadas	2,102,931	1.80
Otras instituciones públicas	944,092	0.80

* La población a diciembre de 2012 se estimó como el promedio de las poblaciones a mitad del año de 2012 y 2013 proyectadas por el Consejo Nacional de Población (117'724,402 personas).

[1] Incluye a los trabajadores del sector privado y a trabajadores del IMSS como patrón.

[2] Incluye el Seguro Facultativo (estudiantes, familiares de los trabajadores IMSS y familiares de los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad), Seguro de Salud para la Familia (SSFAM) y Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio. En estos seguros se registra al titular y a cada uno de los miembros de la familia.

[3] Incluye los pensionados no asociados al IMSS como patrón y los pensionados asociados al IMSS como patrón.

[4] Las cifras de familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares. Los coeficientes familiares pueden ser interpretados como un promedio del número de miembros por familia y se aplican al número de asegurados directos y de pensionados.

FUENTE: tabla tomada del PIIMSS 2014-2018 (IMSS, 2014).

zando el abasto de medicamentos de mayor calidad. Participaron el IMSS, el ISSSTE, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), 18 entidades federativas y 17 dependencias de la SSa. Según la versión oficial, "La licitación pública permitió la adquisición de 1,371 claves de medicamentos y material de curación" (Peña Nieto, 2017:213).

Otra inversión de gran importancia fue la compra de equipo médico altamente especializado por la cantidad de 3,800 millones para la compra de 1,612 equipos de alta tecnología (Cruz-Martínez y Vargas, 2017).

Estas acciones recibieron una cobertura periodística muy importante; al respecto, el entonces director del IMSS, Mikel Arreola, hizo declaraciones en las que afirmaba que se compraron medicamentos innovadores "que ofrecen curar enfermedades, principalmente las que causan una mayor cantidad de muertes —diabetes, hipertensión, cáncer y padecimientos de hígado— está comprobado que el beneficio de las moléculas originales justifica su costo". Además, el funcionario consideró que estas acciones contribuirían a disminuir los casos de hospitalización por estas causas (Cruz-Martínez, 2017a) y que, debido a la compra consolidada, se adquirieron medicamentos 35% más baratos que en años anteriores (Cruz-Martínez, 2017b).

Por otra parte, para valorar la importancia del IMSS dentro del sector —en el PIIMSS 2014-2018— se señala que esta institución cuenta con casi medio millón de trabajadores, además su infraestructura es la más importante del país, pues cuenta con más de 5,700 unidades médicas, 1,451 guarderías y 1,400 farmacias, además de múltiples espacios necesarios para la provisión del resto de prestaciones comprendidas por la seguridad social.

Con estos recursos, en un día corriente la institución atiende más de 500 mil consultas, 200 mil niños en las guarderías, 50 mil urgencias y cuatro mil intervenciones quirúrgicas; estas actividades se hacen mediante la participación de 428 mil trabajadores que laboran en seis mil unidades médicas.

Tales cifras y el protagonismo que el IMSS ha tenido en acciones como las referidas anteriormente, muestran que esta institución sigue siendo predominante dentro del sector y que durante este sexenio se le dotó del liderazgo político para ejercer este papel.

El Seguro Popular de Salud (SPS)

El SPS, durante los dos sexenios panistas (2000-2012), figuró como el proyecto principal del "gobierno del cambio" que reproducía fielmente el marco normativo elaborado por el BM presentado en el documento *Reforma de la Salud en México* (2001) y planteaba —entre otras estrategias— la necesidad de "alinear las políticas fiscales con las políticas de salud, mediante el estímulo al prepago por la atención a la salud" (SSa, 2001).

Lo que se buscaba en ese momento era: establecer el seguro nacional de salud, incentivar la participación del sector privado en el cuidado de la salud, crear un fondo nacional de salud pública y separar el financiamiento de la prestación de servicios (Soberón, 2001).

Así, el SPS constituyó el "brazo operativo" del Sistema Nacional de Protección Social en Salud (SNPSS). Inicialmente,

> […] la afiliación al SPS se legisló como derecho de todos los mexicanos (Ley General de Salud, 2004; Artículo 71 bis 1) sin seguro social laboral, independientemente de su condición económica. Sin embargo, a partir de 2007 su concepción fue más ambigua al ser presentada como una política de combate a la pobreza o focalizada en la población vulnerable (Laurell, 2015:14).

Durante este periodo (2000-2012), para disciplinar a las instituciones de seguridad social, la SSa en su carácter de cabeza del sector, buscó insistentemente la separación de funciones entre regulación, administración de fondos, compra y prestación de servicios. A pesar de los múltiples intentos, este objetivo no prosperó al ritmo deseado por los gobiernos en turno y, aunque el IMSS fue castigado financieramente, conservó su estructura intacta.

La prioridad política de estos gobiernos era económica y los estados recibían el apoyo financiero en razón del número de afiliados. Según la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) 2011, la cobertura universal se había alcanzado para ese año con 51.8 millones de personas afiliadas al SPS (CNPSS, 2012). No obstante, otros resultados señalan cifras distintas, por ejemplo Laurell (2015:117) opina que

> […] los resultados del análisis comparativo entre los datos de afiliación de la CNPSS y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2010, mostraron que 35.5 millones de personas, o el 38% de la población, no estaba afiliada a ningún seguro, esto nos permite concluir que la afirmación de la CNPSS es equivocada o falsa.

Como vimos anteriormente, en el 2012, la Ensanut presentaba otras cifras e identificaba una cobertura de 38% para el SPS, 32% para el IMSS y 6% para el ISSSTE, mientras que 21.4% de la población no tenía acceso a servicios de salud. Sin embargo, estas coberturas mostraban diferencias sustanciales en el número de intervenciones ofrecidas. López-Arellano y Jarillo-Soto (2016), en un análisis más reciente indican que en ese año el IMSS tenía capacidad para 14,900 diagnósticos, mientras que el SPS diagnosticaba y trataba aproximadamente 1,556 enfermedades.

Desde su surgimiento y hasta la actualidad, el SPS brinda un paquete de intervenciones reducido e insuficiente para la diversidad de enfermedades que padece la población. Así vemos que del 2004 (año en que inició el SPS) al 2005, el Catálogo de Servicios Esenciales de Salud (CASES) operó cubriendo 154 intervenciones con la utilización de 168 medicamentos. En 2006, año en que el catálogo fue sustituido por el Catálogo Universal de Servicios Esen-

ciales de Salud (CAUSES), aumentó el número de intervenciones a 249 con 307 medicamentos. Actualmente, en el año 2017, el número de intervenciones es de 287 y 660 medicamentos, más las 61 intervenciones del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos (FPGC) (Peña Nieto, 2017:201). Todo esto, aunado a que el acceso a los tratamientos se ha visto limitado por problemas en el abasto de medicamentos, ya que —de acuerdo a algunos investigadores— sólo 65% de las recetas se surten en su totalidad (López-Arellano y Jarillo-Soto, 2016).

Las condiciones de financiamiento del SPS siguen siendo las mismas y su principal fuente es el subsidio federal proveniente de recursos fiscales. Así tenemos que, entre enero y junio de 2017, los servicios en salud de los beneficiarios del SPS se sustentaron con transferencias federales que sumaron 25,505.2 millones de pesos (Peña Nieto, 2017:201). Durante el año 2016, el Fondo de Protección de Gastos Catastróficos (FPGC) ejerció 8,253.7 millones de pesos para la atención de 129,837 casos validados, entre los que destacan: 3,513 de cáncer cérvico-uterino (105.9 millones de pesos); 10,226 de cáncer de mama (2,198.8 millones de pesos); y 20,316 casos de cuidados intensivos neonatales (952.9 millones de pesos). Mientras que de enero a junio de 2017 se autorizaron recursos por 1,167.4 millones de pesos que amparan la atención de 97,752 casos validados por el FPGC (Peña Nieto, 2017).

En cuanto a la infraestructura, si bien se reconoce que se han construido nuevos espacios, los recursos siguen siendo limitados, por lo tanto, la racionalización de éstos ha ocasionado que disminuya la calidad de la atención y que se esté abriendo paso a la subrogación del servicio al sector privado. Así, de

> […] diciembre de 2012 y hasta junio de 2017, se acreditaron 1,349 establecimientos [públicos y privados] para brindar intervenciones establecidas en el CAUSES. Además, se acreditaron 370 servicios de alta especialidad para ofrecer las intervenciones del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos (FPGC) (Peña Nieto, 2017:221).

La mayoría de los establecimientos del SPS son parte de la infraestructura de la SSa, lo que origina un sistema dual que genera confusión administrativa y falta de coordinación. Además, sobrecarga las demandas históricas de los servicios públicos de salud sobre falta de personal, material, medicamentos y equipo, así como mejoras y ampliación de la infraestructura hospitalaria (Ramírez, 2010:147).

Los resultados que ha tenido el SPS a lo largo de estos años deben llevar a un serio replanteo sobre la capacidad del Estado mexicano de garantizar el derecho a la salud.

Discusión de resultados

Según la versión oficial, para 2012 el cien por ciento de la población tenía cobertura de servicios de salud. Así, el sexenio en curso inició supuestamente en un momento en el que se había alcanzado la cobertura universal, y por lo menos en el financiamiento gubernamental, la brecha entre instituciones de seguridad social y SPS era menor. El IMSS estaba en quiebra y requeriría recursos externos de la administración, mientras que, según Aguilera (2016), los gobiernos estatales estaban haciendo un mal uso del dinero que les llegaba para el seguro popular.

En vísperas del cambio de gobierno en 2012 y, ante el regreso del PRI al poder, se creó una gran expectativa sobre las reformas al sistema de protección social. Al respecto, esta autora plantea que en el gobierno había dos posturas:

> […] por un lado, estaba el grupo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que apoyaba el *statu quo* con un saneamiento financiero, y por otro el grupo de la Secretaría de Salud y de FUNSALUD que desde hace por lo menos 20 años han propuesto un sistema al que se le conoce como pluralismo estructurado (Aguilera, 2016:1).

La diferencia entre uno y otro es significativa. En el primer caso en realidad todo gira alrededor del IMSS sin ningún cambio sustancial en el rol de las estructuras que lo componen, ni en la forma de aseguramiento que tienen los derechohabientes. Desde esta perspectiva, el SPS sería un programa de mucho menor escala para la denominada población abierta.

El segundo modelo postula una reforma estructural que empezaría por separar los seguros del IMSS y procedería a hacer una separación de funciones entre financiamiento y prestación en el seguro de salud y maternidad; se buscaría una integración horizontal entre la seguridad social y el resto de instituciones, y el financiamiento seguiría siendo tripartita. El SPS seguiría siendo financiado por impuestos generales. Estos cambios estarían dirigidos a hacer más flexible el sistema para facilitar la participación del sector privado y otorgar a los pacientes la capacidad de elegir entre diferentes opciones (Aguilera, 2016).

Por supuesto, para facilitar la competencia entre diferentes entidades prestadoras se incorporó también el fortalecimiento del papel regulador de la SSa en todo el sector como una línea de acción importante.

Laurell (2017), en su análisis del documento en el que se detallan las características del SINASU, opina que el primer hecho importante al momento de analizar el documento es que sólo se proponen las seis líneas de

acción citadas en el apartado anterior y tres indicadores para medir su avance que son: *a)* el de la población que carece de cualquier tipo de seguro; *b)* el de la población con seguro público que se atiende en los servicios públicos, y *c)* el de los hogares más pobres que sufren un gasto catastrófico de salud (Laurell, 2017).

Llama la atención que no se describen sus características ni se comprometen plazos para alcanzarlo. Refiere también que este sistema descansará sobre el aseguramiento público y privado, con un manejo eficiente de riesgos (Laurell, 2017). Desde la perspectiva de la autora, estas acciones tienen por objetivo incentivar la inscripción a la seguridad social mediante nuevos esquemas financieros, (re)afiliar al SPS y agilizar el aseguramiento privado.

La libertad de elección —bandera del programa basado en el pluralismo estructurado y que no se ha podido lograr, pues el intercambio institucional no se ha consolidado— ocupa un lugar importante y se prevé también una ampliación gradual de las intervenciones cubiertas por el SPS, sin especificar con qué criterios ni los plazos para llevarse a cabo.

Por supuesto, el establecimiento del SINASU requiere de un marco que establezca sus bases legales de existencia y operación, las cuales fueron perfiladas en el Programa Sectorial de Salud. Entre ellas destacan el establecimiento de una planeación interinstitucional única y de una unidad administrativa que regule y certifique la calidad de los establecimientos de salud, incluyendo la regulación de las Instituciones de Seguros Especializados en Salud (ISES) y el fortalecimiento de la vinculación con las entidades federativas para el seguimiento de las políticas públicas y programas nacionales de salud. Además, se le da un espacio importante a la información en salud, pero sin describir y establecer los indicadores que posibilitarían evaluar los servicios para regularlos y mejorarlos. Asimismo, tampoco se aprecia en su contenido lineamientos que mejoren el sistema de información tan deficiente con el que contamos.

En la lectura del Programa Sectorial de Salud se observa que las medidas en general tienden a reafirmar el papel rector del sector de la SSa sobre las instituciones públicas de salud, especialmente las que opera el IMSS y los Sistemas Estatales de Salud con una clara recentralización del sistema de salud (Laurell, 2017).

Desde la perspectiva del intercambio de servicios previsto en casi todos los documentos oficiales consultados sobre el sexenio, y tomando en cuenta los datos señalados en el capítulo anterior respecto a las 715 intervenciones contempladas para dicho intercambio y los pasos preparatorios para el establecimiento del SINASU referidos con anterioridad, algunos autores coinciden en que probablemente esto marque el inicio de la construcción

de una red de prestadores provenientes de diversas instituciones incluyendo, por supuesto, las privadas.

Esto implica la existencia de incentivos que transfieran recursos financieros a las unidades prestadoras de acuerdo a los servicios otorgados. Para algunos estudiosos sobre el tema, el análisis de los documentos oficiales del sexenio en curso concluye: "Más que instrumentos para proteger la salud, se privilegian los mecanismos financieros para re-direccionar los fondos públicos hacia la demanda y promover la competencia por los recursos en redes plurales de proveedores públicos y privados" (López-Arellano y Jarillo-Soto, 2016:7). En su análisis, estos autores plantean que

> […] la separación de funciones es crucial para este modelo, pues al separar financiamiento de la prestación e introducir a las articuladoras de atención médica, se allana el camino para la incorporación de prestadores privados y para la consolidación de mercados estabilizados con fondos públicos" (López-Arellano y Jarillo-Soto, 2016:7).

Sin embargo, existe poca claridad respecto al grado de avance de esta separación de funciones, pero lo que se observa a través de la prensa nacional indica que, tanto IMSS e ISSSTE y en general las instituciones de seguridad social, así como el SPS siguen funcionando de manera vertical y son prácticamente independientes entre sí. Además, algunos estudios sobre la articulación entre los sectores público y privado para la prestación de los servicios señalan que el mecanismo más usado para transferir fondos al sector privado ha sido —hasta la actualidad— la subrogación aunque, de acuerdo a las autoras, empiezan a aparecer entidades que se perfilan ya como articuladoras entre el financiamiento y la prestación (Tamez, Eibenschutz, Zafra y Ramírez, 2016).

Por otro lado, en relación al volumen de servicios prestados por cada institución, el siguiente cuadro, recuperado del Programa Institucional del IMSS (PIIMSS, 2014-2018) y reelaborado por las autoras (tabla 2), muestra con claridad que numéricamente el volumen de servicios que brinda la mayor parte proporcional es el IMSS, ya que a excepción de las consultas odontológicas y los egresos, rubros en el que la SSa cubre una mayor proporción (54.5 y 48.0% contra 29.5 y 38.7% del IMSS), el resto de las acciones reportadas son asumidas de manera importante por esta institución.

Asimismo, desde el punto de vista cualitativo (en el mismo cuadro) es interesante observar que de las consultas de especialidad y las de urgencias registradas a nivel nacional, el 39.8 y el 61.1% respectivamente, son atendidas por el IMSS, mientras que la SSa atiende el 33.3 y el 28.1%. Por último, sumando los servicios brindados por IMSS e ISSSTE, la brecha comparativa con el SPS se ensancha.

TABLA 2
SERVICIOS OTORGADOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD 2011
(PORCENTAJES)

Institución	*Consultas*				*Egresos*	*Cirugías*	*Servicios auxiliares de diagnóstico*		
	General	*Especialidad*	*Urgencias*	*Odontológicas*			*Laboratorio clínico*	*Radiología*	*Otros*
IMSS[1]	47.10	39.80	61.00	29.50	38.70	43.70	51.30	56.30	57.70
ISSS[2]	7.40	15.90	3.60	8.90	6.70	6.80	8.80	9.00	12.20
Ambas	54.50	57.70	64.60	38.40	45.40	50.50	60.10	65.30	70.00
SSa[3]	42.20	33.30	28.10	54.50	48.00	44.40	34.20	27.60	20.30
Otras instituciones 3/	3.20	11.10	7.20	7.10	6.60	5.10	5.70	7.00	9.80

[1] Incluye IMSS-Oportunidades.

[2] Secretaría de Salud, incluye los servicios prestados por los Servicios Estatales de Salud, los Institutos Nacionales de Salud y los Hospitales Federales de Referencia. Estos servicios incluyen los otorgados bajo el SPS.

[3] Incluye información de hospitales universitarios, PEMEX, SEMAR, ISSSTE estatales y SEDENA.

FUENTE: reelaboración por parte de las autoras del cuadro obtenido del PIIMSS 2014-2018 (IMSS, 2014).

Estos datos sustentan la apreciación de que existen "[…] evidencias para orientar la decisión política e institucional de optar por el IMSS como la institución/plataforma para el logro de cobertura universal en el país" (López-Arellano y Jarillo-Soto, 2016:7). Por supuesto, sin menospreciar los servicios ofrecidos por el Seguro Popular, esta situación pone de manifiesto que la seguridad social es el principal soporte cuantitativo y cualitativo de la atención para la salud en México.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La universalización de los servicios de salud con base en un paquete básico de servicios para la población sin acceso a la seguridad social, se mantiene como meta rectora de las acciones, aunque la plataforma institucional a partir de la cual se norman los criterios para definir el número y la calidad de acciones del paquete universal, sigue siendo uno de los puntos sensibles de discusión. La verdad es que, aunque no se cuenta con cifras actualizadas, los datos presentados anteriormente apuntan al hecho de que la cobertura de toda la población mexicana, incluso en el terreno puramente formal, aún no se alcanza.

Se considera además que aun cuando las evidencias demuestran que este tipo de sistemas no garantizan el derecho a la salud e incrementan la desigualdad, el SINASU es un paso firme hacia un sistema de salud basado en la competencia y el mercado, con un paquete básico de servicios restringido y con apertura a los aseguradores y prestadores privados.

En el actual periodo presidencial, el liderazgo otorgado al SPS durante los dos sexenios previos, es sustituido por una reorientación que coloca al IMSS como la institución que juega un papel decisivo en la definición de la política de salud a nivel nacional.

Esta reorientación, en alguna medida, se explica por la imposibilidad de lograr algunas de las metas planteadas por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde décadas pasadas, las cuales fueron expuestas en el modelo denominado Pluralismo Estructurado de Londoño y Frenk (1997), quienes aterrizaron esos lineamientos como propuesta rectora en América Latina. Especialmente, la separación entre la prestación y el financiamiento, ha sido muy difícil de alcanzar y por esa razón el IMSS y, en general las instituciones de seguridad social, siguen siendo las que cuentan con más recursos y que atienden al mayor número de población.

Un hecho relevante es que Mikel Arreola, entonces director del IMSS, en su última asamblea tuvo como interlocutores a las cúpulas de los sectores obrero y patronal, quienes manifestaron su respaldo al titular de esa depen-

dencia, activamente promovido por el gobierno y el PRI. Este hecho es de suma importancia, pues muestra el apoyo brindado a este funcionario por los sectores más emblemáticos del pacto corporativo, que fue y es sustento de los orígenes y desarrollo de las instituciones de seguridad social en México, especialmente del Instituto Mexicano del Seguro Social.

No hay que olvidar que durante los 70 años que el PRI se mantuvo en el poder de manera ininterrumpida, esta institución siempre fue líder del sector salud y todo indica que prevaleció esta orientación política en el presente sexenio.

Por otra parte, el diseño de una propuesta alternativa, dirigida a preparar la transición a sistemas realmente universales de salud y seguridad social, que garanticen la equidad en el acceso a servicios de salud y contribuyan al bienestar social de la población, constituye un desafío. Pero una propuesta con estas características requeriría de la apertura de un debate en el que participen de modo organizado los grupos afectados, incluyendo a los trabajadores de la salud, en el que se proponga un abordaje integral y sistémico, ya que existe una diversidad muy amplia de frentes y temas por los que transcurre la lucha por la defensa de la salud. Por supuesto, la plataforma base de la reorganización de los servicios tendría que contemplar a la seguridad social como punto de partida.

Bibliografía

Aguilera, N. (2016), "El futuro del sistema de salud en México", [Internet] *Animal Político,* Disponible en, http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-mexico-como-vamos/2017/07/11/futuro-del-sistema-salud-mexico/.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, (2009), *Informe sobre el desarrollo mundial*.

Cruz-Martínez, A. (2017a), "Terminarán las compras inerciales en el IMSS", anuncia Mikel Arriola [internet] *La jornada,* Disponible en, http://www.jornada.unam.mx/2017/03/30/sociedad/040n2soc.

Cruz-Martínez, A. (2017b), "Anuncia el Seguro Social la mayor compra de fármacos en México" [internet] *La jornada,* Disponible en, http://www.jornada.unam.mx/2017/08/16/ciencias/039n1soc._

Cruz-Martínez, A. & VARGAS, R. (2017), "La viabilidad del IMSS, garantizada hasta 2020", sostiene Mikel Arriola [internet] *La jornada,* Disponible en, http://jornada.unam.mx/2017/11/16/politica/006n2pol.

Comisión Nacional de Protección Social en Salud, CNPSS (2012), *Informe de Resultados 2011* (México D.F.: CNPSS).

Diario Oficial de la Federación (2004), "Ley General De Salud2, en *Diario Oficial de la Federación 2 de junio*.

Eibenschutz, C., Tamez, S. & Camacho, I. (2012), "La política sanitaria en México, desde la Medicina Social y la Salud Colectiva", en, *Derechos sociales y desarrollo incluyente,* Vol. 12, Colección, Análisis Estratégico para el Desarrollo, Ed. UNAM, México.

Encuesta Nacional De Salud y Nutrición *(2012), Ensanut*, disponible en <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>.

Encuesta Nacional De Salud y Nutrición (2016), *Ensanut,* disponibles en <http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf>.

García Romero, H. (2006), "La atención a la salud y la justicia distributiva", *Tesis de Doctorado en Bioética*, FFyL, UNAM, Mimeo.

Holzman R. y Jorgensen S. (2003), "Manejo social del riesgo, un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", *Rev Fac Nac de Salud Pública 2*(1), 73-106.

Instituto Mexicano Del Seguro Social (IMSS) (2014), *Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018*, IMSS, México.

Laurell, C. y Ortega, Ma. Elena (19919, "El proceso de privatización en salud, El caso de México", *Informe de consultoría preparado para el Programa de Desarrollo de Políticas de Salud de la Organización Panamericana de la Salud*, Washington, D.C.

Laurell, C. y Ortega, Ma. Elena, (2015), *Impacto del seguro popular en el sistema de salud mexicano* [Internet], Buenos Aires, CLACSO.

Laurell, C. y Ortega, Ma. Elena, 2017, "Programa Sectorial de Salud: la vuelta de tuerca mercantil", [Internet] *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/08/opinion/a03a1cie>.

Londoño, J L. y J., Frenk (1997), "Structured pluralism, towards an innovative model for health system reform in Latin America" *Health Policy* 41, 1–36.

López-Arellano, O. y Jarrillo-Soto, E. (2016), "¿Hacia dónde debe ir el sistema de salud en México?, una perspectiva desde el derecho a la salud"/ Is there a way forward for the Mexican healthcare system?" *A human rights perspective, Medicina Social, 10*(1), 1-13.

Moreno, P; Tamez, S. y Ortiz, C. (2003), "La seguridad social en México", En *La situación del trabajo en México, 2003,* compilado por Enrique de la Garza y Carlos Salas, 227-249, México, Plaza y Valdés.

Peña-Nieto, E. (2017), *Quinto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República Mexicana.

Ramírez, R. (2010), "Seguro Popular de Salud y Atención a la Infancia en el Tercer Nivel, Relaciones entre política y prácticas", Tesis de Maestría en Medicina Social, México, UAM-X.

Secretaria de Salud (SSa), *Programa Nacional de Salud 2001-2006*, México D.F, SS; 2001.

Secretaria de Salud (SSa) (20013-2018), México D.F., SS; 2013.

Soberón G. (2001), "La participación del sector privado", en, *La reforma de la salud en México*, México, D.F., FUNSALUD, p. 43-55.

Tamez, S., Eibenschutz, C., Zafra, X. y Ramírez, R. (2016), "La articulación público-privada en la producción de vacunas en México", *Saúde em Debate*, *40*, 9-21.

Tamez, S. y Valle RI. (2005), "Desigualdad social y reforma neoliberal en salud", *Revista Mexicana de Sociología*, 67(2), 321-356.

Equidad en el acceso a los servicios de salud en México: un enfoque institucional

Francisco Aguilar Bustamante*
Raúl E. Molina Salazar**

En este capítulo se hace un análisis de la cobertura integral y equidad en el acceso a los servicios de salud en México. El análisis se aborda desde el enfoque de las instituciones de North, el arreglo institucional y sus efectos sobre el problema del acceso a los servicios de salud. Asimismo, se procura abordar el fenómeno desde el enfoque de la justicia de Rawls y del enfoque de bienestar de Sen para proponer un marco institucional inclusivo que permita elevar el nivel de salud poblacional derivado del problema del acceso a la salud. Para el caso de México se trata de comprender cómo operan los factores institucionales que hacen que aún exista una alta proporción de población con un acceso limitado a los servicios de salud adecuados.

Antecedentes

El descenso en la tasa de mortalidad infantil de 45.1 por 1,000 nacimientos en 1950 a 14.2 en 2010, así como el aumento en la esperanza de vida de 45.1 años en 1950 a 75.4 en 2010, son un reflejo de las mejores condiciones de vida de la población en México. De acuerdo al artículo 4° de la Constitución mexicana se establece como un derecho fundamental la protección a la salud, y más explícitamente se considera que toda persona por ser mexicana tiene derecho a la salud. Sin embargo, aún se encuentran enormes diferencias en cómo se accede a los servicios de salud entre grupos sociales y entre el medio urbano y rural. El Coneval estima que en la segunda década de este milenio 25.3 millones de personas presentan carencias en el acceso

* Universidad Cristóbal Colón, Veracruz.
** UAM-Iztapalapa, Ciudad de México.

a los servicios de salud (Coneval, 2015:34). La mortalidad materna es un evento que se puede prevenir con un manejo adecuado y oportuno, pues el estado del arte permite solucionar la mayor parte de los problemas médicos con gran eficacia. El Coneval señala que la razón de mortalidad materna (RMM) en México de la población adscrita al IMSS tiene una RMM siete veces menor a la de la población sin seguridad social. La tasa de mortalidad infantil de menores de cinco años de México es 4.42 veces más elevada que la de Costa Rica.

La respuesta de la sociedad mexicana para mejorar el nivel poblacional se ha plasmado a través de tres reformas constitucionales, pero éstas han quedado limitadas en sus alcances y la cobertura universal con servicios de salud adecuados está lejos de obtenerse. La primera reforma aconteció en 1943 con la creación de dos instituciones fundamentales para la atención a la salud de la población: la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El objetivo de la SSA fue integrar al enfoque de saneamiento con los nuevos servicios para la población abierta o sin seguridad social (Knaul, 2013:209-210; Ugalde, 2008:28); en el caso del IMSS se planteó ofrecer los avances de la medicina moderna a la población derechohabiente del instituto. Tal reforma no tuvo el alcance esperado debido a una coyuntura social que resaltaba la presencia de una población en extrema pobreza con altos índices de marginación y que, por su condición histórica estructural, era incapaz de insertarse en la formalidad laboral en las ciudades, con sus actividades de servicios, pero sobre todo industriales (Todaro, 1970). En este sentido, desde la década de 1950 y acorde con la visión desarrollista de la época, la estructura de la sociedad mexicana estaba formada tanto por el México ladino como por uno indígena, o bien, una sociedad que participaba y otra que no participaba de los beneficios de la modernidad (González, 1964:89).

Esta situación, ya patente a mediados del siglo pasado, sigue vigente, sin visos de dar una solución permanente para reducir la exclusión social en el país y con la característica de que antes era vista sólo como un fenómeno de la migración del campo a la ciudad, pero ahora se ha convertido en un fenómeno palpable en las urbes del país. Por lo tanto, la visión de salud que se manejó en aquella época, basada en el conocimiento científico como uno de los instrumentos para solucionar la pobreza, no resolvió este problema ni amplió su cobertura en salud. En consecuencia, el sistema de salud no hizo explícita la garantía al acceso a una salud universal; es decir, no se consideró a la salud como derecho universal, hecho que agravó la exclusión social en esta sociedad dual. Desde su origen, la manera en que se atendieron las necesidades de salud fue bajo el establecimiento de dos sistemas públicos paralelos de salud: la seguridad social del IMSS y Pemex; después, en 1959,

se sumarían el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Asistencia Pública, a cargo de la Secretaría de Salubridad, que además sigue manteniendo la misma estructura sin modificar su esquema a pesar de cambios demográficos y epidemiológicos. La forma en que fueron desarrollados estos dos sistemas de salud se debe a la presencia de una sociedad dual de aquellos años, donde el crecimiento económico era insuficiente debido a la ineficaz absorción de recursos de manera productiva en nuestro país y, en particular, del capital humano en el mercado laboral, producto de acuerdos institucionales y sociales que subsisten, puesto que estos arreglos son excluyentes en nuestro país. En este sentido, la evidencia en materia de rezago social contrasta con el discurso de inclusión social que manejaron todos los gobiernos posrevolucionarios del siglo pasado y durante la transición democrática del presente siglo hasta nuestros días.

En este tenor, el acceso efectivo a la salud era para la gente que tenía un empleo formal o que trabajaba para el Estado, y se reconocía legalmente en función del mercado laboral. El derecho a la seguridad social, el cual era una contribución tripartita (patrón-empleado-Estado), garantizaba el funcionamiento de estos institutos de salud. Las personas podían acceder a los servicios de salud porque eran reconocidos legalmente al formar parte de la plantilla laboral del gobierno o de una empresa formal, y porque además tenían la capacidad de sufragar los costos de los servicios en salud a través de sus contribuciones. No obstante, la forma en que se concebía la salud permitió que fuera un instrumento de negociación y clientelismo para la permanencia del grupo que estaba en el poder y que además, el derecho a la salud fuera considerado bajo la forma de segmentación de mercados reconocidos por el gobierno y la población beneficiara de este esquema social, por lo que nuevamente se excluyó parte de la población.

Por otro lado, el sector de seguridad social se postuló con la misión de dar acceso a la medicina más moderna a los trabajadores (González y Scott, 2010:217). En este contexto, la seguridad social es vista desde el punto de vista cientificista y, consecuentemente, como un modelo aislado. Pero derivado de un desigual reparto de los beneficios del lento crecimiento económico —el cual se refleja en un funcionamiento excluyente del sistema de salud, que era reflejo de cómo se había construido la organización política corporativizada del país, aunado a un alto componente multiétnico del país— el sistema de salud presentó deficiencias en su cobertura. Con el fin de atenuar estas deficiencias y ampliar la cobertura hacia la población que no participaba del sistema de salud, en 1976 se creó el IMSS-COPLAMAR (Ugalde, 2008:29), el cual se enfocó en ofrecer la cobertura a los campesinos organizados en los ejidos, aunque la razón de dicha cobertura obedeció a una reacción de descontento social más que a una voluntad de alcanzar la

cobertura nacional ofrecida por el gobierno. Por su parte, el funcionamiento del programa IMSS-COPLAMAR fue financiado con fondos ordinarios del IMSS y sin contribución alguna de los campesinos. De ahí que la falta de ingresos fiscales y voluntad de las autoridades por ofrecer servicios de calidad obligaron a que este esquema fuera suspendido más adelante. Su cierre se debió a la falta de solvencia financiera... Así, la escasez de financiamiento destinado para prestar servicios básicos en salud, tanto para la población legalmente reconocida por el Estado como a muchos otros hogares que no tenían seguridad social, hizo que se vieran obligados a contratar atención médica a través de servicios privados. Entonces, factores como la falta de recursos económicos, la burocracia, así como la falta de coordinación entre el Estado y los institutos de salud, como el IMSS, privaron de servicios básicos a la población; por lo tanto, los responsables de la salud nuevamente plantearon otra reforma a fin de solucionar tales defectos.

Así, en el año 1983 se llevó a cabo la segunda reforma con la característica de que se decreta a la salud como derecho constitucional, además de que se concibe un Sistema Nacional de Salud para lograrlo, en donde se propuso como entidad rectora para alcanzar dicho compromiso a la Secretaría de Salud. En esta reforma se trasfieren responsabilidades ejecutivas a los gobiernos estatales por medio de una descentralización; sin embargo, tal reforma no modificó la estructura fundamental puesto que no resolvía los problemas relacionados con la salud de toda la población (González y Scott, 2010:220). Nuevamente, la situación económica que atravesaba el país debido a la severa reducción del crecimiento económico dificultaba su financiamiento y viabilidad, así como su enfoque de cumplir las necesidades en salud de la población al final resultó trunco. El problema de financiamiento se le trató de resolver con fondos provenientes del Banco Mundial; así, la Secretaría de Salud impulsó el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) con el propósito de llevar salud a la población sin servicios, sobre todo a zonas rurales con mayores barreras de acceso a los servicios (González y Scott, 2010:220).

En el año 2000, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó su informe mundial de salud, donde se propuso por vez primera la equidad de las contribuciones financieras como uno de los objetivos centrales del sistema de salud, junto con el mejoramiento de los niveles de salud y proporcionar trato digno a los pacientes. Bajo esta concepción de la OMS, el gobierno realizó la tercera reforma en 2003 y ya con un crecimiento económico débil le fue incapaz de absorber las necesidades del crecimiento poblacional. Con ella centró la capacidad de respuesta en las necesidades de la salud, y promovía reducir la desigualdad en la distribución de los gastos y del gasto catastrófico que aumentaba considerablemente en la población mexicana. Para

lograrlo se formuló la política del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), con base en una enmienda al Artículo 4° Constitucional, y se estableció el programa del Seguro Popular como brazo operativo (Gómez y Ortiz, 2004:585).

En suma, el sistema de salud, concebido como un modelo reduccionista y enfocado en función del mercado laboral, tuvo como consecuencia que las reformas hechas para el sistema no lo impactaran significativamente, sino que sólo fueran soluciones de corto plazo al problema de su fragmentación y su divergencia en una sociedad dual. Derivado, además, de su marco institucional, los objetivos que planteó el sistema, tales como ofrecer servicios de calidad, acceso a toda la población, medicamentos para todos, detección oportuna de las enfermedades, no fueron alcanzados. Por lo tanto, las reformas llevadas a cabo en el Sistema de Salud no fueron profundas, sino de forma y no de fondo, puesto que no permitió una cobertura general y, por lo tanto, este derecho aún está restringido al obedecer a la estructura del mercado laboral marcado por un carácter dual y excluyente de un México que puede participar, y del otro que no lo hace. Asimismo, la política económica del Estado y el marco institucional económico que emerge de ella no permiten la inclusión social en la generación de riqueza y, con ello, ha sido incapaz de incorporar a todos los actores de la sociedad en la participación del desarrollo económico. En cambio, lo que ha propiciado este arreglo institucional es un bajo desempeño económico y, como consecuencia, que no se creen ni se ofrezcan las mismas oportunidades de participación e inclusión para un esquema de seguridad equitativo. En este contexto, el sistema de salud, más allá de estar concebido como un sistema reduccionista, altamente tecnificado y enfocado a solucionar los problemas de salud con la ayuda de las ciencias de la salud, en la actualidad presenta una inestabilidad para solucionar el problema de la demanda ante las nuevas enfermedades. Tal es el caso de la diabetes en todas sus formas, ya que esta enfermedad no es exclusivamente de la gente pobre, sino que ataca también a la gente con mejores ingresos. En este tenor, las enfermedades no distinguen raza, sexo o condición social, pero evitarlas es un derecho, pues toda la población, independientemente de su nivel socioeconómico, debe ejercer el derecho al acceso a los servicios de salud, como lo estipula el artículo cuarto de la Constitución mexicana.

El acceso a los servicios de salud en el marco jurídico-institucional en México

El crecimiento económico de un país está relacionado con altas tasas de productividad, atracción de inversión extranjera y la infraestructura que se

posea, entre otros factores. El crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo económico; éste es más amplio y abarca otros indicadores que miden la calidad de vida de las personas, el bienestar, y refleja la forma de evitar la muerte prematura a causa de alguna enfermedad. El bienestar en salud consiste en que las personas logren obtener una adecuada calidad en salud; en ese sentido, las instituciones deben ser el mecanismo para garantizar el aumento de la calidad de vida, en el caso particular, el acceso a servicios de salud o elevar el índice de desarrollo humano.

No obstante, la productividad de la economía mexicana es dispareja, pues presenta una dicotomía: por un lado, se tiene un México moderno que avanza con una alta velocidad. Este sector está conformado por la industria de los automóviles de última generación y de la industria aeroespacial, donde estas fábricas multinacionales compiten a nivel mundial y a su vez demandan capital humano especializado. En contraste, se tiene otro México que está muy retrasado tecnológicamente, con gente y empresas de baja productividad, que muchas de las veces operan en la informalidad y cuya productividad es baja (McKinsey Global Institute, 2014:1). Esta dualidad ha propiciado que el crecimiento económico no sea estable y que se aprecien direcciones opuestas. La dualidad económica impregna la vida económica de las personas, influye en el rendimiento de los sectores económicos y determina la trayectoria de las políticas públicas y, por ende, de la vida de la población dependiendo del México en que estén insertos.

La dualidad económica de México ha aumentado la brecha entre aquellos que tienen más oportunidades económico-sociales y aquellos a los que se les han negado. Desde esta perspectiva podría argumentarse que sí es el Estado moderno el que ha adoptado esta economía dual a través de sus instituciones públicas vigentes, las cuales no permiten el buen funcionamiento del mercado o es su estructura social que no se ha adaptado a la dinámica de la economía global. Lo que es un hecho es que estas instituciones públicas no son el lubricante adecuado para que se dé el libre funcionamiento del mercado, además, dichas instituciones permiten que el Estado tolere y evada su responsabilidad ante su falta de eficacia de sus políticas públicas, la creciente corrupción, el crimen organizado y las injusticias sociales que debido a la falta de recursos económicos derivado de la dicotomía dual no le permite hacerles frente, dado que representan altos costos políticos y económicos.

Ahora bien, las instituciones económicas pueden generar un ambiente de coordinación y cooperación, aunque también pueden ser fuente de desacuerdos y fricciones sociales cuando se negocia entre los agentes en el intercambio o cuando se toman decisiones de forma individual como colectivamente. Las reglas elaboradas desde las tres reformas en salud no permi-

tieron la cooperación ni la coordinación entre instituciones públicas en salud de manera eficiente. La falta de arreglos institucionales donde se incluya a toda la población en las actividades productivas, así como la falta de intercambio de información, que es costoso, no permite tener un sistema robusto e inclusivo que cubra las necesidades relacionadas con la salud. El intercambio de información es elemental para que estas instituciones en salud puedan funcionar de manera eficiente.

Las instituciones como garantes de las reglas del juego y el diseño de un marco legal eficiente, el cual le corresponde a la Constitución, además de establecer la estructura y las reglas generales de la operación del Estado, definen los derechos de propiedad, así como los mecanismos para protegerlos (Katz,1999:39). En esta línea, el papel del gobierno en el mercado de salud no ha sido suficiente, ya que el conjunto de leyes y reglamentos no han contribuido a su eficiencia. De tal forma que el conjunto de preceptos generales, básicos y permanentes del sistema en salud no garantiza el ofrecimiento de una cobertura generalizada. Además, las normas internas en el sistema de salud no convergen en garantizar el acceso al derecho a la salud de manera equitativa; sin embargo, el limitado acceso se debe no sólo a la ineficiencia en el uso de los recursos económicos, que dependen de la estrategia emprendida por los administradores del sistema, sino también a la propia organización del sistema en su conjunto como de los ingresos que se generan en el México dual.

El derecho a la salud está asentado en la legislación mexicana cuando contempla que todo mexicano, hombre o mujer, es igual ante la ley, posee el derecho a tener una vivienda justa, un empleo, derecho a salud. De acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución" (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2013:8). La ley considera que toda persona por el hecho de ser ciudadano mexicano tiene derecho a la salud sin limitaciones. Por lo tanto, el acceso a servicios de salud es un derecho y el marco jurídico hace valer tal derecho; el problema es que la misma ley define las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Por otra parte, al existir una insuficiencia en recursos económicos, capital humano especializado, así como información incompleta y falta de coordinación entre el sistema de salud y los actores privados, no es posible reducir las desigualdades, inequidades ni la ineficiencia del sistema. La equidad de acceso en salud significa que todas las personas puedan obtener oportunamente servicios de

salud, adecuados en cantidad y calidad, para responder a sus necesidades en ese ámbito, independientemente de su capacidad de pago o condición social (Frensz *et al.*, 2013:6). De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución se dice que: "La seguridad social se organizará de acuerdo a las siguientes bases mínimas: cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley" (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2013:101). La ley anterior sólo contempla a los trabajadores que son empleados del Estado o los que tienen un empleo formal, así como también abarca a su familia, pues estos gozan del mismo derecho; la otra parte de la población que no cuenta con este tipo de trabajo, se le excluye. Esta seguridad social da certidumbre al trabajador, puesto que cubre los costos asociados a enfermedades como un alto grado de complejidad, como de aquellas enfermedades no profesionales que disminuyen el estado de salud de la persona. Además, esta seguridad social lo cubre respecto a enfermedades durante su vejez. El derecho a un seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, da certidumbre al trabajador ante los ciclos económicos del país; sin embargo, esos beneficios pueden ser mermados debido un bajo crecimiento económico derivado de la falta de incentivos económicos en el que las empresas productivas puedan participar.

En los casos de los artículos 4 y 123 de la Constitución mexicana, se promueven de una manera distinta el derecho a la salud. Esos preceptos ponen restricciones y formas de acceder al servicio de salud de acuerdo con los diferentes grupos de la sociedad porque existe una notable desigualdad en el poder de los agentes para influir en el diseño, instrumentación, administración, vigilancia y cumplimiento de las instituciones (IMSS, ISSSTE, Semar, Pemex), provocando desigualdad, injusticia e inequidad. El problema no se ha resuelto de fondo, sólo de forma, en tanto que el acceso a los servicios de salud o recibir asistencia médica radica en la población objetivo, es decir, si las personas pertenecen a la economía formal o están en la informalidad, si es reconocida legalmente por su actividad. De tal manera que este último sector de la población no tiene un esquema de aseguramiento, por lo que se le ha propuesto un sistema alterno llamado Seguro Popular, con un elevado presupuesto, pero éste tiene una cobertura y paquete limitado (Laurell, 2013:14).

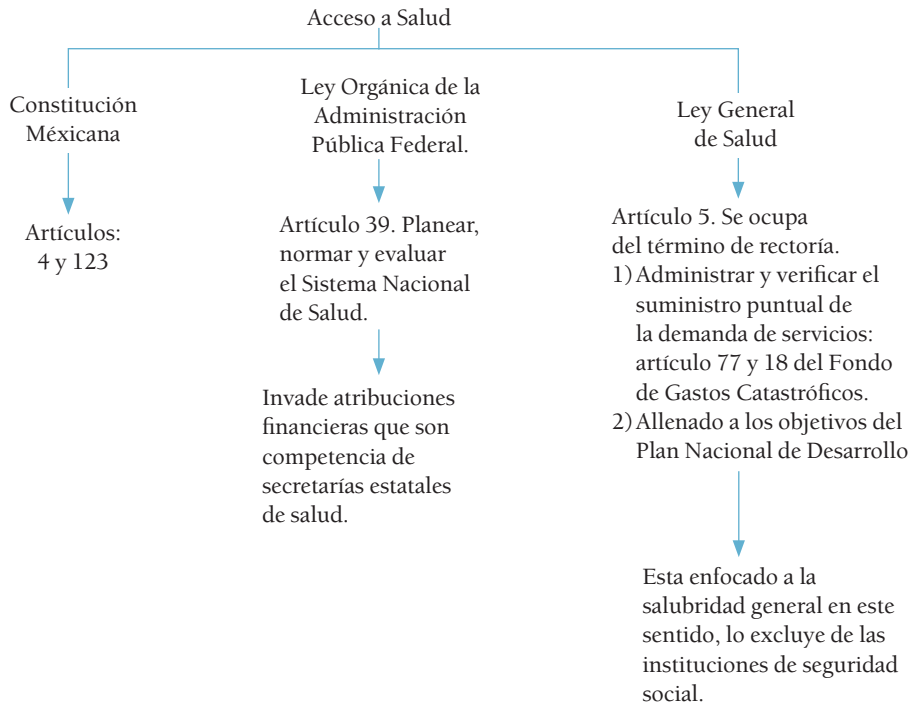
En este contexto, la incapacidad de absorción de la población activa en edad de trabajar y las reglas establecidas dejaban fuera de los servicios de salud a diferentes grupos, y bajo esta premisa se reformó la Ley General de Salud. La reforma adicional a la Ley General de Salud (2003), en su artículo 77 bis, garantiza que todos los mexicanos tienen derecho a ser considera-

dos en el Sistema de Protección Social en Salud, sin importar su condición social. El Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médicos quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud mediante la combinación de intervenciones de promoción de salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas ética profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención; así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención (Ley General de Salud, 2003:35). La reforma al artículo anterior muestra que todos los mexicanos tienen el derecho a ser considerados en el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) sin importar su condición social y sin discriminación de los servicios médicos. Si estas leyes garantizan el derecho a la salud, ¿por qué entonces se observan inequidades en el sistema de salud?, ¿cómo es que el marco institucional influye y promueve estas inequidades? Al revisarlo, se muestra que el sistema está sujeto a la forma en cómo se encuentra estructurado, la forma de financiamiento y la manera en que acceden los distintos grupos derivada de su nivel de ingresos a las instituciones encargadas de brindar la atención médica de acuerdo con la formalidad o informalidad laboral. Como se ha venido mencionando, el arreglo institucional no permite que el acceso a salud sea efectivo. Puede estar escrito que el Estado garantiza de manera efectiva el servicio pero en la práctica el mismo arreglo de normas propicia que haya inequidad en salud, con lo que restringe a la población a ejercer el derecho a salud. Por lo tanto, hay una creciente exclusión y se sigue privilegiando sólo al sector formal y dejando fuera a los trabajadores informales, a los campesinos, así como a las personas que viven en regiones rurales.

La creación del IMSS y el ISSSTE como instituciones que ofrecen seguridad social para aquellas personas que están en el sector formal, fue influenciada por la visión de Bismark, su financiamiento está basado en una forma tripartita entre: trabajador, empresario y gobierno. En contraste, para aquellos que no tienen ningún tipo de seguro público se creó el Seguro Popular, que fue destinado a las personas no asalariadas, trabajadores independientes y personas incapacitadas que tienen un empleo informal.

El Seguro Popular presenta las siguientes características, donde la solidaridad y la corresponsabilidad del gobierno y de las familias están dadas de la siguiente forma:

CUADRO 1
ACCESO A SALUD, LEY GENERAL DE SALUD, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN, PÚBLICA FEDERAL: ARTÍCULOS 4 Y 123, ARTÍCULO 39



FUENTE: elaboración propia con base en Ibarra 2013.

a) Cuota social que el gobierno federal aporta por cada persona afiliada al Seguro Popular y que para el 2012 era de 880.19 pesos.
b) Aportaciones solidarias que el gobierno federal y las entidades federativas aportan por persona beneficiaria, y que para los estados equivale a la mitad de la cuota social. La aportación solidaria federal representa al menos 1.5 veces el monto de la cuota social, y a su vez se distribuye entre los estados mediante una fórmula que considera el número de personas afiliadas, las necesidades de salud, el esfuerzo estatal y el desempeño.
c) Cuota familiar que los beneficiarios pagan en forma anual, anticipada y progresiva, determinada con base en las condiciones socioeconómicas de la familia ubicadas en un estrato de ingreso (deciles). En términos estrictamente jurídicos, las familias ubicadas en los dos deciles más bajos no cubren esta cuota perteneciendo al régimen no contributivo (Funsalud, 2012:18)

Derivado de lo anterior, en cierta manera hay una solidaridad y corresponsabilidad del gobierno y de las familias. En el inciso a, el gobierno federal trata de cumplir con el principio de universalidad de acceso a la seguridad social para todos los mexicanos. En el inciso b hay una solidaridad entre el gobierno federal y las entidades federativas. En el inciso c el pago realizado por las familias no debe rebasar la capacidad de pago, se trata de ser justo con la cuota, el problema es decidir qué es ser justo con el pago. En el Seguro Popular, las familias que están en los deciles más bajos no realizan aportaciones financieras, pero su afiliación está condicionada a su participación en actividades de promoción de la salud, por lo que existe una exclusión, y la falta de información no fomenta la toma de decisiones certeras para el cuidado de la salud de las personas de escasos recursos. En los otros deciles de ingresos las familias aportan una proporción del 5% fija.

En suma, el nivel de vida de las personas es el reflejo, de cierta manera, de su buen estado de salud, de su funcionamiento fisiológico, pero también de dos factores: el modelo de salud y de las condiciones de vida de la sociedad. No obstante, el derecho a la salud social es un derecho humano, por lo que el Estado es el garante de procurar la protección de tal derecho. El Estado, al crear el modelo de salud para su población, sufre cambios a través del tiempo; al ocurrir estos cambios, el modelo de salud consecuentemente lo conlleva a realizar distintas evaluaciones con la finalidad de analizar su evolución y su factibilidad, así como su adaptabilidad a través del tiempo, para lo que fue creado. Estos cambios son tanto internos como externos e incluyen las normas que le permitan su funcionamiento administrativo, así como tener una mayor cobertura y eficiencia, primero como modelo inmerso en el sistema de salud, el cual refleje su impacto y viabilidad en su espacio, como también de los insumos que le permitan su funcionamiento. Con ello podría contribuir de una manera adecuada a la salud en las personas permitiéndoles incrementar su productividad en la actividad que desempeñen, pero, sobre todo, mejorar su libertad para elegir la vida que desea dentro de su sociedad.

El marco institucional y el acceso a la salud en México

El marco jurídico confirma el funcionamiento de cualquier sistema económico-político (capitalista, comunista, socialista, etc.), no obstante, el concepto aún es insuficiente cuando no tiene incorporada a la equidad. La igualdad ha sido considerada como esencia de justicia, y la ley sin equidad no tiene alma. La igualdad de condiciones y de oportunidades permite que los individuos puedan ejercer lo que les guste, apegados a las reglas de su sociedad.

El negar su derecho universal de salud, derivado de las normas de forma que excluyen de manera legal a gran parte de la población que constituyen un Estado, evidencia que éste sólo busca el control y dominación social, que paradójicamente se reviste de legalidad pero no alcanza el rango de legitimidad.

El fondo de las normas es el logro del derecho a la salud y no sólo la posibilidad de obtenerla escrita de manera limitada en la normatividad institucional vigente. El valor de la vida es el máximo valor y la felicidad del ser humano está asentada en sus realizaciones dentro de su sociedad, y la salud es parte fundamental de esta felicidad. Sin una adecuada salud el individuo ve mermada su capacidad de funcionamiento, tanto intelectual como física, los cuales restringen su capacidad y el ejercicio de su libertad en la sociedad a la que pertenece.

En un contexto de igualdad, los niños como las niñas no deben ser tratados con el mismo rigor que las personas adultas, así que el principio de igualdad mantiene cierta desigualdad, pero si el interés es buscar el mejor orden y que este orden tenga un marco jurídico que garantice la certidumbre de las instituciones y de las personas en salud, se vuelve difícil de encontrar. Al respecto, la pregunta pertinente es: ¿qué marco jurídico mantiene las diferencias de las personas y cuáles no? El arreglo institucional de los derechos humanos permite legitimar el derecho a la salud, así como el derecho a la vida y al acceso a los servicios de forma equitativa. Por otra parte, el sistema de salud de México en cierta manera ha permitido elevar la esperanza de vida a través de la ciencia médica; no obstante, ante el crecimiento poblacional y el incremento de las enfermedades crónicas degenerativas, se vuelve inviable, exclusivo, con incentivos perversos: un arreglo institucional en el que veladamente se permite y valida que muchas personas no mueran dignamente.

En el marco de la salud en México, las preguntas que se tendrían que plantear para ser más justos y equitativos con las personas serían: ¿qué reformas internas se necesitan para hacer un sistema de salud menos injusto?, ¿son las reformas a las leyes de la Constitución, en lo referente a la salud, las que provocan injusticias en el acceso a salud para los mexicanos?, ¿qué marco legal y fiscal permite obtener una recaudación equitativa y eficaz para financiar el sistema de salud? El Estado podría proporcionar una respuesta desde el punto de referencia de lo que él considera justo, a través de una elección de instituciones perfectas que emplearía para dar solución al problema de injusticia en salud. No obstante, una institución, por más justa que sea, comete injusticias y el derecho al acceso a la salud con equidad no se concreta. La implementación de la legislación de los principios de la salud en una ley para regular y velar por los intereses solamente de las personas que tengan un empleo formal, es desviarse de los principios básicos

de la justicia sin importar que ésta tenga que incorporar principios de imparcialidad y equidad dentro de las instituciones de salud. El interés está centrado en la fragmentación del mercado laboral, y la realización al derecho y acceso de la salud está en función de la oportunidad de acceso en el sistema de producción en el país. En este sentido, los planes racionales de igualdad y equidad han de estar enfocados en el interés de las personas que buscan una mejor salud en las instituciones, pero éstas tienen que ser socialmente deseables, viables y eficaces.

Las normas, o varias de ellas, pueden ser injustas sin que la institución lo sea, pero éstas se adoptan de acuerdo con el objetivo que se plantee. Es decir, en el sistema mexicano del derecho al acceso a salud, a través de las instituciones de las que el trabajador optó por su afiliación (ya sea el IMSS o el ISSSTE) puede hacer uso de la atención primaria, secundaria y terciaria; sin embargo, ante una falta de financiamiento las reglas de acceso de atención cambian debido a que el Estado crea paquetes que permiten cubrir sólo la parte menos costosa; mientras que los de alta especialidad se deja al mercado. Ahora bien, ¿qué sucede cuando el miembro que lleva el sustento a la casa fallece o si la gente se queda sin trabajo y no está afiliado a estas instituciones? El Estado se hace cargo de las personas de los decesos afiliadas a las instituciones de salud, la otra parte se queda a la deriva de las fuerzas del mercado en materia de salud.

Las reglas que en un principio consideraban acceso general para este grupo de personas, ahora lo fragmentan mediante esquemas de financiamiento, y este nuevo cambio deja fuera del sistema de salud a toda aquella persona que no tiene forma de sufragar los costos asociados a una enfermedad que requiere atención especializada, o simplemente de acuerdo con la estructura de mercado laboral, el cual es injusto porque todos pagan impuestos, ya sea de forma legal o informal. Tal vez no es injusta la institución en salud, pero sus normas internas y las creadas por el gobierno sí lo son. Las reglas son las que limitan nuestro comportamiento y estructuran las condiciones de un sistema justo o injusto. Esta percepción está condicionada a los costos de transacción, a su eficiencia, pero tampoco es eficaz. El cumplimiento de un marco institucional a través del tiempo y el espacio tiene que analizarse desde un cambio incremental de las mismas y de su estabilidad en la sociedad. Ahora bien, un cambio institucional nos direcciona a un sistema más o menos justo debido al cumplimiento obligatorio y del consenso respecto a la toma de decisión de la sociedad. El reto es generar una combinación de instituciones que reduzcan y promuevan la justicia, así como también promuevan las capacidades de las personas para que puedan ser incluidas en el mercado laboral, salgan de la pobreza y con ello obten-

gan una mejor calidad de vida reflejada en su salud, es decir, crear un círculo virtuoso entre trabajo, productividad, aportaciones y salud.

La historia ha mostrado que ninguna sociedad es perfecta y su evolución se debe a procesos sociales en la lucha por hacer más factible su bienestar, pero mantiene reglas de conducta que han de cumplir sus integrantes. Sin embargo, éstas han de garantizar la libertad del individuo y a su vez que la combinación de las mismas garantice la no dualidad de su funcionamiento. El resultado es lograr un incremento en la calidad de vida reflejada en una buena salud del individuo; en otras palabras, que el individuo no sólo tenga la posibilidad, sino que consiga tener una adecuada salud y, como consecuencia, ser o hacer que le convenga dentro de la sociedad (Sen, 2010). El esquema institucional actual no es ni justo ni equitativo, ya que no se diseñó de una forma adecuada ni bajo instituciones inclusivas; por lo tanto, el esquema de cómo afiliar al sistema de salud a la población en su conjunto con un paquete universal está fragmentado, dado que actualmente existen diferencias entre ellos. Y desde la institucionalidad fiscal, ni el sistema de recaudación ni las empresas contribuyentes con sus trabajadores cautivos están dispuestos a cooperar en el financiamiento de la seguridad social. Asimismo, tanto las empresas formales como los trabajadores informales tienden a evadir su responsabilidad fiscal para el financiamiento de la seguridad social, ya que el sector formal considera a los agentes informales como gorrones (Olson,1965:146), es decir, estas empresas informales no tienen los suficientes incentivos selectivos para que puedan operar de manera formal y aportar al sistema de financiamiento en salud, pero sí tienen incentivos perversos para operar de esta manera, el marco institucional lo permite.

El círculo vicioso en que los gastos sociales no son productivos, que contrarrestan las inversiones en actividades generadoras de empleo son discutibles; al contrario, el gasto en la protección social aumenta las capacidades de las personas, además, los trabajadores no eligen trabajar en la informalidad, sino que es su única opción (Cechinni, 2013:2). Por otra parte, los programas de asistencia a los que recurren las personas a falta de empleo afectan la productividad, pero no es porque no quieran salir de la trampa en la que se encuentran, sino que carecen de oportunidades reales para trabajar o no tienen las destrezas requeridas por los empleadores, que son producto del círculo vicioso de la desigualdad. Algunos no pueden encontrar trabajo porque simplemente no lo hay (Goodin, 2000:190-191). No obstante, requieren de información para encontrar el trabajo adecuado de acuerdo con sus capacidades. Además, el desempleado necesita información para encontrar trabajo, tiene un costo por obtenerla, pero sin ingresos sus opciones se reducen para salir de la situación en la que se encuentra.

Por otra parte, el ser humano se enfrenta ante un ciclo de vida, es decir, la edad es una restricción para ingresar al mercado laboral y para algunas empresas ya no es opción contratar a personas con determinada edad. En este sentido, las personas que se encuentran en esta situación, es porque sus probabilidades de encontrar trabajo son nulas, además que el afirmar que hayan elegido o decidido depender de las prestaciones públicas, que además ni siquiera hay los recursos fiscales para ello, y no de propio esfuerzo para mantenerse con vida, no es aceptado. Entonces, da la impresión de que al parecer sólo algunas personas desean que se dependa de amigos, y en última instancia del hogar, mientras que es moralmente inadmisible que se dependa de la ayuda pública (Goodin, 2000:190-191). Argumentar que las personas tienen que hacerse cargo de sí mismas es válido, pero esto puede pasar si y sólo si hay suficientes trabajos bien remunerados para que puedan cubrir tanto las necesidades propias como las de sus hogares (Goodin, 2000:138). En el México dual no se generan los suficientes empleos ni hay el crecimiento económico inclusivo para ello; lo que sí hay es un ejército de reserva, y con la flexibilización del mercado, es difícil encontrar un trabajo estable y bien remunerado. No obstante, las instituciones económicas y públicas extractivas que operan en México tienen como función crear programas sociales y económicos que permitan la captura de la población en situación precaria como instrumento clientelar, es decir, es un mecanismo de control político, ya que los recursos que otorgan son de subsistencia y no de transformación personal o productiva en favor del receptor. Por el contrario, estos programas son un instrumento de la clase política en turno para su permanencia en el poder, como de los demás competidores.

Con el fin de enfrentar la discontinuidad laboral y seguir permitiendo el acceso a la salud con la evidencia, la flexibilización laboral, la fragmentación del mercado laboral y la fragmentación del Sistema de Salud, se implementó la medida administrativa de diversas estrategias de portabilidad de derecho a acceso a los servicios de salud y de su convergencia en un marco normativo. La portabilidad se definió como la atención médica de los beneficiaros de diversas instituciones en cualquier institución proveedora pública, gestionada mediante un padrón de beneficiaros, un expediente clínico electrónico interoperable y el desarrollo de herramientas de rectoría (Block *et al.*, 2012:311). La portabilidad tiene como finalidad que el trabajador tenga acceso al servicio independientemente de la institución de salud a la que se inscribió cuando ingresó al mercado laboral formal, pero este es sólo un escape de la incapacidad de una cobertura eficiente de cada una de las instituciones de salud. Sin embargo, esta portabilidad sólo es para los trabajadores formales y excluye legalmente a todos los trabajadores informales que produce el país. Además, se tiene que añadir que la vinculación de la se-

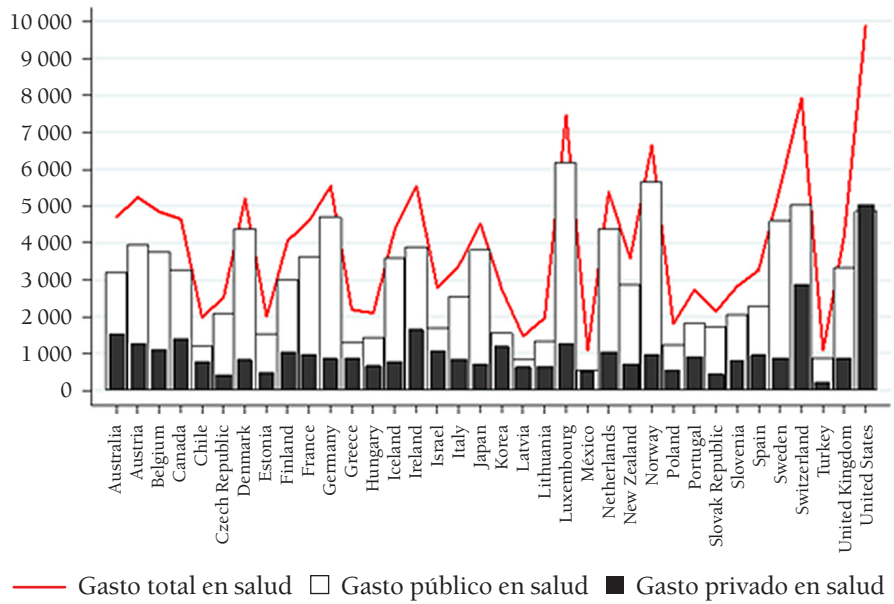
guridad social con el empleo no es estable. En este contexto, la portabilidad sólo resuelve parte del acceso a salud para las personas que están en el mercado formal de manera permanente, la otra parte de la población queda excluida. Por lo tanto, la preocupación es más que remedios de corto plazo, pues son vidas las que están en juego, entonces ¿cómo generar las condiciones para poder ofrecer acceso a salud tanto a los trabajadores del sector formal como a los del informal? Toda vez que el artículo constitucional ancla que la salud, como un derecho en virtud de calidad nacional, de persona, es un derecho universal de segunda generación y no de relación laboral como se establece en el artículo 123 constitucional. Entonces, de acuerdo con este último artículo, la salud está al amparo del derecho de seguridad social y del trabajo más que de los derechos generales de toda la población. Fuera de las instituciones de seguridad social, la provisión pública de servicios de salud se relaciona con la asistencia social para la protección de los grupos vulnerables que en un principio se pensó ingenuamente serían residuales y minoritarios (Chertorivski, 2012:4). Es decir, la falta de igualdad en el acceso a la salud a través de las instituciones creadas, pero sobre todo del reconocimiento como derecho humano a la salud, accionó que el sistema incurra en inequidad y exclusión social. Desde esta perspectiva, la inestabilidad del sistema tiene su origen en cómo fue concebido el marco institucional, pues éste ha ocasionado su débil integración como sistema de salud.

Para afrontar el financiamiento, en el sistema de salud hay que generar los recursos necesarios y suficientes para hacer frente a la demanda; esto implica aumentar la capacidad productora y productiva de los agentes económicos, de tal manera que sea posible gravar con equidad los recursos fiscales con los que ellos mismos van autofinanciar sus programas de retiro y salud. Para ello es necesario impulsar a la gente en la adquisición de habilidades y conocimiento, complementado con actitudes en educación y valores que creen cohesión social en vez de nacionalismos ramplones con fines políticos, por lo que es necesario invertir en capital humano capaz de autotransformar su vida, así como adquirir maquinaria y equipo que permita fortalecer la producción de la industria nacional; además, los verdaderos emprendedores, y no los actuales rentistas, han de estar comprometidos a innovar. En cuanto a este esquema de capitalización en habilidades humanas y físicas de nuestra sociedad, es necesario construir reglas del juego claras para que los agentes económicos tengan los incentivos para hacer suya la creación creativa y puedan tener mayor participación en el mercado local y una penetración competitiva de estos productos locales en mercados internacionales.

Como se desprende de la gráfica 1, la forma de financiamiento en el sector salud mexicano tiene un fuerte componente de bolsillo, a contraco-

rriente de lo que pasa en los países europeos. En México para la población sin adscripción a la seguridad social, el acceso a la salud depende de la capacidad financiera de su bolsillo en un país con elevados índices de pobreza. En Europa, la forma de financiamiento en el sector salud es un reflejo de los acuerdos sociales incluyentes que se adoptan en Europa, en dónde se considera a la salud como un bien público, y por lo tanto es un derecho al que todos los ciudadanos tienen acceso.

GRÁFICA 1
GASTO EN SALUD PÚBLICO Y PRIVADO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (2014)



FUENTE: elaboración propia con la Información de la OCDE: Health Statistics 2017, disponible en <www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>.

Otro factor importante es una recaudación fiscal equitativa para todos los agentes económicos que participan, ya sea en el sector formal o en el informal, aunque uno de los objetivos es disminuir la informalidad. Para ello es necesario un marco institucional transparente, competitivo e inclusivo, donde las instituciones inclusivas generen los incentivos para que los agentes tengan la confianza de realizar actividades formales, pero que, a su vez, con la generación de instituciones públicas, disminuyan los costos de transacción en que incurren los distintos agentes económicos. Así, el mismo North considera que una revolución económica describe tres cambios en un sistema económico: *1)* un cambio en el potencial productivo de la sociedad, que

es una consecuencia de, *2*) un cambio básico en el acervo cognoscitivo, el cual implica un, *3*) cambio básico en la organización (North, 1992:481-482). En este sentido, el crecimiento económico de México no sólo es un proceso que se refiera a más instalaciones, más máquinas o mejores personas con estudios, sino que éste debe ir asociado a una creación creativa generalizada, y las instituciones inclusivas son las que garantizan un desarrollo estable y sostenido; es decir, generan un proceso de continua transformación que permite al modelo económico avanzar, permitiendo de esta manera que haya mayores agentes económicos en la integración y generación de riqueza, mayor competitividad, integración en las cadenas de valor y mejor productividad de todas las industrias.

Por su parte, las instituciones son creadas por el ser humano, por lo que no hay institución o sistema que resulten perfectos para alcanzar un resultado óptimo, adecuado, en las condiciones en las que está ordenada una sociedad, sino que es más probable que se encuentre un second-best sujeto a la información, incentivos, compromisos y las reglas del juego de la política, así como a la influencia de la cultura (Caballero, 2011:36). En este sentido, lo que nos deben permitir las reglas del juego inclusivas es romper con el círculo vicioso de una mala condición de salud, una educación de mediocre calidad y actividades de baja productividad. Ello implica una recaudación fiscal deficiente, y consecuentemente que se tengan menos recursos para financiar el sistema de salud y el acceso a los servicios, reflejado en el restablecimiento del estado de salud de las personas.

Conclusiones

El capítulo se enfocó a estudiar las causas de la fragmentación del sistema de salud y cómo éste limita el acceso a la salud en función de la segmentación del mercado laboral derivado del arreglo institucional, el cual permiten su fragmentación y su inestabilidad en el México dual repercutiendo en la calidad de vida de las personas. Por otra parte, el derecho a la vida, la libertad y la salud son variables intrínsecas, no pueden ser analizadas de forma aislada. Bajo esta perspectiva, la libertad de elegir lo que valora la gente en la sociedad está en función de lo que permiten las instituciones pudiendo ser éstas de tipo extractivo o inclusivo. Por su parte, las reglas son reconocidas de forma legal dado que están escritas en la Carta Magna, aunque esto no necesariamente preserva la equidad, por lo tanto pierde legitimidad si no conserva la vida de los ciudadanos reflejada en la esperanza de vida, es decir, de los años vividos inmersos en las oportunidades que genera la economía.

La problemática de la fragmentación del sistema de salud desde la perspectiva de las instituciones económicas y públicas es una aportación alterna de cómo lo han analizado otros autores. En este sentido, las desigualdades del sistema de salud —mejor dicho, las inequidades que se desprenden del arreglo institucional— tienen como consecuencia la exclusión de las personas en la igualdad de oportunidades como de los logros, tanto de índole económica como social. El Estado incurre en injusticias e incrementa la desigualdad cuando les restringe el acceso a la salud a las personas en alguna institución de salud derivado de su incorporación al mercado laboral. Es así que la equidad en los sistemas de salud no sólo tiene que verse desde una forma distributiva en los servicios de la misma. No sólo es una distribución limitada en la asistencia sanitaria, sino que la equidad en salud está en el logro como de la posibilidad y las facilidades para que las personas obtengan una buena salud.

La salud sigue siendo uno de los principal desafíos para la sociedad mexicana insertada en un México dual, no obstante la garantía de la universalización de los servicios sanitarios para la población bajo un concepto de ciudadanía aún está en riesgo, dado que al no considerar la equidad en un marco institucional inclusivo se incrementan las desigualdades. De acuerdo a las leyes mexicanas, al ser ciudadano mexicano se tiene el derecho a tener servicios integrales de salud, no obstante, los servicios de salud carecen de una adecuada calidad al ofrecer el servicios, a su vez se ofrecen paquetes de acuerdo al estrato social del México dual. La cobertura universal en salud sigue siendo el desafío más importante que enfrenta el sector salud si queremos ser un México incluyente.

Bibliografía

Block, D. *et al.* (2012), "Capacidad del Marco jurídico de las Instituciones públicas de salud de México para integración funcional"*, Salud Pública de México, Vol. 55. N.3*, Artículo original, México, pp. 310-317.

Cechinni, S. (2013), *Transferencias sociales, Incentivos y desincentivos para la inserción laboral y la Generación de Ingresos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), International Policy Centre for Inclusive Growth, pp. 1-5.

Caballero, G., M. (2011), *Economía de las instituciones, de Couse y de North a Williamson y Ostrom,* Universidad de Vigo, Ekonomiaz, N. 77, 2° cuatrimestre, pp.15-51.

Chertorivski, W. S., Y Fajardo, F. D. (2012), "El Sistema de salud mexicano, ¿requiere una transformación?", Secretaría de Salud, *Gaceta Médica de México*, México, pp. 502-508.

Frensz, P. *et al.* (2013), *Salud y equidad, Análisis de la equidad en el acceso a la salud en Chile con datos de las encuestas CASEN*, Universidad Autónoma de Chile, Chile.

Fundación Mexicana para la Salud (2001), "La reforma de Salud en México", *Gaceta Médico de ciudad de México,* Méd, México, Vol. 137, No. 5, pp.7-57.

Fundación Mexicana para la Salud (2012), *Universalidad de los servicios de salud, Propuesta de FUNSALUD,* primera edición, México.

González Casanova (1964), "La democracia en México", México, *Serie popular era/4,* segunda edición.

González, B.M. A. y Scott, J. (2010), *Los grandes problemas de México, Equidad y Salud, Retos, avances y perspectivas,* El Colegio de México, A.C. México, pp. 212-234.

Gómez, D., y Ortiz, M. (2004), *Seguro Popular Siete Perspectivas*, Salud Pública de México, Vol. 46, No. 6, México, pp. 585-595.

Goodin E. R. y Schmidtz (2000), El bienestar Social y Responsabilidad individual, Cambridge University Press, Madrid, pp. 1-207.

Katz M. (1999), *La constitución y el desarrollo económico de México,* Ediciones Cal y Arena, México, pp.15-551.

Kaul F. *et al.* (2013), "Hacia la cobertura universal de salud, protección social para todos en México", *Salud Pública de México*, Vol. 55, No. 2, México, pp. 2007-235.

North D. (1992), "Institutions, ideology, and economic performance", *Cato Journal*, Vol. 11, No. 3, pp. 477-496.

Mckinsey Global Institute (2014), *A Tale of two Mexicos, Growth and prosperity in a two-speed economy,* McKinsey &Company, pp. 1-104.

Mckinsey Global Institute (2016), *Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced, economies*, McKinsey &Company, pp.1-95.

México. Secretaría de Salud (2003), *Reforma de la Ley General de Salud (LGS) de*l 15/05/2003.

México (2013), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Última reforma publicada en 2013.

OECD (2017), *OECD Health Statistics*, OCDE, París.

Sen, A. (2010), *La idea de la justicia,* Tercera edición, Editorial Taurus Pensamiento, México.

Sen, A. y Nussbaum, M. (2002), *La calidad de vida*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, pp.15-588.

Todaro P. y Harris, J. (1968), *A two sector model of migration with urban uneployment in developing economies*, Massachusetts Institute of technology, 50 memorial drive Cambridge, Mass., 02129.

Todaro P. y Harris, J. (1969), "A model of labor Migration and Urban Unemployment in Less Developend Countries", *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 1, pp. 138-149.

Olson M. (1965), *The logic of collective action, Public goods and the theory of grups,* Havard University Press, Cambridge, Massachusstes, pp.1-186.

Ugalde, A. y Homedes, N. (2008), "25 años de descentralización del Sistema Nacional de Salud mexicano, una experiencia para analizar", *Revista Gerencia y Políticas de Salud,* Pontificia Universidad Javeriana Colombia, Colombia, pp. 26-42.

Sistemas de pensiones en Mexico y retos de la política social

Gloria de la Luz Juárez*
Leticia Treviño Saucedo**
Alfredo Sánchez Daza*

Introducción

En México la pensión se concibe como un derecho y como el canal natural para preservar la dignidad durante la vejez. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, señala: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: cubrirá los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte".

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el convenio 102 —que México ha suscrito—, define la seguridad social como sigue:

> La seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, implica acceso a la asistencia médica y garantía de ingresos en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, maternidad, prestaciones familiares y de sobrevivientes.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 señala:

> En nuestro país, el acceso a la seguridad social está directamente relacionado con la condición laboral y favorece principalmente a quienes cuentan con un trabajo formal. La estructura actual del Sistema de Seguridad Social se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social de limitada portabilidad entre ellos y con diferencias significativas entre sí (PND, 2013-2018:49).

* Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.
** Doctoranda en Ciencias y Humanidades para el Desarrollo Interdisciplinario, CEIICH de la UNAM en convenio con la Universidad Autónoma de Coahuila.

Como se ve, mientras la OIT concibe a la seguridad social como una protección ante diversas contingencias, independientemente de la condición laboral, en el PND se vincula directamente con la condición laboral.

Para algunos estudiosos (Briceño, 2010), en nuestro país realmente no existe un auténtico sistema de seguridad social; lo que existe es un conjunto de seguros con coberturas diferentes y funcionamientos distintos e independientes, como lo muestra el cuadro 1.

CUADRO 1
COMPARATIVO SEGURIDAD SOCIAL Y SEGURO SOCIAL

Seguridad Social	*Seguro Social*
Protección al ser humano.	Protección a grupos humanos.
Cubre todas las contingencias.	Cubre determinadas contingencias.
Se relaciona con todas las actividades.	Se refiere sólo a las actividades que son materia de aseguramiento.
El Estado es el sujeto obligado.	Se atiende por organismos administradores.
Su costo está cubierto por la nación.	Su costo se cubre con cuotas.
Sólo es socialmente exigible.	Genera derechos que pueden reclamarse ante los tribunales.
El gobierno estructura programas de protección.	Los organismos administradores instrumentan los programas.

FUENTE: Tomado de Briceño (2010).

La diversidad de sistemas que existen actualmente en México derivó del régimen bismarckiano adoptado en Alemania a finales del siglo XIX, que consistió en crear diversos seguros de protección para los trabajadores inscritos formalmente en un empleo.

Crear el derecho a gozar de una pensión implica generar la contraparte, esto es, los recursos para su financiamiento. Existen regímenes en los que tanto el trabajador como el empleador efectúan aportaciones; en otros también contribuye el gobierno en forma de una cuota social; y hay algunos donde el trabajador no hace contribuciones.

En México el costo pensionario ha alcanzado niveles muy elevados, al cierre de 2016 el balance que se tiene es que el pasivo pensionario rebasa en 100% el PIB, lo que significa un compromiso económico, financiero y social. Dada la magnitud del problema es que los especialistas en la materia

han llamado la atención en el sentido de que este acuciante problema debe estar en el centro de atención de la agenda nacional.

El trabajo se divide en los siguientes apartados: la diversidad de los sistemas de pensiones en el país; las reformas 1997-2016; el gasto en pensiones; el caso de las universidades y de los institutos de educación superior (IES); la pensión asistencial; y el impacto de la política social en pensiones. Finalmente se culmina con una serie de reflexiones a manera de conclusiones.

La diversidad de sistema de pensiones en el país

En México no existe un único sistema pensionario, son diversos y fueron surgiendo en momentos diferentes; por lo que no existe una homogeneidad respecto a los beneficios que se reciben y en consecuencia los costos que significan, lo que genera desigualdad entre éstos.

No se sabe con exactitud el número de esquemas pensionarios que existen en el país, pero se estima que son más de 850. Los principales son los siguientes:

Cuadro 2
Esquemas pensionarios en México

IMSS asegurador. Reforma 1997
RJP-IMSS patrón. Reforma 1997
ISSSTE. Reforma 2007
CFE. Reforma 2008 (18 de agosto)
ISSSFAM
Ferronales (liquidado)
LFC (liquidada)
Pemex. Reforma 2015 (cuentas individuales, 1o. De enero 2016)
Institutos estatales de pensiones (13 reformas)
Institutos municipales de pensiones
Esquemas universitarios de pensiones (27 reformas)
Otros*

Fuente: elaborado con información de las distintas instituciones.
*En este rubro entran las siguientes instituciones de educación superior (IES) que la SEP las clasifica en 11 grupos: 8 universidades públicas federales; 34 universidades públicas estatales; 23 universidades públicas con apoyo solidario; 126 institutos tecnológicos federales y 130 descentralizados; 104 universidades tecnológicas; 51 universidades politécnicas; 13 universidades interculturales; 6 centros de investigación; 261 escuelas normales públicas; Universidad Abierta y a Distancia; Universidad Pedagógica Nacional; otras: 86 (SEP, 2017).

Como ya se ha abordado en diversos trabajos (Ulloa, 1999; Treviño, 1999; De la Luz, 2013), la reforma a los sistemas de pensiones inició con la emisión de la Ley del SAR de 1992, en la que se determinó que el patrón aumentara la tasa de cotización en 7% del salario base de cotización, 2% se destina a retiro y 5% para vivienda. Con la aplicación de esta ley se da inicio al sistema de cuentas individuales, se apertura una cuenta para cada trabajador en la que se van depositando los recursos del 2% arriba mencionado, el 5% para vivienda se deposita en Infonavit y Fovissste para trabajadores de la iniciativa privada y del gobierno, respectivamente.

Estas reformas fueron el preámbulo para el surgimiento de un nuevo mercado financiero, que se concretó con la reforma a la Ley del IMSS en 1995.

Las reformas de 1997-2016

La reforma a la Ley del IMSS de 1995 ha llevado a operar un nuevo subsector financiero, el de las Administradoras de Fondos de Pensiones (Afore) y sus empresas subsidiarias las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (Siefore) que son las responsables de invertir los recursos de los trabajadores en distintos instrumentos financieros.

Al cierre de septiembre de 2017 existen 11 Afore, y se manejan cinco fondos de inversión (Siefore básica cero, SB1, SB2, SB3 y SB4). Para esa fecha se administran recursos por 2.9 billones de pesos, acumulados a lo largo de los veinte años que lleva de existir el sistema.

A escasos cinco años de que estas empresas afronten el problema del pago de pensiones, para los trabajadores que iniciaron su vida laboral al momento de la reforma (1997), se ha hecho explícito el reconocimiento de que las pensiones serán muy bajas, del 26% del último salario (OCDE: 2016); y urge a que se adopten medidas para resolver esta grave perspectiva.

Entre las propuestas que se han hecho destacan las siguientes: *1*) aumentar paulatinamente el porcentaje de cotización, ya que para los trabajadores afiliados al IMSS apenas se cotiza el 6.5% del salario base de cotización. Nuevamente, propuesta de OCDE, una cotización razonable sería entre 13 y 18% durante 40 años para alcanzar una tasa de reemplazo del 50%; *2*) aumentar la edad de jubilación a 65 años; *3*) promover los planes de pensiones privados (PPP) a través de estímulos fiscales; *4*) utilizar los recursos del Infonavit como complemento de pensión.

El escenario para el futuro cercano se presenta un tanto difícil en este contexto, pero aún sin considerar el costo de la generación derechohabiente de transición, conformada por los trabajadores que iniciaron su vida labo-

ral antes de la reforma, cuyas pensiones se están pagando con recursos público, como veremos con detalle en el siguiente apartado.

En el caso del ISSSTE, la reforma se llevó a cabo exactamente diez años después de la del IMSS. Con ella se dio la opción de elegir entre un bono de reconocimiento por los años laborados y en adelante cotizar para Pensionissste (sistema de capitalización de cuenta individual); o bien, elegir el artículo 10 Transitorio. Los requisitos para tener derecho a una pensión son acreditar 28 años laborados para mujeres y 30 para hombres, y tener la edad requerida. Para 2010 y 2011, las edades fueron 49 años para mujeres y 51 para hombres; mismas que se van ajustando cada dos años. La pensión tiene un tope a diez salarios mínimos.[1] Las aportaciones son del 11.3% del sueldo básico, el trabajador aporta el 6.125%, el patrón 3.175% y el gobierno federal el dos por ciento.

En el caso de la CFE y Pemex, la situación es en extremo excepcional: para los trabajadores en activo antes de las reformas de 2008 y 2016, respectivamente, el trabajador no aporta para su pensión, las pensiones las paga la empresa ya que se considera como prestación.

Para la CFE las cosas cambiaron con la reforma de agosto de 2008, a partir de esa fecha los trabajadores que se incorporan cotizan al IMSS con el nuevo régimen. También se crea entre la empresa y el sindicato el programa que se denomina Cuenta Individual de Jubilación (Cijubila), cuyo objetivo es complementar los beneficios que se tienen con el IMSS.

También en Pemex hubo cambios. La reforma más reciente, inició el 1 de enero de 2016, pasando a cuentas individuales a todos los trabajadores que se incorporen a la actividad laboral en esta empresa.

La contabilidad para registrar el pago de pensiones reporta un cambio inédito. El pasivo generado por el pago de pensiones, al momento de hacer la reforma, lo asumió el gobierno federal; y tanto para CFE, como para Pemex no se registra como pago de pensiones, sino como inversión financiera, a efecto de aparecer como empresas rentables, dado el entorno de privatización que se ha adoptado.

En el momento en que se hizo la reforma de CFE el gasto de las pensiones en curso de pago se calculó en 161, 262 millones de pesos; una situación similar se adoptó para el caso de las jubilaciones de Pemex, es decir, se catalogó como inversión financiera 186,482.3 millones de pesos (*DOF*, 2015).

[1] Cabe aclarar que con el Decreto de Reforma Constitucional del 27 de enero de 2016, en la fracción sexta del aparado A del artículo 123 "el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida de referencia o para fines ajenos a su naturaleza". Por lo tanto, para el pago de pensiones se utilizará la Unidad de Medida y Actualización (UMA), que será el valor del salario mínimo del año anterior actualizado con la variación interanual del IPC de diciembre (Ramírez y Badillo, 2017).

El gasto en pensiones

Las pensiones en curso de pago las asume el gobierno federal, en 2017 representó el 15.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y 3.7% del PIB. Para 2018, como es de esperarse, la situación crece y se complica, se tiene programado un gasto de 833,207 millones de pesos, con un incremento del 4.7%, monto que representa 15.9% del proyecto del PEF y 3.9% del PIB. Dicho gasto se divide, en 793,734 millones de pesos, que representa el 95.3% del gasto en pensiones para las contributivas, y 39,472 millones de pesos (4.7%) para las no contributivas.

En el paquete económico del PEF para 2018, en el rubro de gasto programable en clasificación funcional, se reporta un incremento de 66 mil 834.7 millones de pesos para la función de protección social que se dedicará principalmente para el pago de pensiones.

Las reformas que se han adoptado hasta el momento se han efectuado de manera aislada unas de otras, tal como surgieron los distintos esquemas y para el caso de las reformas estructurales más importantes, la del IMSS (1997) y del ISSSTE (2007), no se tomó en cuenta el costo de la transición y desde el momento en que se hicieron efectivas las reformas, el gobierno se ha hecho cargo de pagar las pensiones que anteriormente cubrían estos institutos.

Los costos de la transición serán de largo plazo: el estudio del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2017) muestra que abarcarán periodos tan largos hasta que se liquiden los compromisos derivados de los derechos adquiridos. Cada esquema pensionario presenta una condición particular.

Para el IMSS el costo fiscal de las pensiones de beneficio definido que se pagan al amparo de la Ley 1973, señala el estudio, que en 2015 ascendió a 187,533.9 millones de pesos, esta cantidad continuará aumentando en la medida que un mayor número de trabajadores se jubilen y alcanzará el punto máximo en el año 2034. A partir de ese momento empezará a disminuir y se extinguirá por completo en el año 2090. En el caso del ISSSTE, el punto de mayor requerimiento de recursos será el año 2035 y se espera que se finiquite en el año 2075. Respecto a Pemex el pasivo pensionario seguirá incrementándose hasta el 2055, a partir de ese momento empezará a descender para extinguirse en el año 2120.

Otros esquemas de jubilación de beneficio definido a los que se refiere el estudio del CIEP —y que constituyen pasivos que el gobierno ha asumido— son los casos de Luz y Fuerza del Centro (2009) y Ferronales (2012) que fueron liquidaron. En ambos el gobierno federal se hizo cargo de los pasivos por pensiones. El pasivo en pensiones se ha calculado de diferente

manera, con metodologías diferentes y para distintos años, uno de ellos lo presenta Vázquez (2012) en el cuadro 3.

CUADRO 3
PASIVOS PENSIONARIOS CONSOLIDADOS
(MILES DE PESOS DE 2010)

Entidad o paraestatal	*2010*	*% del PIB 2010**
Pemex	661.3	4.8
CFE	261.4	1.9
Luz y Fuerza del Centro	287.2	2.1
Banca de Desarrollo	35.5	0.3
Ferronales	32.5	0.2
IMSS-patrón (RJP)	2,504.7	18.2
IMSS-asegurador (transición)	4,179.4	30.3
ISSSTE-asegurador (transición)	4,327.2	31.4
Entidades federativas	1,791.5	13.0
Universidades públicas	275.6	2.0
TOTAL	14,356.3	104.2

FUENTE: tomado de Vázquez (2012).
*El PIB nominal al cuarto trimestre de 2010 fue de 13,780.9 millones.

Como se observa en el cuadro 3, son tres los regímenes de pensiones que mayores costos absorben: en primer lugar el ISSSTE con el 31.4% del PIB en 2010, para una población pensionada de 806, 781 personas. En segundo lugar, por la absorción de recursos aparece el IMSS asegurador, con el 30.3% del PIB, en el mismo año, para atender a una población jubilada de un millón 345 mil 740. En tercer lugar aparece el IMSS patrón, que utiliza el 18.2% del PIB para el pago de pensiones. En conjunto los pasivos pensionarios consolidados alcanzan el 104% del PIB en 2010.

Otra evaluación del pasivo contingente lo presenta Aguirre (2012) en el cuadro 4.

Como se puede observar, con los cálculos que hace Aguirre, coincide que las dos instituciones con pasivos contingentes más elevados los reportan el ISSSTE y el IMSS asegurador, en ambos casos corresponden a costos de la transición, de haber pasado del sistema de reparto al de capitalización.

Con fines ilustrativos resulta importante recordar la experiencia de España, este país no apostó únicamente por el régimen de capitalización, una vez que llevaron a cabo las valuaciones actuariales, determinaron que el costo

CUADRO 4
PASIVOS CONTINGENTES.
ALGUNOS DE LOS PASIVOS CONTINGENTES COMO PORCENTAJE DEL PIB*
(CIFRAS EN %)

Institución	*Servicios pasados*	*Servicios futuros*	*Servicios totales*
IMSS asegurador (Ley 73)	13.0	18.0	31.0
IMSS RJP	10.0	6.0	16.0
ISSSTE	25.0	15.0	40.0
Entidades federativas	7.0	5.0	12.0
Organismos y empresas	14.0	11.0	25.0
Universidades	1.5	0.5	2.0
Total	70.5	55.5	126.0

FUENTE: Tomado de Aguirre (2012).
*No se consideran los costos fiscales por complemento a pensión mínima garantizada, ISSFAM, gastos médicos pensionados y otros.

de la transición sería muy elevado y tendría una duración de más de cien años. Algo parecido a lo que tendrá que afrontar México en los próximos años.

EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES Y DE LOS INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR (IES)

Aunque es muy diversa y fragmentada la situación de las universidades públicas y de los institutos de enseñanza superior es importante al menos mencionarlas. No existe una evaluación precisa de los costos pensionarios que afrontan, pues en muchos casos las pensiones actuales se pagan con cargo a los presupuestos anuales y en otros el gobierno ha estado transfiriendo recursos para solventar sus compromisos. En algunas universidades estatales ya se han realizado reformas, en la mayoría de los casos han emigrado al sistema de capitalización, pero aún es una interrogante si tienen viabilidad financiera y hasta cuándo.

PENSIÓN ASISTENCIAL

El primer programa de pensiones para adultos mayores se inició en 2001 en la Ciudad de México con Andrés Manuel López Obrador como jefe de

gobierno. Se adoptó la medida de entregar 600 pesos al mes a los adultos mayores de 70 años.

La atención se amplió en 2004 para incorporar el servicio médico y medicinas. Diez años después se redujo la edad requerida para gozar de ese derecho a 68 años. En 2007 el gobierno federal adoptó el Programa de Pensión para Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, programa que se encargó de entregar 500 pesos mensuales a la población elegida. Posteriormente se hizo el estudio para pasar a un programa de cobertura universal que se implementó a partir de 2014 y que se denomina Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM). El monto que se entrega es de 580 pesos con pagos bimestrales, los requisitos son tener 65 años de edad y no contar con una pensión contributiva o de otro tipo y que sea menor a 1,092 pesos mensuales. Este programa es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se cubre en su totalidad con recursos que aporta el gobierno federal. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016, se aprobó un presupuesto para este rubro por 40,706 millones de pesos y ha tenido reducciones constantes durante los últimos cuatro años. En el PEF para 2017, el presupuesto autorizado fue de 39,100 millones de pesos que equivale a 0.8% del PEF y 0.19% del PIB, como lo muestra el documento del CIEP (2017).

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018 se tiene contemplada una erogación para este programa por 39,472 millones de pesos para atender a 5.4 millones de personas, situación que contrasta con los recursos que se destinan al pago de las pensiones contributivas, que en el PPEF para 2018 asciende a 793,743 millones de pesos que se destinarán al pago de pensiones de 5.1 millones de personas.

Impacto de la política social en pensiones

Si bien la seguridad social moderna surgió para proteger a los trabajadores en el siglo XIX como consecuencia de la revolución industrial, en 1948 la Organización de Naciones Unidas la reconoce como un derecho en los artículos 22 y 25 de la carta universal de los derechos humanos, donde señala el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a la voluntad de las personas.

Sin embargo, existen grandes limitaciones en México para acceder a los mencionados seguros, ya que al estar condicionado el derecho a la seguridad social al mercado formal del trabajo, al mes de junio de 2017, el 61.7% de la población ocupada en los diferentes sectores de la economía no está afilia-

da a la misma, resaltando la informalidad en el sector agropecuario con un 90.9% y una mayor cobertura en el sector de la industria extractiva y electricidad, mismo que presenta una informalidad del 34.1% como podemos ver en el cuadro 5.

Asimismo, el impacto del sistema de pensiones en México, varía de acuerdo a los grupos de edad de la población, ya que existen diferentes alternativas de pensión. A continuación se presentan las distintas alternativas que hay en el país:

- *De acuerdo con la Ley 73 del IMSS*, las pensiones se componen de una cuantía básica y de una cuantía adicional de acuerdo con el número de semanas cotizadas que excedan a las primeras 500. Para estos efectos, el salario diario que se considera es el promedio de las últimas 250 semanas de cotización y el tope son 25 salarios mínimos. Podrán acceder a ella los trabajadores que cotizaron al IMSS antes del 1 de julio de 1997. Es un sistema de beneficio definido con contribución tripartita: trabajador, patrón y gobierno.
- *La pensión según el Artículo 10 Transitorio del ISSSTE*, los trabajadores que hubieran cotizado 30 años o más y las trabajadoras que hubieran cotizado 28 años o más, tendrán derecho a pensión por jubilación equivalente al cien por ciento del promedio del sueldo básico de su último año de servicio. El tope máximo de la pensión es de diez salarios mínimos. Es un sistema de beneficio definido con contribución bipartita: trabajador y gobierno.
- *El trabajador puede tener derecho a una pensión mínima garantizada.* Si los recursos acumulados en la cuenta individual no son suficientes para comprar una renta vitalicia o recibir una pensión en forma de retiros programados equivalente al valor de la pensión mínima garantizada, el trabajador tiene derecho a la misma, otorgada por el gobierno federal, cuyo importe es de un salario mínimo, tanto en el caso del IMSS como del ISSSTE.
- *Para los retiros programados*, la Afore, utilizando los recursos acumulados, paga una pensión mensual, tomando en cuenta los rendimientos de inversión y la esperanza de vida. El monto de la pensión es variable y depende de la unidad de renta vitalicia por edad y sexo. El monto se recalcula cada año y se paga hasta que se agota el saldo de la cuenta. Esta opción de retiro no está indizada a la inflación de los precios al consumidor. Es un sistema de contribución definida con financiamiento tripartito o bipartito, según sea el caso del IMSS o del ISSSTE.
- *La compra de una renta vitalicia ofrece al asegurado la posibilidad de otros beneficios.* El asegurado compra una renta vitalicia a una compa-

CUADRO 5
POBLACIÓN MEXICANA ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR ECONÓMICO
DATOS AL MES DE JUNIO DE 2017

Concepto	*Ocupados por actividad economica*			*Afiliados al IMSS (nota 2)*		
Sector económico	*Total*	*Hombres*	*Mujeres*	*Total*	*Hombres*	*Mujeres*
Actividades agropecuarias	6,696,462	5,940,653	755,809	612,687	468,465	144,222
Industria manufacturera	8,674,818	5,463,201	3,211,617	5,189,586	3,348,273	1,841,313
Industria extractiva y electricidad	408,022	360,788	47,234	268,693	227,638	41,055
Construcción (nota 3)	4,247,591	4,103,311	144,280	1,602,077	1,383,229	218,848
Comercio	9,640,320	4,700,664	4,939,656	3,821,809	2,299,864	1,521,945
Transportes y comunicaciones	2,635,119	2,305,942	329,177	1,061,192	841,710	219,482
Otros servicios	17,394,527	7,886,611	9,507,916	6,578,014	3,493,086	3,084,928
No especificado	302,286	201,226	101,060	0	0	0
Total PEA ocupada por sectores	**49,999,145**	**30,962,396**	**19,036,749**	**19,134,058**	**12,062,265**	**7,071,793**
Gobierno y org. internac. (nota 1)	2,199,466	1,368,137	831,329	0	0	0
PEA ocupada	**52,198,611**	**32,330,533**	**19,868,078**	**19,134,058**	**12,062,265**	**7,071,793**
PEA desocupada	1,870,180	1,117,752	752,428	0	0	0
Total PEA	**54,068,791**	**33,448,285**	**20,620,506**	**19,134,058**	**12,062,265**	**7,071,793**

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

Concepto	*Ocupados no cubiertos por el IMSS*			*% de ocupados sin IMSS*		
Sector económico	*Total*	*Hombres*	*Mujeres*	*Total (%)*	*Hombres (%)*	*Mujeres (%)*
Actividades agropecuarias	6,083,775	5,472,188	611,587	90.9	92.1	80.9
Industria manufacturera	3,485,232	2,114,928	1,370,304	40.2	38.7	42.7
Industria extractiva y electricidad	139,329	133,150	6,179	34.1	36.9	13.1
Construcción (nota 3)	2,645,514	2,720,082	-74,568	62.3	66.3	-51.7
Comercio	5,818,511	2,400,800	3,417,711	60.4	51.1	69.2
Transportes y comunicaciones	1,573,927	1,464,232	109,695	59.7	63.5	33.3
Otros servicios	10,816,513	4,393,525	6,422,988	62.2	55.7	67.6
No especificado	302,286	201,226	101,060	100.0	100.0	100.0
Total PEA ocupada por sectores	**30,865,087**	**18,900,131**	**11,964,956**	**61.7**	**61.0**	**62.9**
Gobierno y org. internac. (nota 1)	2,199,466	1,368,137	831,329	100.0	100.0	100.0
PEA ocupada	**33,064,553**	**20,268,268**	**12,796,285**	**63.3**	**62.7**	**64.4**
PEA desocupada	1,870,180	1,117,752	752,428	100.0	100.0	100.0
Total PEA	**34,934,733**	**21,386,020**	**13,548,713**	**64.6**	**63.9**	**65.7**

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Nota: la población económicamente activa en el gobierno está cubierta por el ISSSTE; los afiliados al IMSS excluyen los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria; en el sector de construcción no hay consistencia en las cifras de mujeres.

ñía de seguros de pensiones con el saldo acumulado ahorrado en la Afore, la cual también cubre a los beneficiarios en caso de fallecimiento. La pensión se actualiza todos los años con la inflación en el mes de febrero. Es obligatoria para los trabajadores que empezaron a cotizar por primera vez al IMSS a partir del 1 de julio de 1997 y para aquellos trabajadores del ISSSTE que no optaron por el artículo 10 Transitorio o que empezaron a cotizar al ISSSTE posteriormente a su reforma de 2007. Es un sistema de contribución definida con financiamiento tripartito o bipartito, según sea el caso del IMSS o del ISSSTE.

- *La pensión por cesantía en edad avanzada*, es posible solicitarla a los 60 años de edad, siempre y cuando el trabajador cumpla los requisitos de semanas cotizadas y conservación de derechos en el IMSS, la cual será menor a la pensión de vejez en un 5% por cada año que se jubile antes de cumplir los 65 años de edad.

Ante la restricción de no cumplir con los requisitos exigibles para obtener una pensión o por circunstancias de matrimonio o desempleo, el trabajador puede solicitar el *retiro del saldo de la su cuenta individual*. Esto procede cuando el trabajador no cumple con los requisitos para obtener una pensión, y el IMSS o el ISSSTE otorgan una negativa de pensión. En este caso, a los 65 años, el trabajador puede retirar el saldo total acumulado en su cuenta individual. Asimismo se pueden realizar retiros anticipados parciales en los casos de matrimonio y desempleo.

Asimismo *existen planes de pensiones privados y complementarios* que tienen algunas empresas para sus trabajadores, los cuales no regula la Consar, pero deben registrarse ante ésta para obtener los beneficios fiscales en las aportaciones a dichos planes. A mayo de 2015 había 1,967 planes registrados por 1,750 empresas, cubriendo 1,284,292 de empleados activos. Estos planes representan otra opción de ahorro voluntario para el trabajador. Cabe aclarar que algunos de estos planes privados de pensiones existen desde antes de la creación del IMSS y del ISSSTE.

Las pensiones hasta cierto límite están sujetas a un régimen fiscal. Las pensiones están gravadas con el impuesto sobre la renta, en la parte que excedan de 15 salarios mínimos vigentes. Solamente en el caso de la renta vitalicia y el retiro programado se podrán unificar las cotizaciones al IMSS e ISSSTE, siempre y cuando no se hayan hecho en forma simultánea.

Por lo tanto, en el caso de los trabajadores afiliados al IMSS, podemos identificar diferentes grupos de impacto como lo vemos a continuación.

Para los trabajadores próximos a jubilarse por la Ley 73 del IMSS. Son los trabajadores cotizantes y trabajadores que han dejado de cotizar al IMSS que están dentro del periodo de conservación de sus derechos, el cual es por un

tiempo igual a la cuarta parte de los años cotizados. Para determinar la pensión se considera como salario diario el promedio correspondiente a las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización. El cálculo de su pensión se hará con base al salario base de cotización y número de semanas cotizadas, conforme al cuadro 6 (del artículo 167 de la Ley 73 del IMSS).

CUADRO 6
TABLA PARA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN.
LEY 73 DEL IMSS

Grupo de salario en veces el número de salario mínimo general	*Porcentaje de los salarios*	
	Cuantia básica	*Incremento anual*
Hasta 1	80.00	0.563
1.01 a 1.25	77.11	0.814
1.26 a 1.50	58.18	1.178
1.51 a 1.75	49.23	1.430
1.76 a 2.00	42.67	1.615
2.01 a 2.25	37.65	1.756
2.26 a 2.50	33.68	1.868
2.51 a 2.75	30.48	1.958
2.76 a 3.00	27.83	2.033
3.01 a 3.25	25.60	2.096
3.26 a 3.50	23.70	2.149
3.51 a 3.75	22.07	2.195
3.76 a 4.00	20.65	2.235
4.01 a 4.25	19.39	2.271
4.26 a 4.50	18.29	2.302
4.51 a 4.75	17.30	2.330
4.76 a 5.00	16.41	2.355
5.01 a 5.25	15.61	2.377
5.26 a 5.50	14.88	2.398
5.51 a 5.75	14.22	2.416
5.76 a 6.00	13.62	2.433
6.01 hasta tope	13.00	2.450

FUENTE: Ley 73 del IMSS.

El promedio de pensiones otorgados por el IMSS en 2016 fue de dos salarios mínimos, según podemos observar en el cuadro 7, originado por los bajos salarios base de cotización, bajo número de semanas cotizadas, además de la evasión y elusión al sistema de pensiones.

CUADRO 7
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, PENSIONES EN CURSO DE PAGO EN EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ

Concepto	*2016*
Pensiones de cesantía	
En curso de pago	1574 930
Cuantía mensual promedio	4 496
Edad promedio (años)	69
Pensiones de vejez	
En curso de pago	388 626
Cuantía mensual promedio	4 706
Edad promedio (años)	76

FUENTE: Memoria Estadística del IMSS 2016.
Incluye las pensiones "Ley 73" y garantizadas "Ley 97".

Un reducido grupo de trabajadores tiene además la posibilidad de una pensión privada complementaria, tal es el caso de aquellos que adicional a su pensión del IMSS, tendrán una pensión complementaria derivada de los planes privados de pensiones, mismos que deben estar registrados en Consar. A 2015 estos planes cubrían a 71,245 pensionados y 24,511 empleados inactivos. Sin embargo, estos planes complementarios solo cubren al 1.6% de la población mexicana en edad de trabajar.

Otro caso distinto es el de *los trabajadores que dejan de cotizar al IMSS y pierden la conservación de sus derechos*. La Ley del Seguro Social de 1973, precisa en su artículo 182:

> Los asegurados que dejen de pertenecer al régimen del seguro obligatorio conservarán los derechos que tuvieren adquiridos a pensiones en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por un periodo igual a la cuarta parte de tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, contando a partir de la fecha de su baja. Este tiempo de conservación de derechos no será menor de doce meses.

Por lo tanto, existe un grupo de población que a pesar de cubrir los requisitos de semanas cotizadas y de edad, no tiene acceso a una pensión pues ha dejado de cotizar y dada su avanzada edad es difícil que vuelva a incorporarse al mercado del trabajo formal para recuperar sus derechos a una pensión. Podemos observar en el cuadro 8 que solamente el 2.91% de los asegurados al IMSS son mayores de 60 años de edad por lo que existe una alta probabilidad que este grupo se quede sin acceso a una pensión.

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN DE LOS ASEGURADOS TRABAJADORES POR GRUPOS DE EDAD
IMSS 2016

Edad	*Hombres*	*Mujeres*	*Total*	*% Hombres*	*% Mujeres*	*% Total*
Menores de 15 años	444	190	634	0.002%	0.001%	0.003%
15 - 19	383,593	211,650	595,243	2.06	1.14	3.20
20 - 24	1,588,612	917,002	2,505,614	8.53	4.93	13.46
25 - 29	1,933,602	1,188,270	3,121,872	10.39	6.38	16.77
30 - 34	1,772,072	1,080,613	2,852,685	9.52	5.80	15.32
35 - 39	1,577,873	962,317	2,540,190	8.48	5.17	13.64
40 - 44	1,450,143	881,247	2,331,390	7.79	4.73	12.52
45 - 49	1,160,275	696,638	1,856,913	6.23	3.74	9.97
50 - 54	879,117	476,313	1,355,430	4.72	2.56	7.28
55 - 59	617,404	297,430	914,834	3.32	1.60	4.91
60 - 64	253,485	111,460	364,945	1.36	0.60	1.96
65 - 69	81,529	29,633	111,162	0.44	0.16	0.60
70 - 74	30,672	9,716	40,388	0.16	0.05	0.22
75 y más	18,620	6,704	25,324	0.10	0.04	0.14
Total	11,747,441	6,869,183	18,616,624	63.10	36.90	100.00

FUENTE: elaboración propia con base en los datos de la Memoria Estadística del IMSS (2016).

Trabajadores que cotizaron al IMSS y al ISSSTE y no cumplen el requisito de semanas cotizadas para obtener una pensión. No hay portabilidad de derechos entre los múltiples sistemas de pensiones de beneficio definido que existen en México, por lo tanto hay un grupo de personas cercanas a la edad de jubilación, que trabajaron tanto en el sector público como en el sector privado, cotizando al respectivo sistema de pensiones, pero que no cumplen

los requisitos de tiempo cotizado en ninguno de los sistemas, por lo que no tendrán derecho a una pensión, a pesar de siempre haber trabajado en el sector formal de la economía.

Trabajadores que cotizaron al IMSS y al ser migrantes en el extranjero, cotizaron para el sistema de pensiones de otro país. Uno de los efectos de la globalización es el incremento de la migración laboral desde y hacia México, el cual solamente tiene convenios internacionales de reconocimiento del tiempo cotizado en un sistema de seguridad social con Canadá y con España. Aquellos mexicanos que no cumplan los requisitos de semanas cotizadas y conservación de derechos y hayan emigrado a laborar a otro país no tendrán acceso a una pensión del IMSS. Durante su estancia en el extranjero solamente pueden asegurar voluntariamente en el seguro de salud a su familia residente en México.

Finalmente, los trabajadores que empezaron a cotizar al IMSS posteriormente al 1 de julio de 1997, constituyen el grupo de población mayormente sujeta a las fluctuaciones del empleo entre la formalidad y la informalidad. Son los jóvenes, que tendrán derecho a una pensión del IMSS si cumplen los requisitos de 65 años de edad y 1,250 semanas cotizadas, ya que estarán obligados a jubilarse por el sistema de cuentas individuales establecido en la ley del IMSS de 1997. Para tener derecho a una pensión a los 65 años, necesitan cotizar durante 25 años; sin embargo, de acuerdo con el modelo pensionario de la OCDE, un empleado del sector privado que ingresa al mercado laboral mexicano en 2014 y contribuye al sistema de pensiones de cuentas individuales continuamente durante 45 años puede prever un reemplazo de 26% de sus ingresos brutos finales.

Una limitante para ahorrar o cotizar de forma voluntaria a la seguridad social es el bajo nivel salarial, ya que a junio de 2017 el ingreso mensual promedio es de 6,365 pesos para los hombres y 4,941 pesos para las mujeres. Al cierre del primer bimestre de 2017, en promedio, el SAR registra aportaciones de 1,382 pesos en cuenta individual, equivalente a 0.29 salarios mínimos mensuales, derivado además de los bajos salarios, de la amplia movilidad entre los sectores formal e informal de la economía que hay en este grupo de población, lo que provoca una fluctuación en el nivel de cotizaciones que los trabajadores realizan a la seguridad social, y esto a su vez repercute en sus pensiones, según podemos observar en el cuadro 9, el cual nos muestra que la mitad de los trabajadores se han movido en algún momento entre la formalidad y la formalidad en el empleo.

Asimismo, a septiembre de 2017, el ahorro voluntario solamente representa el 1.8% de los fondos propiedad de los trabajadores que son administrados por las Afore, lo anterior a pesar de ser una herramienta de los sistemas de pensiones de contribución definida para aumentar la tasa de reemplazo.

CUADRO 9
TRAYECTORIA LABORAL DE LOS TRABAJADORES FORMALES E INFORMALES

	Si	*No*	*Total*
Trabajadores informales que han trabajado en la formalidad	51%	49%	100%
Trabajadores formales que han trabajado en la Informalidad	44%	56%	100%

FUENTE: elaboración Amafore con datos de Encuesta Ahorro y Futuro: Trabajadores formales e informales 2017.

Adicionalmente, los jóvenes no planean (o no pueden planear) su vejez ni su retiro. En efecto, en el sistema de cuentas individuales, para alcanzar a tener una pensión es necesario planear el retiro laboral desde la juventud. Sin embargo, los hallazgos de la encuesta nacional 2017 "Conocimiento y percepción del sistema de ahorro para el retiro" —realizada por la CONSAR— nos muestran que el trabajador mexicano no planea su vejez y retiro, pues a 20 años de creación del sistema de pensiones prevalecen dudas y confusión relevantes respecto a la operatividad y resultados del mismo. La mentalidad del "aquí y ahora" sigue pesando fuertemente sobre la visión del ahorro de largo plazo, emergencias y otros gastos de corto plazo siguen representando una limitante para ahorrar para el retiro. Si bien ha crecido la confianza en las Afore por parte de los ahorradores como una opción de ahorro, se encuentran lejos aún de otras instituciones financieras, especialmente los bancos. La mitad de la población encuestada ve a la pensión como su fuente de ingresos en la vejez. No obstante, otra mitad considera que será su negocio u otro ahorro el que lo apoyará, la evidencia empírica al respecto refiere que un porcentaje muy bajo de mexicanos llega a los 65 años con un ahorro adicional o un negocio en marcha. Prevalece un importante desconocimiento de los beneficios y los mecanismos para ahorrar de forma voluntaria en una Afore. Existe un segmento de ahorradores que no abre su estado de cuenta o que simplemente no lo recibe y existe un bajo entendimiento de la población sobre aspectos financieros básicos del manejo de su fondo acumulado de pensión. Hay obviamente problemas de información pero también de cultura financiera asociada al derecho a las pensiones.

CONCLUSIONES

Es urgente poner en el centro de atención de la agenda nacional el problema de las pensiones para garantizar la viabilidad social, económica y financiera.

Dado el panorama de desigualdad que priva en el país, la política social debe ser encausada a adoptar medidas que contribuyan a disminuirla y evitar que crezca principalmente entre la población más vulnerable que son los adultos mayores.

Es necesario considerar que actualmente seis de cada diez mexicanos no están afiliados al sistema de pensiones; y que las reformas realizadas en 1997 y 2007 no contribuyeron a disminuir el costo fiscal ni a crear un sistema nacional de pensiones y la enorme intermitencia en el mercado laboral mexicano genera una muy pobre expectativa de pensión, en especial para la población más joven.

Es insuficiente el programa de protección social de una pensión universal a la población de 65 y más. La actual política social en pensiones se aleja de alcanzar los ideales planteados en el convenio 102 de la OIT y en la declaración universal de los derechos humanos.

Bibliografía

Aguirre, F. (2015), *Pensiones… ¿y ahora qué?,* Ed. Fineo, México

Aguirre, F. (2012), "Las pensiones en México", en Ramírez (coord.), *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, UNAM/El Colegio de la Frontera Norte, México.

Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (2017), *Varios documentos de la reunión anual*, México.

Briceño, A. (2010), *Derecho de la Seguridad Social*, Oxford University Press México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LXIII Legislatura (2017), *Aspectos relevantes de finanzas públicas en el Paquete Económico 2018*.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2017), *Pensiones en México, 100 años de desigualdad*, México.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Información estadística*, Varios años, México.

De la Luz, G. (2013), "El sistema de capitalización de cuentas individuales en México", en Calva, J.L. (coord.) *Sistema financiero para el desarrollo, La reforma de Peña Nieto y opciones para 2013-2020*, México, UNAM/Juan Pablos/Universidad de Guadalajara/CNU/Universidad Autónoma de Nayarit/Universidad Autónoma de Zacatecas/El Colegio de Chihuahua, pp.241-258.

Diario Oficial de la Federación (2015), Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

Diario Oficial de la Federación (2017), *Proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018*, México, disponible en <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/egre sos/Proyecto_Decreto.pdf>.

Instituto Mexicano del Seguro Social, *Memoria Estadística*, Varios años, México.

OCDE (2016), *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones en México*, México.

Ramírez, B. Y Badillo, G. (2017), "La UMA y su impacto en las pensiones", Consultorio fiscal No. 674, segunda quincena de septiembre, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2018*, disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/politica_hacendaria /CGPE_2018.pdf

ONU (1948), *Declaración universal de derechos humanos,* proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su Resolución 217A (III) en París, disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

Senado de la República, LXIII Legislatura, Comisión de Seguridad Social (2016), *Seguridad social en salud, pensiones y desempleo, Miradas desde México y América Latina,* México.

Secretaría de Educación Pública, *Oferta en educación superior*, disponible en <www.sep.gob.mx>.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Información laboral a octubre 2017*, disponible en <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas>.

Treviño, L. (1999), "Las Afore y el mercado financiero, retos y estrategias de inversión" en Ramírez (coord.), *La seguridad social, Reformas y retos*, UNAM/IIE/Dgapa, pp. 253-278, México.

Ulloa, O. (1999), "Una mirada al sistema de pensiones privado, El Sar y la industria financiera de las Afore", en Ramírez (coord.), *La seguridad social, Reformas y retos*, UNAM/IIE/Dgapa, pp.197-251, México.

Vázquez, P. (2012), *Pensiones en México, La próxima crisis,* Ed. Siglo XXI, México, Tercera reimpresión (2014).

Las reformas de mercado, la privatización de las pensiones y sus promotores

Enrique Valencia Lomelí*

Una paradoja ha estado presente en la historia contemporánea de la sociedad mexicana: la economía prácticamente se ha estancado entre 1983 y 2018 y, sin embargo, los promotores de las políticas económicas de mercado vigentes en este largo periodo se han fortalecido. Magro desempeño, pero consolidación de un poder de influencia transexenal y transpartidario, aparente contradicción que requiere ser analizada. Precisamente en este capítulo nos planteamos como objetivo discutirla y tratar de explicarla. Nuestro supuesto central es que para ello se requiere de herramientas de economía política y en particular del análisis de actores centrales de las políticas de mercado.

En la primera parte plantearemos la existencia de una coalición promotora de políticas de mercado articulada como una red compleja de relaciones, actuante desde los años ochenta; nuestra hipótesis es que este conjunto de relaciones es el que ha permitido la consolidación de la coalición y su capacidad para seguir planteando reformas de mercado a pesar del débil desempeño económico. La coalición no sólo cuenta con la pretensión de saberes técnicos económicos sino también con relaciones políticas, vínculos académicos internacionales, lazos diplomáticos y estrechos vínculos empresariales. En la segunda parte trataremos de mostrar la actuación de esta coalición en el campo de las pensiones, en el que se han expresado las relaciones señaladas y en el que promotores de las políticas privatizadoras de pensiones devienen actores empresariales.

Un largo periodo reformista promovido por una coalición de mercado

La sociedad mexicana ha experimentado un largo periodo reformista, centrado en políticas económicas que han pretendido acentuar el papel de los

* Universidad de Guadalajara.

mercados en la vida productiva nacional. Desde la primera reforma de apertura comercial en 1985, inaugural, se han ido sucediendo paulatinamente y con velocidades diferenciales (a veces con espasmos aislados, en ocasiones con procesos expeditos de diversas modificaciones sustanciales) durante más de tres décadas, transformaciones económicas institucionales y programáticas; a las modificaciones económicas se han ido asociando reformas sociales amigables o respetuosas de los mercados, como veremos en el caso paradigmático de la reforma pensionaria. Este denso periodo reformista ha superado barreras sexenales y partidarias, para convertirse en una corriente de pensamiento que transita e intercomunica entre galerías subterráneas de la vida política y económica nacional; el vehículo para este tránsito ha sido una poderosa coalición promotora[1] de políticas económicas centradas en el mercado, coalición transpartidaria y transexenal con asociaciones nacionales e internacionales en los ámbitos académico, estatal, empresarial y diplomático. Coalición que en este capítulo caracterizaremos como *tecnored*. En los últimos años, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, ha repuntado con intensidad esta actividad reformista, con nuevas propuestas económicas y sociales articuladas de nuevo por la misma coalición.

La lista de reformas de mercado es ya enorme en el marco del famoso decálogo del Consenso de Washington (Valencia, 2016b:cuadro 1). Los ejes transversales que las atraviesan (como proyecto) son: la búsqueda de estabilización "macroeconómica",[2] la confianza en los mercados y en la inversión privada, la reformulación del papel del Estado, una nueva inserción internacional que permita mayor competitividad en la economía global y la búsqueda de mayor dinamismo económico. Cada reforma, sin embargo, no ha agotado el impulso transformador sino que se ha asociado en un movimiento en espiral a una nueva reforma… y así sucesivamente, después de más de tres décadas de proyecto triunfante se han desencadenado una cantidad importante de reformas (véase figura 1).

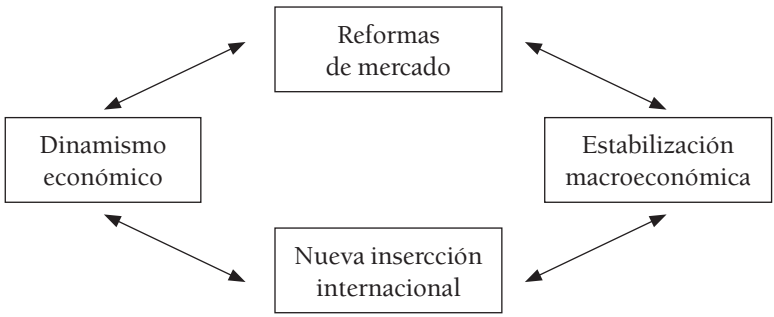
Cada reforma ha ido recorriendo un ciclo de generación y adopción, hasta su incorporación e institucionalización en la vida cotidiana de la economía nacional. Generalmente una narrativa[3] proreformas, semejante e impulsada por la *tecnored*, ha ido atravesando cada ciclo. Las fases de este ciclo pueden ser caracterizadas de manera sintética de la siguiente manera: *identificación* de la necesidad de reforma, *diseño reformista*, búsqueda de

[1] Trabajamos con el concepto "*advocacy coalitions*" que incluye a participantes en la formación de política pública, que se alían con otros que sostienen creencias centrales y sostienen un grado de coordinación de trabajo en busca de objetivos comunes (Sabatier y Weible, 2007:194).

[2] Generalmente sin incorporar en esta estabilización al crecimiento económico.

[3] Entendemos como narrativa una estrategia discursiva.

FIGURA 1
PROYECTO DE CAMBIO EN POLÍTICA ECONÓMICA (A PARTIR DE 1983)



FUENTE: elaboración propia.

legitimación nacional e internacional ante la opinión pública y actores sociales, políticos y económicos, *superación de obstáculos* (generación de aliados e identificación de opositores), *formalización* (a través de un proceso legislativo o de la creación de un decreto presidencial), *celebración* y *difusión* de las nuevas expectativas, *incorporación e institucionalización* en la vida política y económica cotidiana hasta la *identificación de la necesidad de una nueva reforma para complementar la anterior*. En estas fases de la narrativa reformista, el núcleo de ella es una cierta épica de la transformación nacional como la vivida en la reciente reforma energética: dijo Peña Nieto, celebrando, que la

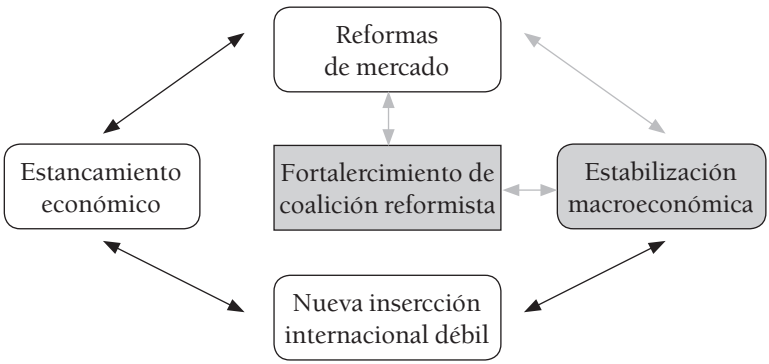
> […] nueva legislación representa un cambio histórico que acelerará el crecimiento económico y el desarrollo de México durante los próximos años […] Éste es un momento tan simbólico como trascendente para el país, los mexicanos debemos sentirnos muy orgullosos porque nuestra democracia ha dado grandes frutos (Presidencia de la República, 2014).

Estas nueve fases pueden traslaparse, pero generalmente han estado presentes en el ciclo de vida de cada reforma en los últimos siete lustros (véase ejemplos de esta narrativa en Valencia, 2016b). La narrativa reformista se ha reactivado en el gobierno de Enrique Peña Nieto como una nueva gesta heroica; así, ante las nuevas reformas, viejas estrategias discursivas vuelven a la escena. Ahora bien, la narrativa no tiene vida propia, sin sujeto, ni el ciclo reformista se desencadena sólo: actores sociales la enarbolan y lo promueven. La *tecnored* ha sido el sujeto clave de las reformas de mercado.

En este marco, lo relevante es que el proyecto reformador y sus ejes transversales, han manifestado un desempeño notablemente limitado: el objetivo que se ha mantenido a toda costa ha sido la estabilización macro-

económica, limitada fundamentalmente a la inflación y al saldo de las cuentas públicas (Calva, 2012:15; Moreno y Ros, 2010:319), la nueva inserción económica internacional ha sido débil y dependiente (Bizberg, 2015) y se ha generado más bien estancamiento económico (Ros Bosch, 2014). El débil desempeño ha sido incluido en la narrativa como un llamado histórico a dar una vuelta de tuerca más en la dinámica reformista para acercarse al lejano objetivo del dinamismo económico; cada reforma de mercado exige otra y así sucesivamente… No hay crecimiento porque faltan aún reformas, es parte del discurso estratégico. A pesar del endeble desempeño, la aparente paradoja es que la *tecnored* se ha consolidado y mantenido, y ha sido capaz de renovar en espiral el impulso a nuevos proyectos, en buena medida apoyada en sus logros estabilizadores (figura 2). La *tecnored*, propulsora del proyecto de reformas de mercados, ha seguido incólume en su presencia en las principales instituciones económicas del Estado.

FIGURA 2
GENERACIÓN DE ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR Y FORTALECIMIENTO DE *TECNORED:* 1983-2018



FUENTE: elaboración propia.

¿Por qué se ha consolidado esta coalición reformista en medio de las crisis y de los traspiés económicos, de un magro desempeño económico y social? La coalición se ha colgado de sus relativos éxitos estabilizadores, pero hay más elementos de economía política que trataremos de dibujar en este capítulo. La poderosa coalición pro-mercado mexicana despunta, en los años ochenta, en un contexto de crisis económica y política en México, y de hegemonía internacional o "victoria cultural" del enfoque de mercado (Escalante, 2015:140) o de tendencia hacia la "uniformización" de los discursos de las políticas económicas referidas al neoliberalismo (Boyer, 2016:230). En los años ochenta, en México se vivieron crisis profundas en

los campos económico y político: el modelo de industrialización sustitutiva, agotado desde los años sesenta, entra en crisis abierta —derrumbe de la inversión, endeudamiento externo acelerado sin capacidad de pago, inflación y devaluación monetaria desbocadas (Moreno y Ros, 2010:212)—, lo mismo que sucede en el viejo pacto corporativo dirigido por el presidencialismo en un contexto de partido hegemónico (Aziz y Alonso, 2003; Bizberg, 2003). Los severos problemas económicos de 1982 y políticos de 1988 son símbolo de estas crisis estructurales. La emergencia socioeconómica y sociopolítica de estos años ochenta, exigía para núcleos hegemónicos nuevos actores nacionales e internacionales; se convierte en ventana de oportunidad para nuevas coaliciones, en prerrequisito funcional para un "cambio mayor" en las políticas públicas (Sabatier, 1998:102-103). Estas crisis coinciden con el auge de las políticas promotoras de los mercados, labrado lentamente con un "programa intelectual" y un "programa político", y que se expresa ya triunfante en los años ochenta con poderosas influencias en gobiernos de países centrales (Escalante, 2015:18; véase además Dixon, 2008; Boyer, 2016) y en instituciones financieras internacionales con capacidad disciplinadora creciente para imponer ajustes estructurales (L'Hériteau, 1990; Stiglitz, 2002).

Crisis gemelas y oferta intelectual y programática neoliberal se acoplaron, no sin conflictos o "disputa por la nación" (Cordera y Tello, 1991) en el México de los años ochenta: es el surgimiento a la escena, como actor hegemónico, de la coalición pro-mercado labrada lentamente como sus contrapartes internacionales (Babb, 2003; Dixon, 2008; Romero Sotelo, 2016), trabajada pacientemente también desde instituciones académicas como lo intentó Friedrich Hayek en la London School of Economics (Dixon y Gilles, 2010). En ese marco favorable se va articulando como compleja trama de relaciones (véase figura 3) una *tecnored* de *tecnócratas* educados en una escuela económica de corte liberal, volcados con espíritu transformador al aparato de Estado (*tecnopolíticos*), asociada a instituciones académicas internacionales y a instituciones financieras internacionales (*tecnodiplomáticos*), y con intereses privados crecientes, tanto en el ámbito nacional como en el internacional (*tecnoempresarios)*. Esta red de redes (o *tecnored* que articula pretensión de saberes técnicos, creencias comunes, tejido político e intereses privados) ha comenzado a ser analizada en el caso mexicano (y de otros países con reformas económicas) desde los años noventa.[4]

[4] Puede verse una síntesis de varios estudios internacionales al respecto en Babb (2003:27-30). Romero Sotelo (2016) profundiza en los vínculos empresariales del origen del ITAM, en especial los banqueros Aníbal de Iturbide y Raúl Baillères (también en la industria minera). Véase además el excelente texto de Salas Porras (2014).

Independientemente del partido en el gobierno, de manera consistente un grupo de economistas se ha mantenido al frente de las instituciones económicas de Estado más poderosas (el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, SHCP),[5] y ha construido un "campo de poder transexenal" (Salas Porras, 2014). El núcleo central de este grupo comparte algunos rasgos: se formaron laboralmente en las instituciones financieras públicas, especialmente en el banco central; académicamente sobre todo en el ITAM[6] y en posgrados de instituciones académicas de Estados Unidos, y regresaron (o se incorporaron) a labores docentes, de investigación o de dirección académica en el ITAM; se incorporaron a instituciones económicas del Estado y posteriormente desarrollaron actividades empresariales.

Como ha sido analizado históricamente, no se trata de un grupo creado improvisadamente: la vinculación entre el Banco de México y el ITAM se fortaleció en los años sesenta; la UNAM no era el semillero que buscaban los economistas del banco central proclives a enfoques más conservadores (Babb, 2003:182). Poco después del inicio de la carrera de economía, la UNAM aportaba jóvenes economistas a la Secretaría de Hacienda y al banco central en especial (Babb, 2003:56-63), además de la Secretaría de Industria y Comercio (Romero Sotelo, 2016:122); sin embargo, el Banco de México empezó a incorporar estudiantes y egresados del ITAM, a apoyarlos con becas de posgrados en universidades estadunidenses y a recontratarlos a su regreso, quienes incorporados como docentes en el ITAM formarían a su vez nuevos economistas. Un protagonista en este periodo fue Leopoldo Solís, muy apreciado por exalumnos y antiguos compañeros de trabajo (Cárdenas y Zabludovzky, 2012; Valencia, 2018).[7] A Solís (1983:168) le preocupaba "la casi total ausencia, hasta fechas muy recientes, de la aplicación del instrumental analítico propio de la economía moderna al análisis económico en general, inclusive de la política económica". A partir de

[5] No se desconoce en este trabajo el peso de los presidentes de la República en México, en concreto de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo para la formación del grupo de economistas clave en las reformas económicas de México desde 1985. Decidimos concentrarnos en los dirigentes de las principales instituciones que diseñan y controlan operativamente la política económica.

[6] La escuela de economía fue el germen de este Instituto (Romero Sotelo, 2016); a ella nos referiremos en este trabajo cuando mencionamos el acrónimo ITAM. Este Instituto se ha ido desarrollando y complejizando de tal manera que cuenta con nueve licenciaturas, cinco ingenierías, 14 maestrías y un doctorado en economía, con más de 230 profesores-investigadores y cerca de 5,000 alumnos (ITAM, 2017).

[7] Egresado originalmente de la UNAM, estudió posgrado en economía en Yale con beca del Banco de México por impulso de Rodrigo Gómez (Solís, 2012:17); a su regreso se incorporó al Banco de México y fue profesor de economía en El Colegio de México y en el ITAM (Solís, 2012).

sus actividades académicas incorporó algunos jóvenes al banco central y después los impulsó a estudiar posgrados en Estados Unidos. Fue el caso de Francisco Gil Díaz (2012:42) y otros más (Valencia, 2018).

Salas Porras (2014:291-294) generó para el periodo 1988-2014 una base de datos con 127 funcionarios que ocuparon puestos relevantes en la administración pública, "desde los que se idearon e impulsaron el conjunto de reformas de corte neoliberal"; destacó a 22 "funcionarios clave" que han participado en posiciones de alto nivel, 14 de ellos pasaron por las aulas del ITAM en los estudios de licenciatura. Aquí destacamos al núcleo más estrecho de este grupo de funcionarios clave, los que han pasado por el Banco de México y la SHCP, que no sólo iniciaron en su mayoría los estudios universitarios en el ITAM, sino que regresaron a su *alma mater* (o se incorporaron) para formar economistas de corte neoclásico. Así, los últimos cuatro gobernadores del Banco de México o son egresados de economía del ITAM (Miguel Mancera Aguayo, Agustín Guillermo Carstens Carstens y el recientemente nombrado Alejandro Díaz de León Carrillo) o tienen experiencia académica de diverso grado en esta institución universitaria (por ejemplo, Guillermo Ortiz Martínez que estudió economía en la UNAM); de los últimos diez secretarios de Hacienda desde 1986 siete de ellos proceden del ITAM (de economía, Gustavo Petriciolli Iturbide, Pedro Aspe Armella, José Francisco Gil Díaz, Agustín Guillermo Carstens Carstens, José Antonio Meade Kuribreña —en dos ocasiones—, Luis Videgaray Caso; de actuaría, Ernesto Javier Cordero Arroyo) (Valencia, 2018). Así se puede afirmar que para estas dos instituciones clave, la formación en el ITAM (y en una institución académica de Estados Unidos) se ha convertido prácticamente en un requisito fundamental (o regla no escrita) en el periodo del reformismo de mercado. Sin el pedigrí del ITAM, difícilmente se accede a las instituciones económicas centrales del Estado mexicano en este periodo, a menos que se cuente con un posgrado en las universidades estadunidenses como Stanford en el caso de Guillermo Ortiz Martínez o de Harvard como José Ángel Gurría Treviño —economista originalmente por la UNAM— y el actual secretario José Antonio González Anaya.

Se generó de esta manera una relación en espiral originada desde una institución del Estado (Babb, 2003): economistas con enfoque de mercado se asocian a un centro de pensamiento o comunidad epistémica (preferentemente escuela de economía del ITAM) y movilizan jóvenes inicialmente hacia la(s) institución(es) de Estado y posteriormente hacia centros de pensamiento de la "economía moderna" de Estados Unidos con el apoyo de redes académicas y becas nacionales e internacionales (Babb, 2003; Romero Sotelo, 2011; Valencia, 2018); estos jóvenes se forman en el "instrumental analítico de la economía moderna" (Solís, 1983:168), se asocian a

nuevas redes de pensamiento, regresan a fortalecer la comunidad epistémica en el centro de pensamiento y se incorporan a las instituciones como *tecnopolíticos* (Domínguez, 1997), con más poder de decisión, a promover nuevas políticas económicas y sociales. De esta manera:

> Estos tecnócratas formados en el extranjero suelen compartir un marco cognitivo común y un conjunto de suposiciones y directrices —en suma, una ideología común— con los formuladores extranjeros de políticas y con los financiadores internacionales. También tienen vínculos sociales con los formuladores estadunidenses de políticas y los funcionarios de organizaciones multilaterales no sólo desde sus días en la escuela de posgrado, sino también desde sus puestos anteriores dentro de organizaciones internacionales, con frecuencia el FMI. Un conjunto creciente de información sugiere que estos tecnócratas han sido el medio para impulsar reformas de liberalización en varios gobiernos del Tercer Mundo (Babb, 2003:27).

En esta relación de espiral actúan también otras fuerzas poderosas, que fortalecen la resiliencia de esta coalición: la vinculación de este grupo con fuertes empresas privadas nacionales e internacionales y con organismos internacionales. La vinculación con el sector privado está inscrita en el código genético mismo del ITAM, institución académica impulsada por empresarios (en vinculación con actores del Estado), inspirados por los economistas Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek (Romero Sotelo, 2011, 2016). Los empresarios generadores del ITAM (inicialmente ITM)[8] querían crear, de acuerdo a uno de sus fundadores, el banquero Aníbal de Iturbide, "una escuela de economía de donde egresaran los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México" (citado en Romero Sotelo, 2011:36 y en Babb, 2003:101). Uno de los fundadores de esta escuela de economía señalaba en 1946 que: "Necesitamos economistas liberales, no contaminados con el intervencionismo del Estado y que defiendan nuestros intereses" (citado en Babb, 2003:101).

No es el objetivo de este capítulo, realizar un análisis detallado del fenómeno de las "puertas giratorias" en México; para hacerlo se requiere un esfuerzo histórico notable (no sólo de historia reciente).[9] Salas Porras (2014: 307-310) realiza un acercamiento más detallado a las recientes "puertas gi-

[8] Véase en Babb (2003:99-100) y Romero Sotelo (2011:33, 38-39) a los principales generadores de lo que sería posteriormente el ITAM a partir de 1965, aglutinados a la Asociación Cultural Mexicana en 1946 de donde surgirá el Instituto Tecnológico México (ITM). Véase también Romero Sotelo (2016).

[9] Existen varios casos paradigmáticos en diversos periodos del siglo XX: por ejemplo, desde los años treinta, Aarón Sáenz (Romero Sotelo, 2016:204) y posteriormente el expresidente Miguel Alemán y el exregente del D.F., Carlos Hank González y sus familias.

ratorias" mexicanas. Incluye la participación en consultorías privadas, los asientos en consejos de corporaciones nacionales y extranjeras, las vinculaciones con "centros de pensamiento y fundaciones extranjeras" y la trayectoria en organismos internacionales. Aquí sólo destacamos este fenómeno de tránsito de miembros de la *tecnored* entre Estado y empresas privadas, y entre Estado y organismos internacionales. En el grupo (doce personas, sin contar al efímero secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche) que destacamos anteriormente, encontramos nueve con fuertes vínculos nacionales e internacionales, tanto privados como de instituciones multilaterales (Valencia, 2018): en relación con los capitales privados, podemos encontrar vínculos de alto nivel entre este grupo y capitales bancarios, financieros, petroleros, transportistas, industriales y comerciales, de carácter nacional como internacional. Es notable que con los sectores privatizados desde los años ochenta existan nexos de este grupo *tecnopolítico*, que fue promotor de la privatización misma:[10] Aspe en aviación; Ortiz, Gil Díaz, Videgaray y el mismo Aspe en bancos y finanzas (bolsa e inversionistas); Ortiz en energía; Ortiz y Gil Díaz en otras industrias; Gil Díaz en comunicaciones. *Los tecnopolíticos devienen así una especie de tecnocapitalistas o tecnoempersarios*,[11] cortejados por empresas nacionales e internacionales, como lo muestra el fondo de inversiones en el sector energético *First Reserve* (2015) al destacar la importancia de Guillermo Ortiz como consejero en el marco de la reforma y privatización energéticas:

> In this role, Mr. Ortiz is expected to leverage his wide network of energy relationships and experience in Mexico and Latin America to enhance First Reserve's portfolio and expertise in the region (*First Reserve,* 2015).

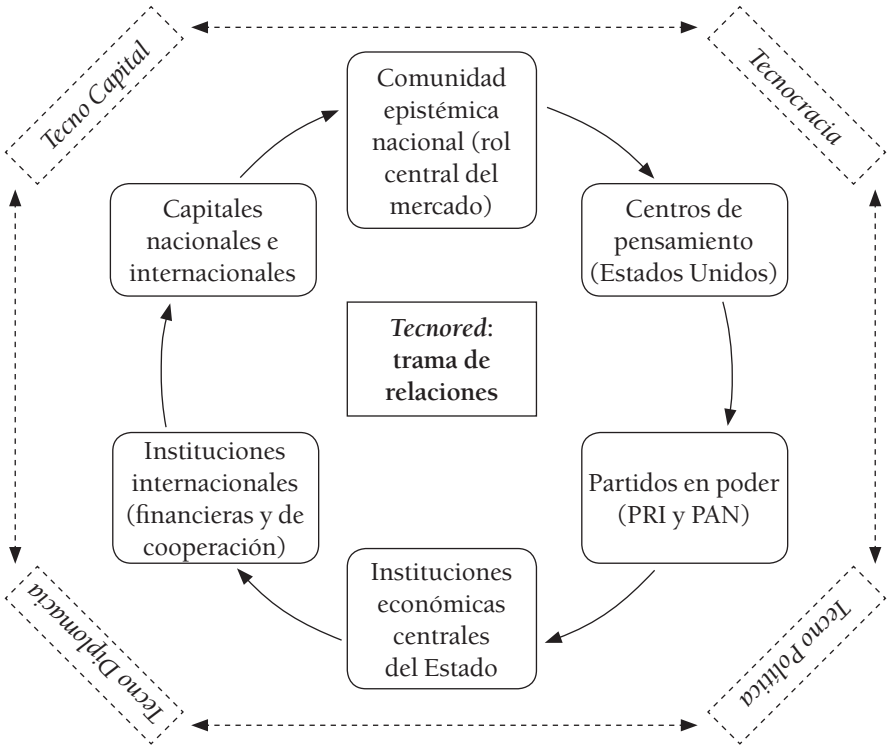
En esta compleja trama (véase figura 3) interviene además la vinculación con organismos multilaterales financieros y de desarrollo: es el caso del FMI, donde Guillermo Ortiz y Agustín Carstens tuvieron actividades profesionales antes de llegar al Banco de México como gobernadores del Banco Mundial, con José Antonio González Anaya, y de la OCDE, donde José Ángel Gurría ha sido su dirigente por más de un decenio. Los *tecnopolíticos* y *tecnocapitalistas* se desenvuelven en cierto sentido a sus anchas en el ámbito de la tecnocracia financiera internacional y actúan como *tecnodiplo-*

[10] No sólo este grupo. Un numeroso grupo de funcionarios, promotores de las reformas de mercado y de las privatizaciones, ha generado relaciones laborales y de negocios con empresas beneficiarias de dichas reformas (Salas Porras, 2014).

[11] Sean ellos mismos socios inversionistas, altos funcionarios de empresas privadas o miembros de los consejos de administración o de asesores.

máticos; incluso Agustín Carstens fue candidato a la dirección del FMI en 2011, ha tenido otras relevantes responsabilidades financieras internacionales y presentó su renuncia al Banco de México el 1 de diciembre de 2016 tras ser nombrado gerente general del banco de bancos centrales, el Banco

FIGURA 3
TRAMA DE RELACIONES DE LA *TECNORED* MEXICANA: 1983-2018



FUENTE: elaboración propia.

de Pagos Internacionales con sede en Basilea, Suiza (Salas Porras, 2014; Valencia, 2018).

De esta manera, se ha construido una "red de poder transexenal y transnacional en México" (Salas Porras, 2014:282), con raigambre histórica (Babb, 2003; Romero Sotelo, 2011, 2016) y con vínculos históricos con tradiciones de Estado en México (Valencia y Aguirre, 1998).[12]

[12] En la época sustitutiva, dos corrientes de pensamiento se fueron consolidando en el aparato de Estado en relación a la redistribución: los *capitalizadores* (con propuestas centradas en la acumulación de capital y los *reformistas sociales* (centradas a su vez en la distribución del ingreso) (Solís, 1983).

La tecnored actora central de las reformas pensionarias

Efectivamente, como señalaba Aspe (1993:56), el reformismo de mercado no podía dejar de lado las políticas sociales heredadas del reformismo industrializador. La vinculación entre reformas a las políticas económicas y reformas de las políticas sociales fueron estrechas; trabajaremos aquí sólo las pensiones contributivas.[13] Al igual que las reformas económicas de mercado no se abrieron camino bajo una mano invisible, las reformas sociales de mercado rompieron esquemas de las viejas políticas sociales, empujadas por manos visibles articuladas en coaliciones promotoras (Valencia y Aguirre, 1998; Valencia, 2012, 2016a, 2016c, véase figura 3). En las reformas pensionarias encontramos a un pequeño grupo de 12 influyentes promotores del enfoque de mercado (véase cuadro 1), que comparten también formación (mayoritaria) o involucramiento (docencia) con un centro de creación de pensamiento (ITAM), articulación (mayoritaria) con instituciones académicas de Estados Unidos (sobre todo Chicago, Harvard y MIT), participación (posterior a las reformas) en instituciones financieras (BID) y organismos financieros internacionales (OCDE) y entrada en las "puertas giratorias" que llevan al sector privado vinculado estrechamente con intereses en el campo de las reformas sociales proyectadas (sector bancario, nuevo sector de administradores privadas de fondos, sector asegurador). En este grupo han participado de manera relevante en diversos momentos cinco de los funcionarios mencionados en la sección anterior, secretarios de Hacienda y/o gobernadores del banco central.

De nuevo, participantes en la coalición promotora de políticas sociales vinculadas a los mercados, se trasmutarán en actores privados en el espacio mercantil. Promotores públicos de la privatización de las pensiones devienen actores privados clave en las instituciones de seguros (AMIS) y administración de fondos (Amafore, Banorte), además de consultores financieros para el mercado pensionario (Evercore). Comparten así, legitimidad y capacidad de influencia en círculos académicos neoclásicos, en instituciones internacionales y en el sector privado financiero. Así, la *tecnored* con vínculos empresariales también ha estado presente en las reformas a las políticas sociales (cuadro 1).

[13] Una visión más completa debería incluir las reformas de salud, con Julio Frenk (discutidas en Valencia, 2016a), las transferencias monetarias condicionadas (discutidas en Valencia, 2016c), con José Gómez de León, además de Santiago Levy, y las pensiones no contributivas (Valencia, Foust y Tetreault, 2012).

CUADRO 1
FUNCIONARIOS CENTRALES* EN REFORMAS SOCIALES: 1986-2014

Funcionario	*Propuesta seleccionada de reforma social*	*Estudios licenciatura (L) posgrado (P)*	*Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación** a reforma (V)*
Pedro Aspe Armella	Impulso a la reforma de pensiones desde la SHCP (alrededor de 1990) Resultado: creación del SAR (1992)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía Massachusetts Institute of Technology (MIT)	(H) Director de Estudios Económicos en el ITAM, SHCP, INEGI, Secretaría de Programación y Presupuesto (V) Secretario de la SHCP (1988-1994) Casa de Bolsa Evercore (manejo portafolios de fondos pensiones; Afores, clientes)
Agustín Guillermo Carstens Carstens	Proyecto de Estabilización de Pensiones. Creación de fondo privado de seguridad social, complementario al público (1990) Resultado: creación del SAR (1992) Impulso a la reforma de pensiones del ISSSTE (desde SHCP en 2007)	(L) Economía ITAM (P) Maestría y Doctorado Economía en Chicago University	(H) Banco de México (V) Secretario de Hacienda (2006-2009) Gobernador del Banco de México (2010-)
Alejandro Reynoso del Valle	Proyecto de Estabilización de Pensiones. Creación de fondo privado de seguridad social, complementario al público (1990) Resultado: creación del SAR (1992)	(L) Economía, Universidad Tecnológica de México (P) Maestría Economía, ITAM y Doctorado Economía MIT	(H) SHCP (V) Primer Presidente Consar (1993-1994)
Guillermo Ortiz Martínez	Impulso a reforma de pensiones, IMSS (alrededor de 1994) Resultado: creación de equipo de diseño de reforma	(L) Economía, UNAM (P) Doctorado Economía, Stanford University	(H) Docente ITAM, El Colegio de México y Stanford University Banco de México SHCP (V) Presidente Grupo Financiero Banorte (2011-2014), que invirtió en Afore
Gabriel Martínez González	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía, ITAM (P) Maestría y Doctorado en Economía, Chicago University	(H) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en desregulación) IMSS (planeación 1994) (V) Director General de Planeación y Finanzas IMSS Delegado México en OCDE, Cómité de Educación, Trabajo y Asuntos Sociales

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Funcionario	*Propuesta seleccionada de reforma social*	*Estudios licenciatura (L) posgrado (P)*	*Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación** a reforma (V)*
Enrique Dávila	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía, UNAM (P) Maestría Economía, UNAM. Posgrado Análisis Económico, Universidad de Barcelona	(H) Profesor en ITAM (V) Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP
Fernando Solís Soberón	Diseño de la reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado Economía Virginia University	(V) Presidente de Consar Director Afore Siglo XXI Presidente Asociación Méxicana de Instituciones de Seguros (AMIS)
Carlos Noriega Curtis	Diseño de la reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía, ITAM (P) Maestría y Doctorado Rochester University	(V) Infonavit, consultor independiente en proyectos en materia de seguridad social, Director Afore Ahorra Ahora Consejero en Afore XXI-Banorte, Presidente de Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore) (2013-2016) Presidente de la Comisión Seguridad Social, Salud y Pensiones del Consejo Coordinador Empresarial (CCE)
Santiago Levy	Diseño del Programa de TMC, Progresa (1995-1997) Participación en reforma de pensiones del IMSS (desde SHCP) y en reforma de pensiones del IMSS-patrón (desde Dirección IMSS)	(L) Economía, Boston University (P) Maestría y Doctorado Economía Boston University	(H) Profesor en ITAM Profesor e investigador en la Boston University Consultor en BM, BID, PNUD, OIT Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Director programa de desregulación), Director Comisión Federal de Competencia (V) Subsecretario de Egresos de la SHCP (1994-2000), IMSS (director) (2000-2005), Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID (2008-2016)
Francisco Gil Díaz	Impulso a intento de reforma de pensiones del ISSSTE (en 2004)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía Chicago University	(H) Banco de México, Secretaría de Presidencia, SHCP, ITAM

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Funcionario	*Propuesta seleccionada de reforma social*	*Estudios licenciatura (L) posgrado (P)*	*Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación** a reforma (V)*
José Antonio González Anaya	Diseño de reforma de pensiones del ISSSTE (en dos rondas, 2003, 2007) Participación en reforma de pensiones de Pemex (2016)	(L) Economía e Ingeniería Mécanica en MIT (P) Doctorado en Economía en Harvard University	(H) Secretaría Técnica de la oficina de la Presidencia (1991) Coordinador de Asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (2002 y 2003) Titular de la Unidad de Seguros, Valores y Pensiones de la SHCP (de 2003 a 2006) (V) Director del IMSS Director de Pemex (2016) Secretario de SHCP (noviembre 2017)
Emilio Loza Austin	Negociación de reforma de pensiones de Pemex (2015-2016)	(L) Economía ITAM, Derecho UNAM (P) Maestría en Desarrollo y Administración Pública en Harvard University	(H) Banco de México Corporación Interamericana de Inversiones del BID Director para América Latina del Foro Económico Mundial (2005-2009) Consejo de Administración de constructora OHL México Fundador del fondo de inversión JF Holding (Luxemburgo) (V) Director de Pemex (2013-2016)

* Nos referimos a los involucrados directamente (diseño, promoción) de las reformas sociales seleccionadas.
** Sólo se incluye experiencia profesional posterior, vinculada a reforma social en la que participó el funcionario.
FUENTES: elaboración propia con datos de AMFE (2013), Banco de México (sin fecha a), BID (2016), Bloomberg (2016a y 2016b), Consar (2000), *El Economista* (2013), *El Financiero* (2016), *El Universal* (2011), Evercore (2012), Leal (2009), Madrid (2003), The Brookings Institution (2016), Vargas (2012).

Uno de los primeros nexos entre el reformismo de mercado y las políticas sociales fue el sistema de pensiones.[14] La coalición de promotores del mercado conocía las propuestas surgidas en otros espacios tecnocráticos, en especial el Banco Mundial (BM) y los reformadores chilenos. Incluso el BM propuso para México a finales de los ochenta la privatización de pensiones (Madrid, 2003:78); una posible reforma estaba entrando así en la agenda nacional e internacional, y se dieron diversos intentos y debates (Valencia, 2016a).

No es gratuita la elección de esta reforma, los promotores de la reforma destacaban ganancias probables: enfrentar los desequilibrios fiscales futuros de las pensiones de reparto, aumentar el ahorro interno y desarrollar mercados financieros con la creación de las administradoras privadas y el reforzamiento del sector asegurador (Solís y Villagómez, 1999:158-157). A fin de cuentas, se trataba de mejorar la competitividad de la economía (González Rossetti y Mogollón, 2000) y fortalecer su crecimiento futuro (Solís y Villagómez, 1999). Lo notable es que el gasto fiscal del sistema de pensiones mexicano era muy bajo aún en comparación con otros países reformadores: Madrid (2005:43) calculó que era el más bajo (al momento de la reforma) entre 21 países reformadores en los años noventa, con apenas 0.4% del PIB (el promedio de esos países era de 6% del PIB). Así, los reformadores adelantaban graves desequilibrios fiscales *futuros*[15] si no había reforma; como solución buscaban fortalecer en el *corto plazo* al sector financiero privado, en un marco de preferencia por las privatizaciones como elemento central de la reforma del Estado, que había llevado a una drástica disminución del sector paraestatal entre 1982 y 1991 (Aspe, 1993:184, 188). La reforma permitiría "un cambio irreversible hacia la intermediación privada de la mayor parte de los fondos privados invertibles" (Grandolini y Cerda, 1998:40).

Con discusiones previas, la privatización paulatina del sistema de pensiones inició en 1992 y se ha ido profundizando con reformas parciales que se han extendido en un periodo de casi 25 años, sin concluir aún (Vásquez, 2012): desde un sistema público de beneficios definidos, con sistema de

[14] Con anterioridad se había ya iniciado un proceso de *reforma por descarte o eliminación* en el campo de las políticas sociales: el abandono de subsidios alimenticios universales (o políticas de subsidio generalizado a la oferta) (Ordóñez, 2002:135). En medio de la crisis y de un fuerte proceso inflacionario, de acuerdo a Pedro Aspe (1993:56-57) era prioritaria "la racionalización de las finanzas públicas" con la "eliminación" gradual de los subsidios. Dos objetivos se encontraban: equilibrar las cuentas fiscales y favorecer precios de mercado.

[15] Por ejemplo, Solís y Villagómez calculaban un costo fiscal de 5.4% del PIB en 2022 (1999:132). Pueden verse los cálculos actualizados de pasivos pensionarios actuariales consolidados en Vásquez (2012:34).

reparto y administración pública (y tardíos fondos de reserva), hacia un sistema de carácter privado, con contribuciones definidas, cuentas individuales y prestaciones vinculadas a los depósitos en dichas cuentas (Mesa Lago, 2004; Grandolini y Cerda, 1998), y con resistencias incluidas (especialmente en el IMSS y el ISSSTE) e institucionalización en sentido contrario en pocos casos (como el del Poder Judicial de la Federación).

Ahora bien, los esquemas de beneficios definidos habían favorecido una segmentación importante del (no) sistema de pensiones (Mesa Lago, 2004), con beneficios fuertemente jerarquizados en más de 100 esquemas (Ramírez, 2012; Valencia, Foust y Tetreault, 2012; ASF, 2014), con exclusión relevante (sólo alrededor de 20% de los mayores de 65 años con pensión de vejez, Ramírez, 2012:132) y con fuertes dificultades de sustentabilidad fiscal (Vásquez, 2012).

El primer impulso hacia la privatización (véase cuadro 1) se produjo alrededor de 1990 con un proyecto generado por Pedro Aspe desde la SHCP (González Rossetti y Mogollon, 2000:72), que culminó en la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992; fue, por razones políticas, una reforma parcial (creación de un nuevo pilar privado, sin modificación plena de los esquemas públicos del IMMS y del ISSSTE) que sus promotores sabían que era sólo temporal. Con la participación de Agustín Carstens (Banco de México) y de Alejandro Reynoso (SHCP), en el Proyecto de Estabilización de Pensiones (Madrid, 2003:79), después de un amplio estudio de experiencias internacionales (entre ellas la chilena), se propuso la creación de un fondo privado adicional a los fondos públicos existentes que en un plazo de diez años recibiría el total de éstos. La idea de desvinculación del fondo de pensiones del IMSS fue retirada para evitar posibles conflictos con sindicatos (Bertranou, 1995:12-17) y se generó simplemente el SAR en 1992, un nuevo pilar complementario de cuentas individuales en bancos comerciales.

Un segundo impulso hacia la reforma privatizadora (véase cuadro 1) provino inmediatamente después de la creación del SAR, todavía en el gobierno de Carlos Salinas en 1993; quien dirigió este impulso desde la SHCP como subsecretario fue Guillermo Ortiz (Madrid, 2003:80). Genaro Borrego, director del IMSS, creó el Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social (Cedess), con un conjunto de economistas como Enrique Dávila, proveniente de la Secretaría de Comercio y colaborador cercano de Santiago Levy, y Gabriel Martínez, impulsado por la SHCP. Inicialmente el Cedess proponía un proyecto integral de privatización de pensiones y salud (Dion, 2006; Valencia, 2016a).

Un tercer impulso (cuadro 1) llegó en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000); con Guillermo Ortiz, ya como secretario de Hacienda, el

gabinete económico propuso un equipo de trabajo. La SHCP pudo hegemonizar el proceso y Gabriel Martínez, Enrique Dávila, Fernando Solís y Carlos Noriega fueron los ejes del equipo que sacó adelante (no siempre en consenso) la propuesta de privatización de las pensiones (Madrid, 2003), aunque sin privatización del esquema de salud ni del Infonavit. En acuerdo con Presidencia, el proyecto limitó las reformas al IMSS para evitar coaliciones de oposición, especialmente entre los sindicatos (González Rossetti y Mogollon, 2000:72). Con la nueva Ley del IMSS, el fondo de pensiones de los trabajadores del sector privado fue desligado del resto de fondos manejados por el IMSS, se generaron cuentas individuales manejadas por Afores del sector financiero privado, se modificaron las contribuciones y los requerimientos de periodo de cotización para obtener una pensión (de 500 semanas de cotización a 1,250 semanas); el esquema pasó de beneficios definidos a contribuciones definidas, con lo que las pensiones futuras para los trabajadores cotizantes, después de la puesta en marcha de la Ley (a partir de 1997), se fijarán de acuerdo a lo ahorrado en las cuentas individuales (Valencia, 2016a).

Un cuarto impulso hacia la privatización (cuadro 1) se dio en 2004, en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), con el proyecto sobre las pensiones (Régimen de Jubilaciones y Pensiones, RJP) de los empleados del IMSS (patrón), propuesto por los diputados del PRI en julio de 2004 y asumida por el presidente panista Fox con el apoyo de la administración del IMSS (dirigida por el economista Santiago Levy, quien había pasado de la SHCP al IMSS), y de los representantes patronales y sindicalizados en el Consejo Técnico del Instituto (Dion, 2006:72); la coalición de defensa no fue equivalente (Mayer y Marier, 2005; Dion, 2006, 2009). EL RJP de los empleados del IMSS es un complemento a las pensiones incorporadas en la Ley del Seguro Social (Vázquez Colmenares, 2012:98). La dirección del IMSS generó reportes en 2003 y 2004 (citados en Mayer y Marier, 2005) que señalaban al RPJ como causante en parte, de la débil situación financiera del instituto y como muy generoso. Hubo intentos por reformar el contrato colectivo entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y el IMSS; y desde ahí modificar el RJP, pero no lograron avanzar. Fue entonces cuando los diputados del PRI lanzaron la propuesta de cambios a través de una reforma legislativa. El abogado laboralista Arturo Alcalde (2004) consideró que ese mecanismo fue ilegal: que el cambio debería haberse hecho a través de una negociación del contrato colectivo.

El proyecto de Ley fue aprobado rápidamente en 2004: los *nuevos* empleados del IMSS, contratados a partir del cambio de Ley, podrán retirarse después de 35 años de servicio (en lugar de 27), deberán incrementar sus

contribuciones (de 3% hasta 10% del salario), recibirán como pensión 100% de su último pago mensual (en lugar de 130%); además, se generaron cuentas individuales (Mayer y Marier, 2005:8). Los trabajadores del viejo esquema (contratados antes del cambio de julio 2004) continuarían con las anteriores reglas pensionarias.

Todavía en 2008 hubo otra negociación contractual y el resultado es una extrema segmentación. De acuerdo con el secretario del SNTSS en ese momento, Valdemar Gutiérrez, existían cuatro esquemas jubilatorios para los empleados del IMSS:

> […] la generación de antes de 88 se pensiona conforme a la Ley del Seguro Social, es decir, con prácticamente 50 por ciento del salario que tenían al momento del retiro; para la generación 1988-2005, que es donde están la mayoría de los actuales trabajadores, la pensión es de 120 por ciento y con menos años de servicio; la generación 2005-2007 tendrá 80 por ciento de su salario al momento de retirarse, y la de 2008 en adelante tendrá sus recursos en una Afore (Muñoz, 2008).

Y según Vázquez Colmenares (2012:168), aún se requieren revisiones. El quinto impulso al proceso de privatización de las pensiones (cuadro 1) inició en el sexenio de Vicente Fox. Se trataba de avanzar en uno de los segmentos más importantes de la seguridad social, aún con sistema de reparto y de beneficios definidos: el ISSSTE. Desde la SHCP, el secretario Gil Díaz delegó en José Antonio González Anaya la generación de la propuesta; éste redactó un proyecto en 2003 (*Una propuesta de Reforma al ISSSTE*); desde el ámbito sindical, el líder de la FSTSE presentó también una propuesta y, desde el sector financiero, representantes de Afore apoyaban la necesidad de la reforma (Leal, 2009:53-54). Destacó entre estos últimos, por su pasado y vinculación con las reformas pensionarias, Carlos Noriega Curtis, ya director de la Afore Ahorra Ahora. Sin embargo, las negociaciones no concluyeron y la reforma no pudo concluirse en el sexenio de Vicente Fox. De acuerdo con Gustavo Leal (2009:55-57), en el gobierno de Felipe Calderón, el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, tomó la estafeta para la reforma del ISSSTE con la asesoría de nuevo de José Antonio González Anaya y en esta ocasión con el apoyo del SNTE, en ese momento era aliado al gobierno panista; por su parte, los legisladores del PRI generaron también una propuesta. Así, a fin de 2007 fue aprobada la reforma de las pensiones del ISSSTE, aunque se inició inmediatamente un nuevo proceso conflictivo y negociaciones adicionales.

El sexto impulso al proceso de privatización del sistema de pensiones (véase cuadro 1) se concretó en 2015 con las modificaciones para emplea-

dos de confianza de Pemex y trabajadores de la misma empresa afiliados al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). En el contexto de la reforma energética de 2013, se intensificó el proceso de negociación entre empresa y trabajadores. El sistema de pensiones de Pemex es de beneficio definido, incluido en el contrato colectivo, con la característica distintiva que los trabajadores no aportan cotizaciones y así, las pensiones son financiadas enteramente por la empresa (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; Vásquez, 2012). Emilio Lozoya Austin, que llegó a la dirección de Pemex en diciembre de 2012, enfrentó la negociación que concluyó en el convenio con el STPRM en noviembre de 2015 (Pemex, 2015) y posteriormente el reglamento para empleados de confianza (Lozoya, 2015) en diciembre del mismo año. Los empleados y trabajadores contratados antes de la reforma continuarán en general con los mismos beneficios y reglas anteriores. En cambio, para los empleados de confianza y trabajadores afiliados al STPRM, contratados a partir del 1º de enero de 2016, se generaron esquemas de contribuciones definidas, con aportaciones en cuentas individuales manejadas por una Afore y con modificaciones semejantes a la edad de retiro (60 años, con 30 de servicio en lugar de 55 y 25 respectivamente). Con la llegada de José Antonio González Anaya a la dirección de Pemex en febrero de 2016, se anunciaban nuevas rondas de negociaciones: "He estado involucrado en varias reformas de pensiones, como la del IMSS o la del ISSSTE. Vamos a ver con el mismo enfoque: avanzando y respetando a los trabajadores", dijo González Anaya en entrevista (*Forbes*, 2016).

En paralelo a estos fuertes movimientos hacia la privatización, se han ido sucediendo diversas reformas a otros esquemas pensionarios, con reglas diferenciales para los trabajadores antes y después de los cambios: en la Comisión Federal de Electricidad en 2008 y en la banca de desarrollo: Bancomext en 2006, Banobras en 2009, y en otras más (Valencia, Foust y Tetreault, 2012:58). En las universidades públicas e instituciones de educación superior, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2014:60) señala que 22 de ellas contaban en 2013 ya con un esquema de contribuciones definidas y 33 de beneficio definido (más El Colegio de México).[16] El Banco de México cuenta también ya con un esquema de contribución definida (además del de beneficio definido). En las entidades de la Repú-

[16] Véase más detalle en Vásquez Colmenares (2012) y Auditoría Superior de la Federación (2014), con la heterogeneidad de los arreglos pensionarios en las universidades públicas: esquema integrado a alguna institución de seguridad social, régimen complementario a la seguridad social, esquema propio, pero sus trabajadores reciben también una pensión de la seguridad social.

blica, al menos 11 de ellas han reformado sus esquemas de pensiones hacia cuentas individuales (Valencia, Foust y Tetreault, 2012:57; véase también Vásquez Colmenares, 2012).

En síntesis, en esta larga trayectoria de las reformas pensionarias hacia la privatización con el impulso de la coalición promotora (*tecnored*), se han modificado al menos 42 esquemas pensionarios públicos, que aglutinan a la mayor parte de los pensionados actuales y que explican el mayor gasto público pensionario (en 2015, las pensiones del IMSS, ISSSTE, Pemex y CFE representaban 88% del gasto total en pensiones públicas[17] y 83% de los pasivos actuariales consolidados en 2010).[18] Este proceso de cambio no se ha dado sin resistencias desde el sector sindical, pero también desde poderes de Estado.

Las inercias históricas y los poderes de Estado moldearon la reforma de mercado. Los resultados de las reformas promovidas por la coalición promercado han tenido una mayor segmentación (multiplicación de esquemas con reglas para antes y después de las reformas) y una polarización creciente, sin resolver los problemas de exclusión (Ramírez, 2012). Si "la tasa de reemplazo de los trabajadores de los regímenes de beneficio definido será de al menos el 60.0% de su sueldo como trabajador activo", el cambio es contrastante: "el promedio ponderado de la tasa de reemplazo que obtendrán los trabajadores al momento de su retiro mediante el régimen de pensiones de contribución definida será de 22.2%" (ASF, 2014:181). A las desigualdades preexistentes (prereforma) se adicionan las desigualdades (posreforma). Los relativos logros (ahorros) en sustentabilidad fiscal (Vásquez, 2012) se han fundado en una reducción notable de la tasa de reemplazo para los futuros pensionables de los esquemas de contribución definida (las generaciones post-1997).

En este marco, los sindicatos han estado presentes en los movimientos paulatinos de reforma, desconfiados ante los cambios, defendiendo estatus o previendo la reducción de beneficios señalada y negociando. Estas negociaciones moldearon las reformas, sin modificar la dirección estratégica de la misma hacia la constitución de cuentas individuales y abandono paulatino (no generalizado) de los sistemas de beneficios definidos (véase detalles en Valencia, 2018).

Lo relevante es que otros sectores, como las fuerzas armadas y el PJF en pleno proceso privatizador, han institucionalizado o fortalecido aún más sus esquemas de beneficios definidos financiados enteramente con fon-

[17] Cálculos propios a partir de Peña Nieto (2016:165).

[18] Cálculos propios a partir de Vásquez (2012:34). Puede verse en ASF (2014:60) los esquemas pensionarios públicos de beneficio definido que no se han reformado.

dos públicos. Ha sido relevante el proceso generado en el PJF, sometido a reforma constitucional en diciembre de 1994 por iniciativa de Ernesto Zedillo; la reforma incluyó la consolidación de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) como "tribunal constitucional" y la creación de un Consejo de la Judicatura (CJF) como órgano de "administración y vigilancia" (Rodríguez, 1997). La reforma judicial se dio en el marco de la discusión de los cambios pensionarios; es difícil que los altos mandos del PJF no estuvieran al tanto de ellas ni que la *tecnored* ignorara este proceso.

La Ley Orgánica del PJF, publicada el 26 de mayo de 1995, ratificó el derecho de los ministros de la SCJN a un haber de retiro vitalicio (ya incluido en la Constitución, véase Valencia, Foust y Tetreault, 2012): "equivalente al cien por ciento durante los dos primeros años y al ochenta por ciento durante el resto del tiempo, del *ingreso mensual*[19] que corresponda a los ministros en activo", por quince años de servicio (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016). Desde el 3 de abril de 1996 se generó el Plan de Pensiones Complementarias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que incluía a mandos superiores de la SCJN y a magistrados de circuito y jueces de circuito, con fondos presupuestales administrados en un fideicomiso *ad hoc*; el 5 de abril de 2005 se decidió separar el Plan señalado de otro, *Pensiones Complementarias de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito*, administrado por el CJF con su propio fideicomiso (SCJN, 2006). Ambos planes instituyen pensiones vitalicias de 80% del salario neto al momento del retiro para servidores con 65 años de edad y 35 de servicios en el PJF; se trata de pensiones complementarias a las de la Ley del ISSSTE, que permiten alcanzar, sumadas, aquel 80% del salario neto (SCJN, 2006; CJF, 2005). Este proceso de institucionalización de pensiones en esquema de beneficio definido del PJF no ha terminado aún, porque los poderes judiciales de las entidades han emprendido también procesos de reforma en este sentido, por ejemplo: los magistrados en situación de retiro del estado de Baja California "tendrán derecho a un haber por retiro o jubilación, equivalente al 100% durante los dos primeros años y del 80% de la percepción económica a que se refiere el artículo 3 hasta su fallecimiento", es decir, al ingreso mensual que comprende "el sueldo presupuestal y las compensaciones ordinarias" (Boletín Judicial del Estado de Baja California, 2016). Mientras en otros sectores se avanzaba, se negociaba e imponía la privatización (al igual que otros países de corte autoritario o semiautoritario, Madrid, 2005:43), en el PJF se aseguraban pensiones vitalicias en comparación notablemente elevadas (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; ASF, 2014), lo mismo que en los poderes judiciales de algunos estados. Las pensiones

[19] El énfasis es nuestro.

promedio del CJF a fines de 2013 fueron 17 veces las de los trabajadores afiliados al IMSS (ASF, 2014:118). Los intereses de este poder se institucionalizaban y al menos se vislumbraba un acuerdo tácito entre *tecnored* y PJF, que fortalece la posición de ambos poderes en el Estado.

Conclusiones

En síntesis, si bien se han dado procesos de cambio político (alternancias) en estos tres decenios y el desempeño económico ha sido débil, la permanencia de la coalición de mercado, en forma de *tecnored,* en las instituciones económicas de Estado ha permitido sostener el impulso reformista de mercado, a pesar de las crisis y de los traspiés económicos. La red de relaciones (figura 3) de esta tecnocracia gobernante la ha convertido en cierto sentido en inmune o impermeable ante las crisis económicas y el estancamiento. Lo notable es que después de dos severas crisis de la economía mexicana (1994-1995 y 2008-2009), en plenos procesos reformistas, la *tecnored* mantiene su vigencia y los tecnócratas mexicanos muestran una resiliencia considerable y una capacidad notoria para refrendar sus narrativas en medio de las crisis y para difundir las ideas estabilizadoras.

La compleja trama de relaciones de la *tecnored* (véase figura 3) asocia *tecnócratas* formados (y formadores) en una comunidad epistémica de corte neoliberal, centrada en la preeminencia del mercado, reconvertidos en *tecnopolíticos* con proyectos ambiciosos de transformación de las políticas públicas, transmutados también en *tecnodiplomáticos* en instituciones financieras y de desarrollo internacionales, y transfigurados en *tecnoempresarios*, en individuos con intereses privados crecientes en los sectores privatizados por su propia actuación como reformadores. Es una *tecnored* que transita desde las ideas, las políticas y las relaciones internacionales hasta los intereses privados.

De esta manera, se mantienen como los funcionarios creíbles para "los mercados" y en una eficiente coalición promotora de políticas económicas y sociales. Puede decirse que se ha mantenido más por la hegemonía de las ideas estabilizadoras, por sus relaciones múltiples y a fin de cuentas por su poder institucional, que por su desempeño en relación al dinamismo económico. El campo reformado de las pensiones es una expresión diáfana de esta conjunción de ideas, políticas, negociaciones con otros poderes del Estado, diplomacia económica, que aterrizan no sólo en reformas de políticas de mercados sino también en apropiación privada de partes de estos mercados.

Bibliografía

Alcalde Justiniani, Arturo (2004), "IMSS, una iniciativa lamentable", *La Jornada*, México, 16 de julio, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2004/ 07/17/017a1pol.php?origen=opinion.php&f>, consultado el 21 de octubre de 2016

AMFE (Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas) (2013), "Carlos Noriega Curtis", en Foro Análisis de la Reforma Financiera y Agenda Fiscal, XI/19-20, <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77680/AMFE_AGENDA.pdf>, consultado el 21 de octubre de 2016.

ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2014), *Evaluación Número 1203, Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones*, disponible en <http:// www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/ 2013_1203_a.pdf>, consultado el 22 de octubre de 2016.

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.

Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (2003), "Votos, reglas y partidos" en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 65-96.

Babb, Sarah (2003), *Proyecto, México, Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE.

Banco de México [página web] (s/f), *Agustín Guillermo Carstens Carstens*, México, Banco de México, disponible en <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/junta-de-gobierno/%7B865AD3B3-AC36-7F8D-B0F7-AFDC40C281CE%7D.pdf>, consultado el 14 de abril de 2017.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Biografías, Santiago Levy Algazi Washington* D.C., BID, disponible en <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/departamentos/biografias,1347.html?bioid=8>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Bizberg, Ilán (2003), "Estado, organizaciones corporativas y democracia" en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 183-232.

Bizberg, Ilán (2015), "Tipos de capitalismo en América Latina" en Ilán Bizberg (coord.), *Variedades del capitalismo en América Latina, los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, El Colegio de México, pp. 41-94.

Bloomberg [página web] (2016a), "Executive Profile, Pedro Aspe", Nueva York, Bloomberg, disponible en <http://www.bloomberg.com/research/

stocks/pri vate/person.asp?personId=242026674&privcapId=142770515>, consultada el 20 de octubre de 2016.

Bloomberg [página web] (2016b), "Executive Profile. José Antonio González Anaya", Nueva York, Blomberg, disponible en <http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/person.asp?personId=136860753&privcapId=3546599&previousCapId=3546599&previousTitle=Petroleos%20Mexi canos%20S.A.%20de%20C.V>, consultada el 21 de octubre de 2016.

Boletín Judicial del Estado de Baja California (2016), *Reglamento del Artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California*, Mexicali, Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, Núm. 12,978, Vol. LI. 8 de Febrero.

Boyer, Robert (2016), *La economía política de los capitalismos, Teoría de la regulación y de la crisis*, Moreno, Argentina, Universidad Nacional de Moreno.

Calva, José Luis (2012), "Prólogo", en José Luis Calva (coord.), *Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar*, México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios, pp. 9-17.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016), *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cárdenas, Enrique y Jaime Zabludovsky (coords.) (2012), *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.

CJF (Consejo de la Judicatura Federal) (2005), *Acuerdo General 28/2005*, México, CJF.

Consar (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) [boletín de prensa] (2000), "Boletín de prensa, I/28", México, Consar, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62888/bol_01-00_XXII_Jun ta_de_Gob_Consar.pdf>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Cordera, Rolando y Carlos Tello (1991), *La disputa por la nación, Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.

Dion, Michelle (2006), "Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLVI, núm. 1, pp. 51-80.

Dion, Michelle (2009), "Globalization, Democracy, and Mexican Welfare, 1988–2006", en *Comparative Politics*, Nueva York, City University of New York, vol. 42, núm. 1, octubre, pp. 63-82.

Dixon, Keith (2008), *Les évangélistes du marché, les intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*, París, Raisons d'agir.

Dixon, Keith y Christoph Gilles (2010), "De Londres à Saint Andrews, Les matrices institutionnelles du néolibéralisme britannique" en *Revue Interdisciplinaire Textes & contextes*, núm. 5, 29 de marzo, disponible en <http://revuesshs.u-bourgog ne.fr/textes&contextes/document.php?id=1253>.

Dominguez, Jorge I. (1997), "Technopols, Ideas and Leaders in freeing politics and markets in Latin America in the 1990s", en Jorge I. Domínguez (ed.), *Technopols, freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, pp. 1-48.

El Economista (2013), "Carlos Noriega, nuevo presidente de Amafore", *El Economista*, México, 31 de julio, disponible en <http://eleconomista.com.mx/fon dos/2013/07/31/carlos-noriega-nuevo-presidente-amafore>, consultado el 21 de octubre de 2016.

El Financiero (2016), "José Antonio González Anaya, el experto en pensiones que llega a Pemex" en *El Financiero*, febrero 8, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/perfil-quien-es-jose-antonio-gonzalez-ana ya.html>, consultado el 21 de octubre de 2016.

El Universal (2011), "Fusión en Afore XXI-Banorte mexicaniza sistema, Consar", *El Universal*, México, 5 de diciembre, disponible en <http://archivo.eluni versal.com.mx/articulos/67720.html>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2015), *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México.

Evercore [página web] (2012), "Quienes somos" México, Evercore, casa de bolsa, México, disponible en <http://www.evercorecb.com/quienes-somos.php>, consultado el 20 de octubre de 2016.

First Reserve [página web], (2015), "Guillermo Ortiz, Senior Advisor", *First Reserve*, disponible en <http://www.firstreserve.com/senior-advisors>, consultado el 20 de octubre de 2016.

Forbes (2016), "Pensiones, la primera tarea de González Anaya en Pemex", 9 de febrero, *Forbes*, México, disponible en <http://www.forbes.com.mx/pensiones-la-primera-tarea-de-gonzalez-anaya-en-pemex/#gs.Q6Ot-1Fk>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Gil Díaz, Francisco (2012), "Leopoldo Solís, formador de economistas" en Enrique Cárdenas y Jaime Sabludovsky, coords., *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*, México, FCE, pp. 41-43.

González Rossetti, Alejandra y Olivia Mogollon (2000), *Enhancing the Political Feasibility of Health Reform, The Mexico Case*, Washington, D. C., Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative.

Grandolini, Gloria y Luis Cerda (mimeo) (1998), "The 1997 Pension Reform in Mexico, Genesis and Design Futures", *Policy Research Working* Paper WPS 1733, Washington, World Bank, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/463971468757212884/111511322_20041117141527/additional/multi-page.pdf>, consultado el 19 de octubre de 2016.

ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) (2012), *Libro blanco Pensionissste*, México, ISSSTE.

ITAM [página web] (2017), *Divisiones, Departamentos y Programas Académicos*, México, ITAM, disponible en <https://www.itam.mx/es/divisiones-departa mentos-y-programas-acad%C3%A9micos>, consultado el 16 de noviembre de 2017.

Leal, Gustavo (2009), "Dos hélices, y el magisterio parió Resisssste", *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, núm. 154, pp. 53-60.

L'Hériteau, Marie-France (1990), *Le Fonds Monétaire Internationale et les pays du Tiers Monde*, Paris, Presses Universitaires de France, Segunda Edición Corregida.

Lozoya Austin, Emilio Ricardo (2015), *Reglamento de trabajo del personal de confianza de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias*, México, PEMEX.

Madrid, Raúl (2003), *Retiring the State. The politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press.

Madrid, Raúl (2005), "Ideas, Economic Pressures and Pension Privatization", *Latin American Politics and Society*, Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons, vol. 47, núm. 2, pp. 23-50.

Mayer, Jean François y Patrik Marier [ponencia] (2005), "Unions and Pension Reforms in Mexico, The Impact of Democratic Governance", en *Canadian Political Science Association Conference*, London, Ontario, Canada, Western University, 2-4 de junio.

Mesa Lago, Carmelo (2004), *Las reformas de pensiones en América Latina y el Caribe, su impacto en los principios de seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL.

Moreno-Bris, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, Una perspectiva histórica*, México, FCE.

Muñoz Ríos, Patricia (2008), "Los nuevos trabajadores del IMSS se jubilarán mediante el sistema de Afores", en *La Jornada*, 2 de junio, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/02/index.php?section=politica&article=006n1pol>, consultado el 25 de octubre de 2016.

OCDE (s/f), *Angel Gurría, Secretario General de la OCDE*, México, OCDE, disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/angelgurriasecreatriogeneraldelaocdecv.htm>, consultado el 20 de octubre de 2016.

Ordóñez Barba, Gerardo (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM.

Pemex [boletín de prensa] (2015), "Suscriben Pemex y el STPRM el convenio para la modificación del sistema de pensiones", México, Pemex, disponible en <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_na cionales/Paginas/2015-104-nacional.aspx>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Peña Nieto, Enrique (2016), *IV Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.

Presidencia de la República (2014), Palabras del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la promulgación de las leyes secundarias de la reforma energética, México, 11 de agosto, disponible en <http://www.presidencia. gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanoslicenciado-enrique-pena-nie to-durante-la-promulgacion-de-las-leyes-secundarias-de-la-reforma-energetica/>, consultado el 7 de noviembre de 2015.

Ramírez López, Berenice P. (2012), "Las características y dinámica del empleo y su impacto en la seguridad social" en Berenice P. Ramírez López y Roberto Ham Chande, coords., *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, México, UNAM/COLEF, pp. 129-138.

Rodríguez Lozano, Amador (1997), "La reforma judicial de 1994, una visión integral", *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM.

Romero Sotelo, María Eugenia (2011), "Las raíces de la ortodoxia en México", *Economía UNAM*, México, UNAM, vol. 8, núm. 24, pp. 22-50.

Romero Sotelo, María Eugenia (2016), *Los orígenes del neoliberalismo en México, La Escuela Austriaca*, México, FCE/UNAM.

Ros Bosch, Jaime (2014), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México*, México, El Colegio de México/UNAM.

Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (1998), The advocacy coalition framework, revisions and relevance for Europe" en *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm.1, pp. 98-130.

Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (2007), "The Advocacy Coalition Framework, Innovations and Clarifications", en Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, p. 189-220.

Salas Porras, Alejandra (2014), "Las élites neoliberales en México, ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociale de las élites políticas?", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM/Nueva Época, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, pp. 279-312.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2006), Acuerdo General de Administración 1/2006, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, México, SCJN, febrero, pp. 1985-2002.

Solís, Leopoldo (1983), *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, FCE.

Solís, Leopoldo (2012), "Semblanza autobiográfica" en Enrique Cárdenas y Jaime Sabludovsky, coords., *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*, México, FCE, pp. 13-24.

Solís Soberón, Fernando y F. Alejandro Villagómez (1999), "Las pensiones" en Fernando Solís Soberón y F. Alejandro Villagómez, comp., *La seguridad social en México*, México, CIDE, Consar y FCE, pp. 103-159.

Stiglitz, Josehp E. (2002), *El malestar en la globalización*, México, Taurus, Santillana Ediciones Generales.

The Brookings Institution [página web] (2016), "Curriculum Vitae, Santiago Levy Algazi", Washington, D. C., The Brookings Institution, disponible en <https://www.brookings.edu/experts/santiago-levy/>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Valencia Lomelí, Enrique (2012), "Coaliciones y transformación del régimen de bienestar en Corea del Sur (1987-2011)", en José Luis Calva, coord., *Caminos al desarrollo con equidad. Análisis estratégico para el desarrollo*, Tomo 16, México, Juan Pablo Editor/Consejo Nacional de Universitarios, pp. 221-251.

Valencia Lomelí, Enrique (2016a), "Las coaliciones promotoras de las reformas recientes de política social" en Óscar Alfonso Martínez, Enrique Valencia Lomelí, y Luis Ignacio Román Morales (coords.), *La heterogeneidad de las políticas sociales en México, instituciones, derechos sociales y territorio*, Tomo I, México, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, ITESO y Universidad Iberoamericana Torreón, pp. 311-334.

Valencia Lomelí, Enrique (2016b), "Viejas y recientes reformas, Trayectoria de un mismo ciclo" en Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordóñez Barba (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?*, Tijuana, COLEF, pp. 13-30.

Valencia Lomelí, Enrique [ponencia] (2016c), "Heterogeneidad de las Coaliciones de Soporte de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas", en Seminario "Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America", Salvador de Bahía, Brasil, CROP y Universidad Católica de Salvador, 21-23 septiembre.

Valencia Lomelí, Enrique (2018), "Coalición reformista de mercado y transformación de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017)" en Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina*, Tijuana, COLEF, Buenos Aires, CLACSO, pp. 194-233.

Valencia Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Reveles (1998), "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobre-

za" en Luis Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, coords., *Los rostros de la pobreza, El debate*, volumen I, México, Universidad Iberoamericana/ ITESO, pp. 21-93.

Valencia Lomelí, Enrique; David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber (2012), *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, Documentos de Proyecto, Santiago de Chile, CEPAL.

Vargas, Miguel Ángel [portal de noticias] (2012), "Emilio Lozoya Austin, el joven economista que dirigirá Pemex", *ADN Político*, México, CNN, disponible en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/11/30/emilio-lozoya-aus tin-sera-el-proximo-director-de-pemex>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Vásquez Colmenares, Pedro, (2012), *Pensiones en México, La próxima crisis*, México: Siglo XXI.

Las prestaciones por desempleo en México y el mundo

Sara María Ochoa León*

Introducción

Considerando que el empleo es la principal fuente de ingresos para la mayor parte de la población, el aumento de los empleos sin protección y los riesgos crecientes en las economías globalizadas ocasionan que las personas se encuentren en una situación de vulnerabilidad que se caracteriza por la baja capacidad de hacer frente a los eventos negativos que pueden disminuir su nivel de vida (Kaztman, 2000). Por tanto, el objetivo de crecimiento económico que ocupa a los países en desarrollo debe ir de la mano de la generación de empleos productivos y de la creación de un sistema de seguridad social que otorgue protección ante los riesgos y que evite la ampliación de la pobreza y la exclusión social.

Las prestaciones por desempleo, y en particular el seguro de desempleo, forman parte de la seguridad social, ya que la pérdida del trabajo implica la eliminación de los ingresos laborales y, de acuerdo con las condiciones particulares de cada persona, puede derivar en el deterioro de su nivel de vida y el de su familia. Las prestaciones por desempleo son una de las ramas menos extendidas de la seguridad social y su ampliación enfrenta los mismos problemas que la seguridad social en su conjunto, ya que cubre principalmente a los trabajadores asalariados con seguridad social, dejando fuera a amplios sectores de la población que se encuentran en formas de empleo no asalariadas y en empleos no protegidos.

El desempleo es altamente sensible al ciclo económico, y la reciente crisis económica mundial no fue la excepción. Los países que ya cuentan con seguros de desempleo, tanto en países desarrollados como en desarrollo, han

* El Colegio de México.

utilizado este mecanismo para hacer frente a la crisis y lograr el doble objetivo de evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida de la población y una caída de la demanda agregada que llevaría a una mayor reducción de la actividad económica.

La implementación de seguros de desempleo en el mundo ha estado acompañada de críticas sobre sus efectos en los mercados de trabajo, principalmente por el aumento de la tasa de desempleo y su duración. La evidencia no es concluyente respecto al balance entre las ventajas y desventajas de estos mecanismos, y apunta hacia la necesidad de tomar en cuenta sus elementos específicos de diseño, que pueden ser decisivos para disminuir los aspectos negativos, por ejemplo, a través de prestaciones decrecientes y por un tiempo limitado que reduzcan los incentivos para permanecer en el desempleo (Velásquez, 2003). La amplia experiencia internacional ofrece elementos de referencia en esta materia, aunque es importante adecuarla a las necesidades específicas de cada país.

En este artículo se analiza la definición de desempleo y la importancia de esta problemática laboral en México y en el mundo. Con base en lo anterior, se revisan los esquemas de apoyos al desempleo en el mundo y los avances en la materia en el caso de México.

Sobre la medición del desempleo

De acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la XIII Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIES) retomada por el INEGI (2002), el desempleo abierto se define a partir de tres características: *1*) estar sin trabajo: no contar con un empleo y tampoco realizar alguna actividad por cuenta propia; *2*) estar disponible para trabajar: tener la disponibilidad de tomar un empleo remunerado o iniciar una actividad por su cuenta, y *3*) estar en situación de búsqueda de trabajo: implica haber realizado alguna acción en el periodo de referencia con la intención de obtener un empleo o intentar comenzar alguna actividad por cuenta propia sin haberlo logrado. Existen criterios adicionales que deben tomarse en cuenta para definir el desempleo abierto, sin embargo, señalamos sólo algunos de los más importantes. El desempleo consiste en la carencia *total* de trabajo, de forma tal que si la persona trabajó por lo menos una hora en el periodo de referencia, o bien desempeñó alguna actividad eventual o provisional, la persona se considera como ocupada.

Para formar parte de las estadísticas de desempleo las personas no sólo deben estar sin trabajo, sino también deben estar disponibles para trabajar y estar buscando activamente un empleo. No obstante, en este punto debe to-

marse en cuenta la situación de las personas desempleadas que no buscan trabajo porque consideran que no tienen posibilidad de obtenerlo y pasan a formar parte de la población inactiva, lo que se considera como desempleo desalentado. Esta situación hace que la tasa de desempleo sea menor que la real, tal como ocurrió recientemente a causa de la crisis económica, ya que la OIT (2010a) estima que a finales de 2009 cerca de cuatro millones de desempleados dejaron de buscar trabajo debido al desánimo y se excluyeron del mercado laboral. En América Latina la disminución de la tasa de participación de los jóvenes contribuyó a que la tasa de desempleo no fuera mayor en 2009 (OIT, 2009).

Frecuentemente se critica la medida de desempleo utilizada en México, ya que presenta niveles muy bajos comparados con el resto del mundo, incluyendo los países desarrollados. Según el INEGI (2007), la tasa de desempleo abierto se calcula en forma similar a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sobre todo a partir de la introducción de la ENOE en 2005.[1] Por tanto, el punto que merece la pena discutir es la importancia del concepto de desempleo en países cuya problemática laboral no se expresa en la falta total de empleo, sino en la alta proporción de personas con actividades precarias, ya sean asalariadas o no asalariadas y que trabajan menos de lo que quisieran, esto es, que están subempleadas. El indicador de desempleo subestima la carencia de empleo en economías en las cuales los trabajadores no transitan por el desempleo o lo hacen únicamente por periodos cortos de tiempo.

Lo anterior pone de manifiesto que para evaluar la situación del empleo en México la tasa de desocupación debe complementarse con otros indicadores que reflejen la insuficiencia de empleo y su calidad. Por la situación planteada, el INEGI elabora indicadores complementarios a la tasa de desempleo abierto, que revelan diversos aspectos del mercado laboral. Dos de las más significativas son la tasa de condiciones críticas de ocupación y la tasa de presión general. Cabe señalar que todos los indicadores son mayores que la tasa de desempleo abierto.

Tipos de desempleo

El desempleo no es un fenómeno homogéneo, la distinción de diversos tipos de desempleo es de gran importancia para la comprensión de esta

[1] La edad para considerar a una persona como económicamente activa influye en la medición del desempleo; en México, a partir de 2005 el criterio usado es de 14 años, mientras que en los países de la OCDE es de 15 años.

problemática y para el diseño de políticas públicas para su reducción. La teoría económica hace una diferencia entre el desempleo estructural y el desempleo cíclico. El desempleo estructural está relacionado con factores que afectan la demanda y la oferta de trabajo, tales como el nivel de crecimiento económico y la relación entre capital y trabajo en la economía. Así también, influyen las instituciones laborales como los salarios mínimos, los impuestos al trabajo y el poder sindical. El seguro de desempleo es también un elemento que afecta la tasa de desempleo de largo plazo.[2] Por tanto, la disminución del desempleo estructural es un proceso complejo que alude a múltiples factores en la economía.

La existencia de una tasa natural de desempleo implica que este indicador nunca es cero (incluso en situaciones de pleno empleo), ya que existen fricciones en el mercado de trabajo para hacer coincidir oferta y demanda de empleo: salida voluntaria del empleo para la búsqueda de un empleo mejor, compatibilidad entre las habilidades demandadas y las ofrecidas, así como aumentos en la fuerza laboral, entre otras.

Por su parte, el desempleo cíclico está relacionado con las altas y bajas del crecimiento económico, aumentando en las recesiones y disminuyendo en periodos de auge. El componente cíclico del desempleo ha quedado claramente expresado en el aumento de las tasas de desempleo durante las crisis económicas recientes. Se considera que el desempleo cíclico puede disminuirse con políticas macroeconómicas expansivas que incentiven el crecimiento del producto y del empleo, pero es importante implementar medidas que eviten que el desempleo cíclico se convierta en desempleo estructural, como ha ocurrido en los países europeos (OIT, 2010b).

Se hace también la diferencia entre el desempleo persistente y el desempleo por rotación normal. El desempleo persistente es la situación de personas que han estado desocupadas por largos periodos de tiempo y no pueden encontrar trabajo, esto es, se trata de las mismas personas que se han visto estancadas en una situación laboral desventajosa. Esta situación puede afectar a ciertas poblaciones, por ejemplo, a personas de mayor edad que tienen dificultades para reintegrarse al mercado de trabajo o que requieren readiestramiento ocupacional para obtener las habilidades que demanda el mercado. Por su parte, el empleo por rotación normal incluye a personas que están desempleadas por corto tiempo a causa de circunstancias diversas, como reestructuraciones empresariales o sectoriales, o bien contingencias naturales o económicas. En este caso existe una mayor rotación en los

[2] Se ha comprobado que una mayor duración de la cobertura de los beneficios por desempleo conlleva una mayor duración del desempleo. Jeffrey D. Sachs y Felipe Larraín, *Macroeconomía en la economía global*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1994.

mercados de trabajo, en las que no son las mismas personas las que se encuentran en el desempleo en dos momentos del tiempo. Las diversas prestaciones de desempleo en el mundo están destinadas principalmente a atender la problemática de las personas que quedan desempleadas de forma temporal, pero que se espera que regresen al mercado de trabajo, mientras que el desempleo persistente suele atenderse con políticas de asistencia social.

Un aspecto relevante del desempleo es que afecta selectivamente a determinados grupos de la población. A nivel mundial, el desempleo se ha identificado como un problema que afecta principalmente a los jóvenes, quienes muestran muy altas tasas de desempleo. En este sentido, entre los desempleados debe diferenciarse a quienes buscan trabajo por primera vez y no cuentan con experiencia laboral, como los jóvenes, y quienes regresan a la fuerza de trabajo después de un tiempo sin empleo y sin haber buscado trabajo previamente, como ocurre en el caso de las mujeres. En ambos casos, estas poblaciones no son elegibles para prestaciones de desempleo tal como se conocen comúnmente.

En México, la tasa de desempleo se mantiene en niveles bajos a escala mundial, alrededor de 3%, lo que se explica en gran parte por la ausencia de prestaciones que brinden seguridad en el ingreso ante el desempleo y que lleva a las personas a emplearse en actividades sin protección social o laboral. Este indicador muestra un claro componente cíclico dado que es de las tasas que más se duplican durante periodos de crisis económicas. También se observa que afecta de forma importante a los jóvenes.

El desempleo en el mundo

El desempleo mostró una tendencia decreciente en la última década, ubicándose en 5.6% a nivel mundial en 2007, antes del impacto de la crisis económica, lo que representó 177.3 millones de personas desempleadas. El desempleo es altamente sensible al ciclo económico, ya que en 2009 la tasa de desempleo se ubicó en 6.3%, alcanzando a 205.2 millones de personas, muy por encima del nivel alcanzado antes del inicio de la crisis. Este aumento se dio particularmente en las economías desarrolladas y en la Unión Europea, que fueron las más afectadas por la crisis; las cifras se han mantenido altas hasta 2010 a pesar de la recuperación en otros indicadores macroeconómicos, como el crecimiento del producto real.

El desempleo es un problema grave a escala mundial, pero afecta particularmente a ciertas regiones y países. Las tasas de desempleo más altas las encontramos en Oriente Medio y en África del Norte, con tasas de desempleo mayores a 10%. Estas cifras se deben principalmente a las altas tasas

de desempleo de los jóvenes y las mujeres, situación que coexiste con otros problemas en sus mercados de trabajo, como una muy baja participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, una alta presencia del sector informal y un alto número de trabajadores pobres (OIT, 2011). En 2007, América Latina y el Caribe era la quinta región con mayor tasa de desempleo, con un nivel de 7.0%, por encima del promedio mundial.

En términos absolutos, el desempleo se compone en su mayoría por hombres adultos, no obstante, en todas las regiones del mundo las tasas de desempleo son muy elevadas para los jóvenes en comparación con los adultos, de tal forma que este grupo de la población es especialmente afectado debido a las dificultades que enfrentan para integrarse al primer empleo. A pesar de que la tasa de desempleo de las mujeres es consistentemente más alta que la de los hombres, las cifras agregadas a escala mundial no muestran marcadas diferencias en las tasas de desempleo para ambos sexos. No obstante, esta situación cambia si consideramos lo que ocurre a escala regional, particularmente en África del Norte y en Oriente Medio.

Además, la calidad de los *empleos* en el mundo es baja, puesto que existe un alto número de empleos sin prestaciones laborales, sin seguridad social y con bajos salarios, aunque sin duda esta situación es especialmente grave en algunas regiones. De hecho, 48.6% (1 346.6 millones) del total de trabajadores se encontraba por debajo de la línea de dos dólares al día, y 28.4% se hallaba por debajo de 1.25 dólares al día en 2003. No obstante, según la OIT (2011) estos indicadores mostraron una importante reducción durante la última década debido a los esfuerzos realizados en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero registraron un estancamiento como resultado de la reciente crisis económica.

El desempleo en México

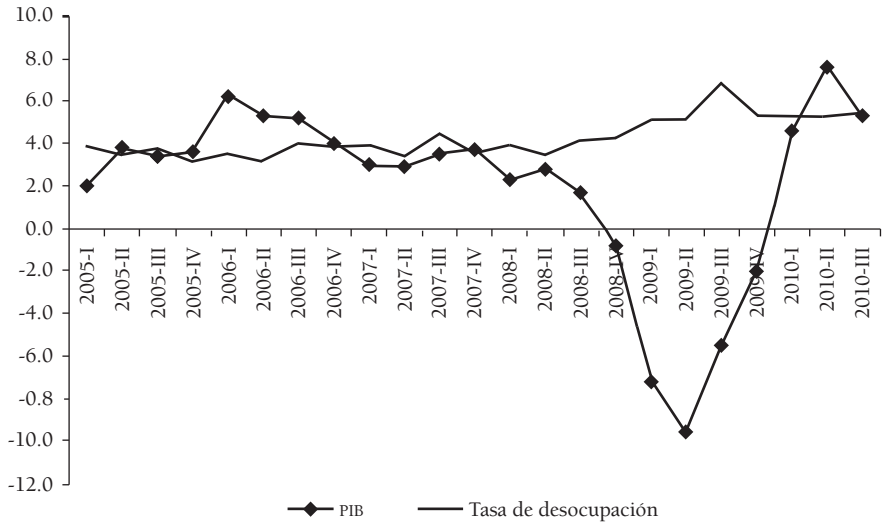
En el segundo trimestre de 2007, la tasa de desempleo en México se ubicó en 3.4% de la PEA, lo que implica que poco más de 1.5 millones de personas estaban en esta situación. El indicador de desempleo es muy sensible al ciclo económico, por lo que se observó un aumento durante la reciente crisis financiera mundial, ubicándose en 6.9% en el tercer trimestre de 2009. En la crisis de 1995 las tasas de desempleo descendieron rápidamente con el crecimiento del producto, pues en 1997 la tasa de desempleo abierto urbano se encontraba en el nivel previo a la crisis en 1994 (3.7%), mientras que en esta ocasión las tasas de desempleo se han mantenido altas a pesar de las tasas positivas de crecimiento del PIB en 2010 y lo que va de 2011.

CUADRO 1
TASAS DE DESEMPLEO Y DE CRECIMIENTO DEL PIB EN EL MUNDO

	Tasa de desempleo en el mundo por regiones (%)						*Tasas de crecimiento anuales del PIB real (%)*		
	2000	2004	2006	2007	2008	2009	2006	2008	2009
Mundo	6.3	6.4	5.9	5.6	5.7	6.3	5.2	2.8	-0.6
Hombres	6.1	6.1	5.7	5.4	5.5	6.2			
Mujeres	6.6	6.8	6.3	6.0	6.0	6.5			
Jóvenes	12.8	13.0	12.4	11.8	11.9	12.8			
Adultos	4.6	4.7	4.3	4.1	4.2	4.8			
Economías desarrolladas y Unión Europea	6.7	7.2	6.3	5.8	6.1	8.4	2.9	0.3	-3.4
Jóvenes	13.5	14.6	13.3	12.4	13.3	17.4			
Mujeres	7.3	7.5	6.7	6.0	6.2	7.9			
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	10.9	9.9	9.3	8.6	8.6	10.4	8.2	4.3	-6.0
Jóvenes	20.4	19.9	19.0	18.1	17.6	20.8			
Mujeres	11.3	9.8	9.2	8.5	8.5	10.1			
Asia Oriental	4.5	4.3	4.0	3.8	4.3	4.4	10.8	7.8	7.0
Jóvenes	9.0	8.6	8.0	7.7	8.7	8.9			
Mujeres	3.8	3.6	3.3	3.2	3.6	3.7			
Asia Sudoriental y el Pacífico	4.9	6.4	6.0	5.4	5.3	5.2	6.2	4.4	1.5
Jóvenes	12.9	16.6	16.8	14.5	14.2	13.9			
Mujeres	4.9	7.0	6.6	5.7	5.5	5.2			
Asia Meridional	4.5	4.7	4.6	4.5	4.3	4.4	9.0	5.9	5.5
Jóvenes	10.2	9.8	10.0	9.9	9.5	9.9			
Mujeres	4.6	5.6	5.4	5.3	5.1	5.1			
América Latina y el Caribe	8.5	8.4	7.6	7.0	6.6	7.7	5.6	4.3	-1.7
Jóvenes	15.7	16.5	15.3	14.2	13.8	15.7			
Mujeres	10.6	10.8	9.7	9.0	8.5	9.5			
Oriente Medio	10.6	11.2	10.7	10.5	10.2	10.3	5.6	4.8	1.3
Jóvenes	23.7	24.9	24.4	24.5	24.5	24.9			
Mujeres	17.4	17.4	17.2	17.3	17.4	17.3			
África del Norte	14.1	11.9	10.5	10.2	9.6	9.9	6.1	5.3	3.5
Jóvenes	29.5	26.0	24.4	24.3	22.6	23.4			
Mujeres	20.5	18.1	16.2	14.9	14.8	15.3			
África Subsahariana	9.0	8.6	8.0	7.9	7.9	7.9	6.4	5.5	2.6
Jóvenes	13.8	13.2	12.2	12.1	12.1	12.1			
Mujeres	9.6	9.2	8.5	8.3	8.3	8.3			

FUENTE: OIT, 2011.

GRÁFICA 1



En 2007 la población de desempleados estaba compuesta en su mayoría por personas con experiencia (87.6%) y con educación secundaria o mayor (70.75%). En relación con este último punto, el INEGI señala que "a diferencia de la mayoría de las naciones que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en donde el desempleo afecta en mayor medida a los sectores de población menos calificados, en México es un fenómeno que incide con mayor fuerza en los segmentos que se sitúan por arriba del promedio nacional de escolaridad" (INEGI, 2002:23). La principal explicación al respecto es que las personas profesionistas o con mayor escolaridad tienen un nivel de expectativas que los lleva a buscar empleo por más tiempo en su campo de estudio o más acordes a sus intereses, y están menos dispuestos a incorporarse a actividades como el autoempleo. Esto es, el costo de oportunidad de la informalidad es mayor para las personas más educadas. No obstante, esta situación también refleja la insuficiente generación de puestos de trabajo calificados en la economía que absorban a esta población. Además, dado que estas personas pueden posponer más su incorporación al mercado de trabajo, se asume que se trata de personas con mayores niveles de ingreso comparados con el nivel promedio en la economía.

Como se comentó, además de la desocupación existen otros problemas relevantes en el mercado de trabajo en México. Varios de los indicadores mues-

tran la insuficiencia en el tiempo de trabajo, como la tasa de subocupación, esto es, personas ocupadas que quisieran trabajar más pero no lo pueden hacer por razones de mercado, la cual se ubicó en 7.5% en el segundo trimestre de 2005 y aumentó a 11.1% en el mismo periodo de 2009. Resultados similares observamos en la tasa de ocupación parcial y desocupación y la tasa de presión general.

Asimismo, de las personas que están ocupadas, más de la mitad no cuentan con acceso a instituciones de salud, y una proporción similar de los trabajadores asalariados no tienen contrato ni prestaciones laborales. Así también, más de un tercio de la población gana menos de dos salarios mínimos.

CUADRO 2
MÉXICO. TASAS DE OCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN

	2005	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Tasa de participación	57.44	58.43	58.63	59.05	58.07	59.17
Tasa de trabajo asalariado	58.60	60.14	60.46	61.07	61.35	60.98
Tasa de desocupación	3.51	3.16	3.39	3.50	5.17	5.27
Hombres	3.43	2.96	3.19	3.27	5.40	5.29
Mujeres	3.64	3.50	3.71	3.89	4.80	5.25
Tasa de subocupación	7.53	6.00	6.95	6.87	11.14	8.91
Tasa de ocupación parcial y desocupación[1]	9.55	9.08	9.68	9.90	11.51	11.96
Tasa de presión general (Tprg)[2]	8.01	6.75	7.35	7.44	8.70	9.30
Tasa de condiciones críticas de ocupación[3]	14.60	11.82	10.89	10.60	12.77	11.87
Tasa de ocupación en el sector informal[4]	28.11	27.22	27.13	27.50	28.12	28.78

FUENTE: INEGI.
Nota: Datos correspondientes al segundo trimestre de cada año.
[1] Es la proporción de la PEA que se encuentra desocupada o que está ocupada, pero que trabajó menos de 15 horas en la semana de levantamiento de la encuesta.
[2] Registra el porcentaje que representa la población desocupada y los ocupados que buscan trabajo, con el propósito de cambiarse o tener un empleo adicional respecto a la PEA.
[3] Se refiere a la proporción de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, o que labora más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos.
[4] Porcentaje de la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar. La manera operativa de establecer esto es que la actividad no lleva una contabilidad bajo las convenciones que permiten que sea auditada.

La seguridad social y el desempleo

El concepto de seguridad social engloba las acciones de provisión de estabilidad en el ingreso derivado del trabajo y las prestaciones de salud.[3] Los beneficios por desempleo forman parte de la seguridad social ya que éste implica la eliminación de los ingresos por trabajo y, por tanto, de acuerdo con las condiciones particulares de cada persona, puede disminuir considerablemente su nivel de vida y el de su familia. El principal objetivo de las prestaciones por desempleo es brindar una estabilidad en los ingresos que evite cambios drásticos en el consumo de los hogares en el tiempo que dura el desempleo, así como proveer de una base de estabilidad que permita la búsqueda de empleo y la reincorporación al mercado de trabajo en mejores condiciones. De forma más general, estas prestaciones buscan evitar que quienes experimentan la pérdida del empleo caigan en la pobreza. Las prestaciones de desempleo son mecanismos diseñados para mejorar la situación de los trabajadores que pierden su empleo de forma *temporal* debido a diversas circunstancias, con expectativas de que puedan reintegrarse al mercado de trabajo en plazos cortos de tiempo.

El seguro de desempleo es considerado la principal política pasiva del mercado de trabajo, mientras que existe una amplia gama de políticas activas. Es muy importante que el seguro de desempleo vaya acompañado de políticas de capacitación y readiestramiento de los trabajadores que permita una reincorporación al trabajo en menor tiempo y en una situación más ventajosa para el trabajador. Asimismo, es importante que los seguros de desempleo vayan de la mano de mecanismos para garantizar la búsqueda de empleo por parte de los desempleados y del compromiso de aceptar los empleos que sean acordes a las características del trabajador.

Al contar con prestaciones de desempleo, las personas tienen un mayor tiempo para la búsqueda de un nuevo empleo, lo que puede hacer el proceso de asignación de empleos más eficiente en la economía. No obstante, es muy importante que estas prestaciones vayan acompañadas con políticas de creación de empleo productivo y protegido, de forma tal que las personas tengan expectativas de encontrar un empleo adecuado en plazos cortos de tiempo y no pasen a engrosar las filas de la informalidad una vez que se agotan las prestaciones por desempleo. Las prestaciones por desempleo son, pues, complementarias a las políticas de crecimiento y creación de empleo.

[3] En el convenio 102 de la OIT se detallan las nueve normas clásicas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

Dada su naturaleza contracíclica, estos mecanismos permiten lidiar de mejor forma con las fluctuaciones coyunturales en el desempleo, por ejemplo, como resultado de crisis y recesiones económicas, que son frecuentes a nivel mundial. Así, en estos periodos las prestaciones por desempleo aumentan, dando una base de estabilidad de ingresos a los trabajadores y su familia e impidiendo una mayor disminución de la demanda agregada de la economía. Si estos mecanismos son suficientemente flexibles pueden ajustarse para enfrentar el aumento del desempleo y de su duración durante estos periodos incluso focalizándose en los grupos que resulten más afectados dadas las características particulares de las crisis.

Es interesante señalar que en algunos casos estos mecanismos pueden cubrir situaciones de *desempleo parcial*, esto es, de reducción del tiempo de trabajo regular, con la finalidad de evitar el desempleo masivo y mantener los puestos de trabajo una vez que se recupere el crecimiento, evitando también la pérdida de capital humano para las empresas. En Europa el aumento del empleo a tiempo parcial durante la crisis muestra que las empresas han optado por políticas que evitan el desempleo total (OIT, 2011) y que no desincentivan el empleo productivo. Un mecanismo de este tipo existe en el caso de Uruguay. En algunos casos los seguros de desempleo cubren el pago de las cuotas por seguridad social para que el trabajador no pierda la cobertura de salud ni tiempo de cotización y, por tanto, no reduzca sus posibilidades de obtener una pensión.

Existen diversos mecanismos de protección ante el desempleo. Por un lado, el seguro de desempleo se trata de un esquema contributivo y de carácter solidario, en el cual se puede dar una combinación de aportaciones de trabajadores, empleadores y gobierno para financiar esta prestación. Con la introducción de sistemas de cuentas individuales en la seguridad social, se implementaron mecanismos de carácter obligatorio y contributivo, pero cuyo nivel de prestaciones está sujeto a los recursos acumulados por el trabajador. Existen también mecanismos no contributivos que pagan beneficios monetarios a los desempleados que, en caso de estar sujetos a prueba de medios, se conocen como medidas asistenciales. Estos mecanismos generalmente se financian con impuestos generales y dan una prestación fija para todos los desempleados. También existen los fondos de ahorro privado que establecen las empresas, a los cuales contribuyen trabajadores y empleadores para atender periodos de desempleo.

La alta presencia de informalidad en regiones como África o América Latina es una de las principales razones para explicar la baja presencia de prestaciones de desempleo en estos países. Por tanto, normalmente existen otros mecanismos como las indemnizaciones por despido, los programas de empleo temporal o las transferencias condicionadas a los sectores más po-

bres de la población.[4] La indemnización por despido no se considera propiamente como una prestación de desempleo ya que se trata de un pago de una sola vez que recae exclusivamente sobre los empleadores, lo cual puede desincentivar el empleo. Además, generalmente existen dificultades para hacer efectiva esta prestación.

Es importante señalar que existe una diferencia entre la seguridad social y la protección al empleo. La seguridad social comprende medidas para hacer frente a las principales contingencias que impiden la obtención de ingresos, como las enfermedades o los accidentes de trabajo. La protección al empleo incluye diversas prestaciones asociadas con las condiciones del empleo, así como la seguridad y estabilidad del empleo, como el pago de horas extras, vacaciones pagadas, indemnización por despido o la existencia de contratos. Es precisamente en la protección al empleo que se origina el amplio debate sobre la flexibilización del mercado de trabajo, que incluye la proliferación de contratos por tiempo definido en detrimento de los empleos con contratos de trabajo indefinidos. La tendencia de las reformas es flexibilizar la protección al empleo en virtud de que encarece el factor trabajo y desincentiva la contratación de trabajadores, ocasionando tasas de desempleo más altas, y optar por mecanismos de seguridad social (OCDE, 2005). La flexibilización del mercado de trabajo también ha sido la tendencia de las reformas en las últimas dos décadas en América Latina, no obstante, los logros en la ampliación de la seguridad social han sido limitados (CEPAL, 2002).

En un determinado país puede existir una combinación de estos mecanismos, dependiendo de la estructura de su mercado de trabajo y de la extensión de su sistema de protección social. Generalmente, los países desarrollados con altas tasas de trabajo asalariado optan por sistemas contributivos ligados al empleo. Por ejemplo, en los países europeos son comunes los seguros de desempleo contributivos durante un tiempo, y una vez que éstos se agotan se pueden otorgar beneficios de desempleo no contributivos, generalmente para quienes se encuentran en desempleo de largo plazo. El monto de estas últimas prestaciones es menor para desincentivar la permanencia en el desempleo y motivar la búsqueda activa de trabajo.

Algunos de los elementos que deben considerarse en el análisis de los beneficios de desempleo son: población beneficiaria potencial, requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo, tasa de reposición (porcentaje del salario cubierto por el seguro de desempleo), duración de las prestaciones

[4] También existen los esquemas de jubilación anticipada, respectos a los cuales la OIT (2000) señala: "a la larga, estos instrumentos son más costosos que los planes de prestaciones de desempleo y disuaden a los empleados del trabajo productivo".

por desempleo, forma de financiamiento del seguro de desempleo, relación con las políticas activas de mercado de trabajo (capacitación, readiestramiento, etc.). La determinación de estos aspectos es muy importante porque pueden tener efectos diversos sobre los incentivos que crean para trabajadores y empleadores y, por tanto, sobre los resultados en el mercado de trabajo.

Generalmente, el seguro de desempleo se otorga a trabajadores asalariados que tienen prestaciones sociales y que pierden su trabajo de forma involuntaria. Por tanto, se requiere que la persona compruebe que estuvo empleada al menos una cantidad mínima de tiempo previo a la pérdida de su empleo, plazo que suele ser mayor de seis meses. Al imponer estas restricciones se reduce el riesgo de abuso de estos mecanismos, ya que para acceder a ellos debe cumplirse un tiempo de cotización y no se debe dejar el empleo voluntariamente. Por tanto, el seguro de desempleo es un mecanismo que generalmente está restringido a los trabajadores asalariados que ya se encuentran protegidos, aunque existen esfuerzos de incorporar a grupos particulares de trabajadores no asalariados. Sin duda, esto hace que esta protección se concentre en la población que ya está protegida, ampliando la brecha de desigualdad con los trabajadores en condiciones precarias. Por tanto, estos mecanismos deben siempre ser complementarios a políticas de crecimiento económico y de creación de empleo.

Las prestaciones por desempleo se determinan como un porcentaje del salario del trabajador antes de perder el empleo (o un promedio de los últimos meses), o como un porcentaje del ingreso medio en el país. Algunos países tienen esquemas con tasas generosas de reposición, mientras que otros tienen montos mínimos.[5] Es importante recordar que estos esquemas no deben desincentivar la búsqueda de empleo, por lo cual buscan mantener un porcentaje del ingreso de los trabajadores, pero al mismo tiempo, incentivar la reincorporación al empleo productivo.

La duración de las prestaciones por desempleo también es muy variable. Regularmente, éstas tienen una duración limitada de aproximadamente seis meses, tiempo durante el cual la persona debe demostrar que está buscando empleo. En algunos casos el monto de las prestaciones disminuye conforme aumenta el tiempo que la persona permanece en el programa, con el fin de desincentivar la permanencia en el desempleo. En algunos casos, también, se tienen extensiones a esquemas que son no contributivos y que buscan atender a las personas que se encuentran en desempleo de largo plazo. Normalmente, el monto recibido en estos casos es mucho menor pues

[5] En el convenio 168 sobre el desempleo, la OIT señala los lineamientos respecto a este y otros aspectos de la implementación de estas medidas.

tienen como objetivo evitar la pobreza y la exclusión social de estos grupos de la población.

Los seguros de desempleo regularmente se financian por contribuciones de trabajadores, empleadores y el gobierno, en diferentes combinaciones, esto es, son prestaciones que el trabajador obtiene como parte de sus prestaciones de seguridad social, como salud y pensiones. De esta forma, se establece la corresponsabilidad del trabajador en el financiamiento de los periodos de desempleo, desincentivando el abuso de estos mecanismos. En el caso de las prestaciones no contributivas, son mecanismos financiados por el gobierno a través de impuestos generales. En otros casos la responsabilidad recae principalmente sobre el trabajador a través del ahorro en cuentas individuales. Es importante considerar que actualmente estas prestaciones suelen concentrarse en trabajadores de mayores ingresos, que son quienes están cubiertos por la seguridad social, por tanto, un alto porcentaje de ingresos públicos pueden tener un efecto regresivo. En consecuencia, es importante incentivar el aumento de la cobertura de seguridad social.

El seguro de desempleo en el mundo

Los beneficios de desempleo son una de las ramas de la seguridad social con menor cobertura a nivel mundial. Según la OIT (2010b), 78 países de los 184 que fueron estudiados en 2010 tienen algún esquema de protección social para el desempleo (seguro de desempleo, asistencia social y fondos providentes) y 64 de ellos cuentan propiamente con un seguro de desempleo de tipo contributivo. Los beneficios de desempleo son mucho más comunes en países de ingresos medios y altos, mostrando una alta relación con el nivel de trabajo asalariado en los países, puesto que los esquemas de seguro de desempleo son más fáciles de implementar y monitorear en contextos de alta proporción de trabajo asalariado protegido. Así también, existe un mayor consenso sobre la importancia de estos mecanismos de apoyo al ingreso de los trabajadores.

Normalmente, los países desarrollados cuentan con esquemas contributivos complementados con asistencia social, con la importante excepción de Australia y Nueva Zelanda, que basan casi completamente su cobertura en esquemas no contributivos sujetos a prueba de medios. A pesar de los esfuerzos por extender los beneficios a empleos no asalariados, la cobertura está restringida casi completamente a los trabajadores asalariados con empleos formales.

A nivel mundial, sólo un tercio de la población económicamente activa cuenta con alguna protección ante el desempleo, siendo mayor en América

CUADRO 3
PROTECCIÓN AL DESEMPLEO POR TIPO DE ESQUEMA

	Principal	*Adicional*
Seguro de desempleo	64 países	17 países cuentan con un esquema adicional de asistencia social.
Asistencia social	8 países	
Fondos privados	6 países	Tres países cuentan con asistencia social.

FUENTE: OIT (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, 2010-2011*, p. 59.

del Norte, Europa Occidental y la Confederación de Estados Independientes, mientras que la menor cobertura la encontramos en el África Subsahariana. En América Latina la cobertura es únicamente de 14%, con importantes diferencias entre países. Si consideramos el porcentaje de desempleados que efectivamente reciben beneficios de desempleo tenemos cifras aún menores, pues únicamente 15.4% de los desempleados en el mundo reciben algún tipo de prestación por desempleo.

Es importante señalar que esta cobertura no puede llegar a todos los desempleados porque algunos de ellos no están cubiertos por la seguridad social, y si lo están no necesariamente cubren los requisitos, principalmente de tiempo de contribución, para ser elegibles. Así, aunque la mayor cobertura la tiene Europa Occidental, más de 30% de los desempleados no reciben beneficios, lo que, de acuerdo con la OIT (2010b:61), se debe a que se trata de desempleados de larga duración cuyas prestaciones por desempleo expiraron, o bien, de nuevos entrantes al mercado de trabajo. Si bien estas personas no están recibiendo beneficios ligados al trabajo, como el caso del seguro de desempleo, pueden estar obteniendo recursos de asistencia social o focalizadas a los pobres.

En el año 2000 la OIT (2000) clasificó a los países en tres grupos, según el nivel de su seguro de desempleo: países con sistemas de nivel alto, medio y aquellos en los que es bajo o inexistente. En general, los países europeos son los que tienen mejores sistemas de seguro de desempleo en términos de mayor cobertura y mayores beneficios. El resto de países con seguro de desempleo tienen baja cobertura y beneficios insuficientes.

En el primer grupo de países se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Estos países tienen los esquemas de seguro de desempleo más generosos, medidos por los beneficios ofrecidos, como el porcentaje de indemnización sobre el salario, que es superior a 60%

CUADRO 4
COBERTURA LEGAL POR DESEMPLEO COMO PORCENTAJE
DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

	Cobertura contributiva obligatoria	*Cobertura no contributiva*	*Cobertura contributiva voluntaria*	*Cobertura contributiva y no contributiva*
América del Norte	79.4	3.9	1.0	85.0
Europa Occidental	81.4	0.0	0.0	81.4
CEI	75.5	1.0	4.6	81.0
Europa Central y del Este	68.3	0.6	1.6	77.8
Norte de África	17.2	7.4	0.0	24.7
Asia y el Pacífico	8.8	9.0	0.8	17.5
Medio Oriente	17.3	0.0	0.0	17.3
América Latina y el Caribe	10.0	4.0	1.3	14.0
África Subsahariana	1.9	2.2	0.0	4.1
Total	25.7	3.8	0.9	30.6

FUENTE: OIT (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, 2010-2011*, p. 231.

CUADRO 5
PORCENTAJE DE DESEMPLEADOS QUE RECIBEN Y QUE NO RECIBEN
BENEFICIOS DE DESEMPLEO

	Esquemas contributivos	*Esquemas no contributivos*	*Esquemas contributivos y no contributivos*	*Porcentaje de desempleados que no reciben beneficios de desempleo*	*Esquemas contributivos y no contributrivos*
Mundo	13.5	2	15.4	84.6	
África	0.7	0	0.7	99.3	Menos de un tercio
Estados Árabes	2.2	0	2.2	97.8	Menos de un tercio
Asia y el Pacífico	9.9	0.7	10.6	89.4	Menos de un tercio
Europa Central y del Este	22.7	1.3	24.0	75.7	Menos de un tercio
CEI	25.6	0	25.6	74.4	Menos de un tercio
América Latina	5.7	0.1	5.8	94.2	Menos de un tercio
América del Norte	36.8	0.1	36.9	63.1	Entre un tercio y dos tercios
Europa Occidental	44.9	22.8	67.7	32.3	Más de dos tercios

FUENTE: OIT (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, 2010-2011*, p. 245.

del salario nacional medio. Asimismo, las prestaciones se extienden en varios niveles.

En el segundo grupo de países están Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos. Los beneficios otorgados son sustantivamente menores tanto en el porcentaje de indemnización sobre el salario, como en el número de personas desempleadas que efectivamente reciben los beneficios. Normalmente no se tiene un segundo nivel de prestaciones de tipo asistencial.

En América Latina, siete países cuentan con prestaciones de desempleo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, Venezuela y Colombia (OIT, 2011; ISSA, 2010). Con excepción de Chile y Colombia, el resto de países tienen una larga tradición en la materia. Chile introdujo un sistema mixto en 2001 basado en un seguro por cesantía con cuentas individuales y un fondo de asistencia social para quienes no tienen suficientes recursos en sus cuentas, con el cual se ha logrado aumentar considerablemente la cobertura respecto al sistema anterior financiado totalmente por el gobierno. Colombia introdujo en 2002 un subsidio al desempleo que incluye cursos de capacitación y readiestramiento para facilitar su proceso de reinserción al mercado laboral.

El seguro de desempleo más antiguo es el de Uruguay, que data de 1934 y es también el que tiene mayor cobertura en la región. Uruguay tiene un esquema interesante que permite usar esta prestación en caso de desempleo total o parcial, de forma tal que se incentive el mantenimiento del vínculo laboral. En otros casos, como Ecuador, este mecanismo es prácticamente inoperante. En Brasil, además del seguro de desempleo financiado por el gobierno existe un Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, que consiste en un ahorro de los empleadores para cubrir situaciones de desempleo.

Según la OIT, los seguros de desempleo en América Latina son muy restrictivos y, en la mayoría de los casos, excluyen a los trabajadores asalariados más vulnerables, como los trabajadores domésticos, los agrícolas y los jóvenes, así como a los autoempleados. Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan entre 40 y 80% de los salarios. En la problemática identificada relativa a los seguros de desempleo en América Latina están la falta de relación con las políticas del mercado de trabajo, como la capacitación y los servicios de empleo.

La tendencia de los seguros de desempleo durante los años noventa fue la reducción de los beneficios y la cobertura en la mayoría de los países, incluidos los países europeos y Estados Unidos (OIT, 2000). No obstante, en la crisis económica y financiera de 2008-2009, el seguro de desempleo se convirtió en un importante mecanismo contracíclico para atenuar los efectos de la crisis sobre la reducción del empleo y de la demanda agregada. El uso

de este mecanismo en los países que ya contaban con seguro de desempleo se amplió, y en particular en los países europeos aumentó el uso de prestaciones por desempleo parcial para evitar la pérdida total del empleo y, como en anteriores crisis, el aumento del desempleo estructural (OIT, 2010b). En América Latina, en los países en que cuentan con prestaciones de desempleo, éstas se ampliaron y en muchas ocasiones se modificaron de acuerdo con las necesidades específicas de los países:

- En Brasil, en marzo de 2009 se aprobó la extensión del pago del beneficio por dos meses adicionales para trabajadores de sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia) que perdieron su trabajo a partir de noviembre de 2008. Aproximadamente 216 500 trabajadores se beneficiarán de esta medida, con un costo equivalente a 0.013% del PIB (Berg, 2009).
- En Uruguay, en 2008 se aprobó el incremento de la duración del subsidio de seis a ocho meses de cobertura en caso de recesión económica en el país, a la vez que mejoró su focalización en determinados colectivos, como el de los mayores de 50 años de edad, para quienes se extendió el goce del beneficio por un periodo de seis meses adicionales a los seis meses determinados en general (Casanova, 2009). No obstante, no se aplicó la ampliación del beneficio en dos meses adicionales en caso de recesión dado que técnicamente no se registró un crecimiento negativo en el país.
- En Chile, la reforma de 2009 permitió activar dos pagos adicionales de 25% de las ganancias promedio de los últimos 12 meses cuando la tasa de desempleo sea un punto porcentual mayor que la media nacional de los últimos cuatro años, además de incluir a trabajadores contratados a plazo y otorgar nuevas prestaciones a beneficiarios de programas de retención de mano de obra (Velásquez, 2010).

Por su parte, Bolivia, Costa Rica, México, Panamá y Perú tienen esquemas limitados de cobertura, como indemnizaciones por despido. Se trata del pago de una indemnización al finalizar el trabajo, que se espera que ayude al trabajador durante el tiempo que dura el desempleo. De hecho, en algunos países con seguro de desempleo existe también la indemnización.

Las prestaciones de desempleo en México

En México no existe un sistema amplio de protección al desempleo que reemplace parcialmente los ingresos de quienes pierden el empleo, no obstante,

existen algunos mecanismos que proporcionan beneficios a los desempleados. Al igual que en muchos países de América Latina, existe una indemnización por finalización del trabajo en caso de despido injustificado establecida en la Ley Federal del Trabajo. Dicha ley establece en sus capítulos IV y V las condiciones en las cuales se pagará la indemnización al trabajador por la terminación de las relaciones de trabajo.[6] Además de que esta indemnización no se considera propiamente una prestación de seguridad social ante el desempleo en los términos de los acuerdos internacionales, en muchas ocasiones esta normatividad no se cumple, haciendo su cobertura muy limitada.

En algunos casos, los seguros de cesantía en edad avanzada del IMSS y del ISSSTE se consideran como prestaciones por desempleo para las personas mayores de 60 años. Los trabajadores tienen derecho a una pensión si tienen 60 años o más y se ven privados de un trabajo remunerado. Además, deben cubrir una cantidad mínima de cotizaciones (1 250 cotizaciones semanales en el IMSS y 25 años de cotización en el caso del ISSSTE). El monto de los beneficios está sujeto a los recursos que el trabajador haya acumulado en su cuenta individual. Las prestaciones por desempleo están dirigidas a las personas que se encuentran en su etapa laboral y pueden usarse cada vez que la persona se encuentre desempleada, por lo que se fijan límites mínimos y máximos de edad para hacer uso de los beneficios, y es común que se requiera estar por debajo de la edad pensionable. Así, más que una prestación por desempleo, se trata de una forma de atender la problemática asociada a la dificultad de mantener y conseguir un empleo de las personas de mayor edad, y otorga la posibilidad de una jubilación anticipada, pues para acceder a las pensiones de retiro y vejez la edad mínima es de 65 años.

[6] "Artículo 50.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán:

I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;

II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y

III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y en el de los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se paguen las indemnizaciones."

En el artículo 123, apartado B (para trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal), fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley".

Con la introducción de las cuentas individuales en el IMSS, los trabajadores cubiertos tienen la opción de hacer retiros de su cuenta individual para enfrentar situaciones de desempleo. En mayo de 2009, periodo de crecimiento negativo del producto debido a la crisis, se aprobaron nuevas disposiciones para reducir los requisitos de acceso y aumentar los beneficios de esta prestación. La antigüedad de apertura de la cuenta se redujo de cinco a tres años para acceder al retiro, siempre y cuando el trabajador tenga un mínimo de 12 bimestres de cotización, y se incrementó el monto al que pueden tener acceso de 10 a 11.5% de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. El beneficio consiste en la cantidad que resulte al equivalente a 30 días del último salario base de cotización, con un límite de diez veces el salario mínimo mensual general que rija en el Distrito Federal, y se entregará en una sola exhibición. Si la cuenta individual tiene cinco años o más se puede retirar la cantidad que resulte menor entre 90 días del salario base de cotización de las últimas 250 semanas u 11.5% del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y es posible que se entregue en un máximo de seis mensualidades. En ambos casos no deben haberse efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores. La prestación puede solicitarse al cumplir 46 días de haber quedado desempleado.

Dado que para financiar esta prestación se usan los recursos de la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, su uso implica la disminución de los recursos acumulados en la cuenta individual y, por tanto, de los recursos disponibles para la pensión. No obstante, es posible realizar aportaciones totales o parciales a la subcuenta de retiro una vez que se cuente nuevamente con un empleo para recuperar los recursos utilizados y para no perder las semanas de cotización. Esta situación puede implicar un desincentivo para la utilización de este beneficio. De acuerdo con la Consar, en 2008 se registraron 600 mil disposiciones de recursos de las Afores por concepto de desempleo, mientras que en 2009 esta cifra se duplicó para ubicarse en 1 millón 200 mil retiros.[7] Dado que en 2009 el número de desempleados en el país se ubicó en casi 2.4 millones, se trata un alto porcentaje de uso, considerando que no todos los desempleados tienen cobertura de la seguridad social y, aun si la tienen, no todos cubren el mínimo de cotización para hacer válido este beneficio.

En este caso, la prestación se hace a través del sistema de cuentas individuales, es de carácter contributivo y está ligado a los ingresos del trabajador y a su antigüedad en el trabajo.[8] No obstante, la prestación está sujeta a los

[7] Notimex, 7 de mayo de 2010, "Regresan retiros por desempleo a niveles previos a la crisis".

[8] De acuerdo con el artículo 50 de la Ley del Seguro Social, los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez se financian con una aportación de 3.150% y 1.125% sobre el salario base de cotización del patrón y el trabajador, respectivamente. También hay una contribución del Esta-

recursos que el propio trabajador haya acumulado, por lo que se pierde el componente de riesgos compartidos y por tanto sólo puede usarse cada cinco años, de forma tal que el trabajador pueda acumular recursos suficientes para esta prestación y para su pensión.

En el Distrito Federal, a partir de 2007 empezó a operar una prestación por desempleo, la cual otorga beneficios a trabajadores asalariados del sector formal que hayan perdido su empleo.[9] Es necesario que los trabajadores sean residentes del Distrito Federal, estén inscritos en algunas de las instituciones de seguridad social y hayan laborado al menos durante seis meses previos a la pérdida del empleo. El beneficiario tiene una serie de obligaciones, principalmente tener búsqueda activa de empleo y comprobar esta búsqueda. Consiste en un beneficio económico mensual de 30 días de salario mínimo general vigente del Distrito Federal por un periodo de seis meses, y se puede otorgar una vez cada dos años.

Así, se trata de un beneficio no ligado a las contribuciones sino financiado con recursos generales y cuyo monto no está relacionado con los ingresos previos del trabajador, sino que es una cantidad fija para todas las personas elegibles. En consecuencia, no se trata propiamente de un seguro de desempleo pero tampoco de un mecanismo de asistencia social, dado que no está sujeto a prueba de medios. No obstante, el monto mínimo del beneficio genera un incentivo para que sean los trabajadores de menores recursos los que acudan a solicitar el beneficio, de forma tal que se convierte en un mecanismo para evitar la pobreza de la población desempleada y para formar un piso mínimo de protección social. Aunque no existen estadísticas sobre el nivel de ingresos de las personas que solicitan el seguro de desempleo, el hecho de que un alto porcentaje tenga educación básica (44.5%) y nivel medio superior (40.5%) indica que es probable que se trate de personas de ingresos bajos.

De acuerdo con la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, mientras que en 2008 se otorgaron 63 451 seguros de desempleo, esta cifra descendió a 48 036 en 2009, lo cual llama la atención debido a que en ese año la crisis afectó más severamente al desempleo. Esta situación se explica porque el programa suspendió su operación durante el último trimestre de 2009 debido a la falta de recursos, y se extendió hasta enero de

---

do de 7.143% del total de las cuotas patronales de estos ramos, además de una cuota social por cada día de salario cotizado para los trabajadores que ganen hasta 15 veces el salario mínimo. Esta cuota es decreciente conforme aumenta el número de salarios mínimos (véase, <http:mx. finance.yahoo.com/noticias/Regresan-retiros-desempleo-notilt-1826819182.html?x=0>.

[9] El 16 de octubre de 2007 se publicaron en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* las reglas de operación del programa de seguro de desempleo del Distrito Federal. El 8 de octubre de 2008 se publicó la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.

2010.[10] En 2008, el gasto social del Distrito Federal fue de 38 765.6 millones de pesos, lo que representa 35.17% del presupuesto de la ciudad; esto lleva a que el presupuesto destinado a la prestación por desempleo representó 0.348% del presupuesto total y 0.99% del gasto social.[11] Lo anterior pone de manifiesto la importancia de considerar la fuente de financiamiento de este tipo de programas y su sustentabilidad a través del tiempo.

Si consideramos que el desempleo en el Distrito Federal en 2010 fue de 291 265 personas en promedio a lo largo del año, se obtiene una cobertura de 19.1% ese año. No obstante, a la cifra de desempleados hay que restarle las personas no cubiertas por la seguridad social, incluyendo los jóvenes que no tienen experiencia o las personas que regresan al mercado laboral después de un tiempo sin trabajo, como es el caso de las mujeres, quienes no cumplen con los requisitos para ser elegibles y quienes requieren políticas específicas de promoción del empleo. Los resultados indican que únicamente 153 beneficiarios, esto es, 0.3% de las personas atendidas en 2010, salieron del programa porque habían encontrado empleo; como se ha encontrado en estudios previos, las personas tienden a utilizar el beneficio durante todo el tiempo que está disponible, alargando así la duración del desempleo.

CUADRO 6
BENEFICIARIOS Y PRESUPUESTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO DEL DISTRITO FEDERAL

Año	*Documentados*	*Presupuesto ejercido*
2007	10 889	34 885 500
2008	63 451	383 402 174
2009	48 036	513 798 840
2010	55 491	444 144 630

FUENTE: Sistema de Información del Desarrollo Social.
NOTA: El presupuesto aprobado para 2010 fue de 550 millones de pesos, el cual no se ejerció en su totalidad.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la encargada de la política laboral y de mercado de trabajo en el país y, en este último aspecto, su política se basa en la implementación de políticas activas a través de la intermediación y la capacitación. Como parte del Servicio Nacional de Empleo se cuenta con Servicios de Vinculación (bolsas de trabajo, ferias de empleo, etc.),

[10] Sistema de Información del Desarrollo Social, *Evaluación interna del seguro de desempleo 2010*.

[11] Sistema de Información del Desarrollo Social, Estructura del Gasto Social en el Distrito Federal en 2008.

el Programa de Apoyo al Empleo (incluyendo becas para la capacitación de desempleados) y Acciones de Atención Emergente.

CUADRO 7
CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO DURANTE 2010

Variable	*Porcentaje*
Sexo	
Hombres	48.1
Mujeres	51.9
Edad	
18 a 25	13.6
26 a 35	30.0
36 a 45	39.5
46 a 55	18.6
56 a 65	6.6
66 o más	1.5
Nivel educativo	
Básico	44.5
Medio Superior	40.5
Superior	15.4
Estado Civil	
Casado	42.3
Soltero	33.0
Unión libre	10.6
Madre soltera	6.0
Duración del último empleo	
Más de 5 años	25.1
De 2 a 5 años	30.3
De 1 a 2 años	24.5
Menos de 1 año	20.1
Sector de actividad	
Servicios	58.3
Comercio	32.7
Industria	8.9

FUENTE: Sistema de Información del Desarrollo Social.

Dentro del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), existe la Compensación a la Ocupación Temporal, que otorga una compensación económica a la población desempleada que realice actividades en proyectos de los distintos niveles de gobierno. Consiste en un apoyo inicial de 300 pesos en una exhibición, así como un apoyo semanal o quincenal por un monto de uno a dos salarios mínimos por un periodo de hasta tres meses, con el objetivo de que las personas puedan atender sus necesidades básicas y continuar con su búsqueda de empleo.

Así también, dentro de las Acciones de Atención Emergente, el Programa de Empleo Temporal Urbano

> […] está orientado a apoyar de forma temporal en su ingreso a la población afectada durante los periodos de baja demanda laboral y/o emergencias originadas por fenómenos naturales o causas económicas, a través de su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario (STPS, 2011).

Las actividades consisten en la construcción y rehabilitación de escuelas públicas, construcción y mantenimiento de caminos rurales y carreteras, entre otros. Se otorga un apoyo económico de hasta dos jornales diarios por persona (un jornal equivale a 99% de un salario mínimo diario) por un periodo de entre cuatro y seis meses.

Al mes de diciembre de 2010 el Programa de Empleo Temporal había ocupado temporalmente a 29 851 personas en el país, y 9 555 lo habían hecho en el marco de la Compensación a la Ocupación Temporal. Aunque por sus características estos programas pueden ayudar a proveer un ingreso mínimo a las personas de menores ingresos, sobre todo en periodos de contingencias económicas y para países con alto porcentaje de trabajadores no protegidos, ambas cifras muestran que su utilización es muy limitada y que estas acciones son insuficientes para atender la problemática de desempleo en el país.

Comentarios finales

Las sociedades establecen diversos arreglos para proveer a sus miembros de un cierto nivel de seguridad y estabilidad en sus niveles de vida, que van desde esquemas amplios y generosos que cubren todos los aspectos definidos por los acuerdos internacionales, hasta arreglos mínimos que permiten hacer frente a las principales contingencias negativas a través de prestaciones de salud y pensiones. La creación de un sistema de protección social que incluya al menos un piso mínimo de prestaciones para toda la población y que

se incremente gradualmente de acuerdo con las capacidades de cada país, es una fuente de seguridad y estabilidad ante circunstancias que debilitan la capacidad de las personas de mantener su nivel de vida por la imposibilidad de hacerles frente únicamente a través de recursos privados, y puede convertirse en una fuente de ciudadanía social por medio de la garantía de derechos sociales que se extienden a toda la población, de forma tal que se eviten situaciones de pobreza y exclusión social.

Así, es importante buscar mecanismos innovadores para brindar protección a los distintos grupos de la población. Un seguro de desempleo bien diseñado en el caso de México puede contribuir a atender la problemática laboral del país, el cual debe estar acompañado de políticas de creación de empleo productivo y ampliación de la cobertura de la seguridad social.

Bibliografía

Berg, Janine (2009), "Brasil. El seguro de desempleo", en *OIT Notas sobre la Crisis*, núm. 6, julio, OIT.

Casanova, Fernando (2009), *Reformas recientes al seguro de desempleo*, Ginebra, OIT.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002), *Panorama social de América Latina. Situación laboral y políticas de empleo en América Latina 2002-2003*, Santiago, CEPAL.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2002), *Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México*, México, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2007), *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, México, INEGI.

International Social Security Association (ISSA) (2010), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*, *2009*, Ginebra, ISSA.

Kaztman, Rubén (2000), "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", en *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*, *5° Taller Regional Programa MECOVI*, Aguascalientes, INEGI.

Notimex (2010), "Regresan retiros por desempleo a niveles previos a la crisis", disponible en <mx.finance.yahoo.com/noticias/Regresan-retiros-desempleo-notilt-1826819182.html?x=0>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2005), *Panorama del Empleo 2005*, París, OCDE.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000), *El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra, OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009), *Panorama laboral 2009. América Latina y el Caribe*, Ginebra, OIT.
Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010a), *World of Work Report 2010. From One Crisis to the Next?*, Ginebra, OIT.
Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010b), *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond 2010-2011*, Ginebra, OIT.
Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011), *Tendencias mundiales del empleo 2011. El desafío de la recuperación del empleo*, Ginebra, OIT.
Reyes Posada, Álvaro (2007), *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: algunas reflexiones y cálculos preliminares*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
Sachs, D. Jeffrey y Felipe Larraín (1994), *Macroeconomía en la economía global*, Madrid, Prentice Hall Hispanoamericana.
Sistema de Información del Desarrollo Social (2010), *Evaluación interna del seguro de desempleo 2010*, México.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2011), "Programa de Empleo Temporal Urbano", disponible en <http://www.empleo. gob.mx/wb/BANEM/BANE_programa_de_empleo_temporal_urbano>.
Velázquez, Mario (2003a), *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*, Santiago, CEPAL (Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 133).
Velázquez, Mario (2003b), *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*, Santiago, CEPAL (Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 133).
Velázquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo: ¿qué hacer en fase de crecimiento?,* Ginebra, OIT.

Beneficios de desempleo en América Latina

País y tipo de programa	*Fundamento legal y reformas vigentes*	*Financiamiento*	*Cobertura*	*Criterios de elegibilidad*	*Duración y tipo de prestación*
Argentina Seguro de desempleo	1991 (seguro de desempleo). 1999 (trabajadores agrícolas). 2000 (trabajadores de la construcción).	Empleadores: 0.89% o 1.11% de la nómina, de acuerdo al tipo de empresa. El gobierno financia cualquier déficit.	Trabajadores del sector privado, incluyendo temporales y casuales. Excluye a trabajadores por cuenta propia, domésticos, del sector público y maestros en instituciones privadas.	Al menos seis meses de contribuciones en los tres años anteriores al desempleo y 90 días en los 12 meses anteriores para los trabajadores temporales.	50% del mejor salario en los seis meses anteriores al desempleo, con un monto mínimo y máximo. También se puede dar un apoyo único a los desempleados que buscan iniciar un negocio. Duración de cuatro meses si las contribuciones fueron de 12 a 23 meses; ocho meses si fueron de 24 a 35 meses y 12 meses con 36 meses o más. El beneficio se puede extender hasta seis meses si la persona tiene al menos 45 años y tiene hijos elegibles para asignaciones familiares. El tiempo en que se percibe la prestación cuenta como antigüedad para fines previsionales.
Brasil Seguro social	1965 (fondo para indemnización). 1986 (seguro de desempleo). 1990 (seguro de desempleo) con reformas en 1994 y 2002. 1991 (pescadores tradicionales).	Gobierno a través del Fondo de Amparo al Trabajador. Los empleadores contribuyen con 8% a un Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio con cuentas individuales que otorga indemnizaciones para cubrir contingencias como el despido.	Empleados en el sector privado formal y otras categorías como domésticos, sobrevivientes de trabajo forzoso y con pescadores (durante periodos de veda). Se excluyen los autoempleados.	El desempleado debe carecer de otros medios para mantenerse a él mismo o a su familia y no recibir otros beneficios de la seguridad social. El beneficio varía dependiendo de si tenía de seis a 11 meses de cobertura, de 12 a 23 meses o 24 meses o más en los últimos 36 meses.	El beneficio mensual varía de acuerdo a las ganancias promedio en los últimos tres meses de desempleo. El beneficio mínimo es igual al salario mínimo y existe también un máximo. Duración de tres a cinco meses, dependiendo de la duración de la cobertura. Bajo condiciones especiales puede extenderse dos meses adicionales.

(Continuación)

País y tipo de programa	*Fundamento legal y reformas vigentes*	*Financiamiento*	*Cobertura*	*Criterios de elegibilidad*	*Duración y tipo de prestación*
Chile Sistema obligatorio de Cuentas Individuales por Cesantía. También existe un Fondo Solidario para quienes tienen recursos insuficientes en su cuenta individual excepto temporales).	2001 (sistema de cuentas de indemnización). 2009 (pago de indemnización obligatorio).	Trabajadores: 0.6% de las ganancias mensuales (los trabajadores con contratos temporales no contribuyen). Empleadores: 2.4% de la nómina. Una parte de las cuentas individuales va a un Fondo Solidario de Indemnización. El gobierno hace una contribución anual a este Fondo.	Obligatorio después del 2 de octubre de 2002 y voluntario con anterioridad. Excluye a personas menores de 18 años, trabajadores domésticos, aprendices, pensionados, autoempleados, servidores civiles y de las fuerzas armadas.	12 meses de contribuciones. Con contratos fijos deben tener al menos seis meses de contribuciones.	Depende de los recursos en la cuenta individual más los intereses. El beneficio decrece cada mes. El primer beneficio mensual es calculado como un porcentaje del total de contribuciones. Duración de uno a cinco meses, dependiendo de la longitud del periodo de contribución.
Ecuador Seguro social	1951. 2001 (seguridad social).	Empleados: 2% de los ingresos brutos. Empleador: 1% de la nómina bruta. Gobierno: subsidios en casos especiales. Contribuye como empleador.	Todas las personas empleadas. Excluye a los autoempleados.	Deben tener al menos 24 meses de contribuciones. El beneficio se paga después de dos meses de desempleo.	Una cantidad fija en función de los ingresos y el tiempo de cotizaciones. En una sola ocasión.
Uruguay Sistema de Seguro social	1934. 1981 (industria y comercio) con reformas en 2009. 2001 (trabajadores rurales). 2002 (contratos temporales). 2007 (trabajadores domésticos).	Contributivo (A través del Banco de Previsión Social). Tasa única de contribución a la seguridad social.	Empleados del sector privado en industria y comercio, trabajadores rurales y trabajadores domésticos. Se excluyen los autoempleados.	Desempleo involuntario. Deben de pasar 12 meses antes de poder usarlo de nuevo.	Para desempleo total los trabajadores que reciben pagos mensuales o Irregulares reciben un beneficio de 50% de las ganancias promedio en los últimos seis meses antes del desempleo. Para los que reciben pago diario reciben un beneficio mensual de 12 días de ganancias antes del desempleo.

CONTINUACIÓN

País y tipo de programa	*Fundamento legal y reformas vigentes*	*Financiamiento*	*Cobertura*	*Criterios de ilegibilidad*	*Duración y tipo de prestación*
					Para desempleo parcial el beneficio mensual es de 12 días de ganancias antes del desempleo menos el valor de las ganancias mensuales actuales. Hay condiciones específicas para trabajadores rurales y domésticos. También para el desempleo parcial.
Venezuela Sistema de seguro de desempleo	1940. 2005 (desempleo).	Trabajadores: 0.5% de los ingresos. Autoempleados: 2.5% de los ingresos. Empleador: 2% de la nómina. En todos los casos, estas contribuciones ayudan a financiar el seguro de salud. Gobierno: Contribuye cuando es necesario, puede subsidiar hasta 50% de las contribuciones de trabajadores de bajos ingresos.	Empleados del sector público y privado, miembros de cooperativas, trabajadores del hogar y custodios, autoempleados y aprendices.	Al menos 12 meses de contribuciones en los 24 meses anteriores al desempleo. Los autoempleados deben haber perdido sus ingresos involuntariamente.	60% del ingreso promedio mensual de los últimos 12 meses. Las personas desempleadas y los miembros dependientes de la familia tienen cobertura de salud por 26 semanas.
Colombia 1. Asistencia social. 2. También existe la cesantía a través de cuentas individuales de ahorro forzoso de las que pueden hacerse retiros parciales.	1. 2002 2. 1991	1. La administración se delegó a las Cajas de Compensación Familiar. 2. Empleadores: 8.3% del salario anual del asegurado.	1. Afiliados y no afiliados a las CCF. 2. Estar desempleado o retirado.		1. Subsidio de un salario y medio mínimo legal mensual vigente. 2. Un mes de salario por cada año de empleo, un beneficio reducido por menos de un año. El subsidio de 1.5 sm se distribuye en seis cuotas mensuales iguales.

FUENTES: OIT, GESS Extensión de la Seguridad Social en <http:/www.ilo.org/gimi/gess/>, ISSA (2010), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*, 2009. OIT (2010b), Álvaro Reyes Posada (2007), Mario Velásquez (2003).
NOTA: debido a las importantes discrepancias encontradas, se usaron distintas fuentes, sobre todo en el caso de Ecuador y Colombia.

Tercera sección

Políticas alimentarias

Transición epidemiológica y nutricional. Por un sistema alimentario justo, saludable y sostenible

Abelardo Ávila Curiel*

Al inicio del último cuarto del siglo pasado, morían cada año en México más de cien mil niños y niñas por enfermedades infecciosas asociadas con la desnutrición. La mayoría de estas defunciones y de la desnutrición infantil se concentraba en las localidades indígenas y del medio rural marginado asociadas con las condiciones de pobreza y de carencia de acceso a los servicios de salud.

Ya en la década de los años ochenta se advertía desde el ámbito académico y por parte de los organismos internacionales de salud, alimentación y atención a la infancia, que México contaba con todos los recursos y capacidades técnicas para abatir en el corto plazo los niveles de pobreza, la desigualdad y las ineficiencias del sistema de salud, y para promover el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y reducir aceleradamente la mortalidad infantil. Se proponía un sistema centrado en el bienestar de la infancia desde un enfoque de garantía de derechos y de vigilancia epidemiológica que permitiera identificar a la población en situación de riesgo y daño para dirigir a ella específicamente las acciones de atención primaria a la salud, asistencia alimentaria y protección social.

Tras la crisis económica de diciembre de 1994, como parte del acuerdo de "rescate" financiero, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impusieron al gobierno federal un modelo de transferencias monetarias condicionadas, focalizadas para enfrentar la grave situación de pobreza extrema que afectaba a la mayoría de la población rural; este modelo implicó el retiro de los subsidios generalizados, del control de precios de los artículos de la canasta básica y de otros mecanismos compensatorios de la desigualdad social que tampoco habían demostrado tener un efecto positivo en el alivio de la pobreza. Desde agosto de 1997, este modelo ha operado con tres diferentes nombres: Progresa, Oportunidades y Prospera.

* Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

Debido al carácter obligatorio de acudir a los servicios educativos y de salud como condición para recibir las transferencias, la población en situación de pobreza extrema sin acceso a servicios educativos o de salud quedó excluida de participar de las transferencias, agravando aún más la situación de este sector de la población. La precariedad de muchos de los servicios de salud existentes en las localidades en situación de pobreza impidió que la asistencia a los mismos se tradujera en mejores condiciones de salud para la población. En lugar de lograr un efecto inmediato en la mejoría de las condiciones de salud y nutrición de toda la infancia, el programa de transferencias agudizó la polarización y la desigualdad.

La evolución reciente de las condiciones de nutrición en México presenta dos características principales: *1*) la persistencia de zonas de rezago en las que la desnutrición infantil sigue dañando intensamente la salud y el desarrollo de la infancia, y *2*) la emergencia de una epidemia de obesidad de gravedad extrema que permea ya a todos los sectores de la población y amenaza la viabilidad misma del desarrollo nacional.

Este doble fracaso deriva de graves errores cometidos desde finales del siglo pasado en materia de política alimentaria, desarrollo social y el sistema de salud.

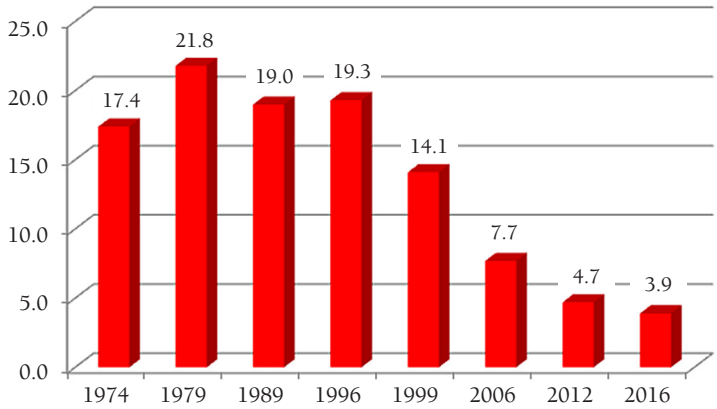
Nutrición infantil

Al igual que en el resto de los países de la región latinoamericana, la prevalencia de desnutrición infantil a escala nacional muestra un importante descenso a lo largo del presente siglo. Hasta 1996, la prevalencia de *bajo peso* para la edad en grados *moderado* y *grave* (<-2z de la población de referencia) afectaba a alrededor del 20% de los niños menores de cinco años del medio rural. Este indicador se relaciona en forma mixta, tanto con la desnutrición crónica como con la desnutrición aguda. A partir de 1999 se observa un importante descenso en la prevalencia de bajo peso en este grupo de edad, hasta alcanzar en años recientes niveles cercanos a los esperados en una población libre de desnutrición (figura 1).

Las diferencias por estrato social del *bajo peso* se han ido anulando en los años recientes: en la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) de 1999, la prevalencia de bajo peso en el medio rural era 2.5 veces mayor que en el urbano (14.1 *vs*. 5.6%); en tanto que la Ensanut 2016 ya no reportó diferencia urbano-rural (ambas alrededor del cuatro por ciento).

Respeto al indicador talla para la edad, el cual refleja de manera sintética la calidad de la alimentación a lo largo de la vida, también se observa, en menor grado, una tendencia descendente de la población menor de cinco años

FIGURA 1
PREVALENCIA DE BAJO PESO DE LA POBLACIÓN MENOR DE CINCO AÑOS DEL MEDIO RURAL MEXICANO: 1974-2016



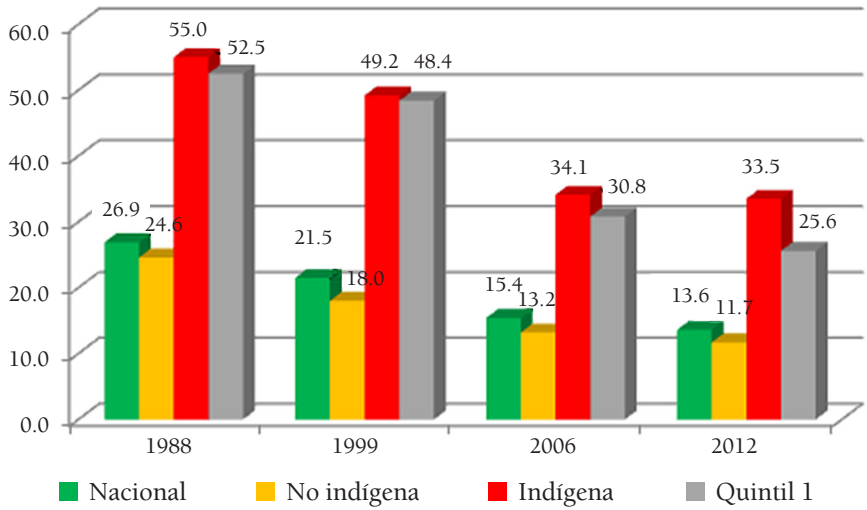
FUENTE: INCMNSZ, Enal 1974-1996; INSP, ENN 1999; Ensanut 2006-2016.

con *baja talla*: entre 1988 y 2012 disminuyó alrededor del 43%, de 26.9 a 15.4%. Sin embargo, a diferencia de la tendencia generalizada a ganar peso en todos los estratos sociales, la ganancia de talla presenta diferencias notables entre los distintos estratos. En el quintil socioeconómico más pobre, presenta una prevalencia de *talla baja* de casi el doble de la prevalencia nacional (25.6 *vs.* 13.6%), en tanto que en la población indígena la prevalencia es casi el triple de la de la población no indígena (33.5 *vs.* 11.7%). También es notable que entre 2006 y 2012 se detuvo el descenso de este indicador entre los niños de las comunidades indígenas del país, lo que evidencia una situación grave de exclusión y un rezago de más de 30 años respecto al conjunto nacional (figura 2).

Además de las encuestas nacionales de salud y nutrición, los Censos Nacionales de Talla (CNT) 1994, 1999 y 2004, y actualmente el Registro Nacional de Peso y Talla (RNPT) en población escolar, permiten reconocer con gran detalle los cambios en la nutrición infantil ocurridos durante el cuarto de siglo reciente. La talla alcanzada por los niños y niñas al momento de su ingreso al primer año de educación primaria, es un excelente indicador de las condiciones de salud y nutrición en las que se desarrollaron los primeros años de vida. En el periodo 1994 a 2014 se observó una disminución de la talla baja de un 40%, al pasar de 15.1 a 8.7%. También se aprecia un estancamiento en el descenso desde hace 12 años (figura 3).

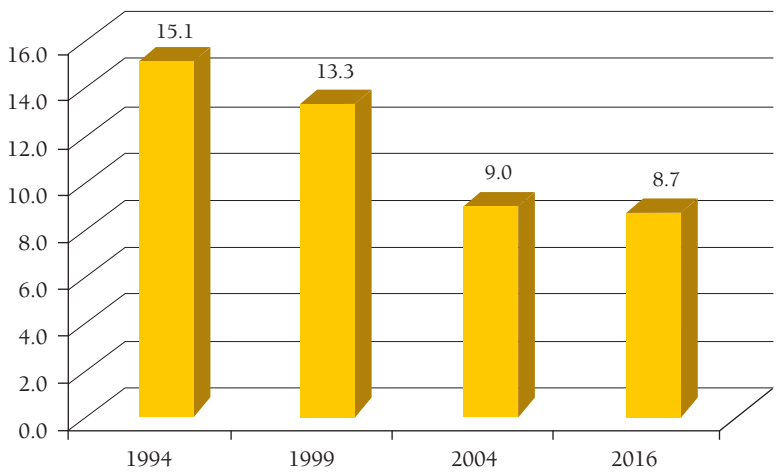
Cuando la información se desagrega de acuerdo al índice de marginación municipal, nuevamente se observa la persistencia de niveles altos de desnutrición infantil en las zonas de nivel *muy alto* y *alto* de marginación (25

FIGURA 2
PREVALENCIA DE TALLA BAJA (<-2Z) SEGÚN CONDICIÓN DE INDIGENISMO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO EN MENORES DE CINCO AÑOS, MÉXICO: 1988-2012



FUENTE: ENN 1988, 1999; Ensanut 2006-2012.

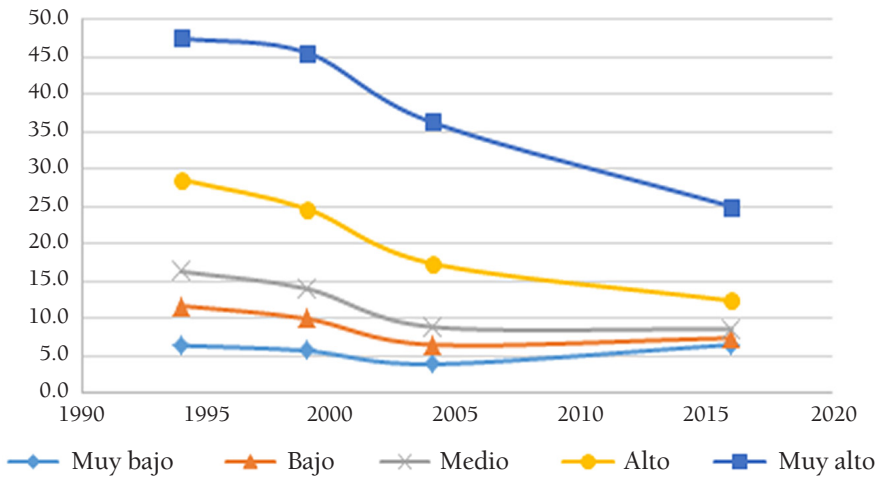
FIGURA 3
PREVALENCIA DE TALLA BAJA (<-2Z) EN POBLACIÓN DE PRIMER AÑO DE PRIMARIA, MÉXICO: 1994-2016



FUENTE: CNT 1994-2004; RNPT 2016.

y 12.4%), y el estancamiento en su descenso en los años recientes. En 2016, la prevalencia de *talla baja* en los municipios de *muy alta* marginación fue cuatro veces mayor a los de *baja* y *muy* baja marginación.

FIGURA 4
PREVALENCIA DE TALLA BAJA (<-2Z) EN POBLACIÓN DE PRIMER AÑO DE PRIMARIA SEGÚN ÍNDICE DE MARGINACIÓN MUNICIPAL. MÉXICO: 1994-2016



FUENTE: CNT 1994-2004; RNPT 2016.

La mejoría en la disminución de la desnutrición se aduce como resultado de los programas de transferencias. Sin embargo, los datos de las Encuestas Nacionales de Nutrición y Salud, diseñadas ex profeso para la evaluación de estos programas, parecen apuntar en otro sentido. Cuando se compara la evolución de la prevalencia del bajo peso de las Ensanut de 2006 y 2012 entre los niños *beneficiarios* de Oportunidades y los *no beneficiarios*, a igualdad de quintil socioeconómico, hay una mayor disminución de prevalencia de bajo peso entre los niños más pobres no beneficiarios de Oportunidades (8.4 a 4.7%) respecto a los beneficiarios (8.5 a 6.9%); en el quintil II se ven favorecidos los niños beneficiarios de Oportunidades, y a partir del quintil III la prevalencia de bajo peso está por debajo de la esperada para una población libre de desnutrición (Cuadro 1).

Respecto a la prevalencia de anemia, la comparación entre las Ensanut de 2012 y de 2016 muestra un deterioro entre los niños beneficiarios, tanto del medio urbano con un repunte del 23.9 en 2012 al 32.5% en 2016, como del medio rural con un incremento del 26.1 al 29.2% en el periodo (Cuadro 2). Por su parte, el comparativo entre beneficiarios y no beneficiarios del medio urbano muestra una prevalencia notoriamente mayor entre

CUADRO 1
COMPARACIÓN DE LA PREVALENCIA DE BAJO PESO ENTRE LA POBLACIÓN MENOR DE CINCO AÑOS BENEFICIARIA Y NO BENEFICIARIA DE OPORTUNIDADES. MÉXICO ENSANUT 2006-2012

Quintil socio-económico	*Porcentaje de niños con bajo peso*			
	Con Oportunidades		*Sin Oportunidades*	
	2006	*2012*	*2006*	*2012*
	%	*%*	*%*	*%*
I	8.5	6.9	8.4	4.7
II	5.0	2.4	5.2	3.5
II	3.8	1.2	1.4	1.5
	Niños con bajo peso			
	Con Oportunidades		*Sin Oportunidades*	
	2006	*2012*	*2006*	*2012*
	n	*n*	*n*	*n*
I	87,981	59,762	28,583	48,580
II	17,517	11,913	13,648	48,649
II	5,953	3,839	2,062	23,598
	Total de niños			
	Con Oportunidades		*Sin Oportunidades*	
	2006	*2012*	*2006*	*2012*
	N	*N*	*N*	*N*
I	1,029,565	867,908	341,593	1,034,513
II	348,162	487,805	263,494	1,393,867
II	156,466	322,697	144,627	1,524,467

FUENTE: elaboración propia a partir de las bases de datos de Ensanut 2006 y 2012.

los beneficiarios (32.5%) respecto a los no beneficiarios (23.1%). Véase Cuadro 3.

En resumen, el periodo analizado se ha caracterizado por una mayor ganancia de peso entre la población infantil, pero sin la ganancia de talla correspondiente, así como por la persistencia de alta prevalencia de desnutrición crónica en las localidades y los estratos socioeconómicos en situación de pobreza.

La ganancia de peso no ha sido a expensas de una buena alimentación. Por el contrario, las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición documentan

CUADRO 2
PREVALENCIA DE ANEMIA EN PREESCOLARES BENEFICIARIOS DE PROSPERA. COMPARACIÓN CON DATOS DE LA ENSANUT 2012 Y 2016, POR ÁREA URBANO/RURAL

Tipo de localidad	*Ensanut 2012*			*Ensanut 2016*		
	Muestra número	*Expansión (miles)*	*%*	*Muestra número*	*Expansión (miles)*	*%*
Rural	1,469	1 159.4	26	423	1 050.6	29
Urbano	859	959.2	24	131	529.8	33
Total	2,328	2 119.0	25	554	1 580.40	30

FUENTE: elaboración propia a partir de las bases de datos de Ensanut 2006 y 2012.

CUADRO 3
COMPARACIÓN DE LA PREVALENCIA DE ANEMIA EN PREESCOLARES BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE PROSPERA POR ÁREA URBANO/RURAL. ENSANUT 2016

Tipo de localidad	*No beneficiarios Prospera*			*Beneficiarios Prospera*		
	Muestra número	*Expansión (miles)*	*%*	*Muestra número*	*Expansión (miles)*	*%*
Rural	268	631.4	35	423	1 050.6	29
Urbano	146	1 349.8	23	131	529.8	33
Total	414	1 981.2	27	554	1 580.40	30

FUENTE: ENSANUT Medio Camino, 2016.

un importante deterioro en la alimentación de la población mexicana: desde el abandono de la práctica de la lactancia materna exclusiva, la disminución del consumo de alimentos saludables como el frijol, el escaso consumo de cereales integrales, frutas y verduras, hasta un desmedido incremento del consumo de alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas, para alcanzar los primeros lugares mundiales de consumo per cápita de estos productos y de obesidad infantil.

MORTALIDAD EN EDADES TEMPRANAS

La mortalidad infantil y la preescolar han mantenido una tendencia descendente sostenida durante las tres décadas recientes. En 1995 ocurrieron en México 87 mil muertes en menores de cinco años; en 2015 fueron alrededor de 34 mil, esto representa un descenso de 35.5 a 14.6 muertes an-

tes de cumplir los cinco años por cada mil nacidos vivos. Si bien éste es un descenso notable, no puede ser atribuible sin más a las acciones de gobierno, toda vez que países como Haití presentan descensos similares en medio de graves conflictos sociales y desastres naturales, y aun sin haber emprendido programas eficientes; o como Bolivia, país que habiendo optado por un modelo de combate a la pobreza y protección a la infancia muy diferente al de transferencias monetarias condicionadas, presenta una tasa de descenso mayor a la de México.

Más que la tendencia secular de descenso, lo relevante es apreciar el rezago respecto a los modelos de mayor eficiencia como vía para la reformulación de las políticas públicas en materia de salud y nutrición. México pudo y debió haber abatido la desnutrición infantil desde hace tres décadas, de haber optado por un modelo técnico de combate a la desnutrición similar al emprendido por Costa Rica y Chile. El modelo aplicado en estos países garantizaba que todo niño en situación de pobreza recibiera eficiente y efectivamente el conjunto de cuidados básicos en alimentación y salud para disminuir al máximo el riesgo de deterioro nutricional, mediante un sistema de vigilancia epidemiológica que articuló el registro de la acción efectiva de los programas de salud, nutrición y asistencia alimentaria a escala individual, con la evaluación periódica del estado de nutrición de todos los niños, para la detección y prevención oportuna de riesgos y daños, así como la medición objetiva, confiable y oportuna del impacto de dichas acciones en la disminución de la prevalencia de desnutrición.

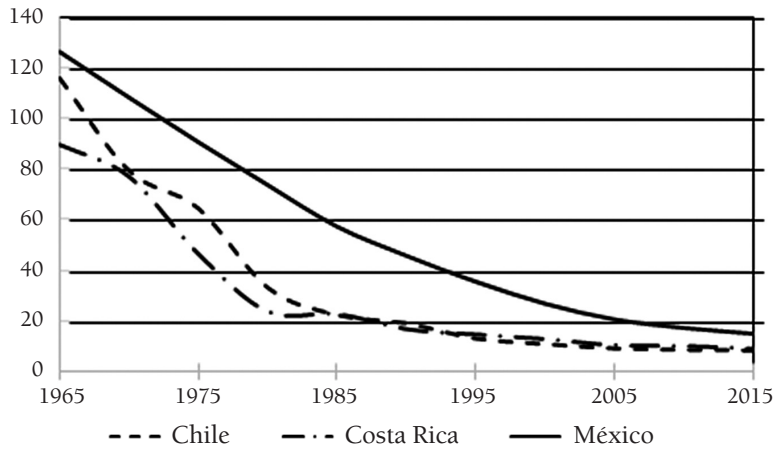
La condición básica para abatir la desnutrición es la existencia de la cantidad suficiente de alimentos para satisfacer los requerimientos de energía de la población. En términos generales, dada la estructura de población de los países latinoamericanos, el requerimiento per cápita promedio es entre 2 000 a 2 200 kcal diarias. Considerando asimetrías, reservas, desperdicios y mermas, un suministro interno de energía de 2 600 kcal per cápita diarias debiera ser suficiente para satisfacer socialmente los requerimientos de la población. México y Chile alcanzaron este nivel de suficiencia alimentaria a mediados de la década de los años sesenta del siglo pasado, en tanto que Costa Rica lo alcanzó hacia 1980; estos dos últimos países lograron abatir la desnutrición y la mortalidad infantil para el inicio de la década de los ochenta.

Por su parte, desde finales los años setenta, México ha mantenido un suministro de energía de alrededor de 3 100 kcal per cápita diarias, muy por arriba del nivel de suficiencia; no obstante, el país no ha logrado erradicar la desnutrición infantil. Las condiciones de nutrición de la población infantil se correlacionan estrechamente con la mortalidad en edad temprana. La evolución histórica de la tasa de mortalidad en menores de cinco

años (Tmm5) permite apreciar claramente la diferencia de México respecto a Chile y Costa Rica.

Los tres países tenían niveles similares de Tmm5 hace 50 años. Como resultado de las acciones de nutrición y salud pública, Chile y Costa Rica presentaron durante las dos décadas siguientes un notable descenso sostenido hasta alcanzar niveles similares al de los países desarrollados a inicios de la década de los ochenta. En el caso de México, este descenso ha sido más lento y socialmente desigual. Esta diferencia de tasa representa una mortalidad excedente actual de cerca de 10 mil muertes anuales de niños menores de cinco años (figura 5, <https://data.unicef.org/topic/child-sur vival/under-five-mortality/>, cuadro 4).

FIGURA 5
TASA DE MORTALIDAD EN MENORES DE CINCO AÑOS POR CADA MIL NACIDOS VIVOS. MÉXICO, CHILE Y COSTA RICA: 1965-2015



FUENTE: <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/>.

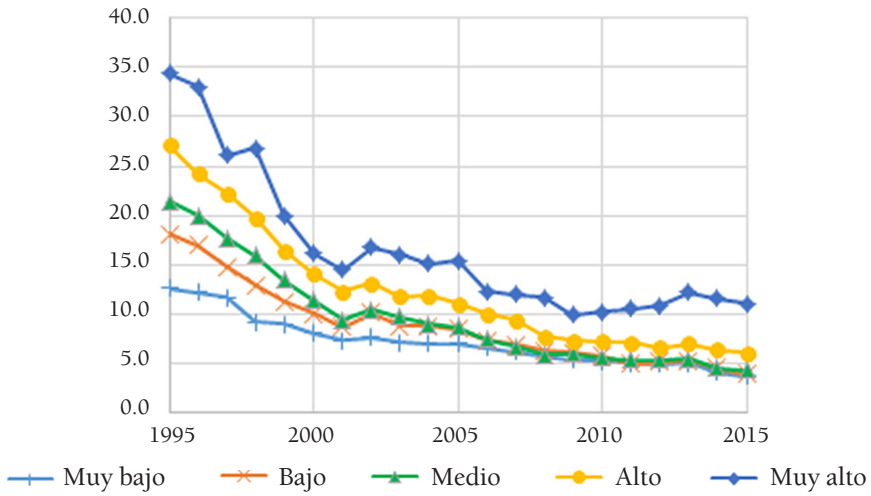
El excedente de la de tasa de mortalidad en población menor de cinco años se asocia con la tasa de mortalidad de las zonas en condiciones de alta y muy alta marginación. En el cuadro 5 y la figura 6 se muestra la evolución en los 20 años recientes de la tasa de mortalidad en menores de cinco años a causa de enfermedades infecciosas y desnutrición, de acuerdo al grado de marginación municipal. La tasa de mortalidad de los municipios con grado de marginación *muy alto* triplica la tasa de los municipios con marginación *muy baja*. Una de cada tres muertes por estas causas ocurre en municipios de *alta* y *muy alta* marginación, en donde reside uno de cada cinco niños de esta edad.

CUADRO 4
TASA DE MORTALIDAD EN MENORES DE CINCO AÑOS POR CADA MIL NACIDOS VIVOS. COMPARATIVO MÉXICO, CHILE Y COSTA RICA: 1965-2015

Año/país	*Chile*	*Costa Rica*	*México*
1965	115.7	89.5	126.1
1970	79.2	76.9	108.1
1975	64.4	46.4	90.5
1980	33.1	23.7	73.6
1985	22.4	22.8	57.2
1990	19.1	16.8	45.7
1995	13.1	14.7	35.5
2000	10.9	12.9	26.8
2005	9.2	10.5	20.6
2010	8.7	10.2	17.3
2015	8.4	9.1	15.0

FUENTE: <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/>.

FIGURA 6
TASA DE MORTALIDAD POR ENFERMEDADES INFECCIOSAS Y DESNUTRICIÓN EN POBLACIÓN MENOR DE CINCO AÑOS POR GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL. MÉXICO: 1995-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de las bases de datos de mortalidad de INEGI.

CUADRO 5
TASA DE MORTALIDAD POR ENFERMEDADES INFECCIOSAS Y DESNUTRICIÓN EN POBLACIÓN MENOR DE CINCO AÑOS POR GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL. MÉXICO: 1995-2015

Año	*Muy bajo*	*Bajo*	*Medio*	*Alto*	*Muy alto*
1995	12.6	18.2	21.5	27.1	34.4
2000	8.1	10.0	11.4	14.1	16.1
2005	7.1	8.6	8.7	11.1	15.5
2010	5.3	5.8	5.6	7.3	10.3
2015	3.7	4.0	4.4	6.1	11.1

FUENTE: elaboración propia a partir de las bases de datos de mortalidad de INEGI.

LA EPIDEMIA DE OBESIDAD

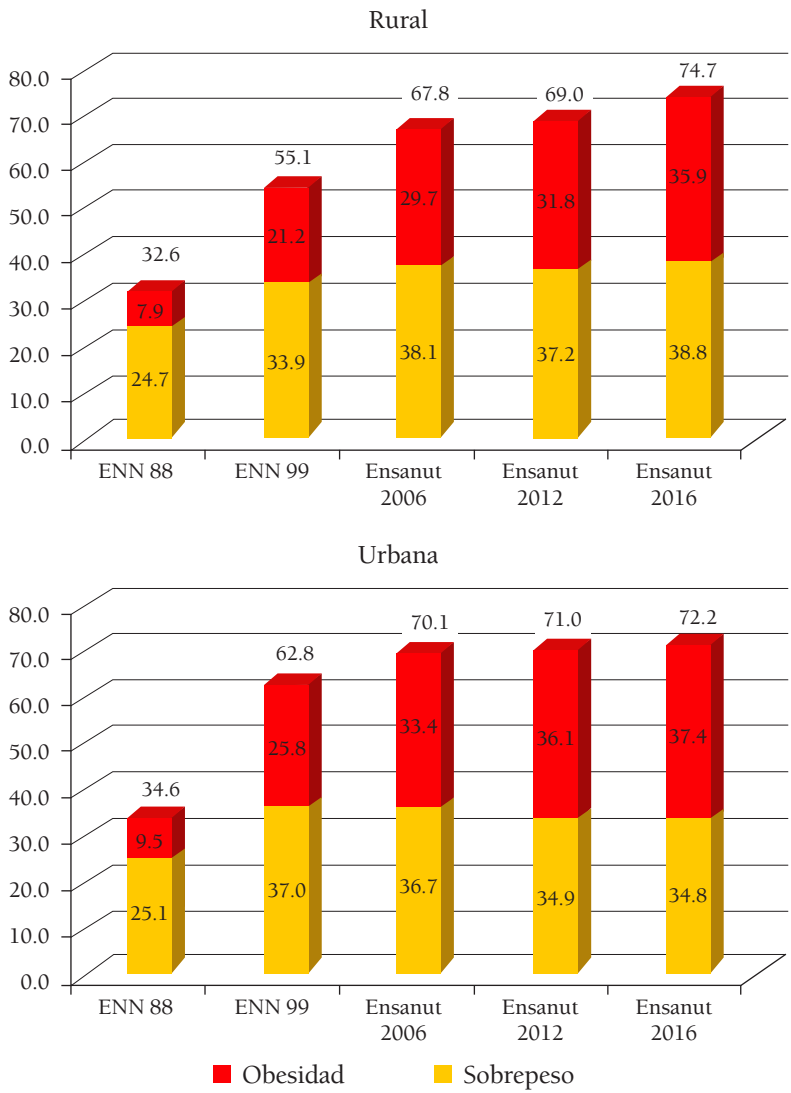
La combinación en la población mexicana de factores genéticos inicialmente protectores y adecuados para una alimentación saludable, la desnutrición y la programación metabólica en edades tempranas para adaptarse a circunstancias de escasez de alimentos, y la creación de un ambiente obesigénico extremo, han detonado la grave epidemia de obesidad y enfermedades crónicas que asuela al país desde inicios del presente siglo.

La persistencia de la desnutrición infantil en la población marginada es concomitante con un acelerado incremento de la obesidad, que permea desde las clases altas hacia las clases marginadas y ocurre cada vez a edades más tempranas, produciendo graves daños a la salud. No es raro que en el seno de una misma familia pobre se encuentren los grados extremos de desnutrición infantil y obesidad del adulto. Incluso se documenta ya que los niños con antecedente de desnutrición grave en los primeros tres años de vida presentan mayor riesgo de obesidad y daño metabólico en la edad escolar, lo cual se traduce precozmente en enfermedades asociadas como la diabetes, la hipertensión, la ateroesclerosis, cardiopatías y mayor riesgo de cáncer.

La obesidad era, hasta hace dos décadas, un padecimiento predominantemente urbano; en el medio rural su prevalencia era baja debido a la escasez de alimentos, el tipo de dieta consumido y la intensa actividad física involucrada en las tareas agrícolas. A partir de entonces la obesidad en el medio rural ha crecido aceleradamente. En la serie histórica de las encuestas nacionales de salud y nutrición de 1988 a 2012, el sobrepeso y la obe-

sidad en las mujeres en edad reproductiva del medio urbano siempre habían sido superior al de las mujeres de medio rural. Ya en la encuesta del 2016 se observó una mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad en las

FIGURA 7
PREVALENCIA DE SOBREPESO Y OBESIDAD DE MUJERES EN EDAD REPRODUCTIVA EN LAS ENCUESTAS NACIONALES DE SALUD Y NUTRICIÓN. MÉXICO: 1988-2016



FUENTE: Ensanut Medio Camino, 2016.

mujeres del medio rural que en las del medio urbano: 74.7 *versus* 72.2% (figura 7).

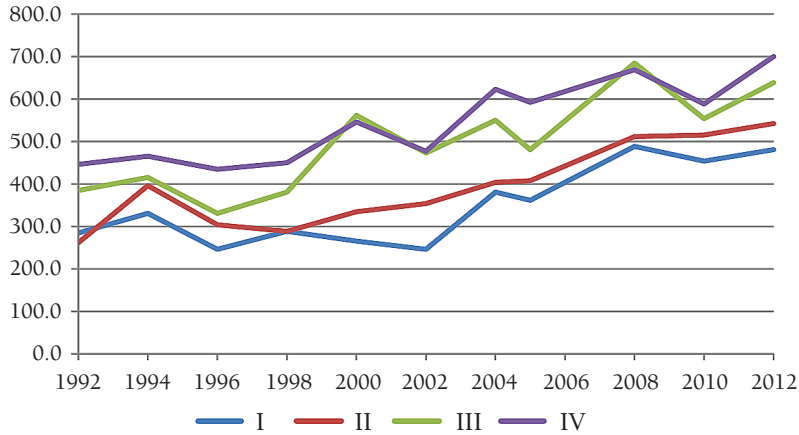
El rápido incremento del sobrepeso y la obesidad hasta llegar a niveles de saturación epidemiológica, se debe en buena media al incremento del consumo de alimentos ultraprocesados y de bebidas azucaradas con alta densidad calórica, y elevado contenido de sal, grasas saturadas, colorantes, conservadores, saborizantes y estabilizantes, por parte de la población en situación de pobreza tanto por la compra directa con los recursos de las transferencias monetarias, como por su entrega en especie por parte de los programas gubernamentales de abasto y de asistencia social alimentaria.

El crecimiento de las utilidades de la industria de alimentos chatarra en las dos décadas recientes ha ido de la mano del crecimiento de la epidemia de obesidad y de los daños a la salud asociados a ella. A través de la serie de encuestas de ingreso y gasto en hogares es posible documentar para este periodo cómo el patrón de consumo de estos productos ha ido permeando en las clases bajas, tanto en el medio urbano como en el medio rural. Los costos implicados en el consumo de estos alimentos son elevados, por lo que cabe suponer que tanto las remesas como las transferencias económicas del programa Prospera han sido importantes factores para financiarlo.

En la figura 8 se muestra en incremento del gasto en este tipo de productos en los hogares rurales de los cuatro deciles inferiores reportados por las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares (Enigh). Se puede apreciar a partir de 2002 un incremento sostenido a precios constantes de las compras de este tipo de productos en los hogares de estos deciles, coincidente con la generalización de las transferencias monetarias a las familias en situación de pobreza. Durante los primeros diez años de transferencias, los hogares rurales del decil más pobre incrementaron sus compras de alimentos chatarra en un 96% y, en conjunto, los hogares de los cuatro deciles más pobres lo hicieron en un 58%; alrededor de la mitad del gasto en este tipo de alimentos se canalizó a la compra de refrescos.

Desde las últimas décadas del siglo pasado y durante la primera década del siglo XXI, se permitió sin ninguna restricción la venta de estos alimentos en las escuelas, llegando a ser la principal y a veces la única opción de hidratación y alimentación, así como la difusión de publicidad dirigida a niños. Las tiendas Diconsa permitían la venta de estos productos en sus tiendas rurales; durante la concentración para el pago de las transferencias se instalaban puestos ambulantes de venta; los repetidos intentos de regulación propuestos por la academia y la sociedad civil se vieron obstaculizados por los cabilderos de la industria de alimentos chatarra y por la indiferencia de las autoridades sanitarias. Las ventajas fiscales de que gozan estas empresas les permitían la ampliación de su red de distribución reinvir-

FIGURA 8
GASTO TRIMESTRAL* EN ALIMENTOS ULTRA PROCESADOS Y REFRESCOS DE LOS HOGARES DE LOS CUATRO DECILES INFERIORES DE INGRESO EN EL MEDIO RURAL. MÉXICO: 1992-2012



* Pesos de diciembre de 2010.
FUENTE: elaboración propia a partir de las bases de datos de las ENIGH 1992-2012.

tiendo sus ganancias con alta deducibilidad de impuestos. Por otra parte, la falta de apoyo a la agricultura familiar contribuyó a erosionar la alimentación saludable basada en maíz, frijol, frutas y verduras, y productos de origen animal de procesamiento mínimo, la cual constituye la alimentación recomendable tanto en términos de salud y buena nutrición, como de sustentabilidad ambiental.

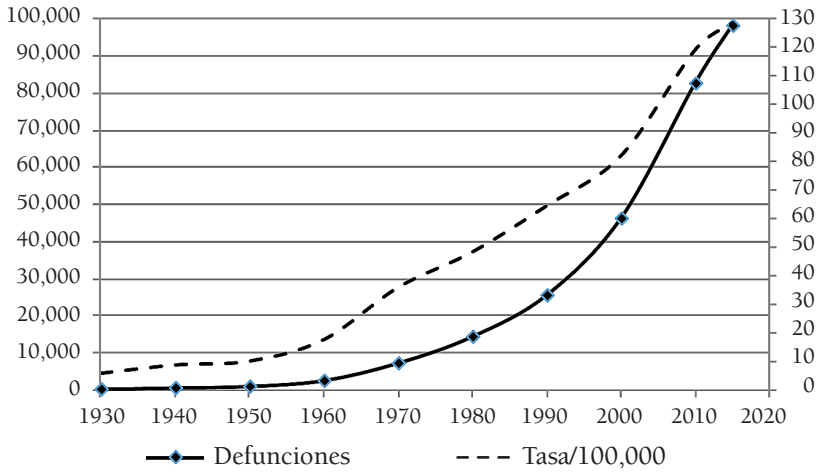
EFECTOS EN LA SALUD

Los cambios en la estructura de la mortalidad en México y el acelerado incremento de las tasas de mortalidad por enfermedades crónicas como diabetes, infartos, accidentes cerebrovasculares y ciertos tipos de cáncer, son en gran medida consecuencia de la grave epidemia de obesidad. La mitad de las más de seiscientas mil muertes que ocurren anualmente en el país son causadas por padecimientos asociados con la obesidad.

La diabetes mellitus ha tenido un inusitado incremento como causa de muerte durante el presente siglo. Era una enfermedad rara hasta hace 50 años, ya que casi afectaba únicamente a la población genéticamente susceptible. Hasta la década de los noventa del siglo pasado se observó un incremento moderado, predominantemente urbano y que afectaba a la po-

blación principalmente en la etapa posproductiva. Durante las dos décadas recientes se ha duplicado la tasa de prevalencia y de mortalidad por esta causa. Las muertes anuales pasaron de 50 mil en 1990 a 100 mil en 2015 (figura 9). Durante la séptima década de vida, el 27% de los hombres y el 33% de las mujeres padecen esta enfermedad. En 2016 la población alcanza los máximos niveles de prevalencia observados en el año 2000 a una edad entre diez y 15 años más joven, lo que significa que la epidemia afecta ya en magnitud importante a la población durante la edad productiva (figura 10). También se ha documentado que casi la mitad de población

FIGURA 9
DEFUNCIONES Y TASA DE MORTALIDAD POR DIABETES MELLITUS
MÉXICO: 1930-2015



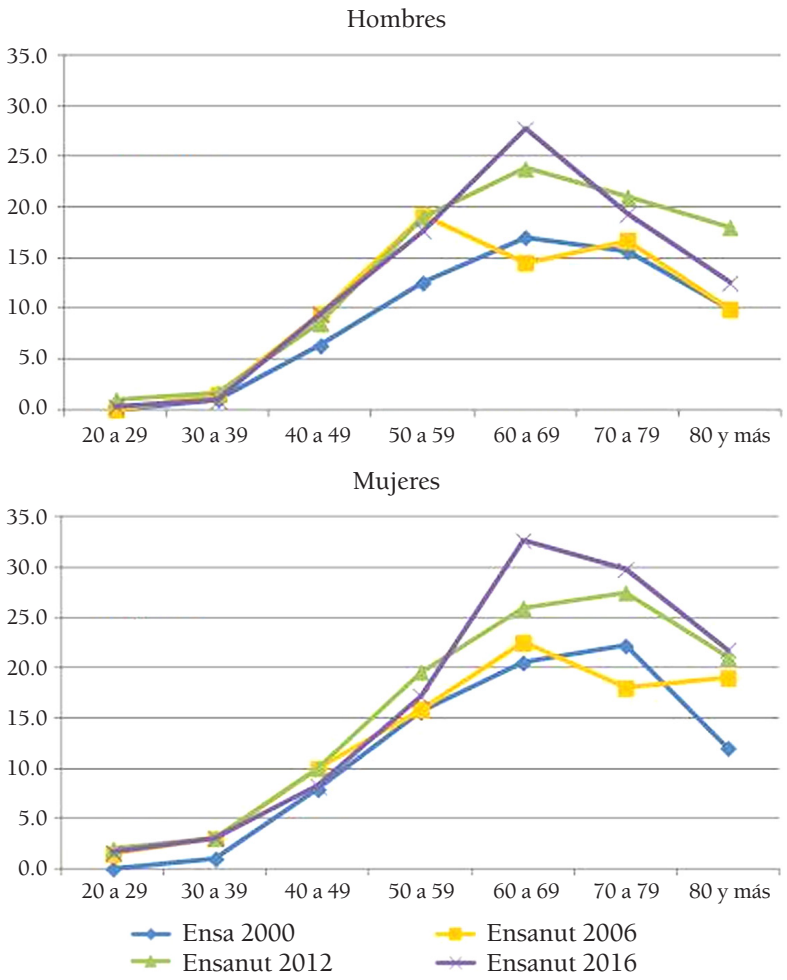
FUENTE: elaboración propia a partir de las bases de mortalidad de INEGI.

escolar con obesidad ya presenta un daño metabólico intenso a la edad de diez años.

La gravedad del incremento en la obesidad y la diabetes dio lugar a que la Secretaria de Salud decretara en noviembre de 2016 la emergencia epidemiológica para enfrentar esta situación. La diabetes representa una parte del daño a la salud asociado a la obesidad; para dimensionar adecuadamente su impacto social habría que agregar otros daños asociados con la obesidad como la hipertensión arterial, las cardiopatías, los tumores malignos, los padecimientos musculoesqueléticos, las nefropatías, la esteatosis hepática y los trastornos sicológicos, entre otros.

La proyección de los costos para atender la demanda de atención de los daños a la salud derivados de la epidemia de obesidad en el futuro inmediato, de acuerdo con los escenarios epidemiológicos tendenciales, desbor-

FIGURA 10
PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON DIAGNÓSTICO PREVIO DE DIABETES MELLITUS POR GRUPOS DE EDAD EN LAS ENCUESTAS NACIONALES DE SALUD Y NUTRICIÓN MÉXICO: 2000-2016



FUENTE: encuesta Nacional de Salud y Nutrición Ensanut 2016. INSP.

da por completo la capacidad financiera del Estado mexicano. De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Salud, el gasto total de este sector atribuible al sobrepeso y la obesidad asciende alrededor de 160 mil millones. Aun si se pudieran afrontar los costos de atención, su efecto sería meramente un paliativo, ya que se trata, en la mayoría de los casos, de padecimientos incurables, progresivos e incapacitantes.

La epidemia de obesidad deriva fundamentalmente de cambios radicales en el estilo de vida de la población, que se traducen en: *1*) creciente sedentarismo, como consecuencia de la disminución de la participación de la energía humana en los procesos laborales y las actividades recreativas, y del sometimiento del espacio y el transporte urbano a una lógica distanciada del bienestar humano, y 2) la "chatarrización" del consumo alimentario mediante la imposición de un patrón de consumo de productos industrializados basados en azúcares y harinas refinadas, y alimentos de origen animal con altos contenidos en grasas saturadas y sodio.

Estos cambios en la alimentación son auspiciados por la renuncia del Estado mexicano a intervenir en la regulación de producción y comercialización de alimentos básicos. Se ha permitido la destrucción del sistema productivo nacional de granos básicos, lo cual, a la par que genera la pauperización de los productores y por tanto la persistencia de la miseria y la desnutrición infantil en el medio rural, también abre la puerta a la importación desbocada de alimentos y la consolidación de una oferta excesiva de 3,100 kcal diarias por habitante, acompañada de la costosa promoción de un patrón de consumo irracional y poco saludable, mediante la saturación de publicidad engañosa dirigida a consumidores vulnerables, principal mente niños.

México se adentra en la fase final de la transición demográfica con una tasa de crecimiento cada vez menor; en menos de dos décadas la población dejará de crecer e incluso empezará a decrecer; la pirámide de población se verá transformada con un estrechamiento de su base y una ampliación de la población en edad productiva. Este cambio en la estructura por edad genera una ventana de oportunidad o bono demográfico, que permitiría superar la etapa de subdesarrollo mediante el crecimiento económico al contar con una mayor proporción de población en edad de ahorrar, invertir, trabajar y producir, y un menor número de personas requieren de inversiones en educación y salud. Tras esta breve ventana, el envejecimiento de la población presentará nuevos retos que deben ser previstos estratégicamente con toda anticipación.

El que la transición demográfica se traduzca realmente en un bono demográfico que permita la transición nacional hacia el desarrollo económico, depende de que la población económicamente activa haya podido desarrollar las capacidades que le permitan participar en procesos óptimos de generación de valor, bajo el supuesto de que el desarrollo tecnológico, el diseño social y la capacidad industrial instalada posibiliten la integración de mano de obra altamente productiva.

El aspecto fundamental para el aprovechamiento del bono demográfico es que quienes conformen la población en edad productiva para el año

2020 hubieran desarrollado plenamente sus capacidades físicas e intelectuales, es decir, que hubieran sido una generación bien alimentada, sana y educada. Para ello se requeriría haber asegurado estas condiciones a la gran mayoría de los mexicanos nacidos al menos a partir de 1990. En lugar de ello, todavía en la actualidad, millones de niños crecen en situación de pobreza: en sus primeros años de vida la desnutrición limita gravemente su desarrollo; durante la edad escolar el entorno obesigénico propicia que la mayoría de los niños adquieran hábitos y estilos de vida que los conducirán precozmente a la obesidad y a las enfermedades crónicas metabólicas consecuentes. Al llegar a la edad productiva, demandarán servicios de salud que serán incosteables tanto para los servicios públicos como para la economía familiar. En estas circunstancias, el envejecimiento de la población tendría consecuencias catastróficas y haría absolutamente inviable el desarrollo del país.

El sistema alimentario como determinante fundamental de los problemas emergentes de salud y daño ambiental

En diciembre de 2016 la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) convocaron al primer simposio internacional de alto nivel sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles a Favor de Dietas Saludables y de la Mejora de la Nutrición. Durante los debates se puso de manifiesto el hecho de que buena parte de la persistencia y la emergencia de los graves problemas de salud y daño ambiental, derivan de la manera en que se han estructurado los sistemas alimentarios y por ende la importancia de transformarlos en todos sus sectores como condición para alcanzar la metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 del conjunto de los países que integran la ONU. Una conclusión central fue el reconocimiento de que los complejos desafíos de la alimentación y nutrición de hoy en día ya no pueden ser abordados por la agricultura o el sector de la salud actuando aisladamente.

Los procesos de producción, transformación, conservación, empaque, transporte, comercialización, publicidad y consumo de alimentos ultraprocesados son responsables centrales en el cambio climático, la destrucción de ecosistemas, la extinción de especies, la contaminación de las reservas de agua y otros daños ambientales que ponen en riesgo la sostenibilidad del planeta. Las políticas fiscales han favorecido la transferencia neta de la riqueza social hacia la industria alimentaria de ultraprocesados, tanto de manera directa con deducibilidad, condonación y retorno de impuestos, como de manera indirecta al asumir el Estado el costo de las externalidades negativas, tanto por daño a la salud de la población como por el daño al

medio ambiente. Al no cubrirse efectivamente la reparación de las externalidades negativas, éstas se traducen en enfermedad, sufrimiento humano y daño ambiental que recae directamente en la población, especialmente la más vulnerable.

La pérdida de la cultura alimentaria tradicional, además de los daños sanitarios y ambientales que implica, constituye en sí misma una grave pérdida del patrimonio humanitario, con consecuencias graves en el tejido social, la convivencia, el bienestar y la gobernabilidad.

El actual modelo agroproductivo nacional se ha estructurado para privilegiar los mecanismos de mercado en la conducción de las fases productiva, distributiva y de consumo de alimentos. Esto ha sido propiciado por la renuncia del Estado a intervenir eficazmente en la conducción del sistema alimentario para obtener el mayor bienestar social posible. Bajo el principio de que la competencia del mercado por sí misma generaría una oferta de alimentos más abundante, de mejor calidad y menor precio, el Estado mexicano desmontó, privatizó, liquidó y anuló, mediante reformas administrativas, fiscales y jurídicas, su capacidad de conducir el sistema alimentario.

La desarticulación de las capacidades del Estado se ha traducido en la desarticulación del sistema alimentario mexicano, con una lógica muy distinta al cumplimiento de sus obligaciones como garante de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de toda la población. Esta situación se manifiesta en la incapacidad de integrar el quehacer del Estado en un diseño institucional capaz de generar sinergias intersectoriales, hacer uso eficiente de los recursos y evaluar las acciones en la medida que se logren objetivos y metas en función del desarrollo sustentable del conjunto social como proponen las ODS. Se requiere un proceso de construcción de ciudadanía y gobernanza que reestructure la función del Estado y rediseñe el sistema nacional de salud con la capacidad de generar el máximo bienestar posible de la población.

Soberanía alimentaria y desarrollo sustentable e incluyente

Úrsula Oswald Spring*

Entre hoy y 2050 la población mundial crecerá en un tercio de 7.6 a 9.8 miles de millones (MM) de personas, lo que requerirá 70% más alimentos. Además, el mejoramiento de los ingresos en Asia ha aumentado en una sola década la demanda de carne de res en 40%; y un kilo de res requiere 15,000 litros de agua, mientras que uno de maíz o trigo 10 veces menos. Los 20 MM de pollos, 1.5 MM de vacas y 1 MM de borregos consumen 30% de los alimentos mundiales, además de que la ganadería generó, en 2016, 14.5% de los gases de efecto invernadero (FAO, 2017). La sobreexplotación de la pesca en 90% ha aumentado la presión sobre la tierra y sólo los países en desarrollo se alimentan de insectos, ricos en proteínas. Estas expectativas se agravan por la creciente desigualdad en el mundo y en América Latina. Este modelo de concentración de riqueza ha limitado la lucha eficiente contra la pobreza y el hambre, lo que ha generado una severa malnutrición.[1] La ausencia de hambre y hambrunas, pero también de obesidad se ha convertido en una demanda central de la seguridad humana, ya que una alimentación inadecuada afecta directamente la salud de personas y la supervivencia de comunidades. Establece además un puente con la *seguridad ambiental*, donde los modelos productivistas han depredado los recursos naturales por abuso de agroquímicos, monocultivos, semillas transgénicas y cambios en el uso del suelo, con la consiguiente deforestación y pérdida de biodiversidad.

Al inicio del siglo XXI, más de dos mil millones de campesinos dependían del autoconsumo, crecientemente más en manos de mujeres. En África 90% de la subsistencia está en manos de mujeres, en México 63%, y en el

* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[1] La CEPAL (2004) estimó que cada porcentaje de reducción de desigualdad en Brasil o México permitiera avanzar varios años de las metas de desarrollo del milenio (MDM), promovido por la Asamblea General de la ONU en 2000.

mundo la mitad de los alimentos es producida por mujeres (IPCC, 2014). Además, ellas almacenan los alimentos, cocinan y cuidan la inocuidad de la comida, lo que incide directamente en la seguridad de género (Oswald, 2013) y de salud. No obstante, los impactos de la revolución verde han contaminado, degradado y erosionado las tierras de mil millones de personas, lo que los obliga frecuentemente a emigrar hacia ciudades cercanas o fuera del país. A su vez, las mejores tierras con acceso a riego, capital y subsidios están produciendo biocombustibles, alimentos balanceados y productos de exportación. Finalmente, hay monopolios comerciales, donde Cargill comercializa en 70 países, donde cuenta con puertos, almacenes, terminales, plantas de procesamiento de granos y carne. Además, surte a los productores con crédito, información y asesoría técnica, todas actividades anteriormente en manos del Estado. Además existe una polarización en el mercado de alimentos, donde esta mayor transnacional de comercialización de alimentos ganó en el cuarto trimestre en mayo de 2017, 347 MD, comparado con 15 MD en el mismo periodo el año anterior. Sus ganancias anuales aumentaron en 2016, 50% con un total de 2.38 millones de dólares (MMD), gracias a sus prácticas monopólicas y especulativas (<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2017/07/13/cargill-reporta-alza-su-ganancia-fuerte-demanda-carne>).

Alimentación y nutrición

Alimentación y nutrición son procesos constitutivos del funcionamiento orgánico y a veces se confunden. *Alimento* es un término genérico dado a vegetales y animales en su totalidad, en partes o en sus secreciones (flores, frutas, hojas, raíces, leche, huevos, músculos, órganos internos como hígado, riñón, estómago, sesos). Al comer los alimentos, los nutrientes encontrados en estos productos requieren de un proceso de asimilación, llamado nutrición. *Nutrición* se refiere al proceso a través del cual los alimentos se absorben por parte de organismos vivos: inicia con la ingesta, continúa con la digestión (donde las proteínas se rompen en aminoácidos) y sigue con la absorción de los nutrientes en el intestino. Una vez integrados, se distribuyen a través del cuerpo para su asimilación y transformación metabólica en cada célula. La última fase es la excreción en forma de materia fecal y orines, donde se eliminan también toxinas.

Los *alimentos* cumplen en la mayoría de los organismos vivos tres *funciones:* crean la energía requerida al absorber nutrientes que son necesarios en el crecimiento y mantenimiento de las actividades biológicas y físicas de cualquier organismo, gracias a los procesos de oxidación o fermentación.

En segundo lugar, la ingesta de alimentos ofrece agentes indispensables en los procesos de síntesis al interior de las células, necesarios para formar los componentes de las enzimas. En tercer lugar, los alimentos generan el material estructural y catalítico de los compuestos químicos de las células vivas, a través de los anabolismos. Cuando una de estas tres funciones falla, el organismo compensa la deficiencia con los otros dos procesos. Por lo mismo, comer es una necesidad biológica que determina la calidad de vida de una persona, su crecimiento y su nivel de salud. Sin embargo, la alimentación no puede reducirse sólo a procesos fisiológicos. Se trata de una experiencia holística donde interviene el placer, los sentidos (olor, gusto, tacto, vista), la estética, la comunicación, las normas y los tabúes sociales que han generado rituales, ceremonias y fiestas capaces de reforzar la identidad cultural y territorial de una población (Oswald, 2008).

En términos fisiológicos, para que en un organismo vivo funcione óptimamente, las células requieren de cerca de cien substancias localizadas en el entorno natural. Su función es mantener la estructura y controlar el metabolismo. En general, se trata de componentes químicos con peso molecular elevado (proteínas, azúcar, fibras, sales, almidones) que se desintegran en nutrientes en el tracto intestinal. Una vez liberados son absorbidos mediante el torrente sanguíneo por las células. Los elementos químicos esenciales requeridos en el cuerpo humano representan, de acuerdo al peso corporal: 65% oxigeno, 18% carbono, 10% hidrógeno, 3% nitrógeno, 2% calcio, 1.1% fósforo, 0.25% azufre, 0.20% potasio, 0.15% sodio y cloruro, 0.05% magnesio, 0.004% hierro y trazas de cobre, manganeso, zinc, cobalto, silicón, molibdeno y otros (Oswald, 2008). Empero, la seguridad alimentaria va más allá del entorno fisiológico-natural e involucra a factores sociales, culturales, económicos y de identidad que conforman un proceso holístico de vida y de la cultura alimentaria de una nación. Finalmente, el mercado de futuros ha especulado con los precios de alimentos básicos, aumentado los precios y por ello, incrementando la desnutrición y el hambre, cuyas repercusiones políticas se expresaron en la "revolución jazmín" de Túnez, que ha afectado ya a casi todos los países árabes.

Ante esta complejidad, el texto analiza primero el concepto de seguridad y soberanía alimentaria, después revisa la evolución del hambre en el mundo, su relación con los precios internacionales de alimentos y su impacto en México. Posteriormente, compara los modelos de producción de la *revolución verde* —limitada por severos problemas de contaminación de agua y suelo y por el impacto de los biocombustibles en la disponibilidad de alimentos— con el paradigma de las *ciencias de vida* y la *producción orgánica-sustentable*; y finalmente se hacen algunas propuestas para superar la

crisis alimentaria en México profundizando en el concepto de soberanía alimentaria.

Seguridad alimentaria *versus* soberanía alimentaria

El término *seguridad alimentaria* (SA) cuenta con una larga historia y se sigue transformando. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) evalúa la *SA nacional* "midiendo la diferencia entre la ingesta actual de alimentos (producción doméstica, más importación comercial, menos usos no-alimentarios) frente a las metas establecidas de consumo". Incluye la *diferencia nutricional* que mide por día los requerimientos nutricionales mínimos de acuerdo a edad, sexo y actividades. La Food and Drug Administration de los Estados Unidos (FDA) define la SA como la ingesta diaria balanceada de proteínas, carbohidratos, vitaminas y minerales requeridos para una vida sana. El desequilibrio en la cantidad o alimentos contaminados o tóxicos pueden generar enfermedades y limitar el desarrollo físico y mental de los niños. Finalmente, la SA está también relacionada con la higiene y la prevención de enfermedades causadas por alimentos en malas condiciones. La OMS confirmó que las bacterias son la mayor amenaza para la inocuidad de los alimentos y se presentan en el manejo doméstico y profesional de la cadena alimentaria (WHO, 2003; WHO y FAO, 2003).

La ONU (1975) entiende por SA el derecho personal de disponer de los alimentos suficientes para individuos y naciones, descontando los usos no alimentarios para sustentar la demanda creciente y controlar las fluctuaciones de precios. En 1983, FAO incluyó el acceso garantizado a grupos vulnerables con énfasis en balancear la demanda y oferta de alimentos (FAO, 1983), y el Banco Mundial entiende "el permanente acceso de todos los pueblos a alimentos suficientes para una vida activa y sana" (WB, 1986). FAO (1996) añade: "SA existe cuando todos los pueblos cuentan siempre con acceso físico y social a alimentos suficientes, sanos y nutritivos que garanticen sus necesidades dietéticos y preferencias alimentarias para una vida activa y sana". Ante la presión para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM, 2000) y ahora las Metas de Desarrollo Sostenible (MDS, 2015), la ONU insiste que el desarrollo rural es crucial para mejorar la SA. Explica que la agricultura tradicional cuenta con baja productividad debido a la falta de inversiones, limitado acceso a créditos, inadecuado manejo del agua, pocas tierras agrícolas y falta de acceso a tierras de mujeres y niñas, donde la sobreexplotación de los acuíferos pueden representar el más serio problema para los países (FAO, 2006:20). Finalmente, ante la destrucción de los suelos (FAO, 2015) y los impactos del cambio climático (IPCC, 2013), la FAO

propuso la agricultura climáticamente inteligente (FAO, 2013, 2016). Propone transformar el rastrojo y compostear los desechos orgánicos y de animales para recuperar la fertilidad natural de los suelos, establecer terrazas en pendientes, cuidar las semillas nativas y promover policultivos en lugar de monocultivos.

Todas estas transformaciones eran incapaces de evitar la crisis alimentaria de 2008 y la nueva crisis en 2010-2011, ya que enfatizan en conceptos técnicos. UNESCO (1998) integra en SA aspectos geopolíticos, socioeconómicos y culturales y *Vía Campesina*,[2] movimientos sociales, ecofeministas, y organizaciones indígenas propusieron el término *soberanía alimentaria* como proceso integral de producción, comercialización, transformación e ingesta en el contexto cultural familiar, de pueblos, regiones y naciones. Incluye: *a*) producción y comercialización local con acceso a tierras, agua, semillas nativas, crédito, ayuda técnica y financiera para todos los integrantes; *b*) garantías que mujeres puedan usufructuar las tierras y producir y comercializar lo necesario para la comunidad y el hogar y así superar las estructuras injustas, violentas y patriarcales al interior de familias, pueblos y organizaciones; *c*) derecho de producir y consumir alimentos sanos, suficientes y permanentes que son culturalmente aceptados, localmente producidos, vendidos, transformados y consumidos, ya que la alimentación es más que la ingesta de calorías y proteínas dado que es un acontecimiento sociocultural y de vida; *e*) participación de indígenas, mujeres y campesinos en la política rural nacional y regional; *f*) obligación de gobiernos nacionales y locales de mejorar la situación alimentaria de su población, mediante estímulos a la producción de alimentos, políticas de subsidios, programas económicos, fomento a la autosuficiencia alimentaria, descuentos en alimentos básicos en zonas urbanas y rurales marginales, cocinas populares, alimentos escolares, papillas para bebés desnutridos, complementos nutricionales a mujeres embarazadas y lactantes y alimentos escolares, con el fin de superar la desnutrición crónica materna-infantil; *g*) establecer relaciones vinculantes entre servicios ambientales, agricultura, ordenamiento territorial y participación democrática en la toma de decisiones para garantizar bienestar y vida digna, así como el derecho humano básico de vivir en áreas rurales y no tener que emigrar (la no-migración es un derecho básico), lo que significa

[2] Vía Campesina es una organización mundial de campesinos del sur y del norte, que agrupa a más de 150 organizaciones campesinas en 56 países; con asociaciones subregionales en América del Sur (CLOC), del Norte, Asia, Europa y África. Su objetivo principal es defender mediante movilizaciones concertadas y globales un desarrollo rural sustentable en manos de pequeños productores, pescadores, artesanos, trabajadores rurales, mujeres y jóvenes, o sea un proceso de agricultura y vida sustentable. El Comité Ejecutivo es electo democráticamente dentro de un marco de un equilibrio regional, donde exista equidad de género y con los jóvenes.

contar con condiciones dignas de vida en los pueblos dentro del propio país; *h*) derecho de regiones y naciones de establecer compensaciones y precios que cubran los costos de producción promedios para protegerse ante importaciones subsidiadas con precios artificialmente bajos; *i*) obligación de autoridades de garantizar agua limpia y sanear aguas usadas para eliminar parásitos, virus y protozoarios y reusarlas en actividades productivas y recreativas (Oswald, 2011).

Con esta evaluación quedó claro que la SA se ubica en la corriente de la seguridad ampliada (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Oswald y Brauch 2009) con seguridad económica (apoyo por malas cosechas, precios, subsidios), societal (demanda y oferta; urbanización, alimento chatarra) y ambiental (sobreexplotación y contaminación de agua y suelos). Se sustituye el hambre como arma y mecanismo de control (Kissinger, 1972: *food power*) por una seguridad humana (pobreza, hambrunas, protestas) y de género (vulnerables, mujeres, indígenas, niños (Brauch *et al.*, 2008, 2009, 2011). No obstante, los altos subsidios en los países industrializados muestran que la protección de la oferta y de la cadena alimentaria subyacen todavía aspectos geoestratégicos y geoeconómicos.[3]

Hambre en un mundo de abundancia y de desperdicios

La interrelación entre intereses económicos, geopolíticos y humanos impidió alcanzar las MDM y limitará también los ODS. Tampoco pudo reducir el hambre, a pesar de que existen mundialmente recursos financieros y alimentos[4] para lograrlo. En 2017, 805 millones de personas sufrían hambre crónica, o sea, no alcanzaron una ingesta de 1,800 calorías por día (gráfica 1) y hubo 2.5 mil millones de personas con sobrepeso. FAO (2016) estimó que el porcentaje de personas con hambre era 18% entre 1995-1997, bajó a 16% en 2004-2005 y aumentó a 19% en 2009 por la crisis financiera de 2007 a 2009 de 850 a 960 millones en 2009, rebasó 1,023 millones por los aumentos en los precios de los productos básicos (véanse gráficas 1 y 2) y la crisis financiera global. En 2010 FAO estimó una reducción mínima a 925

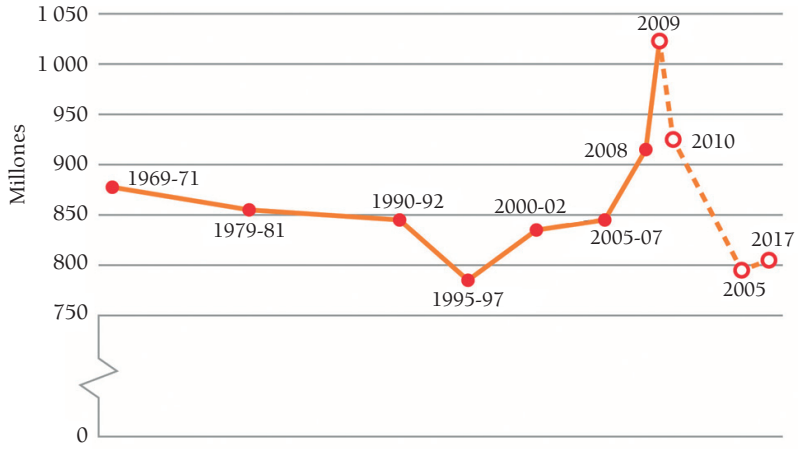
[3] La intervención de la OTAN en Libia y de EUA y Rusia en Siria explicitan intereses geopolíticos de los EUA, la Unión Europea (UE) y Rusia para estabilizar la frontera sur de Europa con África del Norte y así reducir el flujo de migrantes, pero a la vez, garantizar el abasto de hidrocarburos al mundo, por lo cual el Consejo de Seguridad autorizó la intervención militar en Libia, ha condenado la represión en Siria y en otros países árabes con el argumento de "proteger a la población civil".

[4] Actualmente, sólo un tercio de los granos producidos mundialmente se emplean directamente en el consumo humano, el resto se transforma en alimento balanceado para animales, insumos industriales y crecientemente, biocombustibles.

por el favorable desarrollo económico en Asia, pero esta cifra no ha podido estabilizarse por una nueva crisis, cuando en 2011 los precios de alimentos rebasaron los niveles de 2008 (gráfica 3), lo que el número de personas con hambre se estabilizó alrededor de 800 millones.

La mayoría de las personas con hambre en el mundo vive en los países en desarrollo con un promedio de niño/as desnutrido/as de 16% (gráfica 2). Destacan los rezagos en Asia, seguido de África Subsahara y América Latina. 45% de los niños que se mueren prematuramente es asociado a desnutrición, y el PIB en los países pobres podrá aumentar hasta 16.5% si las mujeres tuvieran el mismo acceso a tierras y créditos que los hombres, lo que reducirá en 150 millones las personas con hambre (FAO, 2017).

GRÁFICA 1
NÚMERO DE PERSONAS CON HAMBRE EN EL MUNDO

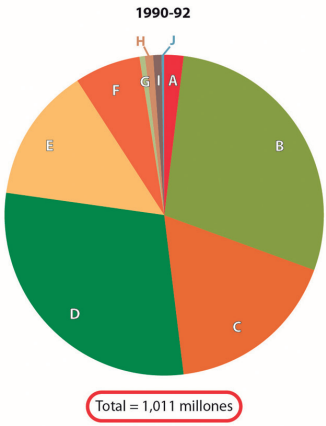


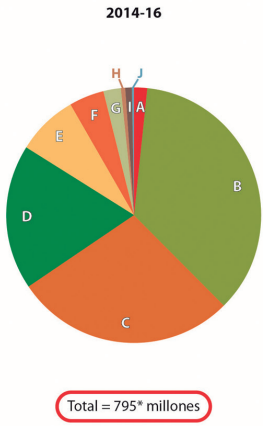
FUENTE: FAO, 2017.

HAMBRE Y OBESIDAD EN MÉXICO

En México aumentó el número de personas con malnutrición a raíz de la crisis del TLCAN y la importación masiva de granos subsidiadas, sin mecanismos gubernamentales compensatorios. En 2008 el hambre aumentó por los precios elevados: 23 millones experimentaron "inseguridad alimentaria severa", 25.8 millones "inseguridad alimentaria leve" y 11.2 millones no pudiera adquirir la canasta básica de 864 pesos (Coneval, 2010), aunque estos datos no incluyen el aumento reciente en los precios de los alimentos en 2011. Entre los severamente desnutridos se trata sobre todo de la población indígena y especialmente, de las mujeres quienes por procrear deberían contar con niveles excelentes de nutrición. Pero la malnutrición en urbes

GRÁFICA 2
PERSONAS CON HAMBRE POR REGIONES





	Número (Millones) 1990-92	2014-16
A Regiones desarrolladas	20	15
B Asia meridional	291	281
C África subsahariana	176	220
D Asia oriental	295	145
E Asia sudoriental	138	61
F América Latina y el Caribe	66	34
G Asia occidental	8	19
H África del Norte	6	4
I Cáucaso y Asia central	10	6
J Oceanía	1	1
Total	1.011	795*

FUENTE: FAO, 2017:10.

y entre niños se expresa también en obesidad, cuando por la crisis se sustituyen proteínas animales, fruta y verdura por alimentos chatarra.

En 2016, 72.5% de los adultos sufren de sobrepeso y obesidad y 13.6% de los niños (casi 1.5 millones) muestran desnutrición crónica con consecuencias severas en el bienestar (Ensanutmc, 2016). "La prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en áreas urbanas pasó de 37.6% en 2012 a 36.7% para 2016, mientras dicha prevalencia en áreas rurales aumentó 8.2% en el mismo periodo de tiempo" (Ensanutmc, 2016:8). El sobrepeso en adultos es mayor en 4.5% en zonas rurales y la obesidad en 5.8% en zonas urbanas. Las causas se ubican en una ingesta desequilibrada, donde se sustituyeron las frutas, verduras, leche y carne por azúcares. La población urbana tiene menor movimiento y hace pocos ejercicios, pero también la rural está cambiando sus hábitos tradicionales. El gobierno intentó contrarrestar esta tendencia con la introducción del impuesto a bebidas azucaradas y la campaña "Chécate, mídete, muévete". Según la Ensanutmc, las campañas están paulatinamente creando consciencia entre la población del daño por los refrescos azucarados, ya que la Ensanut (2012) mostró que de los 69,245.5 miles de mexicanos de 20 años o 71.3% (49,358.2 miles de personas) presentó sobrepeso (38.9%) u obesidad (32.4%). En tanto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2013) observó que México es uno de los países con el mayor porcentaje de población adulta con obesidad en el mundo (32.8%), superando por primera vez a Estados Unidos, país que se había mantenido en el primer lugar con 31.8% de la población con obesidad, como puede observarse en la gráfica.

Fuentes (2012) calculó con base en los datos de INEGI, que anualmente se mueren 8,500 personas a causa de desnutrición entre 2001-2010; una décima parte menores de cinco años y la mayoría adultos mayores. Pero hay alrededor de 170,000 enfermos por falta de alimentos y otros 28 millones de personas que sufren por carencia alimentaria y 11.7 millones que viven en pobreza extrema. Así, la pérdida del poder adquisitivo llevó consigo una sustitución de alimentos ricos en proteínas y vitaminas por azúcar. Esta estrategia del sector popular tuvo graves repercusiones en salud. La gráfica 3 muestra que México no sólo es el país de mayor consumo de agua embotellada, sino que también de refrescos. Cada mexicano consume en promedio de 163 litros/año, 40% más que los estadounidenses que se ubican en el segundo lugar con 118 l. Una familia mexicana destina en promedio 10% de sus ingresos a la compra de refrescos. Como resultado, la malnutrición en forma de sobrepeso y obesidad es muy amplia en México y 70% de los niños rurales desayunan con un refresco.

La dependencia alimentaria se ha incrementado drásticamente con la firma del TLCAN. Mientras que se importaba entre 1999-2000, 4.8% de la producción de maíz, una década más tarde ésta representaba 8.3%, aumentó de 2014-2015 a 10.3% y se estima que alcanzará 12.1% entre 2019-2010 (Sagarpa, 2016). Al mismo tiempo, el poder adquisitivo del salario mínimo se ha deteriorado en detrimento de alimentos de calidad. El primero de enero de 1982 se podía comprar con un salario mínimo 18.67 litros de leche; el 16 de diciembre de 1987 se redujo a 12.50 l; el 1 de diciembre 2006 a 5.71 l y el 5 de septiembre 2017 a 4.23 l, a pesar de que se había aumentado dicho salario, pero la fuerte devaluación lo dejó alrededor de 4 dólares por día, mientras que en Estados Unidos asciende a 7.15 USD por hora.

Crisis alimentaria a partir de 2011-2014

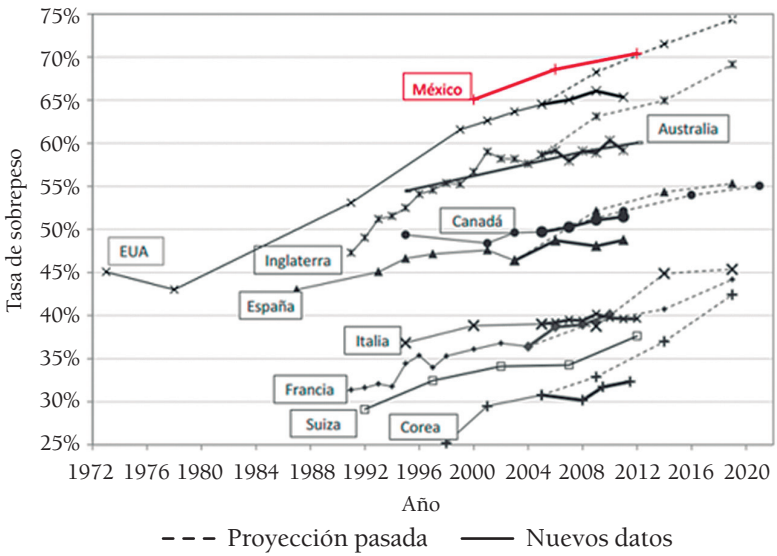
La crisis alimentaria a partir de 2011 tiene rasgos distintos a la de 2008, donde EU para alcanzar una mayor seguridad energética subsidió el maíz y empleó una cuarta parte en la producción de bioenergéticos, lo que había generado un aumento en el precio, el cual fue incrementado en un tercio por la especulación en la bolsa de futuros. Fue básicamente una crisis financiera prolongada. La excelente cosecha de 2009 presionó los precios a la baja pero volvieron a subir inmediatamente en 2010 (véase gráfica 5). La crisis de 2010 es más compleja, ya que EU produce 40% de los granos y 38% de la soya en el mundo (USDA, 2011). Es además el primer exportador de alimentos básicos, pero se enfrentó en 2010-2011 a sequías, nevadas, heladas e

GRÁFICA 3
CONSUMO DE BEBIDAS AZUCARADAS EN MÉXICO



FUENTE: El Poder del Consumidor, 2016.

GRÁFICA 4
EVOLUCIÓN DE LA OBESIDAD EN EL MUNDO

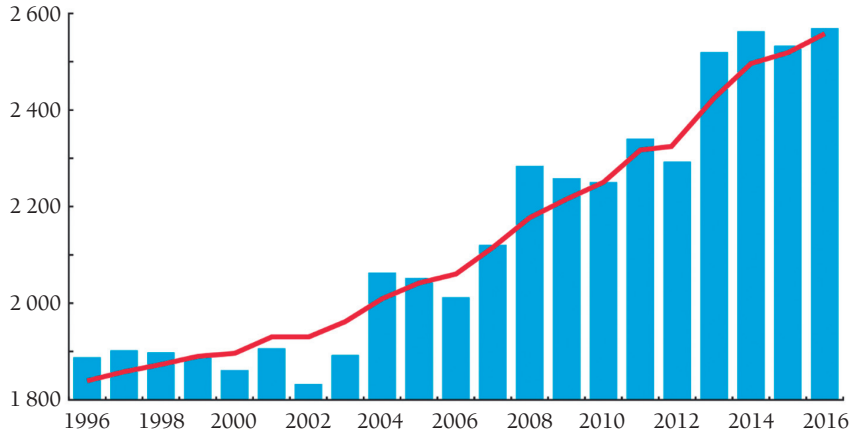


FUENTE: FAO, 2013.

inundaciones, lo que mermó su capacidad productiva y de exportación.[5] Los impactos hidrometeorológicos en otras partes del mundo agravaron este panorama. La sequía en Argentina limitó la cosecha de trigo en 2009 de 16.3 a 8.7millones de toneladas métricas (MTM) en 2010; la de Australia la redujo en 1MTM a 20.9 MTM también en trigo; y China estimó una reducción de su cosecha de granos en 10%, mientras que la India experimentó el monzón más seco de los últimos 37 años, lo que presionó además sobre el mercado de azúcar por ser la caloría más barata (gráfica 5). Si a estas condiciones meteorológicas se añade la falta de crédito, lo que limitó a productores a comprar semillas y fertilizantes o pagar la renta de tierras húmedas o la compra de agua de riego, se puede concluir que la crisis de 2011 es estructural y el incremento va más allá de las fluctuaciones de precios (gráfica 6). Puede incrementar el hambre, sobre todo entre campesinos afectados por eventos hidrometeorológicos extremos, cuya subsistencia precaria está ya amenazada. Entre los 900 millones de hambrientos en el mundo, la mitad son campesinos minifundistas, 25% son pobres urbanos que huyen muchas veces del medio rural adverso y otro 25% son jornaleros agrícolas sin tierras.

[5] Mientras que en 2010 la inflación general en EU era 3%, el aumento en alimentos era de 17.7%. Esto impactó al bolsillo de los más necesitados y en octubre de 2010 41.8 millones de norteamericanos dependían de estampas para alimentos para sobrevivir.

GRÁFICA 5
PRODUCCIÓN Y USO DE GRANOS EN EL MUNDO

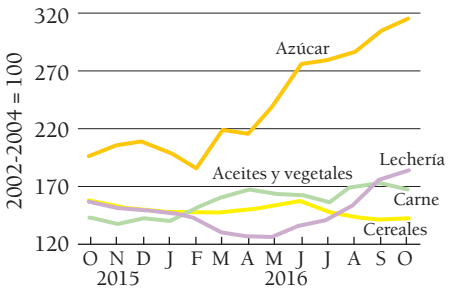


FUENTE: FAO, 2013.

GRÁFICA 6
ÍNDICES DE PRECIOS DE ALIMENTOS REALES 1961-2017 y 2015-2016



The real price index is the nominal price index deflated by the World Bank Manufactures Unit Value Index (MUV).



FUENTE: FAO, 2017.

En 2017, FAO (2017) estima una cosecha récord de 2,611 millones de toneladas de granos, 1.3% arriba de 2016, donde maíz y arroz aumentaron. Las crisis están básicamente en África y en países involucrados en guerras (FAO-OPS, 2017). No obstante, la estabilidad y soberanía alimentaria a mediano plazo se logrará sólo cuando los cuatro factores se estabilizan: la *disponibilidad*, o sea la producción agroalimentaria, los rendimiento y el comercio regionales; el *acceso* a una adecuada nutrición, gasto público y políticas alimentarias de fomento, costos bajos para una dieta saludable y estabilidad en los precios de los alimentos básicos; la *utilización* del alimento en la nutrición infantil, en mujeres gestantes y lactantes, la lucha contra la obesidad, la desnutrición en la tercera edad, la carencia de micronutrientes, enfermedades crónicas y productos ultraprocesados, juntos con una política de calidad alimentaria; y la *estabilidad en la SA y nutricional*, donde interviene la conservación de los recursos naturales, el manejo preventivo de desastres y del impacto del cambio climático, la SA y de nutrición de grupos vulnerables, las pérdidas y desperdicios alimentarios, la variabilidad en los precios y mecanismos políticos para mejorar la estabilidad en disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos, donde sigue la discusión: o alimentos o combustible en el tanque.

Biocombustibles

El uso de alimentos en la producción de bioenergéticos es otra amenaza a la SA. En 2008 los biocombustibles representaban 10.6% del uso energético en el mundo y existen predicciones que estiman que junto con otros renovables pudieran ascender en 2030 a 53.5%, cuando se estima un incremento de 446.7 de 2004 a 701.6 trillones de Btu (IAE, 2010). Los biocombustibles[6] representan en 2008 2% de los energéticos mundiales. En cuanto a la producción de etanol, ascendió en 2008 a 40Gm3: 47% fue producido en Estados Unidos y 44% en Brasil, mientras que la India y China[7] han reducido sus niveles ante los fuertes aumentos en los precios de los granos y sus ne-

[6] Los biocombustibles de primera generación incluyen *biogás* proveniente de los desechos humanos y animales por digestión anaeróbica; *biodiesel* de semillas oleaginosas (soya, girasol, palma, jatrofa, canola, castor, etc.) mediante extracción en frío o hidrogenación y proveniente de aceites de desechos quemados; *bioetanol* proveniente de caña de azúcar, remolacha, sorgo, maíz o trigo, producido mediante hidrólisis, fermentación o síntesis química: ETBE).

[7] China había ofrecido a cualquier productor por una tonelada de etanol 1,880 yuanes ($280) para promover las energías nuevas. Entre 2004 y 2006 su producción rebasó los diez millones de toneladas, llegando al tercer lugar mundial en bioetanol. En 2007 el gabinete chino paró todos los proyectos bajo construcción, pero el subsidio no se eliminó y diversos proyectos seguían adelante a pesar de la falta de alimentos en el país.

cesidades alimentarias crecientes. La gráfica 7 muestra cómo Estados Unidos, Brasil, Alemania y Argentina han consolidado su producción de etanol y biodiesel. Brasil desde los setenta produjo etanol proveniente de la caña de azúcar y EU incrementó el uso de biocombustibles a partir de 2003 con el maíz, gracias a los subsidios gubernamentales del *farm bill*. Los otros países han tenido una intervención marginal y ante los precios volátiles en los granos básicos y las amenazas de hambrunas han cambiado su política y se han adaptado a las condiciones nuevas imperantes.

Los procesos productivos distintos en bioetanol entre Brasil y Estados Unidos arrojaron repercusiones diferentes en la evolución de los precios alimentarios. Norteamérica genera un tercio de la producción mundial de maíz y es responsable de 2/3 de la exportación global. Utiliza alrededor de 25% de su producción de maíz en la generación de etanol. Los efectos en el mercado mundial de los precio fueron dramáticos y en México los precios de la tortilla subieron en enero de 2007 en más de 60%. Se argumentó que fue el aumento en el grano básico, pero datos posteriores determinaron también prácticas especulativas de las agroempresas y monopolios en la producción de la tortilla. Estudios posteriores del FMI y Banco Mundial asignaron entre 60 a 70% del aumento al precio del maíz a la política de producción de etanol, mientras que el resto fue resultado de la especulación en los mercados de futuros. Parece que los biocombustibles van a seguir presionando los precios y la disponibilidad de los alimentos para la exportación, además de que compiten por tierras, agua, insumos y dinero con la producción de alimentos (gráficas 7 y 8).

FAO (2017) estima que se utilizarán más de 35% de caña de azúcar y 13% de diversos granos (comparado con 8% en 2010) en bioetanol y 16% (9% en 2010) de aceites vegetales para biodiesel en 2019 (gráfica 8). Esto significa una competencia con la producción de alimentos, mientras que los bioenergéticos se pudieron sustituir con desechos o productos no alimentarios. Los subsidios perversos agravaron la situación, además de que han promovido una masiva deforestación en Argentina e Indonesia. Si se añaden las predicciones sobre mayores y más severos desastres, debido a una mayor humedad en la atmósfera por más calor y masa de mar, pareciera que la crisis alimentaria de 2016-2017 pudiera quedarse (IPCC, 2013).

Fertilizantes químicos

Tierras marginales o sobreexplotadas pueden incorporarse a la producción agropecuaria mediante el uso de fertilizantes químicos. Aunque la producción de fertilizantes químicos ha crecido al igual que su demanda, existe una

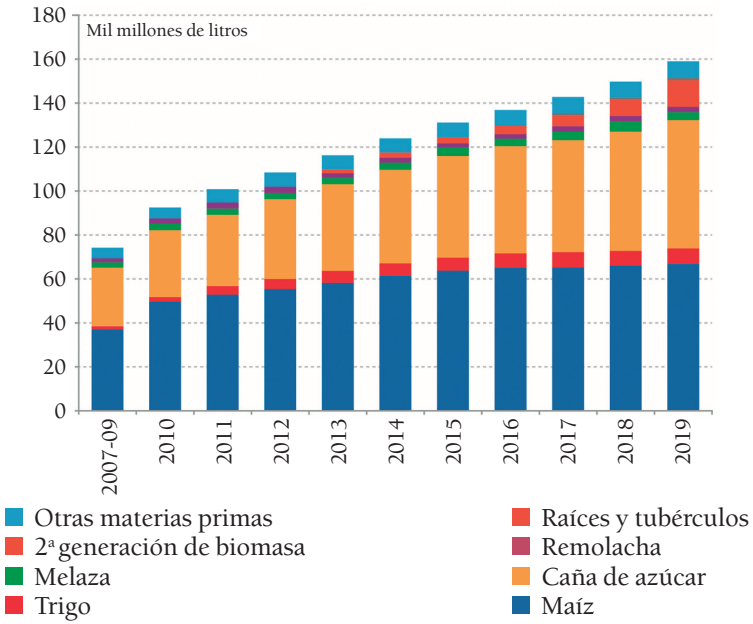
GRÁFICA 7
BIOCOMBUSTIBLES EN 2016

Países	*Etanol*	*Biodisel*	*HVO-diesel*	*TOTAL*	*Cambios relativos a 2015*
		Billones de litros			
Estados Unidos	58.0	5.5	1.6	**65.1**	2.6
Brasil	27.0	3.8		**30.8**	-1.4
Alemania	0.9	3.0		**3.9**	-0.3
Argentina	0.9	3.0		**3.9**	1.0
China	3.2	0.3		**3.5**	Sin cambio
Indonesia	0.1	3.0		**3.1**	1.3
Tailandia	1.2	1.4	0	**2.6**	0.2
Francia	0.8	1.5		**2.3**	-0.2
Reino Unido	0.5	0.2	1.6	**2.3**	0.1
Canadá	1.7	0.4		**2.1**	0.1
España	0.3	1.1		**1.4**	-0.2
Singapur		0	1.2	**1.2**	Sin cambio
Polonia	0.2	0.9		**1.1**	Sin cambio
Bélgica	0.6	0.5		**1.1**	-0.1
Colombia	0.4	0.5		**0.9**	-0.1
India	0.9	0		**0.9**	0.2
Unión Europea-28	**3.4**	**8.0**	**1.6**	**13.0**	**0.2**
Mundo Total	**98.6**	**30.8**	**5.9**	**135.3**	**2.1**

FUENTE: REN21, 2017:167.

mayor oferta por los altos precios. Regionalmente destaca el aumento de la demanda en China e India, mientras que la de EU se está reduciendo en comparación con años anteriores, mostrando los límites en la aplicación del paquete tecnológico (gráfica 9). En AL se ha mostrado un aumento para compensar las malas cosechas en Argentina y la mayor demanda en Brasil, donde existen todavía muchas tierras ociosas en manos de terratenientes que se están incorporando al proceso productivo ante los precios agrícolas atractivos. La demanda en África se ha mantenido estable y este continente tendrá un potencial importante para mejorar su SA como lo mostró Mozambique que ha reducido a casi la mitad la desnutrición de sus habitantes (FAO, 2010). No obstante, existe una tendencia hacia la reducción de

GRÁFICA 8
PERSPECTIVAS DE BIOCOMBUSTIBLES

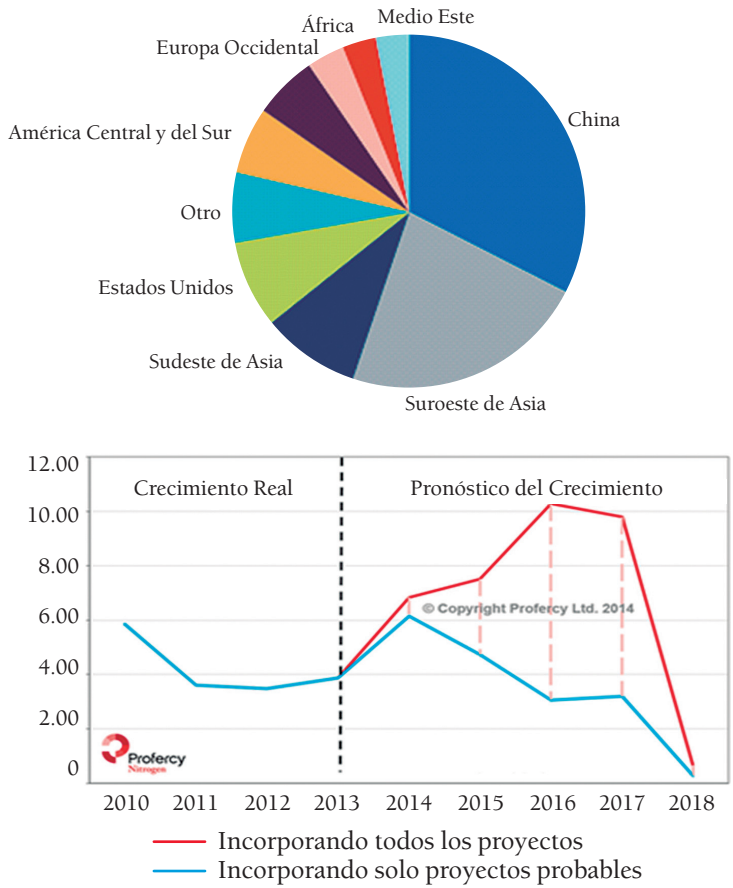


FUENTE: FAO, 2016.

fertilizantes químicos en todo el mundo, donde por el cambio climático con más lluvias torrenciales, se han arrastrado estos químicos hacia los mares, donde han producido un crecimiento excesivo de algas que generó eutrofización en las costas (Sinha *et al.*, 2017).

Al relacionar los factores de producción, demanda, hambre, precios, biocombustibles y fertilizante se pueden establecer dos presiones sobre la SA: primero, los altos precios de biocombustibles quitan tierras, dineros y fertilizantes de la producción de alimentos y segundo, existe una demanda creciente de alimentos por los cambios en la dieta en China y la India, además del aumento de la población, sobre todo en los países más pobres, con mayor hambre y menos capacidad de producir sus alimentos por tierras limitadas, exceso de mano de obra y falta de tecnología y dinero. Esta contradicción ha agravado la desigualdad en el medio rural al concentrar aún más las tierras y agua en manos de la agroempresa, mientras que el campesino de subsistencia vive ahora en condiciones dramáticas y casi totalmente abandonado por los gobiernos, quienes favorecen las grandes extensiones. Asimismo, la agricultura comercial es altamente mecanizada e intensiva en uso de hidrocarburos fósiles, lo que presiona aún más sobre su precio (inestable por los conflictos en el Medio Oriente).

GRÁFICAS 9
USO DE FERTILIZANTES NITROGENADAS



FUENTE: IHS, 2016; Profercy, 2014.

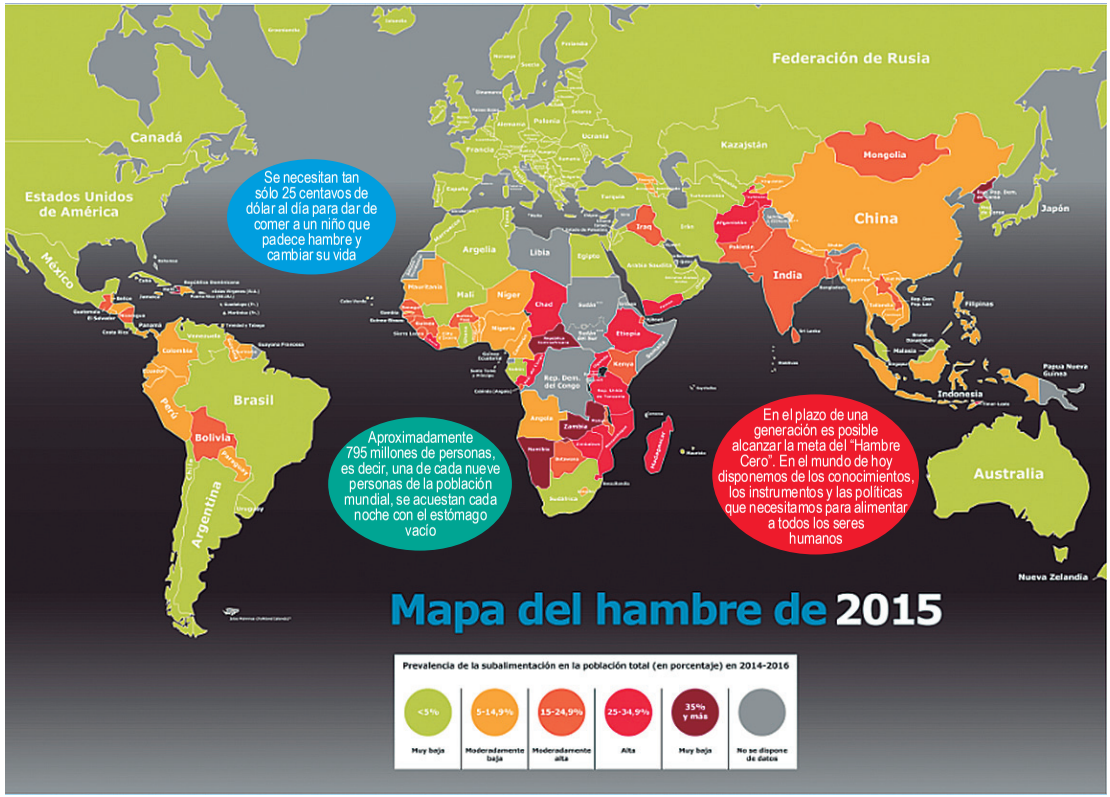
Los datos anteriores muestran que la SA está expuesta a múltiples presiones no sólo en la parte productiva, sino también en la comercial-especulativa y de transformación. Al integrar las tres fases se pueden distinguir entre dos modelos de producción básicamente: el productivista de la revolución verde que se ha estancado por los altos precios de hidrocarburos, la contaminación de agua, suelo y aire y los efectos de los agroquímicos en la salud humana y del cambio climático en los procesos productivos. En el mundo 95% de las cosechas comerciales de granos y 96% de las vacas pertenecen a una sola raza (Frisona-Holstein) y por lo mismo, 75% de las variedades agrícolas han desaparecido durante el siglo pasado (FAO, 2010) o se cultivan

únicamente en huertos familiares. Esta uniformización en la producción se complementa con una homogeneización en apariencia y en sabor, donde los transgénicos evitan la putrefacción de los perecederos en los estantes de los supermercados y donde las ETA transforman los alimentos con un solo sabor. Este modelo inicial es poco a poco sustituido por el de ciencias de la vida, también en manos de transnacionales y con una visión productivista-monopólica, donde se integra salud y tecnología en forma de *clústeres* a la producción y transformación de alimentos (Land y Heaseman, 2004). Sólo la agricultura verde ofrece un modelo alternativo, donde se pueden integrar los servicios ambientales con la producción de alimentos y donde los campesinos e indígenas pueden encontrar alternativas de supervivencia en el medio rural.

¿Ciencias de la vida o agricultura orgánica?

Ciencias de la vida fue promovido en 2002 por el director de Nestlé, una de las transnacionales alimentarias más importantes del mundo. Durante la pasada década, a pesar de grandes esfuerzos por la MDM, el hambre no se ha reducido en el mundo, sino al contrario, ha aumento en números, afectando sobre todo los países pobres de África y Asia (mapa 1). Este modelo en manos de empresas transnacionales agroalimentarias (ETA) cuenta con recursos financieros propios y subsidios gubernamentales, pero su consolidación depende de la aceptación de los productos por parte de los consumidores. Éstas utilizan la propaganda para establecer un supuesto conocimiento profundo entre alimentos y procesos de salud-enfermedad, con el fin de compensar los efectos negativos que generan sus propios productos. Los resultados negativos de sus alimentos transformados y el uso de transgénicos han generado en México efectos colaterales crecientemente más dañinos a la salud (López, 1996; Tansey y Worsley, 1995) como obesidad, diabetes *mellitus* y cáncer, que supuestamente se evitan con sus productos *light* transformados, vitaminados, mineralizados y con proteínas adicionadas. Sus productos están generando estos efectos negativos, pero la gente adjudica los problemas a otras causas (contaminación atmosférica, agua, estrés). Ante pronósticos poco favorables y costos crecientes por gastos médicos y hospitalarios que no correspondan con los ingresos disponibles (véase sobre todo los ancianos), la mayoría de la población busca alternativas menos costosas. Así el propio sistema tiende a equilibrarse y buscar soluciones radicalmente distintas que se pueden ubicar en la agricultura orgánica con reciclamiento de desechos orgánicos y combate natural de plagas mediante policultivo y productos naturales. Un segundo proceso se relaciona con los monocultivos.

MAPA 1
HAMBRE EN EL MUNDO



FUENTE: FAO, 2016.

CUADRO 1
VENTAJAS Y DESVENTAJAS ENTRE EL MODELO DE CIENCIAS DE LA VIDA Y AGRICULTURA ORGÁNICA

Conceptos	*Seguridad alimentaria: ciencias de la vida*	*Soberanía alimentaria: producción sustentable*
Alimentación	Científica: vitaminas, proteínas, azúcares, carbohidratos, aditivos sintéticos de colorantes y edulcorantes.	Integral, nutricional, agradable, natural, empírica y culturalmente aceptada, sana, disponible, diversa y ritual.
Comida	Rápida, congelada, homogénea, preparada, rica en grasas, azúcares con aditivos vitamínicos y minerales artificiales.	Elaborada en hogares, fresca y variada de acuerdo a la época del año y la región.
Hambre	Resultado de baja productividad.	Debido a pobreza, ayuda alimentaria internacional, falta de tierras, créditos, mercados locales y carencia de apoyos gubernamentales.
Seguridad alimentaria	Producción agroempresas y ETA con importación de alimentos.	Producción local y biodiversa apoyada por recolección, caza, acuacultura, silvicultura y servicios ambientales.
Tierras	Grandes extensiones con monocultivos-monoespecies.	Pequeñas parcelas con policultivos y agricultura mixta.
Tecnología	Especializada, maquinaria pesada, riego por goteo o aspersión, aplicación científica de químicos ante plagas y enfermedades.	Agroecológica, rotación y asociación de cultivos diversos, intensa en mano de obra, combate natural de plagas y enfermedades.
Semillas	Organismos genéticamente modificados (OMG, transgénicos) patentados.	Herencia cultural, seleccionada y guardada para ser reproducida en la siguiente siembra.
Género	Patriarcal, masculino, feminización de asalariados rurales.	Familia extensa con mujeres integradas y colaborando, ayuda comunitaria.
Mercado	Internacional con controles fitosanitarios, patentes, TRIPS, términos de intercambio desigual.	Local y regional con controladores sociales, comercio justo y términos de intercambio igual.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Conceptos	*Seguridad alimentaria: ciencias de la vida*	*Soberanía alimentaria: producción sustentable*
Comercio	ETA integradas a cadenas de supermercados c. monopolios y oligopolios nutrigenómicos.	Productos a pequeña escala y local.
Capital	Financiero.	Natural, social y cultural.
Crédito	Banca internacional/nacional, bolsa de valores.	Fuentes públicas y ahorros familiares, cajas populares.
Trasformación	En grandes cadenas ETA, enriquecimiento proteico, vitamínico, con minerales y saborizantes.	En empresas familiares mediante métodos tradicionales.
Organización productiva	Asalariados y agricultura por contrato controlado por ETA.	Unidad familiar extensa, diversa a lo largo del año con múltiples actividades agropecuarios, silvícola, de recolección, de caza y de servicios ambientales.
Ecología	Transgénicos, agroquímicos, riego.	Sustentables con manejos ambientales integrales.
Salud	Productos *light,* enriquecidos, OGM, hormonas, químicos que afectan salud a largo plazo y producen enfermedades crónicas.	Productos naturales, con equilibrio de vitaminas, proteínas y minerales por combinación adecuados generan salud.
Filosofía	Valor de cambio con maximización de ganancias.	Valor de uso con maximización de las relaciones sociales y bienestar colectivo.
Económica	Individuales, especulativa.	
Precios	Internacionales, artificialmente bajos por subsidios que producen dumping en el mercado mundial.	Local, intercambio y trueque de acuerdo al valor generado, apoyo y solidaridad con los que menos tengan.
Integración productiva	Monopolio y oligopolio.	Encadenamiento de microempresas y economía de solidaridad o de regalo.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Conceptos	*Seguridad alimentaria: ciencias de la vida*	*Soberanía alimentaria: producción sustentable*
Organización comercial	Monopsonios integrados y apoyados por TLC, GATS, TRIPS y arbitrajes internacionales.	Unidad familiar y mercado local con transformación incipiente.
Disponibilidad de los alimentos	Oferta-demanda mundial, depende de precios y capital disponible, exceso y escazes produciendo hambre.	Sistemas de producción propio y almacenamiento local con métodos tradicionales.
Economía	De mercado.	De solidaridad o de regalo.
Subsidios	En países industriales pagados a ETA que generan dumping en países pobres.	Programas de combate a la pobreza, apoyo a la agricultura verde que no afecta a terceros, ni daña a la naturaleza, estimula servicios ambientales.
Política	Orientada hacia la demanda del consumidor internacional con socialización de contaminación.	Orientada hacia la oferta y demanda local con prácticas de reciclamiento y productos orgánicos.
Democracia	Formal electoral, con rasgos autoritarios, decisiones verticales y excluyentes.	Democrático, participativo, toma de decisiones colectivas y a favor de mayorías.
Futuro	Productores ineficientes desaparecen por deudas, fusiones de empresas bajo el modelo de holdings, conflictos y violencia, modelo autoritario y vertical, competitivo y excluyente.	Estabilidad política, guardianes de la biodiversidad y de la soberanía alimentaria, modelo participativo con democracia alimentaria, cooperación, solidaridad y apoyo durante momentos de desastres.

FUENTE: elaboración propia.

En este camino se encuentra la producción y transformación orgánica a pequeña escala, asociado a la integración de mini-empresas y la economía de solidaridad. En 2010 se han vendido más de 60 MMD, un incremento de 42 MMD en una década y la tasa de crecimiento en 2010 fue de 12% del total de las ventas de frutas y verduras (Organic Trade Association, 2010). Si bien falta una política gubernamental para fomentar e integrar el conocimiento tradicional con los avances científicos, países como Nueva Zelanda están generando con fondos públicos alternativas capaces de producir energías renovables no contaminantes, alimentos orgánicos y procesos productivos limpios. México cuenta con instituciones (UNAM, IPN, universidades estatales) y una planta de investigadores capaces de detectar nichos de mercados regionales e internacionales que permitirían desarrollar políticas de SA alternativas dentro de economías globalizadas, aunque las elites políticas y económicas representan los mayores obstáculos para un tal camino, no obstante, alrededor de un tercio de la economía en América Latina se retroalimenta de esta economía de solidaridad (Cadena, 2009). El cuadro 1 compara las ventajas entre los dos modelos de producción.

Apuntes conclusivos

La crisis alimentaria de 2016-2017, las amenazas del cambio climático, la guerra contra el narcotráfico con un saldo de más de 175 mil muertes hasta diciembre 2016 (SNSP, 2016) y la falta de perspectiva para los jóvenes obliga a México a integrar la alimentación dentro de su política global. Sin duda, las protestas contra el hambre en África del Norte, que han llevado a cambios en sus regímenes políticos, están apoyados por jóvenes que carecen de empleo y futuro. Por razones similares es necesario en México entender este mensaje y actuar proactivamente. Parece que esta crisis alimentaría pudiera reorganizar parte importante del orden mundial económico, financiero, social y político; y si México no aprende pronto la lección sufrirá pérdidas terribles, aumento en la pobreza y conflictos severos. Para ello tendrá que tomar en cuenta el crecimiento poblacional actual y futuro, el cuidado del ambiente, el manejo sustentable de los recursos —sobre todo tierras y agua— generar un sustento nutritivo y económico para los campesinos e indígenas productores y mujeres marginales jefas de hogares, porque es precisamente esta población vulnerable que sufre desnutrición, hambre y pobreza por una crisis estructural histórica agravada por la presente. Para lograr esta transición se requieren simultáneamente diversos cambios:

Política global. El Relator de la ONU, Jean Ziegler, afirmó en 2005 que "no hay secretos para erradicar el hambre. No se requieren nuevas tecno-

logías. Simplemente se necesita voluntad política global para cambiar las existentes políticas que hacen más ricos los ricos y más pobres los pobre". Jeffrey Sachs (2004) relacionó las raíces multidimensionales del hambre estrechamente con las de la pobreza. Experimentó en el pueblo Sauri en Kenya cinco "grandes acciones", cuyos costos ascendían por persona y año a 70 dólares, incluyendo los medicamentos retrovirales contra el VIH/SIDA.[8] FAO (2017) muestra que innovaciones en agricultura, tecnología y transferencia de conocimiento pueden mejorar la alimentación mundial, aunque las complejas crisis de conflictos violentos y condiciones climáticas cambiantes muestran que este enfoque no es suficiente. Falta incluir monitoreo hidroclimático, obras de conservación de agua pluvial, entrenamiento de mujeres además de un portafolio de créditos refaccionarios y de avío para la pequeña producción, ciencia y tecnología para la agricultura verde y manejo integral de la agricultura mixta con los servicios ambientales. Al promover una gobernanza participativa, donde los productores proponen alternativas, se pueden superar los impedimentos estructurales relacionados a intereses creados y dar a comunidades el potencial de autodesarrollarse gracias al apoyo gubernamental y la economía de solidaridad (WGDEA, 2004).

Diversidad agropecuaria. Pretty (2006) propone integrar los procesos biológicos con los ecológicos para que los ciclos de nutrientes, la fijación de nitrógeno, la regeneración del suelo, la aleopatía, los parásitos y las plagas se combatan mediante procesos naturales. Además propone minimizar los insumos no-renovables que dañan al entorno y la salud de los productores y consumidores. Encontró en 286 proyectos en 57 países con una superficie de 37 millones de hectáreas que se podían aumentar las cosechas en 79% mediante la agricultura orgánica si se combinaba con agroforestería, acuacultura, agricultura mixta, cosecha de agua de lluvia, retención de agua y conservación de suelo.

[8] 1. *Mejorar los productos alimentarios localmente* a través de agricultura mixta, árboles frutales, huerta familiar, plantas fijadores de nitrógeno del aire al suelo (asociación de maíz con frijol y calabazas), rotación de cultivos, composteo de desechos orgánicos domésticos y biopesticidas; 2. *centros comunitarios de salud* que ofrecen servicios para las enfermedades más comunes como gastrointestinales, broncorespiratorias, malaria y dengue, salud reproductiva, así como campañas de prevención de embarazos indeseados y enfermedades contagiosas como el SIDA; 3. *educación básica*: enseñanza de prácticas tecnológicas concretas para la producción, el saneamiento y la conservación de los productos alimentarios en el ámbito comunitario, y en particular, para las mujeres; 4. *energías* renovables, mediante sistemas solares, biogás, petróleo y otras energías, ya que ofrecen a los niños luz para estudiar, y energía para bombear agua, triturar granos y refrigerar alimentos y medicamentos (la energía alternativa reduce la deforestación); 5. *agua limpia*, letrinización, recolección de agua de lluvia, protección de pozos y norias y otras técnicas básicas para conservar y cuidar el agua, con el fin de prevenir enfermedades hídricas y de vectores.

Apoyo a mujeres. Las mujeres no sólo se vieron mayormente afectadas por las políticas de modernización, sino que representan también una alternativa para la economía de solidaridad, de regalo y la microempresa. En países donde la agricultura de subsistencia es todavía importante e intensiva en mano de obra como en México, las mujeres producen muchos alimentos para consumo doméstico (FAO, 2005a). La autosuficiencia de alimentos en áreas rurales y barrios marginales urbanos representa un colchón social, y ofrece alternativas a la cadena agroalimentaria transnacional de comida rápida y chatarra. Instituciones locales, dirigidas transparentemente por mujeres y con un enfoque participativo, mejoran la oferta local de alimentos e integran los servicios ambientales. La educación legal, tecnológica, financiero-administrativa y nutricional, donde se promueven asociaciones entre mujeres[9] —cooperativas, bancos populares y encadenamiento productivo gracias a empresas incubadoras— pudiera mejorar el acceso femenino a la tierra,[10] a los procesos productivos y consolidar la seguridad de género (Oswald, 2013, 2009) con pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Soberanía alimentaria regional. Vía Campesina, CLOC y Universidad Campesina del Sur (UNICAM) están promoviendo alternativas de producción y consumo entre indígenas, mujeres y campesinos, donde créditos, usufructo de parcelas ejidales, derechos al solar comunitario, servicios públicos y asesoría técnica promueven un modelo de soberanía alimentaria que supere

[9] Las mujeres generan en la mayoría de los países en África Subsahara: 33% de la fuerza de trabajo; 70% de los trabajadores agrícolas asalariados; 60-80% de la labor para producir alimentos de subsistencia y de venta local; 100% de la transformación de los productos agrícolas; 80% del almacenamiento de cosechas y transporte del campo a la comunidad; 90% de los trabajos de hilar y tejer; 60% de las actividades de cosecha y de mercado (FAO, 1999; SDWW:2). FAO (2005b) acepta que la relación entre tierra y mujeres es compleja y como proveedoras de alimentos, leña, agua, ropa y tejidos se encargan directamente de la salud de los miembros de la familia. Al mantener condiciones higiénicas alrededor de la casa, letrinas, composta los desechos orgánicos y la calidad de agua educan y vigilan la salud de los integrantes de la familia, aún en las áreas urbanas de reciente inmigración. Estas actividades generan estrés para las mujeres pobres y al lado de la pobreza material sufren de pobreza de tiempo (Damián, 2002), frecuentemente empeorado por embarazos y lactancia, agravada por desnutrición y anemia. En Filipinas e Indonesia más de 50% de los jornaleros rurales son mujeres; en el Programa de Conservación de Suelos en Kenya trabajan 40% de mujeres; in Gambia una organización local de mujeres desalinizó 45 hectáreas de suelos agrícolas dañados; en Nepal mujeres reforestaron áreas erosionadas mediante viveros comunitarios y con 100 ha de tierras para el autoconsumo han superado la desnutrición crónica. En el altiplano de Loess en China, las mujeres han diversificado desde 1980 su alimentación al establecer granjas familiares, consolidar las laderas con árboles frutales y estableciendo terrazas para los campos de cultivos. Así lograron controlar los vientos extremos, las tolvaneras y la erosión (@interactive Population Center, 2005).

[10] En África, sólo un 2% de las tierras están en manos de mujeres y en México, a pesar de la modificación del artículo 27 de la Constitución, únicamente 18% de las mujeres cuentan con la propiedad o el usufructo de las tierras que trabajan.

las condiciones de pobreza y mejore las condiciones de los más vulnerables con derecho al *usufructo o propiedad de la tierra* que trabajan; el derecho a mujeres y niñas de *heredar tierras y propiedades* que trabajan; el acceso a créditos refaccionarios y de avío con tasas bajas de interés; el derecho a la salud reproductiva con acceso a planeación familiar y la decisión sobre el número y el esparcimiento de los hijos; la inclusión de la mujer en las tomas de decisiones al promover líderes femeninas; el entrenamiento y servicios de extensionismo rural y urbano-rural para mejorar la alimentación familiar, cursos de nutrición y cómo cuidar la salud de las familias; *apoyo masculino* a las mujeres para cumplir eficazmente con su papel como productoras y transformadoras de los alimentos, encargadas de cuidar el ambiente y talleres que promueven una nueva masculinidad para reducir la violencia intrafamiliar; la administración del presupuesto familiar por las mujeres. En el ámbito internacional, las agencias de asesoría (FAO), de desarrollo (PNUD), ambientales (PNUMA) y de ayuda (ONG) deberían apoyar con un enfoque humanitario y de género los procesos de organización interna y gubernamental, donde las crisis de corto plazo se pueden superar con acciones a mediano plazo para superar los obstáculos estructurales, gracias a mecanismos proactivos que sustituyen paulatinamente las respuestas reactivas de emergencia.

Políticas alimentarias que superen la desnutrición crónica y el hambre. Brasil retomó las políticas de ayuda alimentaria para los sectores pobres al crear el programa "Cero Hambre" y México tuvo experiencias similares con el "Sistema Alimentario Mexicano", donde se integró la producción de autosuficiencia con la garantía de disponer de alimentos en los hogares pobres, gracias a la reducción de precios, el incremento de salarios y otros mecanismos para disponer del dinero necesario. Estas acciones se complementan con subsidios, canasta básica de emergencia, promoción de empleo y microcréditos con microseguros. Adicionalmente, se pudieran integrar miniempresas locales en el marco de la economía de solidaridad, apoyados por cajas populares de ahorro local, donde la integración horizontal y vertical de los procesos productivos y transformativos ofrecería alternativas para mejorar los niveles de ingresos.

Superación de desnutrición crónica materna-infantil. Bebés y niños pequeños representan los grupos más vulnerables por la desnutrición crónica que afecta su desarrollo intelectual y físico y crea una "pobreza perversa" (Oswald, 1990; Álvarez y Oswald, 1993). Chávez *et al*. han elaborado seis pasos con costos mínimos para evitar la muerte prematura, hambre, enfermedades, talla baja y daños cerebrales en bebés y niños. Consta en suplementos de vitamina A; esquemas de vacunación completa; eliminación de parásitos dos veces al año; suplementos nutricionales para controlar la desnutrición severa; complementos de hierro, yodo y otros minerales (como fluoruro contra

caries), dependiendo de la calidad del agua que los niños inquieren; mediciones antropométricas para vigilar el peso y la talla en relación con la edad. Adicionalmente, desayunos escolares, programas de alimentos y vitaminas complementarios para mujeres embarazadas o lactantes reducirán los problemas en el parto y niños con invalidez. Se requiere reducir los embarazos de adolescentes por el alto riesgo para ellas y los bebés.

Vínculos entre ciencia y tecnología, incorporación de conocimientos tradicionales y un desarrollo regional participativo. Integraría el desarrollo humano, consolidaría la seguridad humana en amplias regiones, mejoraría la seguridad ambiental y garantizaría al país y sus regiones un desarrollo sustentable, donde la creatividad y los conocimientos superarían los dilemas de emigración y las estrategias de supervivencia. Adelantos en medicina, agricultura y energía alternativa estimularían un desarrollo socioeconómico en las regiones más rezagadas. Gestarían en el ámbito local y regional los recursos de inversión e insertarán al país en un círculo virtuoso de crecimiento sustentable con calidad de vida que pueda superar rápidamente los escollos de pobreza y desnutrición como está ocurriendo en China e India. México es un país biodiverso y los transgénicos amenazan esta biodiversidad. El manejo racional de los recursos naturales permitiría ahorros energéticos y reducción de contaminantes. Fuentes alternativas de energía (viento, minihidrológicas, solar, geotermia, biogás y biomasa), procesos completos de combustión, manejo integral de desechos sólidos y líquidos, avances biotecnológicos en manos públicos, fijadores de nitrógeno del aire a suelo (p.e. *azospirillum* y *rizobium*), fertilizantes orgánicos y biopesticidas no sólo abatirían los costos productivos, sino que abrirán un mercado de productos orgánicos. Apoyarán el paradigma de la sustentabilidad mexicana, donde se combina la biodiversidad con la sabiduría popular, se centra la demanda en el mercado local y se vincula la región con el mundo a través del comercio justo.

Consolidar una "Gran" seguridad (humana, de género y ambiental)[11] *con soberanía alimentaria y participación ciudadana.* Ofrecerá al país y sus regiones:

[11] El concepto "Gran seguridad" (Oswald, 2001, 2008, 2009) se basa en derechos humanos colectivos e individuales, donde se superan las estructuras patriarcales, violentas y exclusivas en el seno familiar (violencia intrafamiliar) y en el ámbito nacional (discriminación, falta de participación política y social) e internacional (globalización regresiva; Held y McGrew, 2007) al cuestionar los procesos existentes de identidad y representaciones sociales (Flores, 2011), así como sus mecanismos de anclaje que estigmatizaron los roles de hombres y mujeres. En el mesonivel consolida la seguridad humana (Brauch, 2005, 2005a), expresada en bienestar social, estabilidad económica, creación de trabajo dignamente remunerado y políticas públicas orientadas a superar la discriminación institucional/social y mecanismos que refuerzan el cumplimiento de las leyes y el pago de impuesto por todos los participantes en la economía nacional.

diversidad en propiedad, sistemas productivos, paisaje, consolidación de biodiversidad, cultura y tradiciones; *beneficios ambientales* capaces de recuperar suelos, agua, animales y plantas silvestres deteriorados para mejorar los servicios ambientales y transformar así las zonas rurales en gestores de calidad de vida y bienestar, donde se beneficiarán también las ciudades y países vecinos, a la vez que se reducirán los riesgos por eventos extremos; *empoderamiento comunitario* gracias a la descentralización en el manejo de derechos de tierras, gestión ambiental y procesos productivos con énfasis en las necesidades básicas de la población local y directamente orientado a las necesidades alimentarias y básicas. Esto generará trabajo en las regiones más rezagadas,[12] reducirá la migración campo-ciudad y la internacional que tantas vidas ha cobrado; establecerá una *conexión personal* entre campesinos y consumidores urbanos, donde se muestra la calidad de los alimentos orgánicos, lo que consolida mercados alternativos y salud; *fundamentos económicos,* donde la producción pequeña es crucial para la economía de los países y de la gente (USDA, National Commission on Small Farmers). Más de la mitad de la población mundial trabaja todavía en la agricultura y en México una quinta parte depende del agro. Pequeños negocios crean 80% de los empleos mundiales que son los más estables y representan una alternativa frente a la informalidad e ilegalidad, donde la protección social es nula y frecuentemente se afecta la seguridad pública; *estabilidad política y gobernanza* cuando la producción alimentaria se combina con actividades pecuarias, pesca, acuacultura, servicios ambientales y silvicultura y genera SA. El conjunto de estas actividades mejora la calidad de vida y genera estabilidad política, a la vez que reduce la migración hacia las megalópolis y Estados Unidos.

En síntesis, la integración vertical, horizontal y circular regional de los procesos productivos, de transformación y de consumo con políticas de SA y nutricional, desarrollos tecnológicos, cuidado del ambiente y superación

[12] Negocios locales y pequeños se vinculan mejor a servicios regionales y tienden a ser más responsables frente a la población de la cual dependen, a la vez que reaccionan más rápidamente a sus demandas y cambios económicos. El concepto "Gran seguridad" (Oswald 2001, 2008, 2009) se basa en derechos humanos colectivos e individuales, donde se superan las estructuras patriarcales, violentas y exclusivas en el seno familiar (violencia intrafamiliar) y en el ámbito nacional (discriminación, falta de participación política y social) e internacional (globalización regresiva; Held y McGrew, 2007) al cuestionar los procesos existentes de identidad y representaciones sociales (Flores, 2011), así como sus mecanismos de anclaje que estigmatizaron los roles de hombres y mujeres. En el mesonivel consolida la seguridad humana (Brauch, 2005, 2005a), expresada en bienestar social, estabilidad económica, creación de trabajo dignamente remunerado y políticas públicas orientadas a superar la discriminación institucional/social y mecanismos que refuerzan el cumplimiento de las leyes y el pago de impuesto por todos los participantes en la economía nacional.

del hambre y pobreza, lo que generaría calidad de vida, equidad de género y sustentabilidad. Mitigará la vulnerabilidad social y aumentará la resiliencia frente al cambio climático y ante los riesgos por desastres. En el macronivel se generarán sinergias entre disposiciones globales y actividades sociales para controlar monopolios y oligopolios, se reducirán barreras arancelarias y no-arancelarias al comercio mundial de alimentos, se promoverá un comercio justo y sustentable y se reducirá la volatilidad de precios en los mercados mundiales. Al producir y consumir más localmente se mitigarán los gases de efecto invernadero, lo que permitirá estabilizar la temperatura mundial por debajo de los 2º centígrados.

El proceso de globalización ha abierto en México una compleja interrelación, donde se deban transparentar acciones gubernamentales y de elites en el poder, a través de la competencia y vigilancia ciudadana. No obstante, predominan en el ámbito privado y gubernamental todavía procedimientos contradictorios y de corrupción que amenazan a la seguridad y soberanía alimentaria. Los procedimientos poco transparentes de la OMC y de la firma del TLCAN han generado protestas que ya no pueden ignorarse. La sociedad exige transparentar las decisiones gubernamentales y remediar los efectos negativos.

La biodiversidad natural corresponde al *pluralismo político* para conservar las tradiciones, donde sistemas autorreguladores y no-lineales, lejos de los equilibrios promoverán un futuro integrador con una mayor incertidumbre. Por lo mismo, la participación democrática y la pluralidad en las tomas de decisiones apoyará procesos democratizadores y participativos. Soberanía alimentaria y protección ambiental es el punto de partida, seguida por la superación de pobreza y un trabajo digno. Ello transformará el proceso de globalización regresivo, ya que una sociedad mundial responsable pensará en el mañana y no sólo en las ganancias de hoy; en la Tierra para la humanidad y no nada más en los beneficios individuales. Para alcanzar esta utopía, la crisis alimentaria abre posibilidades de cambios estructurales democráticas urgentemente requeridos en México.

Bibliografía

Álvarez A., Enrique, Úrsula Oswald (1993), *Desnutrición crónica o aguda materno-infantil y retardos en el desarrollo*, Aportes de Investigación, Vol. 59, UNAM, CRIM, Cuernavaca.

Banco Mundial (WB) (1986), *Poverty and hunger, Issues and options for food security in the developing countries,* World Bank, Washington, D.C.

Brauch, Hans Günter (2005), *Environment and Human Security, Freedom from Hazard Impact*, InterSecTions, 2/2005, UNU-EHS, Bonn.

Brauch, Hans Günter (2005a), *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental Human Security,* Source, 1/2005, UNU-EHS, Bonn.

Brauch, Hans Günter, Úrsula Oswald Spring, John Grin, Czeslaw Mesjasz, Patricia Kameri-Mbote, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Heinz Krummenacher (eds.), 2009, *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Springer, Berlín.

Brauch, Hans Günter, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Patricia Kameri-Mbote, Bechir Chourou, Jörn Birkmann (Eds.) (2011), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security –Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Springer, Berlín.

Brauch, Hans Günter, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pal Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Patricia Kameri-Mbote, P.H. Liotta (eds.), (2008), *Globalization and Environmental Challenges, Reconceptualizing Security in the 21st Century,* Springer, Berlín.

Buzan, Barry, Ole Wæver, Jaap de Wilde (1998), *On Security, A Framework of Analysis,* Lynne Rienner, Boulder.

Cadena Barquín, Félix (ed.) (2009), *De Foro a Foro, Contribuciones y Perspectivas de la Economía Solidaria en México en el Contexto de Crisis Global*, FLASEP, México, D.F.

CEPAL, (2004), *Balance Preliminar de la economía en América Latina,* CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

CONEVAL (2010), [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social], *Evolución de la pobreza en México*, disponible en <www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf >.

Chávez Adolfo, Abelardo Ávila, Teresa Shamah (2006), "Desnutrición cero para México, una nueva política de seguridad alimentaria y autosuficiencia básica", en José Luis Calva (coord.), *Derechos y políticas sociales,* volumen 12, Colección Agenda para el desarrollo, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM y LX Legislatura de la Cámara de Diputados, pp. 207-230.

Departamento de Agricultura de Norteamérica (USDA, 2011), disponible en <www.ams.usda.gov/nop/>.

FAO/WPF (2010), the State of Food Insecurity in the World, Addressing food insecurity in protracted crises, FAO, Roma.

FAO/WPF (2010), *Biofuel production 2010-2019,* en <http://www.agri-outlook.org/document/9/0,3746,en_36774715_36775671_45438665_1_1_1_1,00.html.

FAO/WPF (1983), *World Food Security, A reappraisal of the concept and approaches*, FAO, Roma.

FAO/WPF (2006), *The state of food insecurity in the world 2006, Eradicating world hunger-Taking stock ten years after the World Food Summit*, FAO, Roma.
FAO/WPF, FAOSTAT (2011), disponible en <www.fao.org/hunger>.
FAO/WPF, IFAD, WFP (2005), "High level dialogue on financing for development. Meeting the MDG-Financing for food security, agriculture and rural development", *General Assembly ONU*, Nueva York.
FAO/WPF (2013), *Climate smart agriculture, Sourcebook,* disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3325e.pdf>.
FAO/WPF (2016), *Climate change and food security, risks and responses*, FAO, Roma.
FAO/WPF (2015), *Status of the World's Soil Resources,* FAO, Roma.
FAO/WPF (2017), *World Food Situation,* FAO, Roma.
FAO/WPF, OPS (2017), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional*, Santiago, FAO-OPS.
FMI (2009), *World Economic Indicators*, IMF, Washington, D.C.
Flores Palacios, Fátima y Wolfgang Wagner, 2011, "Conceptualization of Social Representations in Relation to the Risk of HIV-AIDS in Local Communities", en, Brauch et al. (Eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security–Threats, Challenges, Vulnerabilities & Risks*, Springer, Berlín, 1081-1090.
Fuentes, Mario Luis (2012), "Hambre y Pobreza, disponible en <http://www.humanindex. unam.mx/>.
Gallagher, Kevin P. (2004), *Free Trade and the Environment, Mexico, NAFTA, and Beyond,* Stanford University Press, Stanford.
Held, David, McGrew, Anthony (eds.), (2007), *Globalization Theory, approaches and controversies,* Polity Press, Cambridge.
IEA (Internacional Energy Association) (2010), <www.iea.org/stats/index.asp>.
IFA (International Fertilizar Industry Association) (2010), "36a Reunión Ampliada del Consejo de la IFA Nueva Delhi (India)", 2 al 4 de diciembre de 2010, IFA.
IPCC 2013, *Climate Change (2013), The Physical Science Basis*, *Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report*, Cambridge University Press, Cambridge.
IPCC, 2014, *Climate Change (2014), Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, *Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report*, Cambridge University Press, Cambridge.
Pretty, Jules "Agroecological Approaches to Agricultural Development", <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=6440>.
Land, Tim, Michael Heaseman, (2004), *Food Wars, The Global Battle for Mouths, Minds and Markets,* Earthscan, Londres.

Lichts, F.O. (2006), *World Ethanol Biofuels Report*, IEA, Viena.
López, CJL (1996), *The Global Burden of Diseases,* Harvard School of Public Health, Boston.
MDM (2000), "Metas de Desarrollo del Milenio", *Asamblea General de la ONU*, Nueva York.
ODS (2015), "Objetivos de Desarrollo Sostenibles", *Asamblea General de la ONU*, Nueva York.
Nestlé (2002), *Food Politics*, University of California, Berkeley, EUA.
Organic Trade Association (2010), *Organic Trade Association* <www.ota.com>.
Oswald, Úrsula (1990), *Pobreza Perversa*, Ed. CRIM-UNAM y Equipo Pueblo, México, D.F.
Oswald, Úrsula (2008), "Food and nutrition", en, Thomas M. Leonard (Ed.) *Encyclopedia of the Developing World*, Vol 2, 663-666.
Oswald, Úrsula, (2009), "A HUGE Gender Security Approach, Towards Human, Gender and Environmental Security", en, Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts,* Springer, Berlín, 1165-1190.
Oswald, Úrsula (2009a), "Food as a New Human and Livelihood Security Challenge, en, Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts,* Springer, Berlín, 473-502.
Oswald, Úrsula (2011), "Social Vulnerability, Discrimination, and Resilience-building in Disaster Risk Reduction", en Brauch *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security –Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Springer, Berlín, 1169-1188.
Oswald, Úrsula (2013), "Seguridad de género", en Fátima Flores (Ed.), *Representaciones Social y contexto de investigación con perspectiva de género*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, 225-256.
Oswald, Úrsula, Brauch, Hans Günter, (2009), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI,* CRIM/ CCA/ CEIICH-UNAM, Senado de la República, México. D.F.
Pretty Jules (2006), *Agroecological Approaches to Agricultural Development*, disponible en <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=6440>.
REN21, (2017), *Renewables 2017, Global Status Report*, REN21, Paris.
Sinha, E., A.M. Michalak, V. Balaji, (2017), "Eutrophication will increase during the 21st century as a result of precipitation changes", *Science*, 357 (6349), 405- 408.
Tansey, G. y T. Worsley (1995), *The Food System,* National Institutes of Health Earthscan, Londres.
WHO y FAO (2003*), Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases, Technical Report Series 916,* WHO & FAO, Ginebra y Roma.

Word Health Organization-WHO (2003), *World Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health*, WHO, Ginebra, disponible en <http://who.int/hpr/gs.strategy.document.shtml>.

WGDEA (2004), Working Group on Development and Environment in the Americas, *Globalization and the Environment, Lessons from the Americas*, Working Group on Development and Environment in the Americas, Fundación H. Böll. Washington, D.C.

Cuarta sección

Políticas de vivienda

Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad

René Coulomb*

El derecho a una "vivienda digna y decorosa" fue incorporado el 3 de febrero de 1983 en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque no está del todo claro si se reconoce un derecho, o si se establece más bien como un objetivo para las políticas habitacionales. En efecto, el precepto constitucional establece que: "Toda familia tiene *derecho* a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal *objetivo*".[1]

Con ello, el constitucionalista reconoció tanto la adhesión del Estado mexicano a la Declaración Universal de los Derechos Humanos,[2] así como el compromiso adquirido dos años antes, al firmar el 23 de marzo de 1981 el Pacto Internacional de Derechos Económicos. Sociales y Culturales (PIDESC). Dicho Pacto establece en su artículo 11 que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

El derecho a la vivienda en la legislación mexicana

Como los demás "derechos económicos, sociales y culturales" (DESC), el derecho a la vivienda se define entonces como un derecho "social" en cuanto que "responde al llamado de justicia social, también llamada distributiva" (Corcuera, 2006:51). Es un derecho colectivo en cuanto que si bien obliga

* Área de Sociología Urbana de la UAM-Azcapotzalco.

[1] Las cursivas son nuestras.

[2] La *Declaración*, proclamada el 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 25-1 a la vivienda como un elemento constitutivo del "derecho a un nivel de vida adecuado".

al Estado a garantizarlo y a contribuir a su realización con recursos, es tarea de la colectividad avanzar hacia la universalidad del cumplimiento de este derecho.

Está claro que "no basta la simple existencia de un derecho social para que este se respete o materialice" (Ruiz Moreno, 2006:85). Y es probable que sea en parte por ello que el derecho a la vivienda adecuada se suele percibir como un derecho vago (¿en qué consiste una vivienda "digna y decorosa"?), o por lo contrario, a la hora de precisar los elementos que lo componen, como un derecho demasiado complejo, si no es que con excesivas implicaciones. Lo anterior ha contribuido a que el derecho a la vivienda sea percibido como un simple "principio programático", dentro de una concepción minimalista de los DESC, según la cual, si bien su cumplimiento exige una intervención estatal, ésta será función de las posibilidades reales de la economía en general, y de la inversión pública en particular.

Sin embargo, en el ámbito del derecho internacional, el derecho a la vivienda obliga al Estado mexicano, en su calidad de país adherente al PIDESC, a presentar cada cinco años un informe ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, teniendo como base el documento Observación General número 4 (OG4), que se refiere al primer párrafo del artículo 11 del PIDESC, en donde se define las principales dimensiones del derecho a una vivienda adecuada:[3]

a) Seguridad jurídica de la tenencia (no es sinónimo de propiedad); no desalojos.
b) Disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura.
c) Gastos soportables (que no comprometan la satisfacción de otras necesidades).
d) Habitabilidad (espacio adecuado, protección de las inclemencias del tiempo, seguridad física de los ocupantes, libre de vectores de enfermedad, etcétera).
e) Asequibilidad, es decir accesible a todos (carácter universal del derecho) y no sólo a los que tienen los recursos económicos-financieros suficientes (la demanda "solvente"); prioridad a los grupos más desfavorecidos.
f) Lugar adecuado (acceso a las cuencas locales de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales).

[3] Para una explicación más exhaustiva de cada una de estas dimensiones, y la presentación de indicadores para su evaluación, incluyendo la perspectiva de género, véase: Khotari, 2007: anexos 2 y 2, pp. 30-38.

g) Adecuación cultural (respecto de la diversidad cultural de pueblos y regiones).

Al precisar los alcances de la obligación estatal con respecto al derecho a la vivienda, el relator especial de la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas tuvo a bien precisar en su informe de 1995, que no se trata de que el Estado tenga la obligación de construir viviendas para toda la población, y menos de proporcionarla gratuitamente (Sachar, 1995: 4). Pero al mismo tiempo, enunció un conjunto de obligaciones del Estado, entre las cuales se pueden resaltar:

a) No promover y evitar los desalojos.
b) Dar prioridad a los grupos más vulnerables.
c) Reconocer a nivel político y normativo los elementos constitutivos del derecho a la vivienda.
d) Tratar "por todos los medios" de garantizar que todos tengan acceso a "recursos de vivienda adecuados para la salud, el bienestar y la seguridad, de conformidad con otros derechos humanos" (Sachar, 1995:5).

Es de reconocer el mérito del legislador en México al proponerse avanzar en la definición jurídica del derecho a la vivienda con la nueva Ley de Vivienda aprobada en 2016, en gran parte gracias a un arduo trabajo llevado a cabo por ONG mexicanas integrantes de la Coalición Internacional del Hábitat, algunos universitarios y miembros de organizaciones sociales promotoras de vivienda ("desarrolladores sociales"). La ley actualizó de forma importante la ley anterior de 1983 y adoptó varios de los planteamientos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es así como el artículo 3° de la ley establece los principios de equidad, inclusión social y universalidad para que "toda persona [...] pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda", lo que implica necesariamente, como lo señala el relator para Vivienda de la ONU, dar preferencia a la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad (Khotari, 2003a: 17). Tal es el caso de los subsidios que, según el artículo 61 de la misma ley "se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza". Es importante anotar que el principio de equidad no sólo se aplica a los hogares, sino también a las distintas regiones, entidades federativas y municipios (art. 62-IV). Como lo veremos más adelante, la realidad de la política habitacional se encuentra todavía bastante alejada de estos principios.

De hecho, y en cuanto a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vivienda en una perspectiva de universalidad, se presenta la doble interrogante de saber: *a*) primero, si existen los mecanismos jurídicos necesarios para volverlo exigible y reclamable al Estado (Ruiz Moreno, 2006:87), y *b*) en segundo lugar, si la política habitacional incorpora realmente los objetivos, las estrategias, las prioridades, los programas y las inversiones necesarias para que el acceso a la vivienda adecuada tenga realmente la dimensión de universalidad que debe de tener en su carácter de derecho social, e incluso humano. Las páginas siguientes proponen elementos de respuesta a la segunda interrogante.

Vivienda "adecuada", "rezago" y necesidades habitacionales

A pesar del discurso legislativo, en los hechos la política habitacional del Estado mexicano no se refiere a la vivienda como un derecho, sino que se estructura a partir del concepto de "rezago habitacional" definido como "el número de viviendas que por sus características de ocupación (hacinamiento) y componentes materiales en la edificación (deterioro) no satisfacen un mínimo de bienestar de sus ocupantes".[4] Sin embargo, la cuantificación del "rezago", concepto que sustituyó al anterior de "déficit", presenta dificultades a la hora de precisar tanto la pertinencia de las variables utilizables para su análisis, como los métodos estadísticos empleados para la captura estadística. Lo que finalmente está en juego es la evaluación de la política habitacional, la cual consiste en analizar el comportamiento estadístico de las variables con las cuales se mide el "rezago" habitacional.[5]

En la perspectiva de buscar caminos alternativos tanto de análisis de la problemática habitacional como de definición de políticas públicas, es probable que una estrategia consista en repensar la articulación entre "derecho a la vivienda" y política habitacional. Es en este sentido como se debe entender la propuesta del relator de Naciones Unidas para la vivienda al plantear que "interpretar los datos desde una perspectiva de los derechos humanos constituiría un primer paso hacia la progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada" (Khotari, 2003a:4).

Las condiciones generales de la vivienda en México han mejorado significativamente a lo largo del último cuarto de siglo. La densidad domicilia-

[4] Véase Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda, "Rezago habitacional", México, CONAFOVI, 2002.

[5] Sobre la limitación de asimilar la problemática de la vivienda en términos de déficit, véase Coulomb, 2013:568 y ss.

ria bajó de forma significativa, en parte debido a la disminución del tamaño de los hogares. Paralelamente se incrementó el porcentaje de viviendas que disponen de los servicios básicos de electricidad, drenaje y agua potable (cuadro 1).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN MÉXICO, 1980-2015

	1980	*1990*	*2000*	*2010*	*2015*
A] Inventario de vivienda (millones)	12.1	16.0	21,9	28.6[6]	31.8
Densidad domiciliaria (personas por vivienda)	5.5	5.1	4.4	3.9	3.7
Viviendas con agua entubada[1]	49.9%	49.7%	57.8%	68.3%	74.1%
Viviendas con drenaje[2]	48.0%	64.8%	74.9%	87.1%	93.2%
Viviendas de un solo cuarto[3]	n.d.	24.7%	10.9%	7.2%	n.d.
Viviendas con energía eléctrica	75.1%	87.5%	95.1%	97.8%	98.7%
Hacinamiento (personas / cuarto)	2.2	1.9	1.6	n.d	1.0
Vivienda no propias[4]	32.0%	22.1%	20.8%	23.0%	31.5%
B] Rezago habitacional (millones de viviendas)[5]	**4.7**	**4.7**	**4.3**	**5.2**	**9.1**[7]
% del rezago con respecto al inventario (**A / B**)	39%	29%	20%	18.4%	28.6%

[1] Incluye solamente las viviendas que cuentan con agua *dentro de la vivienda*.
[2] Incluye las viviendas con fosa séptica.
[3] La cocina no se contabiliza como cuarto.
[4] Viviendas "en renta" "prestada" o en "otra situación".
[5] Según los distintos Programas "Sectoriales" o" Nacionales" de Vivienda (para 2010, es la estimación de la CONAVI para el año de 2008).
[6] Las condiciones habitacionales reportadas por el INEGI para ese año conciernen un universo de solamente 28.1 (y no 28.6) millones de viviendas.
[7] Cifra para el año 2014. Hubo un cambio en la metodología del cálculo.
FUENTE: Coulomb y Schteingart, 2006:554. Para 2010: INEGI, tabulados del Censo de Población y Vivienda.

Este mejoramiento se explica por una combinación de cuatro factores: *a*) el incremento del inventario en las áreas urbanas con una mayor accesibilidad a los servicios urbanos; *b*) el esfuerzo realizado por los propios habitantes para ir consolidando las viviendas y los servicios; *c*) la acción habitacional del Estado mexicano, y *d*) los programas de emergencia habi-

tacional (sismos, inundaciones, deslaves, etc.) que permiten (aunque no siempre) mejorar la vivienda en el ámbito rural.

Sin embargo, la calidad de la vivienda está todavía lejos de ser adecuada o, al menos, aceptable para la totalidad de la población. Es así como, el *Conteo de Población y Vivienda 2015* revela que un satisfactor tan básico para las condiciones de vida y de salubridad, como el acceso al agua potable *en la vivienda*, es un servicio del que carecen todavía 8.3 millones de vivienda más de 30 millones de personas. Sin embargo, de un total de 29'048,251 hogares, en 2015 solamente 21.2 millones recibían agua diariamente, 4.4 la recibían cada tercer día, 1.6 dos veces por semana y 1.0 millones de hogares disponían de agua una vez por semana (INEGI, 2016).

Como lo hace notar el relator Especial de las Naciones Unidas para la Vivienda: "sin el acceso al agua potable, el derecho a la vivienda adecuada pierde su significado" (Kothari, 2003b).

Así también el Censo de 2010 nos informaba que 13.6 millones de personas no disponían de un sistema adecuado de eliminación de aguas negras (drenaje o fosa séptica), que 6.2 millones viven todavía en espacios donde el piso es de tierra y más de 6.5 millones de personas viven en viviendas de un solo cuarto. Pero es en las áreas rurales (localidades menores a 2,500 habitantes) en donde las carencias habitacionales son mucho más agudas (materiales, servicios, espacios habitables).[6]

Estos y otros datos censales permiten a las autoridades del sector de la vivienda calcular el "rezago habitacional", a pesar de que la comprensión del concepto de "vivienda adecuada" utilizada por las Naciones Unidas esté lejos de hacer unanimidad. Es así como el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 estimaba un rezago a nivel nacional de 4.3 millones de acciones en vivienda, incluyendo 2.5 millones de mejoramiento; mientras que a partir de los mismos datos censales del año 2000, un grupo de universitarios triplicaba el monto del rezago en casi 13 millones de acciones, estimando que eran necesarias más de 11 millones de acciones de mejoramiento del parque habitacional existente (Coulomb y Schteingart, 2006:67- 76).

La discrepancia fundamental estriba en que el primer cálculo tomaba en cuenta solamente las características de ocupación ("hacinamiento") y de los materiales con los cuales están edificadas las viviendas, mientras que el segundo incorporaba además las viviendas deficitarias en cuanto a dotación de servicios urbano y a las instalaciones dentro de la vivienda. No es por demás subrayar que las diferencias en cuanto al análisis de la situación habitacional del país determinan en buena medida las distintas concepciones de lo que debe ser una política habitacional universal e incluyente.

[6] Estas desigualdades fueron ampliamente demostradas con los datos arrojados por un análisis de la muestra censal del año 2000; véase Coulomb y Schteingart, 2006:51-84.

Por otra parte, los estudios sobre pobreza ponen en evidencia la estrecha vinculación existente entre pobreza en sus distintos niveles y las condiciones habitacionales de la población. Al comparar algunos indicadores habitacionales de los hogares pobres (línea 1 de pobreza) y no pobres, Fernando Cortés puso en evidencia muy profundas desigualdades habitacionales: *a*) un índice de hacinamiento de 1.5 para los hogares no pobres y de 3.3 para los pobres; *b*) 71.5% de hogares con agua entubada dentro de la vivienda para los primeros y sólo 16% para los segundos; solamente 4.4% de los hogares no pobres ocupan una vivienda con el piso de tierra, contra el 33.7% para los hogares pobres (Cortés *et al.*, 2003).

Adicionalmente existen sectores específicos de la población que, por los cambios en la composición de los hogares (hogares monoparentales, jefes ancianos o muy jóvenes, hogares cuyos jefes son mujeres, etc.), por su pertenencia a sectores indígenas o por tener miembros discapacitados, enfrentan mayores dificultades para mejorar las condiciones de habitabilidad de su vivienda. Asimismo existe una correlación significativa entre la calidad de la vivienda y el ciclo vital familiar. Las condiciones habitacionales mejoran a medida que aumenta la edad del jefe del hogar, como resultado de un proceso gradual de acumulación de infraestructura y consolidación de la vivienda, particularmente en los asentamientos de auto producción habitacional (Coulomb y Schteingart, 2006:76 y ss.).

En síntesis, el proceso de mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población mexicana a lo largo de los treinta y cinco últimos años se acompañó de una profunda desigualdad en el acceso de la población a los satisfactores básicos de la vivienda, entre sectores socioeconómicos, entre áreas rurales y urbanas, y al interior de las mismas ciudades. Es decir, la sumatoria a nivel nacional de las condiciones habitacionales de la población, y la sensación de un mejoramiento continuo y sustancial de las mismas, esconde muy fuertes desigualdades e importantes procesos de marginación y exclusión social en cuanto al cumplimiento del carácter universal que tiene el derecho a la vivienda adecuada en cuanto que derecho social.

"Financiarización",[7] subsidios y exclusión social

Para el Programa Nacional de Vivienda 2008-2012 (PNV), la evolución favorable de la situación de la vivienda se explicaba por la estabilidad finan-

[7] Este concepto es utilizado en la literatura económica para referirse, de muy distintas maneras, al creciente dominio de la lógica financiera sobre el conjunto de la económica.

ciera del país y la mejor coordinación de los ONAVIS, todo lo cual "se tradujo en un importante incremento en el flujo de recursos y de la productividad de las instituciones del sector, que permitió llegar a un promedio de 740 mil financiamientos anuales para la adquisición o el mejoramiento habitacional […] y generar empleo directo para 1.4 millones de mexicanos" (CONAVI, 2008:Introducción).

Según el mismo Programa, el denominado "sector de la vivienda" del país se ha focalizado en una población con ingresos entre cuatro y diez salarios mínimos, la cual constituye un "nicho de mercado" para la promoción inmobiliaria privada, pues se trata de una demanda solvente. Pero al mismo tiempo se reconoce que la mitad de las necesidades de vivienda proviene de hogares con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, más de un tercio, de hogares con percepciones de hasta tres, y una quinta parte, de quienes reciben dos salarios mínimos.

De este desajuste, el PNV concluía que "la atención de esta necesidad habitacional requiere de subsidios que complementen la capacidad de compra de las familias". Por una parte, se trata de una deducción que constituye un buen reflejo de cómo el gobierno mexicano concibe a la vivienda y a la política habitacional en el México de hoy: la vivienda es una mercancía que se compra, y para la mitad de los hogares cuyos ingresos no alcanzan, se requiere de subsidios por parte del Estado.

Pero por otra parte, se trata de una aseveración que difiere bastante de la formulada en 2003 por el relator de la ONU en su visita a México, según el cual el país necesitaba de un programa nacional de vivienda más amplio y con una mayor orientación hacia los sectores más pobres de la población (Khotari, 2003a). En efecto, si al menos la mitad de los hogares se considera como excluida del mercado formal de vivienda, esto demuestra con claridad, no tanto la necesidad de subsidios, sino que el modelo actual de política de vivienda tiene importantes limitaciones para reducir el rezago habitacional de México (CIDOC, 2010:XIV).

La cuestión es que una reorientación de la política habitacional implicaría que la problemática de la vivienda se analizara desde la perspectiva de la universalidad del derecho, de la equidad y de la inclusión social, como lo establece la misma Ley de Vivienda. Pero ello no parece ser posible en el marco del modelo actual de política pública en materia de vivienda, pues su fuerte carácter excluyente la aleja de toda pretensión de universalidad, como puede ser eventualmente en el caso de la salud o de la educación.

El modelo actual de la política habitacional es excluyente porque está estructurado en torno a lo que podemos llamar el enfoque de la "financiarización", donde es la lógica financiera que domina y condiciona los demás

componentes del proceso de producción de vivienda. Este modelo se fue gestando a finales de los ochenta y principios de los noventa, y se fue consolidando en torno a:

1) Una acción pública que se centra en la "desregulación", "facilitadora" de la acción de los productores privados, priorizando los promotores inmobiliarios que actúan bajo la lógica de la ganancia y marginando el apoyo a la "Producción Social de Vivienda", a pesar de su carácter mayoritario.
2) Una disminución de los recursos fiscales destinados a la vivienda y en particular a los programas e instituciones que, como el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), tienen como mandato el de atender las necesidades habitacionales de los sectores con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, preferentemente no asalariados.

Los aspectos financieros como la solvencia de los acreditados o la recuperación de los créditos hipotecarios fueron adquiriendo cada vez más relevancia en la operación de los programas "en detrimento de dos elementos inicialmente claves de la política habitacional: la atención prioritaria a la población de bajos ingresos, y la vinculación de la vivienda con el desarrollo urbano" (Coulomb y Schteingart, 2006:501).

Los esfuerzos de la política habitacional se dirigieron a incrementar los recursos destinados al financiamiento de la vivienda, sin que ello significara un incremento del financiamiento público. Esto se logró mediante un mayor apoyo financiero a los desarrolladores inmobiliarios del sector privado, vía las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), el sistema bancario y la Sociedad Hipotecaria Federal, que sustituyó en 2002 al Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

El número de créditos hipotecarios anuales para vivienda completa (nueva y usada) pasó de aproximadamente 250 mil en 2000 a 640 mil en 2008 (BBVA Research, 2011:6). Este incremento en el número de créditos otorgados se logró a través de distintos mecanismos:

a) El saneamiento de las finanzas de los fondos "solidarios" de vivienda, en particular del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), "por medio de la adopción de prácticas del sector privado" (Pardo, 2006:104); lo que significa una gestión más

estricta de la cartera vencida y la liquidación de "activos improductivos", como las reservas territoriales (*id.*:273).

b) La llegada de las ONAVIS sobre el mercado bursátil de los financiamientos, en parte posibilitada por la estrategia de "saneamiento" de la cartera hipotecaria y la reducción correspondiente del riesgo crediticio. Según el Programa Nacional de Vivienda vigente, el 4.4% de la inversión de los ONAVIS entre 2003 y 2006 provino de 31 acciones de bursatilización y se esperaba que este porcentaje se elevara a 6.2% en el 2007.

c) Se subsidió el acceso a los créditos hipotecarios para los hogares de menores ingresos con la creación en enero de 2007 del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidios Federal para Vivienda "Ésta es tu Casa". Se afirma que con este programa, mientras en el año 2006 el 12.4% de los préstamos otorgados por el INFONAVIT fueron ejercidos por trabajadores con ingreso menor a dos salarios mínimos, "el Gobierno Federal ha contribuido para que en 2008 el 18.9% de los préstamos concedidos por el instituto sea aprovechado por trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos (Presidencia de la República, 2009:283).

d) Con el mismo Programa "Esta es tu casa", se apoyó con subsidios a los trabajadores activos, asalariados pero no afiliados a los fondos "solidarios", que representan el 45.8% del rezago habitacional, así como los trabajadores activos no asalariados, que suman 18.8% del mismo rezago. En total representan un universo de 5.8 millones de hogares (CIDOC, 2010:45). En 2012 los subsidios para vivienda del gobierno federal representaron 52 por ciento de las "acciones" totales de financiamiento, pero solamente el 5 por ciento del monto total de los recursos destinados al financiamiento de la vivienda.

En suma, una política que consiste en vincular el derecho a una vivienda a la derechohabiencia que da cierto tipo de empleo (INFONAVIT / FOVISSSTE), o en todo caso, a la existencia comprobable de un empleo e ingresos estables, es forzosamente excluyente; pues según la OIT, en México el 80% de las nuevas actividades se dan en el sector informal de la economía. Y si no existe el acceso universal al empleo, tampoco puede universalizarse el acceso a la vivienda "digna y decorosa"; si es que tienen esta característica las viviendas financiadas por los ONAVIS.[8] Esta situación estructural de exclusión difícilmente podrá superarse con aparatosos montos de subsidios.

[8] Este punto se discute más adelante.

PRODUCCIÓN SOCIAL Y MEJORAMIENTO: DOS ALTERNATIVAS MARGINALES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

En un esfuerzo por repensar la estrategia para enfrentar el rezago habitacional, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) diseñó un nuevo producto denominado Autoproducción de Vivienda Asistida para personas que no pueden o no quieren adquirir una vivienda nueva con las características que ofrece el mercado inmobiliario. Esta denominación buscó diferenciarse de la Producción Social de Vivienda, PSV, definida en la fracción VIII del artículo 4 de la Ley de Vivienda como la "vivienda que se realiza bajo el control de auto productores y auto constructores que operan sin fines de lucro y se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos".

Como se sabe, esta forma de producción es mayoritaria en el país pues se estima que ha producida más del 60% del acervo actual de vivienda a nivel nacional. Se ha podido calcular que los recursos que aportan las familias de menores recursos para financiar este proceso de autoproducción equivale al 1.1% del PIB, cuando los recursos que aportan las instituciones de vivienda equivalen al 1.8% del mismo PIB, y 1,7% para el sector privado comercial (UAM-Xochimilco, 2005:54).

La Producción Social de Vivienda Asistida (PSVA) refiere por su parte a acciones de producción social de vivienda, pero realizadas con asesoría calificada de profesionistas, constructores, desarrolladores sociales o privados; comprende aspectos técnicos, financieros, organizativos, de capacitación y de gestión adecuadas a las características del proceso y de los usuarios. Esta forma de producción dio origen en 1981 al FONHAPO, como una alternativa correctiva a las muy fuertes limitaciones de la Producción Social de Vivienda. Pero mientras en la década de los años ochenta el FONHAPO logró en su mejor año (1998) financiar 60,004 acciones de vivienda, pie de casa, lotes con servicios, etc. (Coulomb 2010:576), diez años más tarde, en 2009, el apoyo a la PSV se limitó a 6,672 familias, con una mínima asignación presupuestal de 250 millones de pesos. Este monto representó el 0.001% del financiamiento total a la vivienda, que para ese año fue de 255,975 millones de pesos (Presidencia de la República, 2009:383).

Se entiende que el relator para la Vivienda de las Naciones Unidas esté remarcando las limitaciones de una política habitacional que destina un monto ínfimo de recursos públicos (es decir presupuestales) para atender las necesidades financieras de la llamada "Producción Social de Vivienda" y el mejoramiento de las viviendas así producidas, en particular en cuanto a su conexión a los servicios públicos (Khotari, 2003a:3).

A lo largo de las últimas décadas, los ONAVIS han dedicado más del 90% de sus recursos a financiar la adquisición de viviendas nuevas. Si bien la transición demográfica exige que sea financiado el incremento del acervo habitacional del país, es no menos cierto que el parque actual de las viviendas particulares habitadas (31,8 millones de viviendas en el año 2010) representa un capital social de gran valor que tiene que conservarse y una parte del cual requiere ser mejorado.

De hecho, los sucesivos Programas Nacionales de Vivienda incluyen siempre la necesidad de llevar cabo acciones de mejoramiento para mantener el inventario habitacional existente y evitar que el llamado "rezago" se incremente (CONAVI, 2006:219). La forma de calcular el volumen de acción varía pues no existe un acuerdo sobre la forma de calcular el déficit cualitativo. Es así como el PNV 2008-2012 estimaba que un 20% de las viviendas existentes requería de acciones de mejoramiento, cuando una investigación de la UAM-Azcapotzalco estimaba que más del 50% de las viviendas presenta una calidad insatisfactoria y requiere mejorarse o sustituirse.[9]

Un rubro importante del déficit cualitativo refiere a las necesidades de ampliación de la vivienda. Entre 2000 y 2010 se observó un aumento generalizado en la proporción de viviendas con necesidad de ampliación, la cual pasó en ese lapso de 9.3 a 14.4%. En términos absolutos, la necesidad de ampliación de vivienda creció de dos millones en el año 2000 a cuatro millones en 2010.

Si bien es cierto que los ONAVIS enuncian formalmente programas dirigidos específicamente al mejoramiento y ampliación de vivienda, entre 1980 y 2002 dedicaron a este rubro un muy escaso 3 por ciento de sus inversiones (UAM-Xochimilco, 2005). Conviene, sin embargo, señalar que con esta inversión mínima, el mejoramiento habitacional logró representar el 35% del número total de acciones en vivienda. Esto se explica por los montos muy reducidos de los créditos otorgados a los distintos tipos de acción de mejoramiento. A lo largo de las dos últimas décadas, los fondos solidarios (INFONAVIT y FOVISSSTE) contribuyeron en una proporción ínfima (el 4%) a los programas de mejoramiento de vivienda, las cuales estuvieron a cargo fundamentalmente del FONHAPO, y escasamente de la SEDESOL, como en el caso de programa "Piso Firme".

La política habitacional termina dando menos a los que menos tienen y dar más o los que tienen más. En el programa de subsidio a la vivienda. "Ésta

[9] Según un índice (compuesto) de calidad de la vivienda, construido por un grupo de investigadores de la UAM-A, el cual clasifica las viviendas como "buenas", "regulares", "malas" y "muy malas", se requieren 1.5 millones de viviendas nuevas por concepto de reposición o corrección de hacinamiento y 11 millones de acciones de mejoramiento y/o ampliación de las viviendas existentes en el año 2000 (*id*. nota 7).

es tu Casa" de 2011, el monto promedio de subsidio para las acciones de mejoramiento era de 10,000 pesos, mientras se elevaba a 60,000 pesos para la adquisición de una vivienda terminada. Una política de vivienda alternativa debería entonces incorporar mecanismos financieros e institucionales mediante los cuales el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población pudiera realmente llevarse a cabo, no a través de algunos apoyos marginales y coyunturales por parte de los organismos nacionales y estatales de vivienda, y del solo esfuerzo de la población. Asimismo tendría que establecerse una clara prioridad a los asentamientos humanos considerados como de alto y mediano grado de marginación, mediante la articulación entre las políticas y programas de viviendas y los de atención a la pobreza.[10]

El espejismo excluyente del acceso universal a la propiedad

A pesar de que la vivienda en arrendamiento juega un papel importante en la problemática habitacional del país, en la actualidad más del 30% de la población no es propietaria de la vivienda que habita. A pesar de ello, la acción estatal en materia de vivienda está, desde tiempo atrás, dirigida exclusivamente a la vivienda en propiedad. Nadie discute por qué el *"derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa"* debe ser interpretado por la política habitacional como el *derecho a la propiedad* de la vivienda. Esta política descansa sobre un implícito ampliamente compartido por los distintos grupos sociales, según el cual la propiedad privada de la vivienda es una forma de tenencia la más adecuada para las aspiraciones de seguridad y de justicia social que comparte la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, el proceso de urbanización, la transición demográfica en la que se encuentra el país, los desajustes inherentes a las formas de producción de la vivienda, la movilidad residencial creciente, así como, y tal vez sobre todo, el alto porcentaje de desempleo en los hogares jóvenes, constituyen un potente conjunto de factores que generan una demanda habitacional que no puede satisfacerse solamente a través de las actuales alternativas de vivienda en propiedad. Distintos tipos de hogares no incluyen dentro de sus estrategias socioeconómicas, en forma temporal o permanente, el acceso a la propiedad de su vivienda. Tal es el caso de un porcentaje importante de los hogares recién constituidos (el 43% de los jefes de hogar menores de

[10] Un esfuerzo en este sentido ha sido iniciado en los últimos años en la Ciudad de México con el programa de mejoramiento de vivienda en el marco del Programa Integrado Territorial, PIT, en unidades territoriales de alta marginalidad.

25 años rentan su vivienda), de los hogares unipersonales (el 38% de los jefes de hogar solteros y el 28% de los separados o divorciados, son inquilinos) o de los hogares migrantes (el 55% de los hogares que migraron entre 1995 y 2000 no eran propietarios de la vivienda que ocupaban en el año 2000).[11]

Se tiene entonces que concluir que la política habitacional debería incluir dentro de sus objetivos el asegurar una oferta suficiente y accesible de vivienda en arrendamiento. Sin embargo, los programas de renta con opción a compra presentan números de acciones meramente testimoniales. La oferta de vivienda en renta proviene en gran medida de los adquirientes de viviendas financiadas por los ONAVIS que las colocan sobre el mercado del alquiler. Recientemente han surgido mecanismos financieros novedosos, como los fideicomisos de infraestructura y bienes raíces, FIBRAS, los cuales se aplican en la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento y cuyo objetivo es estimular el desarrollo del mercado inmobiliario.

Vivienda y (no) sustentabilidad del desarrollo urbano

Sin negar la problemática de la vivienda rural, es de subrayar que el 84% del crecimiento del parque habitacional de las dos próximas décadas (14 millones de vivienda) se localizará dentro de las ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional (Coulomb y Schteingart, 2006). Ello representa un enorme desafío para la planeación y la gestión del futuro desarrollo urbano, y en particular para la sustentabilidad ambiental de las zonas metropolitanas, las actuales y las que se formarán a lo largo de las próximas décadas.

Por otra parte, los distintos modos de producción de la vivienda y su importancia relativa, determinan en fuerte medida la estructura urbana no sólo en términos de densidad, sino también en cuanto al grado de sustentabilidad del desarrollo urbano. Las enormes deseconomías que significan para las ciudades la expansión espacial de los asentamientos periféricos (requerimientos adicionales en transporte, infraestructura y equipamientos), así como la pérdida de la función habitacional en los centros de ciudad, con la consecuente subutilización de la infraestructura ya construida, tenderán a incrementarse, sin que sea claro sobre quién recaerá la carga de los costos adicionales de la urbanización periférica.

[11] Datos arrojados por un análisis de la muestra del censo de 2000 (Coulomb y Schteingart, 2006:115-149).

Lo anterior significa que cualquier alternativa al insatisfactorio modelo actual de urbanización tiene que incorporar necesariamente a sus estrategias cambios sustanciales en las formas actuales de producción de espacio habitable, y por ende, a las políticas públicas referidas a la gestión de las necesidades de suelo urbano y de vivienda. De hecho, hace ya algún tiempo que la planeación urbana plantea, sin efectos concretos, la necesidad de revertir los procesos de periurbanización continua de las ciudades y de impulsar procesos de optimización en el uso del suelo ya urbanizado. El éxito de esta política implicaría superar las fuertes limitantes que presentan, por una parte los instrumentos actuales del ordenamiento territorial y su desvinculación de las políticas y programas habitacionales y, por otra parte, las formas actuales de producción de vivienda que impulsan un uso extensivo del suelo peri urbano, con costos financieros, sociales y medioambientales cada vez menos sostenibles.

El abandono de su papel de promotores por parte de los ONAVIS ha tenido como consecuencia que la localización de la producción habitacional que financian dependa de las estrategias propias de los desarrolladores privados. Lejos de buscar la inscripción espacial de los conjuntos de vivienda en relación con la localización de las actividades económicas, la existencia de los equipamientos educativos o de salud, o bien la proximidad con las rutas de transporte colectivo, los promotores privados se rigen por la rentabilidad de sus operaciones inmobiliarias que se sostiene, entre otros factores, por la producción de grandes conjuntos habitacionales (economía de escala), solamente factibles de llevarse a cabo en periferias urbanas cada vez más alejadas; lejanía que a su vez les proporciona una mayor captación de renta diferencial rural-urbana.

La privatización de la producción de vivienda financiada por los ONAVIS se encuentra por lo tanto desvinculada de los distintos niveles de la planeación del desarrollo nacional en general, y del desarrollo urbano en particular, marcando a su vez la obsolescencia de la mayoría de estos espacios de planeación. Por lo mismo, los desarrollos habitacionales, cuantitativamente espectaculares, en periferias urbanas cada vez más alejadas presentan impactos ambientales cada vez más negativos. De hecho, la contaminación y agotamiento del recurso hídrico en varias cuencas hidrológicas del país constituye uno de los principales obstáculos a la producción habitacional (Coulomb y Schteingart, 2006:465 y ss.).

Abundan las evaluaciones que ponen en evidencia las graves carencias de los conjuntos habitacionales periféricos en términos de calidad de los materiales, superficie habitable y disponibilidad de servicios urbanos, como agua potable, drenaje y hasta electricidad (Esquivel, 2006). Pero es también cada vez más evidente que la cuestión de la localización de las nuevas viviendas

constituye hoy un factor decisivo para la (in)adecuación de la vivienda y la calidad de vida de la población.

En la valoración que los ocupantes de la viviendas encuestados, a partir de los 13 indicadores definidos por la Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Entorno (ECUVE),[12]

> […] los indicadores puramente relacionados con la vivienda (privacidad, características físicas, calidad de materiales, etc.) tienen un peso del 40% mientras los elementos asociados con el entorno (accesibilidad peatonal, municipio, ubicación del conjunto, seguridad, etc.) son más importantes y tienen un peso del 57% (BBVA Research, 2011:28-29).

La importancia de la localización de la vivienda dentro de una ciudad parece tener una relación con el fenómeno recién dado a conocer por el INEGI de un porcentaje significativo de viviendas deshabitadas, que según el Censo de 2010 alcanzó 14.2% del total de vivienda. De acuerdo con el INFONAVIT, cerca del 26% de las viviendas financiadas entre 2006 y 2009 con créditos de dicha institución se encontraban en ese año deshabitadas, en su mayoría por problemas de ubicación y entorno urbano asociado al conjunto habitacional (INFONAVIT, 2010:76 y ss.). El costo de transportación al trabajo y escuelas, a veces superior al de la amortización del crédito hipotecario, parece incluso estar revalorizando la vivienda usada que presenta "mejores atributos de materiales, espacios, ubicación y entorno" (BBVA Research, 2011). Es así por ejemplo que, tan sólo en el periodo de 2002 a 2012, esta solución habitacional pasó de 14.7 a 21.9 por ciento.

Los últimos sismos de los 7 y 19 de septiembre recordaron dramáticamente la desvinculación entre política habitacional y planeación territorial y urbana. La ubicación de un alto porcentaje de asentamientos humanos en áreas susceptibles de ser afectados por desastres naturales (deslaves, inundaciones, sismos), implica una exposición al riesgo de un alto porcentaje de la población. La Ley de Vivienda mandata la elaboración de un Programa Nacional de Vivienda, mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos prevé la integración de un Programa Nacional de Desarrollo Urbano, sin que haya instancias de vinculación explícitas entre ambos programas.

Los instrumentos recientes de ordenamiento territorial se han propuesto utilizar la política habitacional para lograr un desarrollo urbano más sustentable, entre otra estrategia mediante la contención de la expansión horizontal de las ciudades. Se crearon "perímetros de contención urbana"

[12] La ECUVE es una es una iniciativa que surge en 2009 por parte del INFONAVIT, la CONAVI y la SEDESOL para calificar la viviendas a partir de la opinión de sus ocupantes.

cuyo respeto por parte de los desarrolladores inmobiliarios es premiado por susidios habitacionales.[13]

Vivienda y derecho a la ciudad

La necesaria inscripción de la problemática de la vivienda dentro del ámbito más amplio del proceso de urbanización se refleja en el título de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas "sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible", Conferencia de Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, en octubre de 2016. Dicha conferencia enuncia el compromiso de los Estados miembros de promover "la aplicación de programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias centradas en las necesidades de vivienda" y reconoce una innovación conceptual que consiste en inscribir el derecho a una vivienda adecuada dentro del "derecho a la ciudad":

> Compartimos el ideal de una ciudad para todos […] Tomamos nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como "el derecho a la ciudad", en sus leyes, declaraciones políticas y cartas (párrafo 11).

A lo largo de la última década, el "derecho a la ciudad" ha venido ocupando cada vez más las agendas de las reuniones y el contenido de los documentos de organizaciones sociales, aunque constituidas inicialmente en torno al derecho a la vivienda. La elaboración de una "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad" se debe mucho a las múltiples actividades desplegadas por la Habitat International Coalition (HIC) en el marco de la "Cumbre de la Tierra" (ONU, 1992) y de las reuniones del Foro Social Mundial (Ortiz, 2010:119).

En el preámbulo de su versión actual, la carta define el derecho a la ciudad como "el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social". Entendido como interdependiente de los demás derechos humanos, económicos, sociales y culturales, este "nuevo derecho humano de carácter colectivo" (Ortiz, 2010: 122), se articula fuertemente con el rechazo de distintos procesos tendientes a dificultar e incluso cancelar el acceso a una vivienda adecuada: desalojos forzosos, violencia inmobiliaria (*mobbing*) contra inquilinos, presiones

[13] Los perímetros de contención urbana se clasifican en intraurbano (U1): zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo; primer contorno (U2): zonas en proceso de consolidación; y segundo contorno (U3): zonas contiguas al área urbana.

especulativas sobre la tierra, segregación urbana, privatización de la producción y acceso a la vivienda de interés social (*id.)*.

Retomando la interrogante de Peter Marcuse, se podría decir que estamos asistiendo a una reconceptualización del derecho a la vivienda, que lo hace transitar de un derecho en las ciudades al derecho a la ciudad[14] (Marcuse, 2010). El movimiento social que se está construyendo en torno al derecho a la ciudad estaría, de alguna forma, retomando el proyecto de cambio de sociedad (revolucionario), propuesto por Henri Lefebvre en 1968, en donde "lo urbano" se concibe como "prioridad del valor de uso, del intercambio y del encuentro" (Lefebvre, 1968:132) por encima del "valor de cambio y del mercado" (Lefebvre, *id.*:161-162). Para Lefebvre, la cuestión de la vivienda y del hábitat contribuyó a "encubrir los problemas de la ciudad y de la sociedad urbana" (*ibid.*:159).[15] Coincidimos en que la política habitacional debe ser evaluada por su capacidad de sostenerse a partir de una visión integral del desarrollo urbano y habitacional.

Elementos para la redefinición de la política habitacional en México

Una primera (re)definición de la política habitacional implica, antes que otra estrategia, recuperar el papel del Estado mexicano en cuanto que promotor (no constructor)[16] de vivienda, sin el cual se pierde toda posibilidad, por una parte, de encontrar nuevas alternativas de producción y financiamiento de vivienda que la hagan más accesible a la mayoría de los mexicanos y por la otra, de vincular la dinámica habitacional con el desarrollo territorial y urbano.

En segundo término, se tiene que replantear la excesiva desigualdad en la distribución de los recursos, entre los programas de vivienda terminada para una minoría solvente y los programas de vivienda progresiva al que pueden tener acceso la mayoría empobrecida de la población. Ello implica redefinir y negociar políticamente, el papel de la banca y de la promoción inmobiliaria capitalista en materia de vivienda, ofreciendo incentivos, creando mecanismos de garantía y normando procedimientos que aseguren su intervención en el segmento mayoritario de la demanda de vivienda de bajo costo.

[14] Véase al respecto el texto de Peter Marcuse, "¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad?", en Sugranyes y Mathivet, 2010:91-103.

[15] Las traducciones son nuestras.

[16] A pesar de lo que se suele decir, ningún Organismo Nacional de Vivienda, ONAVI, ha tenido, ni tiene hoy, un papel de constructor de conjuntos habitacionales sino de promotor y financiador de los mismos.

En este sentido, el país requiere, como en 1963, cuando se creó el Programa Financiero de la Vivienda, un Programa Financiero de la Vivienda Popular, recuperando y mejorando la experiencia exitosa del FONHAPO. En el mismo sentido, y frente a las condiciones precarias en que viven muchos pobres en México, el relator Especial de la ONU sugirió la creación de un "fondo humanitario nacional para la vivienda" (Khotari, 2003a:4).

En tercer lugar, los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) deben constituirse en operadores reales de una política habitacional *descentralizada*, coordinada y más abierta a la participación de los distintos actores de la Sociedad Civil. En este sentido se proponen que los OREVIS impulsen la creación Promotoras Públicas de Suelo para la Vivienda, en las principales ciudades del país, cuya administración esté a cargo —de forma tripartita— de los gobiernos locales, de las comunidades agrarias y de los organismos federales a cargo del suelo social. Asimismo debe condicionarse la aprobación de los planes de desarrollo urbano, a la definición de reservas territoriales explícitamente destinadas a asentamientos populares, cuya urbanización subsidiada deberá estar a cargo de los OREVIS, bajo la gestión conjunta de los municipios y, cuando existan, de las organizaciones de solicitantes de vivienda (véase Declaración de Mérida:787-788).

En cuarto lugar, debe reglamentarse y financiarse un Sistema de Apoyo a la Producción Social Autogestionaria,[17] que permita articular entre sí un conjunto de acciones (y de actores) concurrentes a apoyar el desarrollo ordenado de asentamientos populares y/o de conjuntos habitacionales de bajo costo:

1) Constituir reservas territoriales para los proyectos promovidos bajo la forma de autogestión comunitaria y urbanización programada de estas reservas en función de los proyectos presentados cada año por los grupos autogestionarios sin fines de lucro.
2) Establecer subsidios progresivos y transparentes, provenientes de los programas de atención a la pobreza.
3) Desgravar fiscalmente los adquirientes de lotes en fraccionamientos sociales progresivos y de viviendas progresivas, con ingresos inferiores a tres salarios mínimos.
4) Establecer sanciones penales para líderes y funcionarios responsables de fraudes a organizaciones sociales de demandantes de vivienda.

La consolidación de este sistema requiere, a su vez, de una incrementada aportación de recursos fiscales, federales y estatales, la cual no debería ser

[17] Preferimos el calificativo de "autogestionaria" al de "asistida" utilizado por la Comisión Nacional de Vivienda.

inferior al 1.5% del PIB con el fin de responder al incremento anual de la demanda habitacional de bajo costo.

En quinto lugar, la política habitacional debe revertir la tendencia al agotamiento de la oferta de vivienda en renta, reconociendo la no rentabilidad de este tipo de inversión para los promotores capitalistas, con la excepción de la vivienda residencial y de lujo. En primer término, se tendría que asegurar la permanencia en el mercado de los arrendadores de vivienda de alquiler bajo (hasta un salario mínimo) mediante la exención total del impuesto sobre la renta. Deberá crearse también una línea de financiamiento para empresas sociales, cooperativas o municipales, que en asociación con empleadores privados y públicos, produzcan o compren inmuebles para alquilarlos. Estos financiamientos deberían priorizarse para las ciudades que conocen una fuerte movilidad de la mano de obra (ciudades fronterizas, centros turísticos, etcétera).

En sexto lugar, y reconociendo que no puede haber poderes públicos obligados "sin sujetos o poderes capaces de obligar" (Pisarello, 2003:24), la sociedad mexicana tiene que exigir el otorgamiento de recursos a las instituciones y programas que fomenten la consolidación de actores sociales comprometidos con el mejoramiento de las condiciones habitacionales del país, en particular de organismos no gubernamentales, colegios profesionales, institutos de investigación, centros de capacitación y desarrollo tecnológico. Se propone que los mismos organismos nacionales de vivienda destinen el 1% de sus recursos a la creación y/o consolidación de estos organismos de la sociedad civil.

Estas propuestas de alternativas y las muchas otras que pueden llegar a plantearse, implican que sea la sociedad mexicana en su conjunto, y no solamente los funcionarios de la Comisión Nacional de Vivienda, la que se convenza de la necesidad de un cambio estructural en la política habitacional del país. De no replantearse una política de vivienda que deja fuera de cobertura a más de la mitad de las necesidades habitacionales crecientes del país, sin aminorar el déficit acumulado, tendremos que esperar una agudización de los conflictos sociales y políticos en torno del acceso al suelo urbano y a la vivienda.

Bibliografía

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA Research) (2011), *Situación inmobiliaria*, México, BBVA, enero.

Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2006), *Necesidades de vivienda, 2006-2012*, México, Conavi.

Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2008), "Programa Nacional de Vivienda, 2008-2012. Hacia un desarrollo habitacional sustentable", en *DOF*, consultado el 30 de diciembre de 2008.

Corcuera C., Santiago (2007), "Derechos sociales exigibles", en José Luis Calva (coord.), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el Desarrollo*, vol. 12, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp.47-73.

Cortés, Fernando *et al.* (2003), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", en *Economía Mexicana*, vol. XII, núm. 2, México, CIDE, pp. 295-325.

Coulomb, René (2006), "La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida", en *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, México, CESOP/Cámara de Diputados/LIX Legislatura.

Coulomb, René (2007), "El Estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política", en José Luis Calva (coord.) *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo*, vol. 12, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, pp. 255-270.

Coulomb, René (2010), "Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda", en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*, t. II, México, El Colegio de México, pp. 551-584.

Coulomb, René (2012), "El derecho a la vivienda en México: el desafío de la universalidad y la inclusión social", en José Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo. Derechos sociales y desarrollo Incluyente*, vol. 12, México, Juan Pablos, pp.195-234.

Coulomb, René (2013), "Las políticas de vivienda de los Estados Latinoamericanos", en Blanca Rebeca Ramírez y Emilio Pradilla Cobos (comps.), *Teoría sobre la ciudad en América Latina*, vol. II, México, UAM, pp. 563-616.

Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.) (2006), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa/ UAM-Azcapotzalco.

"Declaración de Mérida sobre el derecho de los mexicanos al suelo, la vivienda y la ciudad" (2010), en Alfonso Iracheta y Enrique Soto (comps.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*, México, El Colegio Mexiquense, pp.783-789.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*), "Programa Nacional de Vivienda, 2014-2018", 30 de abril, cuarta sección.

Eibenschutz H., Roberto y Carlos Goya E. (2010), "Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones", en Alfonso Irache-

ta y Enrique Soto (comps.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*, México, El Colegio Mexiquense, pp. 21-57.

Esquivel H., María Teresa (2006), "Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales", en *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, México, CESOP/Cámara de Diputados/LIX Legislatura.

Fundación CIDOC-Sociedad Hipotecaria Federal (CIDOC-SHF) (2010), *Estado actual de la vivienda en México*, México, SHCP/Sedesol/Conavi.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) (2010), *Plan financiero 2011-2015. Innovar para consolidar*, México, Infonavit.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016), "Estadísticas a propósito del día mundial del agua. Datos nacionales", 18 de marzo, México, INEGI.

Khotari, Miloon (2003a), "Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación", documento E/CN.4/2003/5/A dd.3; México, Naciones Unidas-Consejo Económico-Social-Comisión de Derechos Humanos.

Khotari, Miloon (2003b), "La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento", informe Anual Social Watch, disponible en <http://www.socialwatch.org/>.

Khotari, Miloon (2007), "Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado", documento A/HRC/4/18, Asamblea General de las Naciones Unidades-Consejo de Derechos Humanos.

Lefebvre, Henri (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos.

Naciones Unidas (2017), "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto", febrero, 34° periodo de sesiones.

Ortiz, Enrique (2010), "El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos", en A. Sugranyes y C. Mathivet (eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de chile, Habitat International Coalition (HIC).

Pardo, María del Carmen y Ernesto Velasco Sánchez (coords.) (2006), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategia, redes y liderazgo*, México, El Colegio de México.

Pisarrello, Gerardo (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria.

Presidencia de la República (2009), *Tercer Informe de Gobierno*, México, Gobierno Federal.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo (2006), "Desarrollos (derechos) sociales exigibles", en José Luis Calva (coord.), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo*, vol. 12, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 74-91.

Sachar, Rajundar (1995), *Derecho a una vivienda adecuada. Informe final del Relator Especial*, ONU, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1995/12.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2014), *Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda*, 2013-2018, México, Sedatu-Conavi.

UAM-Xochimilco (2005), *Dimensión e impactos macro y micro-económicos de la producción social de vivienda en México*, México, UAM-Fondo Sectorial-Conafovi-Conacyt 2003-CO1.

Hacia una nueva política de producción social de vivienda

Alfonso Iracheta*

Introducción

El propósito de este texto es hacer una revisión de la política de vivienda social de México, utilizando información official (2000-2017) y datos empíricos (2014-2015) sobre una investigación en 36 conjuntos de vivienda social con los más bajos niveles de calidad en el país.[1] El foco está puesto en las interrelaciones entre los actores sociales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios y el gobierno y en las razones de porqué la planeación de la vivienda ha ignorado las necesidades de los beneficiarios de esta política y las del ambiente, lo que implica una valoración crítica de la planeación urbana y de la política social de vivienda en México como consecuencia del dominio de la gobernanza espacial neoliberal.

Desde una perspectiva teórica, este capítulo confronta la política pública orientada a los mercados, en la que las necesidades de la comunidad, incluyendo el concepto de "lo publico", son rebasadas por la acumulación del capital privado causando el fracaso socioespacial de la política nacional de vivienda social.

Por lo anterior, el texto también confronta la intervención tecnocrática y las políticas orientadas al mercado sobre el desarrollo urbano y la vivienda, porque ninguna de éstas han producido "vivienda adecuada" y ciudades sustentables; y postulamos algunas ideas posneoliberales que contribuyan a repensar la política nacional de vivienda social y la gobernanza urbana.

La vivienda social urbana promovida por el Estado mexicano, apenas atiende a la población con empleo formal y con un nivel de ingreso medio

* El Colegio Mexiquense/Centro EURE, Toluca, Estado de México.

[1] Esta investigación requirió del orden de diez mil encuestas (aproximadamente 250 por conjunto de viviendas) y un promedio de cinco entrevistas con informantes calificados en cada

y medio bajo; es un bien que se encarece año con año por arriba del ingreso promedio de los trabajadores; se reduce espacialmente pese a los subsidios, créditos e incentivos tributarios; y su producción exclusivamente mercantil y desligada del ordenamiento urbano, poco ha aportado a la calidad de vida de sus beneficiarios y a la sustentabilidad de las ciudades mexicanas.

De ahí que con datos de campo, mostramos evidencias de lo que se puede considerar una crisis de la vivienda social mexicana y por ello, de la política nacional de vivienda (Iracheta, 2015).

No es sólo un problema de no incluir a los grupos sociales de menor ingreso y de tener una gran responsabilidad en el actual desorden e insustentabilidad urbana, sino de carecer de un proyecto social, ya que la política nacional de vivienda, se reestructuró a partir del año 2000, transformándose en una estrategia fundamentalmente financiera y mercantil de construcción de casas —un mercado de vendedores y no de compradores— y no de creación de condiciones para generar hogares y comunidades integrales.

Referencias conceptuales: vivienda adecuada

Un referente fundamental para evaluar las políticas de vivienda social, es el concepto de *vivienda adecuada,* porque representa la idea más evolucionada a nivel global para avanzar en la atención de los problemas de habitación de los grupos desposeidos en las ciudades del mundo.

Desde esta perspectiva, para la mayor parte de la población urbana de bajo ingreso, la "vivienda adecuada" representa el mayor y —en muchos casos— el único componente del patrimonio familiar, además de ofrecer mayor seguridad y oportunidades laborales y sobre todo favorecer la calidad de vida del núcleo familiar (Guevara y Arce, 2016, p. 9).

Visto desde la economía nacional, las políticas habitacionales permiten dinamizar una cantidad inmensa de sectores de la producción e impulsar el crecimiento económico. Desde la perspectiva social, cuando se entiende desde el Estado y desde los mercados, la importancia de la "vivienda adecuada" en la movilidad, en la conformación del tejido social y en la calidad de vida de las comunidades, las políticas habitacionales y de desarrollo urbano adquieren un carácter estratégico y se convierten en uno de los ejes del desarrollo.

---

uno (desarrolladores, organizaciones comunitarias, y representantes de los gobiernos locales), además de observación participante del equipo de investigadores y análisis de teledetección en Sistemas de Información Geográfica (SIG).

El problema en México y en general en América Latina, es que no se han logrado políticas integrales y con claro propósito redistributivo, de reducción de la desigualdad y la pobreza, y de ordenamiento del crecimiento de las ciudades y apoyo a la sustentabilidad ambiental. Esto se evidencia por los graves impactos espaciales y ambientales de las políticas habitacionales, a lo que se debe agregar el persistente déficit de vivienda social, la mínima oferta de suelo para vivienda a los más pobres en las ciudades y en el campo, y el uso mercantil de las políticas de vivienda social.

Por ello, cualquier análisis sobre la vivienda social en México provoca debate: por una parte, se le asocia a un derecho y a una necesidad fundamental del ser humano: *habitar*; por la otra, porque cada vez más ha predominado como objeto de mercado y por ello, sólo quienes pueden pagarlo, pueden hacer efectivo ese derecho y cubrir esa necesidad básica.

Como afirman expertos en vivienda de 13 países (Varios autores, 2014), la vivienda social no es sólo un asunto de política pública, sino de garantías de tenencia segura, de respeto a las condiciones de cada país y de cada ciudad cuando se diseñan los grandes conjuntos de viviendas y, sobre todo, del reconocimiento del derecho humano que todos deben satisfacer frente a la condición de mercancía como única opción, a la que la vivienda ha sido confinada en prácticamente todos los países latinoamericanos.

Una marcada evidencia es que en general, las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por la presencia —cada vez más relevante por su magnitud y localización— de asentamientos informales/irregulares/ilegales, al grado que se considera que su crecimiento desde la década de 1970 ha superado al de la urbanización general, convirtiendo en sinónimos a "urbanización" y "favelización" (Davis, 2013, p. 27, en Granero, 2017, p. 38).

Si bien estas magnitudes son diferentes en cada país y ciudad, pareciera haber coincidencia en que más de la mitad de las viviendas de bajo ingreso en las ciudades latinoamericanas, han tenido su origen en procesos de ocupación y/o compra irregular/informal/ilegal de suelo y han sido autoconstruidas, alcanzando en México a seis de cada diez (CIDOC, 2011). A este déficit, se agregan las limitaciones en la inversión habitacional y el relativo abandono de los conjuntos de vivienda social, engrosando el déficit cualitativo de la vivienda en la mayor parte de las ciudades (CIDOC, 2011, p. 3).

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo una vivienda que, de acuerdo con el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se define como aquélla que debe brindar más que cuatro paredes y un techo y que debe reunir *como mínimo* los siguientes criterios para considerarse "adecuada":

- *Seguridad de la tenencia:* la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:* la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- *Asequibilidad:* la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- *Habitabilidad:* la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- *Accesibilidad:* la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- *Ubicación:* la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- *Adecuación cultural:* la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Estos criterios han sido recogidos en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad que fue aceptada por una gran cantidad de instituciones y organizaciones sociales y asumida por diversos gobiernos, desde el Primer Foro Social Mundial. Una definición complementaria sobre "vivienda adecuada", es la relativa al Hábitat Residencial Sustentable que proporcionan Jirón *et al.* (2004, p. 13):

> […] el hábitat residencial sustentable implica que los procesos habitacionales deberían considerar las necesidades de los habitantes, sus expectativas, sus relaciones sociales, las posibilidades de convivir y tener derecho a la ciudad. También significa que económicamente dichos procesos deberían ser alcanzables, accesibles o que otorguen las posibilidades de serlo. Por otro lado, implica que el medio ambiente tanto natural como construido sea tomado en consideración para aprovechar sus potencialidades y protegerlo. Finalmente, se refiere a considerar que estos procesos son políticos y tienen que ver con la gobernabilidad de los sistemas en el marco de una creciente participación ciudadana.

Es decir, se reconoce que la vivienda no sólo es un objeto físico, sino que también es un sistema en donde tienen lugar diversas escalas territoriales, económicas, políticas y socioculturales que se relacionan entre sí incluyendo la unidad de vivienda, su entorno inmediato (barrio, colonia, conjunto habitacional) y el contexto urbano mayor.

En este sentido, tres son los aspectos relevantes mediante los que se puede evaluar el grado de integración de una zona habitacional y con ello, su aportación a la calidad residencial: *a*) la conectividad (física y virtual); *b*) la accesibilidad a las actividades de desarrollo económico (empleo, abasto) y social (equipamientos de educación, salud, esparcimiento, etcétera), y *c*) la calidad del espacio público y del transporte público urbano. Si bien éstos no son los únicos factores que influyen en la integración de una zona habitacional al conjunto del área urbana, pueden considerarse como el marco mínimo que (en relación con la ciudad) ofrezca cierto grado de calidad residencial a los habitantes. Como se verá más adelante, estos y otros criterios fueron convertidos en indicadores e integrados en el Índice de Deterioro Habitacional (INDH), a través del cual se realizó la valoración de los 36 conjuntos de vivienda social.

Bases institucionales de la política de vivienda social en Mexico

El sistema institucional de producción de vivienda social en México adquiere un estatus de política de Estado durante la década de 1970. Este sistema se basó en un modelo de intervención del Estado regulado en la Ley de Vivienda y se integró por un conjunto de organismos federales, estatales y en menor medida municipales.

Su legislación[2] y sus políticas públicas han tenido transformaciones importantes en las últimas décadas, permitiendo la consolidación de leyes y normas, planes y programas, y entidades y dependencias administrativas en los tres ámbitos de gobierno, con diversa naturaleza y jerarquía y que atienden las materias que enmarcan y regulan las políticas y el quehacer habitacional del Estado mexicano.

A partir de 1990, y muy enfáticamente desde el año 2000, la visión pública y el enfoque institucional sobre la vivienda social se transformó profundamente con el retiro del gobierno de las funciones principales de la política habitacional y la adopción de un modelo que, en lugar de conducir dicha política, se centra en operar financieramente los créditos hipotecarios y en facilitar al sector privado la realización de lo que antes ejecutaban entidades

[2] Este análisis se ha basado en Víctor Ramírez (2013).

gubernamentales (Centro EURE, 2013, p. 106). Con ello, el Estado delegó y cedió al sector privado las funciones de localización, diseño, distribución, gestión y venta de las viviendas sociales en el mercado.

A partir del 2000, la política nacional de vivienda de México se impulsó de manera muy relevante y se profundizó su enfoque financiero, empresarial y mercantil. Destaca su separación institucional de la política de desarrollo urbano con la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), actualmente Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Destaca que en junio de 2006, se publicó por ambas Cámaras legislativas y sin votos en contra, la Ley de Vivienda que derogó la ley Federal de Vivienda del 7 de febrero de 1984. La temática fundamental de esta ley, es hacer efectiva la vivienda digna y decorosa para todos los mexicanos,[3] siendo destacable además, que se haya logrado integrar en la ley el concepto de "producción social de vivienda", entre otros. Estas ideas progresistas fueron el resultado de la acción persistente de los miembros de las organizaciones sociales y de las instituciones académicas del Consejo Nacional de Vivienda, creado en el año 2000.[4]

El objetivo del Consejo fue asesorar al gobierno federal a fin de elaborar una política nacional que permitiera ofrecer vivienda social a los trabajadores de bajo ingreso. En el proceso de definición de la política social de vivienda en el Consejo, diversas tensiones surgieron entre los representantes de la academia y de las organizaciones sociales, con los representantes de los desarrolladores inmobiliarios, ya que tenían (y tienen) un entendimiento muy diferente de cómo debe ser esta política.

Lamentablemente, las ideas defendidas por estos últimos orientaron la definición de la política, lo que posteriormente llevó a una etapa de suspensión del Consejo desde la mitad de la década de 2000. Para enfrentar estos retos, un grupo relevante de activistas y académicos presionaron por la apro-

[3] ARTÍCULO 2.- Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. ARTÍCULO 3.- Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

[4] Este Consejo se integró por el gobierno federal, incluyendo representantes de los institutona nacionales y estatales de vivienda, los desarrolladores de vivienda, otros representantes del sector inmobiliario, así como representantes de la academia y de organizaciones sociales.

bación de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que finalmente fue aprobada por el Congreso mexicano en 2016.

En la práctica y al margen de la participación del Consejo Nacional de Vivienda, la Presidencia de la República determinó tomar directamente las decisiones de política para que fueran ejecutadas por la CONAVI y por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), evidenciando la importancia otorgada al sector por el gobierno federal. Esto se tradujo en el incremento sostenido de otorgamiento de créditos hipotecarios, crecimiento de la producción de vivienda nueva y la realización de acciones de mejoramiento habitacional (CONAVI, 2017, p. 114) (véase cuadro 1).

Igualmente se profundizó su enfoque mercantil al concentrarse los esfuerzos federales en la modernización del sistema de crédito hipotecario: su apertura a la mayor parte de los trabajadores formales —del sector privado y del gobierno—, la producción fordista de viviendas de mano de desarrolladores privados, y la desregulación y apoyo generalizado de los tres ámbitos de gobierno a las empresas de vivienda como incentivo para alcanzar las metas establecidas. En síntesis, a pesar que el Consejo Nacional de Vivienda fue creado como un espacio de interlocución entre los actores sociales y el gobierno, en la realidad, salvo sus primeros siete años, los únicos actores con influencia en las decisiones públicas de política habitacional han sido los desarrolladores de vivienda —a través de sus cámaras empresariales—, la banca hipotecaria, el sector de la construcción y los organismos nacionales de vivienda.

Cifras relevantes de producción habitacional

La política de vivienda social mexicana se consolidó a partir de la primera década del nuevo siglo y se concentró en la construcción de vivienda nueva en conjuntos cerrados para los trabajadores asalariados de ingreso medio del sector formal, lo que ha representado entre 2000 y 2017 un poco más de 10.65 millones de financiamientos hipotecarios equivalentes a igual número de casas (50.4% del total de acciones de vivienda durante el periodo), a lo que debemos agregar créditos para vivienda usada que alcanzaron en el periodo 1.42 millones (6.72% del total de acciones de vivienda).

Destaca también el apoyo para ampliación/rehabilitación de viviendas que en el periodo fue de casi 8.74 millones de acciones, equivalentes a 41.35% del total de acciones habitacionales.

Esta oferta de financiamiento y construcción de vivienda social, ha sido la más alta en los más de 40 años de política habitacional en México, ya que si

se agregan otros apoyos, el gran total de acciones de vivienda promovidos por el gobierno federal durante el periodo fue de 21.13 millones, con un promedio de 1.17 millones cada año (cuadro 1).

Como ya se mencionó, este esfuerzo habitacional se concentró en la producción de vivienda nueva para ser adquirida en propiedad a los desarrolladores privados por parte de los beneficiarios,[5] no existiendo otras opciones, más allá de la vivienda usada, cuya demanda creció conforme se apreciaron las limitaciones de las viviendas nuevas y de los conjuntos habitacionales en buena parte de las ciudades del país.

Las acciones de mejoramiento habitacional representaron más de cuatro de cada diez acciones de vivienda durante el periodo. Sin embargo, aunque se ha difundido en el discurso gubernamental que 73% de la oferta pública de financiamiento a la vivienda social, el hecho es que se otorgaron numerosos apoyos de bajo monto para mejoramiento de las viviendas. Igualmente, del total de las acciones federales de financiamiento habitacional, 52% correspondieron a subsidios a familias de bajo ingreso, pero sólo representaron 5% del monto total de los recursos destinados al financiamiento de vivienda (Centro EURE, 2013, p. 115).

Antes las evidencias de falta de apoyos para los grupos sociales de menor ingreso y con las presiones sociales y académicas canalizadas en el Consejo Nacional de Vivienda y en los medios de comunicación, el gobierno federal promovió, bajo el mismo modelo mercantil del resto de la política habitacional, la construcción de vivienda nueva (llamada vivienda económica), para atender las necesidades de los trabajadores formales con ingresos menores a tres salarios mínimos.

Esta estrategia se caracterizó por la producción "fordista" de pequeñas casas (32 m² que posteriormente se incrementó a 38 m²) para los trabajadores más pobres, en cantidades muy pequeñas con relación a la producción dominante de vivienda nueva orientada a los estratos medio y medio bajo y, al igual que ésta, carente de buena parte de los equipamientos sociales que requiere la población asentada.

Una reflexión que deriva de esta distribución de los recursos para vivienda para los diferentes grupos sociales, es que los trabajadores menos pobres de los pobres, han sido subsidiados por los de menor ingreso (uno a tres sala-

[5] Debe tomarse en cuenta que los beneficiarios, son trabajadores formales de empresas privadas y de oficinas gubernamentales que a lo largo de su vida laboral aportan una parte de su salario a los ONAVIS, entre los que destacan dos: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), sólo para el sector privado y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), sólo para empleados gubernamentales. Dichas aportaciones les dan derecho a acceder a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda o para mejorar la existente.

CUADRO 1
FINANCIAMIENTO FEDERAL DE VIVIENDA SOCIAL
2000-2017

PROGRAMA / SUBPROGRAMA	*2000-2005*		*2006-2011*		*2012-2017*		*TOTAL 2000-2017*[1]	
	Vivienda financiada	*%*	*Vivienda financiada*	*%*	*Vivienda financiada*	*%*	*Vivienda financiada*	*%*
VIVIENDA COMPLETA	2,771,574	68.93	5,163,813	54.22	4,131,368	54.46	12,066,755	57.1
Nueva	2,771,293	68.92	4,802,220	50.42	3,073,864	40.52	10,647,377	50.39
Usada	281	0.01	361,593	3.80	1,057,504	13.94	1,419,378	6.72
VIVIENDA INICIAL (pie de casa y autoconstrucción)	—	—	—	—	—	—	—	—
MEJORAMIENTO FÍSICO (ampliación/ rehabilitación)	1,178,828	29.32	4,290,936	45.05	3,268,478	43.08	8,738,242	41.35
OTROS	70,337	1.75	69,743	0.73	186,366	2.46	326,446	1.54
TOTAL	4,020,739	100	9,524,492	100	7,586,212	100	21,131,443	100
PROMEDIO ANUAL	670,123	—	1,587,415	—	1,264,369	—	1,173,969	—

NOTA:[1] las cifras del año 2017 son preliminares ya que corresponde al segundo trimestre.
FUENTE: CONAVI, 2017: *Reporte general de financiamientos*, disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes_bas.aspx>, consultado el 7 de agosto 2017.

rios mínimos), ya que no obstante que han aportado por años al instituto de vivienda que les corresponde, no existe oferta para ellos, ya que ésta se ha concentrado en los grupos de ingreso medio bajo y medio.

Los conjuntos de vivienda social: casos relevantes

Prácticamente la totalidad de vivienda social nueva, producida en México con los auspicios de la Política Nacional de Vivienda, corresponde al modelo de producción masiva —"fordista"— en conjuntos cerrados y ubicada en las periferias de las ciudades del país. Un acercamiento a casos concretos de proyectos habitacionales emanados de esta política, permite analizar sus enfoques y contrastarla con los conceptos de "vivienda adecuada" que en la teoría la han orientado.

El análisis a nivel local durante 2014-2015, de 36 conjuntos de vivienda social distribuidos en todo el país,[6] permite dimensionar los impactos de la política nacional, no sólo porque dichos conjuntos fueron seleccionados por el principal organismo nacional de vivienda (INFONAVIT) por representar las limitaciones más evidentes de esta política pública, sino porque fueron analizados con gran detalle desde tres dimensiones: habitabilidad de la vivienda; condiciones del conjunto habitacional y de su entorno urbano y; relaciones sociales dentro del conjunto de viviendas.

Como se aprecia en el mapa 1 y en el cuadro 2, los conjuntos analizados se localizan en 14 estados de la República y en 25 ciudades de diverso tamaño. Fueron construidos entre 2002 y 2010 y cuentan con condiciones muy diferentes en cuanto a la superficie total, el número de viviendas y el de habitantes; mientras que el mayor ocupa 500 hectáreas con 22 mil 621 viviendas, el más pequeño tiene cerca de 15 hectáreas y 1 322 viviendas.

La densidad promedio de estos conjuntos es de 115.74 hab/ha, muy por encima de la media nacional que es de 57 hab/ha; visto por viviendas, su densidad promedio es de 54.26 viv/ha (con extremos de hasta 88 viv/ha), mientras que la densidad promedio nacional en las ciudades es de 23 viv/ha, con extremos de 36 viv/ha en ciudades mayores a un millón de habitantes y de 19 viv/ha en ciudades de 50 mil a 100 mil habitantes (CIDOC, 2008, 2010).

Como se ha argumentado en este texto, una característica fundamental de los conjuntos de vivienda social en México es su localización con relación al centro urbano de mayor influencia; es decir, aquel que le provee de los

[6] Proyecto elaborado por Centro EURE SC bajo la coordinación de Alfonso Iracheta para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).

MAPA 1
LOCALIZACIÓN DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA EN EL PAÍS



FUENTE: Iracheta, 2015.

servicios sociales fundamentales para el desarrollo comunitario y personal (educación superior, salud especializada, cultura, servicios terciarios, entre otros). Las distancias de los conjuntos de vivienda son muy variadas y van de 1.4 hasta casi 45 km (gráfica 1).

Destaca que en la medición de los conjuntos de vivienda (Iracheta, 2015), más de 38% de los habitantes requería de 1 hora o más para trasladarse del hogar al trabajo y, en promedio, destinan 18.7% de su ingreso mensual personal a transportarse fuera del conjunto habitacional. Si bien, se podría asumir que este parámetro se ubica dentro del máximo considerado por el Banco Mundial de 30% del ingreso personal dedicado mensualmente al transporte (Carruthers, Dick y Saukar, 2005), si se agrega el costo del resto de los miembros del hogar, considerando el promedio de tres miembros/hogar en los conjuntos de vivienda analizados (3.9 es el promedio nacional), esta proporción llegaría a triplicarse representando más de la mitad del ingreso del núcleo familiar.

Si a esto se añade el muy limitado acceso de las viviendas a internet y a computadoras, del orden de 40% del total de viviendas (Iracheta, 2015), el problema de conectividad física y virtual se convierte en una barrera para el desarrollo personal y comunitario.

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS DIMENSIONALES DE LOS 36 CONJUNTOS HABITACIONALES

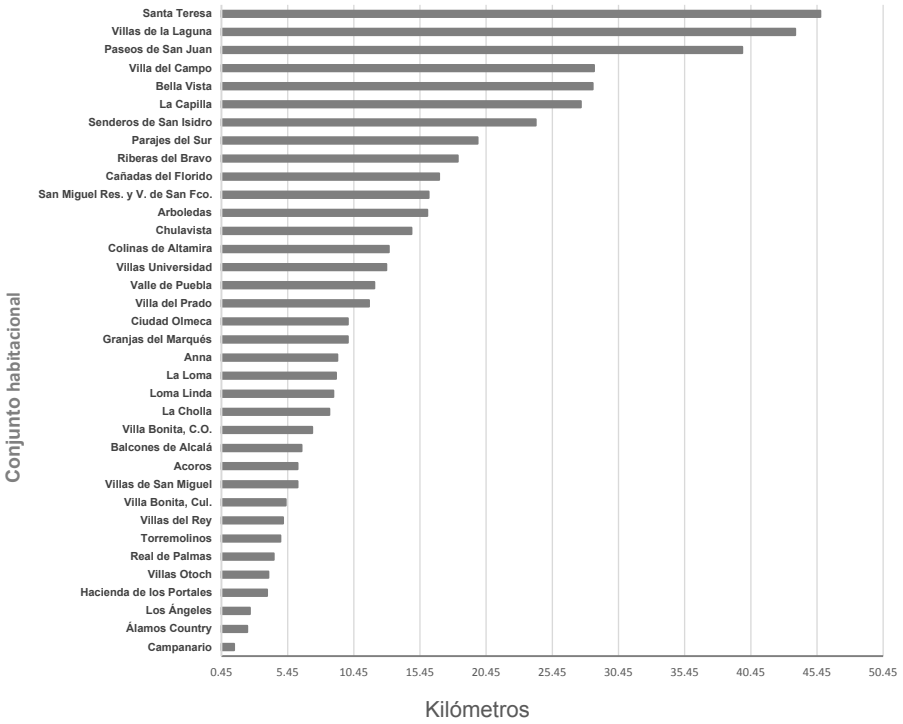
Ciudad	*Conjunto habitacional*	*No. de Habs.*	*No. de Viviendas*	*Densidad habitacional (viv/ha.)*	*Superficie en Ha.*	*Año de construcción*
Mexicali	Valle de Puebla	26,111	10,601	37.50	282.67	2003 - 2007
Mexicali	Hacienda de los Portales	13,638	6,452	28.90	223.25	2005
Tijuana	Villa del Prado	30,529	14,197	68.14	208.35	2006
Tijuana	Villa del Campo	13,906	9,972	54.29	183.67	2005
Tijuana	Cañadas del Florido	20,798	6,919	77.75	88.99	2002
Ciudad Juárez	Riberas del Bravo	33,205	13,739	35.62	385.68	2002- 2005
Ciudad Juárez	Senderos de San Isidro	11,560	5,570	35.13	158.55	2008
Ciudad Juárez	Parajes del Sur	23,307	8,179	41.35	197.78	2003 - 2004
Ciudad Acuña	Acoros	4,688	1,599	37.93	42.16	2003
Saltillo	Loma Linda	5,642	2,459	49.17	50.01	2002
Torreón	Anna	5,044	2,078	46.28	44.90	2005
Torreón	Villas Universidad	4,756	2,377	82.51	28.81	2005
Gómez Palacio	Torremolinos	3,626	1,812	53.66	33.77	2009
Zumpango	Villas de la Laguna	4,024	5,146	43.16	119.22	2007
Zumpango	Paseos de San Juan	10,050	9,450	77.93	121.27	2005
Huehuetoca	Santa Teresa	35,835	22,621	45.16	500.90	2003
Acapulco	Granjas del Marquez	11,846	6,096	82.81	73.61	2004
Ixtlahuacan de los Membrillos	La Capilla	1,006	1,322	90.05	14.68	2007 - 2008

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Ciudad	*Conjunto habitacional*	*No. de Habs.*	*No. de Viviendas*	*Densidad habitacional (viv/ha.)*	*Superficie en Ha.*	*Año de construcción*
Tlajomulco de Zuñiga	Chulavista	32,512	14,830	92.69	160.00	2006
Cadereyta	Bella Vista	4,188	2,764	50.31	54.94	2006
General Escobedo	San Miguel Residencial	10,165	4,841	50.07	96.68	2007
General Escobedo	Villas de San Francisco	10,793	4,851	55.25	87.79	2007
General Zuazua	Real de Palmas	34,636	13,568	50.16	270.49	2004
Querétaro	La Loma	12,758	4,699	70.04	67.09	2005
Benito Juárez	Villas Otoch	19,997	6,562	58.41	112.34	2004
Los Mochis	Álamos Country	7,925	3,081	38.13	80.80	
Culiacán	Villa Bonita	13,860	5,394	61.88	87.17	2002
Ciudad Obregón	Villas del Rey	3,265	1,462	48.73	30.00	2004
Ciudad Obregón	Los Ángeles	3,621	1,499	52.27	28.68	2007
Ciudad Obregón	Campanario	5,781	2,258	43.62	51.76	2002 - 2005
Ciudad Obregón	Villa Bonita	12,120	3,885	26.28	148.00	2008
Hermosillo	La Cholla	5,480	2,325	52.20	44.54	2008
Altamira	Arboledas	10,196	4,623	48.53	95.27	2003
Altamira	Colinas de Altamira	3,995	1,897	84.27	22.51	2007
Nuevo Laredo	Villas de San Miguel	12,265	4,709	18.20	258.79	2000
Reynosa	Balcones de Alcalá	25,312	9,415	38.44	244.90	2003
Coatzacoalcos	Ciudad Olmeca	12,061	5,435	42.13	131.64	2002 - 2004

FUENTE: Iracheta, 2015.

GRÁFICA 1
DISTANCIA DEL CONJUNTO HABITACIONAL AL CENTRO URBANO
O METROPOLITANO DE MAYOR INFLUENCIA



FUENTE: Iracheta, 2015.

Dado que buena parte de estos conjuntos de vivienda social se han ubicado en lugares poco urbanizados y lejanos de los centros urbanos, resalta que varios han concentrado más población que la cabecera del municipio donde se ubican, provocando serios problemas socioculturales y de administración pública municipal, ya que en plazos muy breves (no mayores a diez años) duplican o más a la población preexistente.

Este problema se agrava por la configuración físicoespacial de los conjuntos, que no responde a una norma o a un patrón formal predefinido, sino que simplemente se adaptan los proyectos de distribución de las viviendas a la forma del predio o predios adquiridos por el desarrollador por más caprichosa que esta sea, evidenciando en muchos casos estructuras físicas amorfas, poco funcionales y agresivas al paisaje circundante (mapas de los 36 conjuntos).

Al ubicarse fuera del tejido urbano como islas en medio del campo, requieren de esfuerzos de inversión extraordinarios y desproporcionados por parte

de la autoridad municipal, para allegarles las infraestructuras, equipamientos y servicios municipales que require la población asentada, ya que una vez concluida la fase de venta/entrega de las viviendas por la empresa desarrolladora, el conjunto de viviendas se entrega al ayuntamiento correspondiente que asume la responsabilidad de atender sus necesidades de servicios públicos.

Buena parte de estos problemas y limitaciones deberán finalmente ser atendidas por las autoridades municipales o por los propios colonos, ya que la mayoría de estos conjuntos se organizaron bajo la figura de condominio.

Aparentemente, en diversos estados de la República se exigen fianzas a los desarrolladores; sin embargo, opiniones vertidas por periodistas que analizan estos fenómenos y entrevistas personales con funcionarios responsables de estos procesos, permiten asumir que dichas fianzas no se aplican para resarcir carencias en los conjuntos de viviendas como las mencionadas.

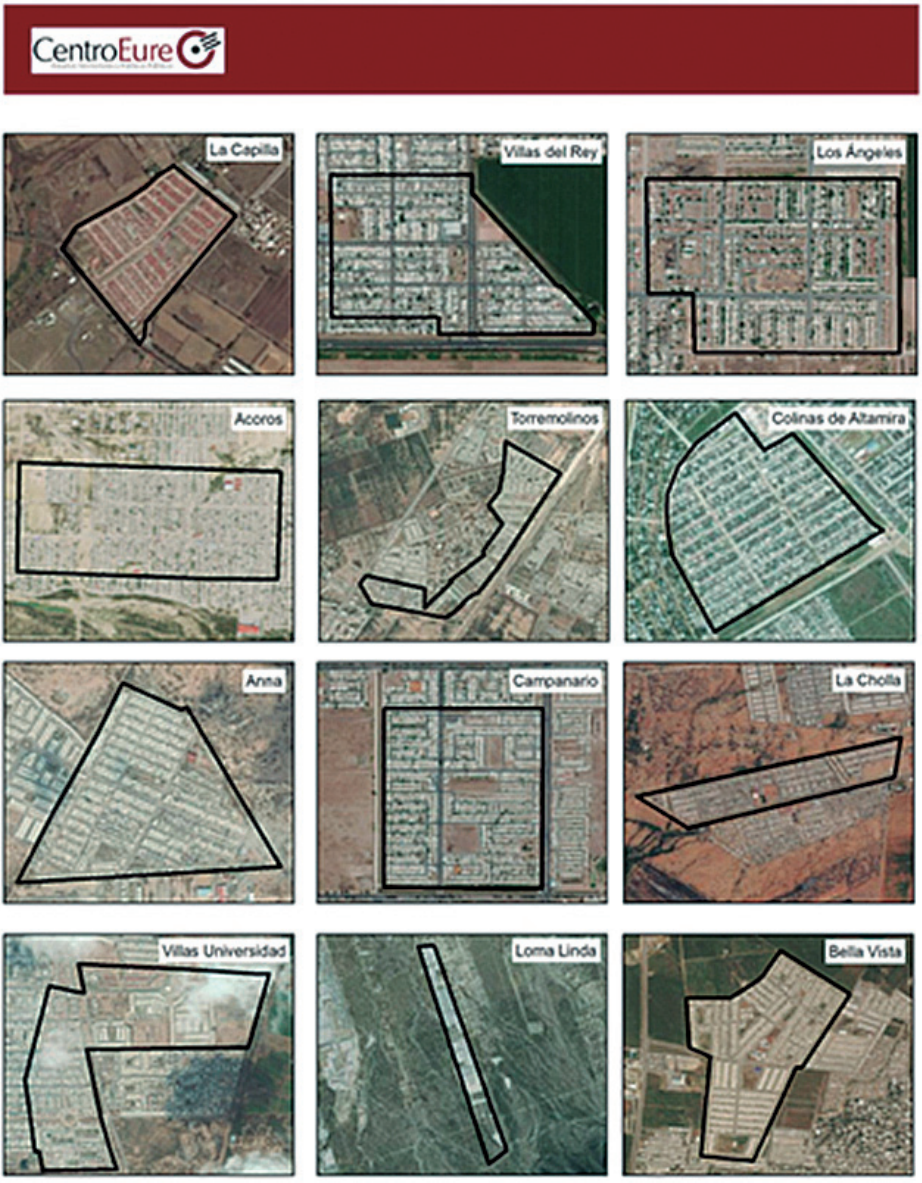
Esta localización aislada provoca además acciones especulativas en los predios vecinos a los conjuntos habitacionales, al crecer las expectativas de propietarios y poseedores de tierra de vender a altos precios sus terrenos o desarrollar proyectos urbanos, todo lo cual provoca una tendencia al abandono de los usos del suelo vigentes (agricultura, bosque, manglar, selva, etcétera).

El Índice de Deterioro Habitacional (INDH), desarrollado por Centro EURE para INFONAVIT, permitió medir tres dimensiones en cada uno de los 36 conjuntos de vivienda social: I) Habitabilidad de la vivienda; II) Condiciones del conjunto y su entorno urbano, y III) Relaciones sociales (al interior de cada conjunto). Al conformarse por 14 indicadores compuestos[7] y 51 sencillos, fue posible precisar en cada caso los problemas y recomendar las soluciones.

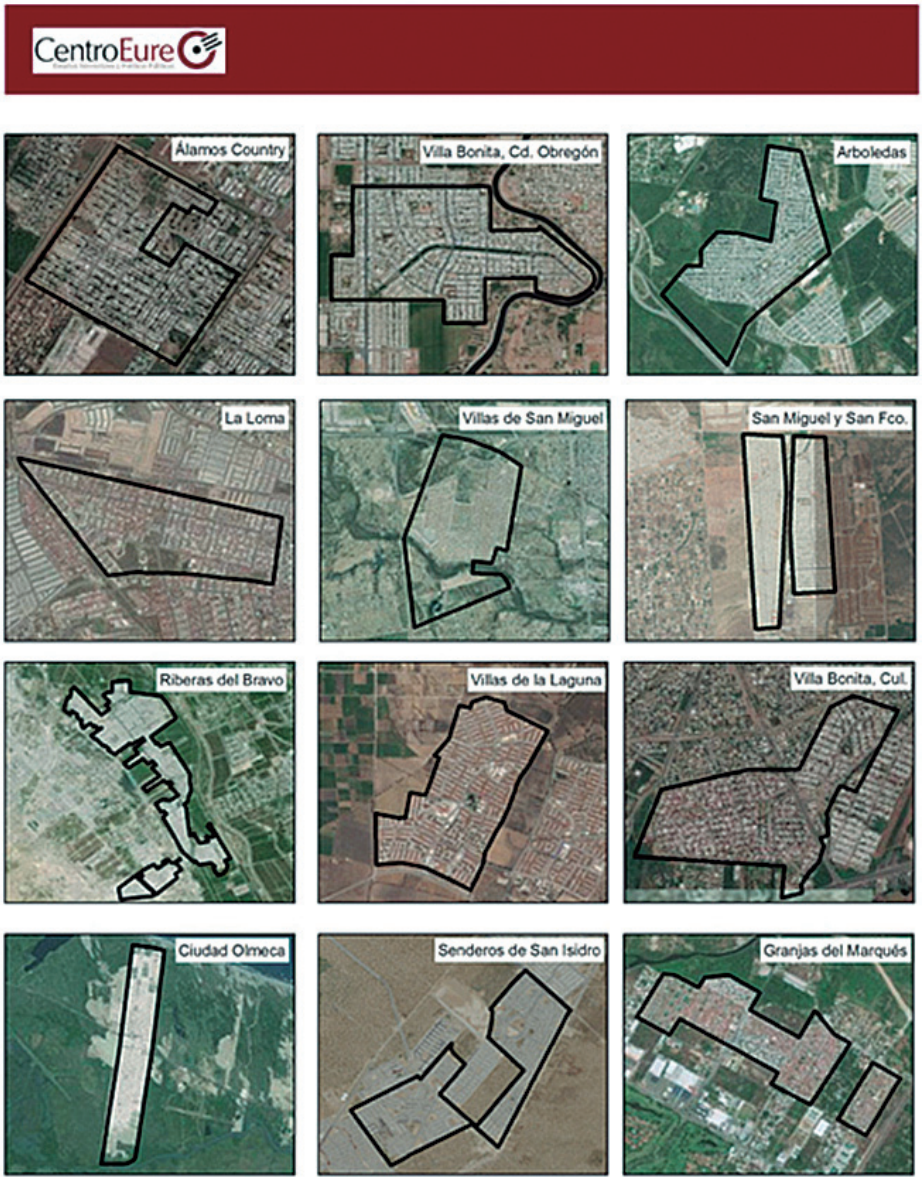
De la medición se destacan algunas conclusions relevantes. La primera es que los indicadores compuestos con medición más baja son en la *Dimensión I: Habitabilidad de la vivienda*, "satisfacción de los habitantes al interior

[7] En la Dimensión I: Habitabilidad de la vivienda se incluyeron cuatro indicadores compuestos: *a)* Espacios y usos de la vivienda; *b)* Deterioro físico de la vivienda; *c)* Disponibilidad de equipamiento y servicios básicos, y *d)* Satisfacción de los habitantes al interior de la vivienda. En la Dimensión II: Condiciones del conjunto habitacional y su entorno urbano, se incluyeron seis indicadores compuestos: *a*) Infraestructura y equipamiento dentro del conjunto; *b*) Infraestructura que rodea al conjunto; *c*) Accesibilidad a las actividades de desarrollo; *d*) Accesibilidad del transporte público; *e*) Conectividad vial; *f*) Satisfacción social en el entorno del conjunto. Finalmente, en la Dimensión III: Relaciones sociales, se incluyeron 4 indicadores compuestos: *a*) Tendencia de abandono de vivienda; *b*) Convivencia comunitaria; *c*) Seguridad pública en el conjunto habitacional, y *d*) Imagen del conjunto habitacional.

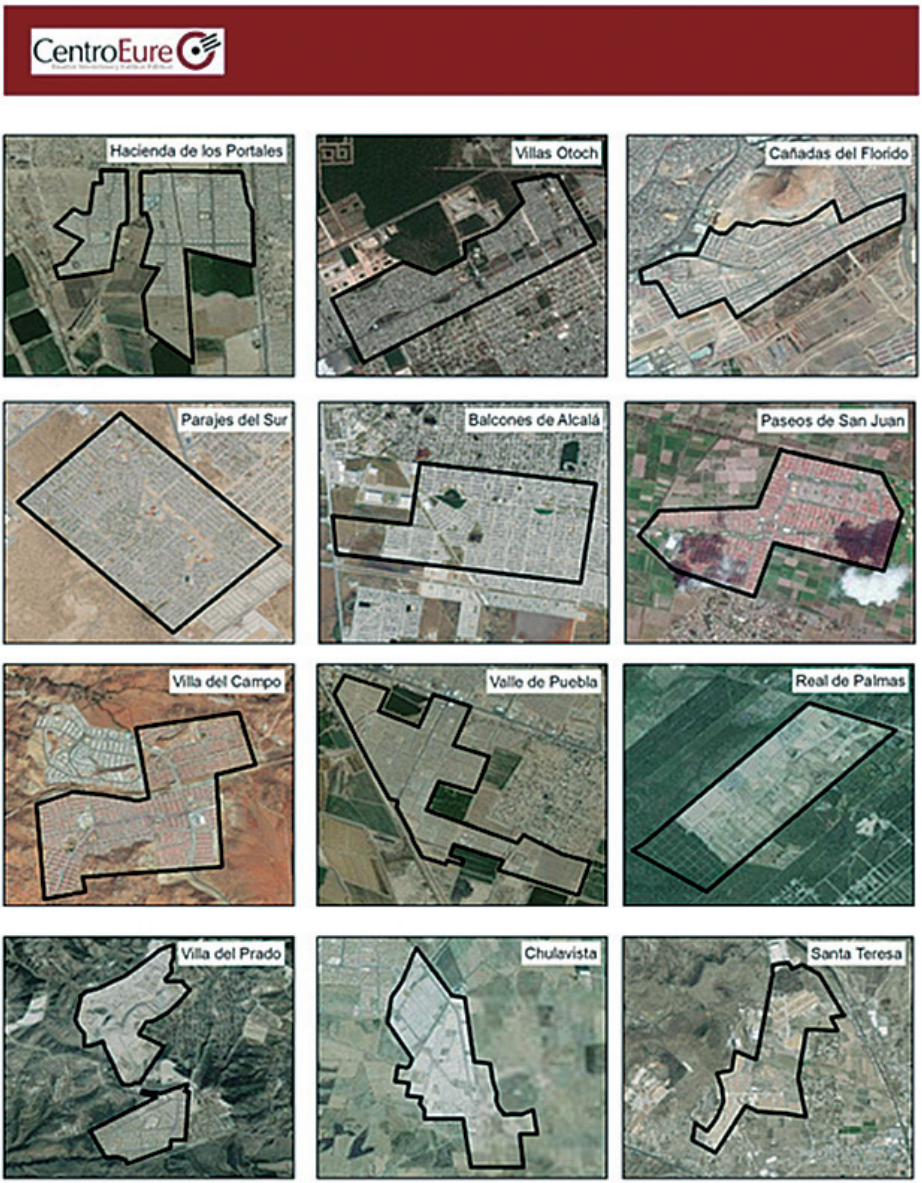
MAPAS 2 AL 36
CONFIGURACIÓN ESPACIAL DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA



MAPAS 2 AL 36 (CONTINUACIÓN)



MAPAS 2 AL 36 (CONTINUACIÓN)



FUENTE: Iracheta, 2015.

de la vivienda" y "espacios y usos de la vivienda". Las razones de esta baja valoración son diversas, pero destaca —por una parte— el espacio reducido de la vivienda que no permite cubrir todas las actividades del núcleo familiar en su interior, trasladando algunas al exterior afectando la imagen urbana del conjunto y de las casas de manera severa y —por la otra— la limitada privacidad de las personas dentro de sus viviendas por su bajo aislamiento acústico.

En la *Dimensión II: Condiciones del conjunto y de su entorno urbano*, los indicadores peor valorados son la "accesibilidad del transporte público"; "satisfacción social en el entorno del conjunto" y "accesibilidad a las actividades de desarrollo". Esta valoración deriva directamente del aislamiento de buena parte de los conjuntos de vivienda en relación con las áreas urbanas, ya que carecen de oferta de empleo en la cercanía del conjunto, y en su interior es prácticamente inexistente en la mayoría de los conjuntos analizados. Dentro de cada conjunto se presentan limitaciones en cuanto a la existencia, cobertura o calidad de las infraestructuras y los equipamientos sociales.

Destaca que si bien se cuenta con alumbrado público, banquetas y pavimento en las calles, en casi todos los desarrollos se aprecian problemas por cobertura incompleta, mala calidad de los materiales, limitada operación de los servicios, destacando que en ningún conjunto estas infraestructuras operan al 100 por ciento.

Con los equipamientos sociales los problemas son más graves, destacando la falta de servicios de educación media superior y superior, salud, cultura, centros comunitarios y mercados públicos, y particularmente las limitaciones de los espacios públicos recreativos y de convivencia social (áreas verdes, parques, jardines, juegos infantiles), que se caracterizan por su descuido y deterioro y falta de equipamiento y mobiliario urbano, por lo que son muy poco utilizados, exigiendo a los colonos satisfacer estas necesidades fuera del conjunto habitacional.

Finalmente, en la *Dimensión III: Relaciones sociales*, el indicador compuesto peor valorado es la "convivencia comunitaria", siendo éste el indicador compuesto más bajo de todo el INDH y el que mejor evidencia la falta de sentido social que ha tenido la Política Nacional de Vivienda en México. Cuando el propósito predominante de cada desarrollo habitacional es otorgar créditos hipotecarios, construir casas y hacer un buen negocio inmobiliario, los objetivos sociales tienden a perderse.

Los beneficiarios de las viviendas son apenas clientes individuales, sin ninguna responsabilidad clara para su comunidad y sin que existan esfuerzos por construir organizaciones comunitarias para el mantenimiento de las infraestructuras y para promover la cohesion social (64% de los habitantes no

participa del mantenimiento de los espacios públicos y más de 60% los usa muy poco o no los usa); esto se agrava por el origen multiterritorial de los habitantes y por la imposibilidad de desarrollar vida social dentro del conjunto como consecuencia de las carencias que enfrentan.

El resto de los indicadores compuestos de las tres dimensiones se ubica en una valoración media baja y media, teniendo algunos valoraciones relativamente altas como es la "conectividad vial"; "infraestructura que rodea al conjunto", y "tendencias de abandono de vivienda". Mientras que el primero se refiere a la existencia de vías para llegar y salir de los conjuntos, el segundo indicador se refiere a la oferta de servicios que se tienen que obtener fuera de los conjuntos en el entorno inmediato o en los centros urbanos más cercanos; no obstante las limitaciones de los conjuntos de vivienda social, destaca que no sea más alta la intención de abandonar la vivienda, ya que 33.9% de los habitantes considera mudarse de la vivienda que habita y 35.4% ha declarado la intención de cambiarse de conjunto habitacional. Siendo estos espacios de reciente construcción y ocupación, podría suponerse que es muy pronto para que más de un tercio de sus habitantes piense en mudarse.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que la población que habita estos conjuntos de vivienda social, en general proviene de condiciones malas (peores) de habitabilidad y, por su ingreso y condición social, sus exigencias son muy limitadas; esto se confirma cuando se declara que el mayor valor de su vivienda es la oportunidad de "tener casa propia", aunque esta no cumpla con sus expectativas, especialmente de superficie de la vivienda y localización del conjuntos habitacional.

En todo caso, el INDH confirma los argumentos que los estudios académicos y las evaluaciones realizadas sobre los proyectos de vivienda social han desarrollado sobre la Política Nacional de Vivienda de México desde el año 2000, argumentos que se sintetizan en el acápite siguiente.

Las limitaciones de la política habitacional

El modelo de producción de vivienda social nueva en México, promovido y gestionado a partir de la Política Nacional de Vivienda, se ha caracterizado, desde el año 2000 particularmente, por un conjunto de grandes procesos:

El *primero* se refiere al papel del gobierno federal como facilitador para que los promotores privados construyan las viviendas .En este proceso el gobierno se retiró, en la práctica, del control y orientación del proceso y ofreció todas las condiciones al desarrollador, quien concentra prácticamente las decisiones relevantes de la producción y distribución de las viviendas

sociales, sin la participación u opinión del usuario final. Este modelo contrasta con la normatividad que operó en el principal organismo nacional de vivienda (INFONAVIT) hasta la década de 1990, en la que los créditos para vivienda se otorgaban por sorteo a los derechohabientes más necesitados y se cuidaba más la localización intraurbana de los conjuntos contribuyendo a "hacer ciudad".

Una causa de este alejamiento del Estado mexicano para conducir las políticas de vivienda, se ubica, por un lado, el retiro progresivo de la gestión y conducción del desarrollo urbano, que se materializó por la separación formal de las políticas de dicho desarrollo de las habitacionales a partir del año 2000, y por otorgar a los municipios el control y la administración de los usos del suelo y las autorizaciones de conjuntos, fraccionamientos y construcciones habitacionales, sin crearles o apoyarlos para que construyeran las condiciones institucionales y técnicas para la planeación y gestión del desarrollo urbano y la vivienda, no obstante ser el eslabón más débil y propenso a la corrupción y a las presiones de los desarrolladores e inversionistas.

En muchos casos, se ha llegado al extremo de que son los empresarios quienes elaboran los planes de desarrollo urbano de los municipios, a fin de justificar el cambio de uso del suelo vigente al habitacional requerido para sus proyectos de vivienda. Este proceso se ha generalizado en las ciudades mexicanas y se caracteriza por la tendencia de los desarrolladores a solicitar cambios de uso del suelo a los gobiernos locales, generalmente de suelo rústico (agropecuario, forestal, de preservación ecológica) a urbano (habitacional), habiendo previamente adquirido los desarrolladores el predio —parcelas ejidales o pequeñas propiedades rurales—, aunque no están consideradas con uso urbano en los planes correspondientes. Así, adquieren predios a muy bajo costo, logran el cambio de uso del suelo —en muchos casos a través de actos directos de corrupción— y obtienen una ganancia extraordinaria cuando venden las viviendas.

Desde la óptica de los desarrolladores privados de vivienda social, el argumento central para adquirir suelo barato y lejano a los centros urbanos ha sido que el precio de la tierra rústica y sin uso del suelo urbano, es el que soporta un proyecto de vivienda social apoyado por la política nacional de vivienda a través de los organismos nacionales de vivienda.

Este argumento es muy relativo porque, por una parte, el precio máximo que pueden pagar los desarrolladores por un terreno se determina por la estructura financiera de los proyectos habitacionales, existiendo un margen pequeño de negociación "hacia arriba" de los precios por parte de los propietarios o poseedores (ejidatarios).

Por otra parte, existen instrumentos de suelo y estrategias de desarrollo urbano y habitacional que permitirían acceder a suelo mejor localizado para

vivienda social, favoreciendo a los compradores de estas viviendas. La realidad de estas estrategias de búsqueda de terrenos alejados de las ciudades, es que han permitido incrementar la ganancia en cada desarrollo, capturando los desarrolladores la plusvalía sin compartirla con los gobiernos locales, por las deficiencias en la fiscalización inmobiliaria, y menos con los compradores de las viviendas. El resultado ha sido la proliferación de conjuntos de vivienda dispersos y no integrados al tejido urbano.

Íntimamente asociado al anterior, el *segundo* proceso corresponde a que esta política nacional se centró, particularmente desde el año 2000, en la cesión a los mercados (inmobiliario, financiero y de la construcción), de las decisiones principales de casi todos los eslabones de la cadena de planeación y producción habitacional.

Esto ha llevado al dominio absoluto de un modelo de producción habitacional que se caracteriza por ser mercantil, individualizado y con vivienda social producida masivamente por el sector privado con fines exclusivamente lucrativos, en una escala de producción que va de unas cuantas viviendas a conjuntos con más de 25 mil casas (Iracheta, 2015).

Esto se evidencia al concentrar el promotor privado la adquisición del suelo y la gestión de licencias y permisos, la elaboración del proyecto, la obtención del financiamiento para la construcción, la construcción misma, la promoción y la venta; es decir, prácticamente toda la cadena de producción, circulación y venta de las viviendas. Este proceso se acompañó de la profundización en la mercantilización de la vivienda social, permitiendo la bursatilización de la cartera hipotecaria a tasas de mercado y con cargo a sus adquirentes (Centro EURE, 2013, pp. 133-137).

Una de las consecuencias más relevantes, es que se ha provocado también que sea la oferta de vivienda social nueva la que determine a la demanda, ya que los millones de trabajadores con derecho a recibir un crédito hipotecario por parte del organismo al que están afiliados o por ser beneficiarios de alguna institución pública de ahorro (crédito o subsidio) dependen de la oferta generada por las empresas "desarrolladoras", sin participar en las decisiones sobre la ubicación y el diseño de las viviendas o sobre las condiciones del crédito hipotecario (Centro EURE, 2013, p. 110). Este segmento de trabajadores con prestaciones sociales representa del orden de 35% del total de la demanda de vivienda social, mientras que el 65% restante, que carece de prestaciones sociales, ha tenido que resolver su necesidad habitacional por la vía del hacinamiento o de los asentamientos humanos informales, irregulares o ilegales (Centro EURE, 2013, p. 110).

El *tercer* proceso deriva de la apertura constitucional para la privatización de la tierra agraria, lo que se formalizó en la reforma a la Constitución nacional de 1992, permitiendo el tránsito de la propiedad inmobiliaria social

de ejidos y comunidades a la propiedad privada, a favor de particulares y de empresas privadas, a muy bajo costo y con una mínima intervención del gobierno federal, permitiendo que las plusvalías tiendan a beneficiar principalmente a los actores privados inmobiliarios.

El *cuarto* proceso se refiere a la separación institucional de las políticas de vivienda y las de desarrollo urbano y ordenamiento ambiental; al priorizarse las acciones habitacionales por encima del cumplimiento de los programas de desarrollo urbano, se provocó un evidente *laisse faire* en la localización de las viviendas al margen de la normatividad urbana y ambiental.

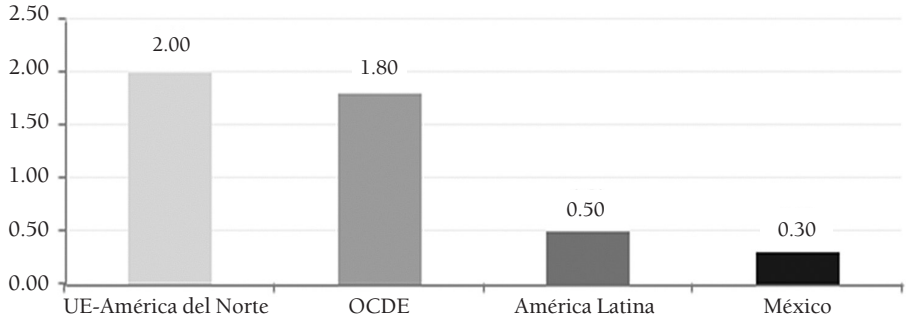
Esta separación artificial de la política de vivienda de las demás funciones de las ciudades —como los transportes— y sobre todo de la política de desarrollo urbano, con el propósito de "hacer política habitacional" y no detener el "tren de la vivienda", ha probado ser un grave error, al provocar profundos impactos negativos que ya están pagando los habitantes de las ciudades y metrópolis del país en términos sociales, económicos, espaciales y ambientales.

Destaca que buena parte de los conjuntos de vivienda social producidos, particularmente desde el año 2000, se localicen en las periferias urbanas a distancias del centro urbano más cercano que promedian a nivel nacional entre nueve y 14 kilómetros (Eibenschutz y Goya, 2009). Esta localización lejana, ha afectado severamente la calidad de vida de los "beneficiarios" de tales políticas, por el impacto en el ingreso familiar de dos costos irreductibles: el pago de la hipoteca por la vivienda —que puede llegar hasta 30 años—, y el costo diario de transporte de los miembros de la familia de la vivienda al trabajo y las otras funciones urbanas, que tiende a rebasar un tercio del ingreso del núcleo familiar, obligando a muchas familias a abandonar sus viviendas, como ya se argumentó.

Por su localización, los conjuntos de viviendas en la mayor parte de las ciudades mexicanas han presionado las finanzas locales de manera desproporcionada, las razones son varias:

- En *primer lugar*, no existe correlación entre los costos que tiene que asumir la autoridad municipal para mantener estos espacios habitacionales, con las aportaciones que hacen los desarrolladores y posteriormente los habitantes a la hacienda municipal por la vía de impuestos territoriales, lo que se evidencia por la muy baja recaudación del impuesto predial que ha caracterizado a México con relación al resto de los países de América del Norte, la OCDE y Latinoamérica, como se aprecia en la gráfica 2; en consecuencia, carecen los municipios de capacidad financiera para atender las necesidades de estos conjuntos.

GRÁFICA 2
INGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL, 2011
(% DEL PIB)



FUENTE: SHCP-BANOBRAS (2013, p. 5).

- En *segundo lugar*, la creciente distancia de los centros urbanos a la que se encuentran las viviendas sociales, encarece todo tipo de servicios públicos, agudizando las limitaciones financieras municipales para atenderlos.
- *Finalmente*, estos conjuntos de viviendas carecen de oferta de empleo y sobre todo de los equipamientos sociales que proporcionalmente toda ciudad debe tener, impactando el presupuesto de las familias.

El *quinto* proceso corresponde a los impactos ambientales de estas políticas por el consumo irracional de energéticos "sucios" y por la contaminación que generan los vehículos que comunican a la población de conjuntos alejados con los centros de población y por la ocupación extensiva de tierras que podrían destinarse a usos agropecuarios, forestales y de preservación ambiental. No se debe olvidar que ONU-Hábitat ha evidenciado el gran impacto de las ciudades en la emisión de GEI y, por ello, en el cambio climático.

El *sexto* se refiere a que esta estrategia ha contribuido a la especulación con la tierra periférica de las ciudades, al ampliar las fronteras de la urbanización y dejar grandes espacios intersticiales entre los conjuntos de vivienda y los centros de población. Estos problemas de desorden urbano e insustentabilidad podrían ser atendidos, ya que el artículo 73 de la Ley de Vivienda, establece un conjunto de lineamientos cruciales para el adecuado desempeño urbanístico de la vivienda, que es financiada por los ONAVIS. Sin embargo, por presiones de las empresas desarrolladoras de vivienda, dichos lineamientos que debieron entrar en vigor en 2010, no han sido aprobados ni publicados.

El *séptimo* proceso plantea una paradoja, ya que si bien se han producido cerca de 11 millones de nuevas viviendas sociales en el país, entre el año 2000 y 2017, esta estrategia también ha contribuido al incremento de viviendas desocupadas. En este contexto, resulta paradójico que mientras el país sufre un rezago habitacional que rebasa los nueve millones de viviendas (afectando a alrededor de 36 millones de personas), se incremente de forma sustancial el número de las deshabitadas; en 2005 el porcentaje de vivienda deshabitada correspondía a 4.3% del parque habitacional nacional equivalente a 30.4 millones de viviendas y para 2010 se elevó a 13.8%, casi cinco millones de unidades (cuadro 3).

CUADRO 3
VIVIENDAS DESHABITADAS
POR NIVEL DE INGRESO FAMILIAR, 2010

Concepto	*De 0 a 3 VSMM*	*De 3 a 6 VSMM*	*Más de 6 VSMM*	*Total*
Absoluto	2 090 287	1 738 052	1 192 661	5 021 000
Relativo	41.60%	34.60%	23.80%	100.00%

FUENTE: CIDOC/SHF (2011): Estado actual de la vivienda en México. Con base al Censo General de Población, 2010, en Centro EURE, 2013, p. 109.

El *octavo y último* proceso es que a este problema se debe añadir el incremento de viviendas precarias e informales en las ciudades, que se han estimado en aproximadamente 90 mil por año y que se caracterizan por la incertidumbre de sus ocupantes en la tenencia del suelo, por la carencia de casi todos los servicios y los equipamientos sociales básicos, e incluso, por su ubicación en zonas de riesgo y de protección ambiental (Centro EURE, 2013, p. 123).

Lamentablemente, los datos sobre el número y localización de las viviendas informales/irregulares/ilegales son muy parciales, limitados y locales, ya que el gobierno federal y los estatales no han tenido interés en hacer las investigaciones requeridas. Han sido, principalmente, esfuerzos académicos y de organizaciones sociales, los que han permitido acercarse a algunos datos. Lo que resalta es que en muchos planes de desarrollo urbano de ciudades y metropolis este tipo de asentamientos sigue creciendo; y también que no existe en ninguno de los tres ámbitos del gobierno mexicano, ninguna oferta de lotes habitacionales bien localizados en las ciudades y con acceso a los servicios básicos para las familias de menor ingreso que no tienen acceso a los fondos y programas habitacionales reseñados.

La necesidad de otras estrategias: la producción social de vivienda

Es claro que la matriz de producción habitacional en México debe transformarse hacia otras políticas, entre las que destacan: la necesidad de diversificar la oferta de vivienda y no sólo nueva; ofrecer muchas más soluciones de mejoramiento habitacional; emprender estrategias de oferta masiva de lotes bien localizados para vivienda de los grupos de menor ingreso, asociados a recursos y apoyos a la producción social y a la autoproducción de vivienda.

El enfoque debe ser hacia la conversión de las ciudades fracturadas, dispersas e insustentables, en espacios habitables para todos los ciudadanos, atendiendo a grupos específicos de la sociedad como son los adultos mayores, los discapacitados, las mujeres y los jóvenes que no cuentan con historial crediticio, ni tienen capacidad de ahorro suficiente para aportar el pago inicial y los gastos asociados a la adquisición de una vivienda (Centro EURE, 2013, pp. 118-120).

En este contexto, la producción social de vivienda (PSV) es la estrategia más relevante para avanzar en una transformación de la vivienda urbana, al representar la única alternativa de solución habitacional para más de la mitad de la población del país[8] (Centro EURE, 2013, p. 122).

Así como existen otras opciones a la economía capitalista neoliberal (como la economía social y solidaria, la del cuidado, la colaborativa o la de crecimiento selectivo y descrecimiento), la fórmula que han aplicado los grupos sociales de menor ingreso que han sido excluidos de las políticas mercantiles de vivienda, ha sido la producción social y la autoproducción con ayuda mutua y con el apoyo comunitario y familiar, teniendo como ejemplo más desarrollado la experiencia de Uruguay (Franco y Raffo, 2014); además de generar una solución material a la necesidad de vivienda, aunque precaria y producida a lo largo de varios años, la PSV es un vehículo de construcción del tejido social y de pertenencia comunitaria que no se observa en los conjuntos masivos de vivienda generados por las políticas habitacionales del Estado mexicano.

> En otras palabras, la forma de construcción de la vivienda en los asentamientos populares, formales e informales, corresponde exclusivamente a la producción social, en su modalidad de autoproducción individual autofinanciada, ya que su condición de informalidad/ilegalidad no permite que operen me-

[8] El artículo 85 de la Ley de Vivienda (2006) establece: "El gobierno federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento".

> canismos formales de financiamiento. Por esta condición de precariedad e inclusive de informalidad, carecen de infraestructura y servicios básicos y el proceso constructivo es necesariamente progresivo, lo que permite que poco a poco se consolide la vivienda y la colonia o barrio donde se ubica (Centro EURE, 2013, p. 125).

No obstante lo anterior, a partir de la década de 1990, las acciones habitacionales que realizaban los ONAVIS, particularmente el INFONAVIT, se fueron perdiendo para dar paso a procesos "facilitadores" y de apoyo gubernamental a las empresas privadas constructoras de conjuntos de vivienda.

Así se conformó el llamado "tren de la vivienda", que por una parte, permitió dinamizar de manera extraordinaria el mercado de vivienda social y modernizar a los ONAVIS, pero por la otra, el Estado adoptó como instrumentos centrales de esta política, la producción masiva, industrial y mercantil para producir vivienda para los menos pobres de los pobres, dejando a la gran mayoría sin apoyo alguno para construir sus viviendas y creando un grave problema de ordenamiento urbano.

No obstante las limitaciones que se observan en el sistema normativo del desarrollo urbano y de la vivienda en la mayor parte de las entidades federativas del país, es necesario avanzar en la elaboración de lineamientos, normas, criterios y todo tipo de elementos, que permitan garantizar en la legislación, que cada vivienda y cada conjunto habitacional ofrezcan calidad de vida a sus residentes y aporten al ordenamiento y al desarrollo armónico y sustentable de las ciudades donde se ubican.

En el mismo sentido, resulta de alta importancia para superar las limitaciones de la Política Nacional de Vivienda, crear las condiciones para ampliar el conocimiento sobre el fenómeno habitacional y sus relaciones con el desarrollo urbano y socioeconómico de los "beneficiarios" de esta política.

También es central la creación de un Sistema Nacional de Información y Documentación de la Vivienda Social, en el que se concentre de manera ordenada, sistemática y actualizada toda la información y la documentación relativa a los conjuntos que han emanado de dicha política, ya que no existe ninguna fuente que los integre, haciendo extremadamente difícil un análisis general de las políticas y las acciones institucionales en esta materia.

Algunas ideas para no concluir

México tiene una importante historia en materia de producción de vivienda asistida por el Estado con un marco legal y administrativo robusto con más

de cuatro décadas de experiencia. El modelo se transformó profundamente a partir de la década de 1990 y más enfáticamente a partir de 2000, al ceder el Estado las decisiones de buena parte de la cadena de valor de la vivienda social a los mercados financiero, inmobiliario-desarrollador y de la construcción, convirtiéndose los entes gubernamentales y mixtos (ONAVIS y OREVIS) en facilitadores y financiadores de créditos hipotecarios para los adquirientes de vivienda.

El modelo de producción se orientó y consolidó en una política de construcción de vivienda completa, destacando la nueva para los trabajadores asalariados formales que sólo representan aproximadamente un tercio de la demanda general de vivienda social. En contraste, apenas se han iniciado acciones para atender el rezago, los impactos del cambio demográfico, la persistencia de la desigualdad y la pobreza y la tendencia a la concentración de la población en ciudades y metropolis, estando pendiente la oferta de lotes para vivienda para los hogares más pobres de las ciudades.

Por ello, no existen en las ciudades mexicanas estrategias públicas para contar con reserva territorial y para desarrollar proyectos de lotes habitacionales bien localizados y con acceso a servicios básicos. Las necesidades de vivienda rural se encuentran prácticamente desatendidas, aunque para 2030 la población rural oscilará en los 30 millones de habitantes (24% del total nacional) y casi toda será pobre.

Por su parte, los gobiernos estatales y sus organismos de vivienda (OREVIS), han mostrado un claro desinterés por la vivienda social al canalizar menos de 1% del monto que destina anualmente el gobierno federal. Y los desarrolladores privados de vivienda han evidenciado una muy limitada responsabilidad y compromiso con la vivienda de los pobres, poniendo por delante el negocio inmobiliario y no su responsabilidad social y ambiental.

Por lo expresado y evidenciado, *esta política de vivienda en México no puede considerarse social,* no sólo porque conforme se han construido casas en casi todas las ciudades del país, los problemas sociales, espaciales y ambientales se han multiplicado, porque los productos habitacionales están muy lejos del concepto de *vivienda adecuada,* y porque *NO* incluye apoyo alguno para los grupos sociales más pobres y para la producción social de vivienda que representan del orden de la mitad de la población que requiere de apoyo gubernamental, provocando la expansión de los asentamientos informales y precarios.

Pareciera entonces evidente, que México require de una profunda transformación en sus políticas de vivienda social.

Bibliografía

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), recuperado de, http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf.

Carruthers, R., Dick, M. y Saurkar, A. (2005), *Affordability of Public Transport in Developing Countries*, *Transport Papers series TP-3*, Washington, DC, World Bank,. Recuperado de https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17408 License, CC BY 3.0 IGO.

Centro EURE SC (2013), *Documento ampliado del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018* (primera versión), preparado para la CONAVI, CDMX (oct. 2013, documento restringido).

CIDOC/SHF (2008, 2010 & 2011), *Estado actual de la vivienda en México*, Ciudad de México, México, CIDOC/SHF.

CONAVI (2017), *Reporte General de Financiamientos*, visto 7 agosto 2017, disponible en <http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes_bas.aspx>.

Ley de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación de México (*DOF*), Distrito Federal, México, 7 de junio de 2007, última reforma 23 de junio de 2017.

Ley de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación de México (*DOF*), Distrito Federal, México, 28 de noviembre de 2016.

Davis, Mike, (2013), *Planeta Favela*, São Paulo, Brasil, Editorial Boitempo.

Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (coords) (2009), *Estudio de la integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006, Dimensión características y soluciones*, México, DF, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura; Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

Franco, Jorge y Raffo, Alberto (2014), La utopia realizable de la "propiedad colectiva", en, varios autores, 2014, *La vivienda, entre el derecho y la mercancía, las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo, Uruguay, TRILCE y Centro Cooperativo Sueco We Effect.

Guevara P. y Arce, Ronald (2016), *Estado de la vivienda en Centro América*. Reporte Final, Documento PDF , disponible en <http://www.incae.edu/images/descargables/CLACDS/svc2016/estado-de-la-vivienda-en-america-central-2016.pdf>.

Granero R. Guadalupe (2017), *Territorios de la desigualdad, política urbana y justicia espacial*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Surbanistas.

Iracheta, Alfonso (2015), *Índice de deterioro habitacional (INDH),* Reporte general del diagnóstico de 36 conjuntos habitacionales con altos niveles de vivienda abandonada en México, CDMX, elaborado por Centro EURE SC para INFONAVIT.

Iracheta, Alfonso (2017), *Los retos del desarrollo urbano sustentable en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, proyecto regional, Transformación Social-Ecológica en América Latina, CDMX, mimeo.

Jirón, P., Toro, A., Caquimbo, S., Goldsack, L., Martínez, L., Colonelli, P., & Sarmiento, P. (2004), Bienestar Habitacional, Guía de Diseño para un Hábitat Residencial Sustentable, *Santiago, Instituto de la Vivienda, FAU, Universidad de Chile*.

Ramírez, Víctor (Marzo, 2013), *Ilegalidad de las políticas de vivienda, De los dichos a los hechos*, PPt presentation del Congreso Nacional de Vivienda, UNAM, CDMX.

SHCP-BANOBRAS (2013), *Programa de Modernización Catastral, 2013*, Presentación del programa, CDMX.

Varios autores (2014), *La vivienda, entre el derecho y la mercancía, las formas de propiedad en América Latina,* Montevideo, Uruguay, TRILCE-Centro Cooperativo Sueco.

Quinta sección

Equidad de género y desarrollo incluyente

Mujeres y mercado de trabajo en México: igualdad de género para el desarrollo

Alba E. Gámez*
Manuel Ángeles*

Introducción

La igualdad de género es incluida como un objetivo explícito de política pública en la mayoría de los países.[1] Sin embargo, pese a las manifestaciones políticas y los recursos financieros y humanos dedicados a eliminar la discriminación asociada a una construcción social de las relaciones entre hombres y mujeres, que devalúa lo femenino frente a lo masculino, ser mujer sigue siendo una condición de desventaja incluso en las naciones que tienen los niveles de desarrollo más altos. Esta situación se exacerba en los otros países donde, sin desestimar los lamentables efectos de la pobreza en la población masculina, es reconocido que las mujeres sobrellevan como grupo el costo mayor de las crisis económicas.[2] Esto es propiciado por un marco más amplio de normas sociales y restricciones socioeconómicas que se deben abordar si se desea la igualdad de género, entre otras dimensiones, en las condiciones del mercado laboral (ONU Mujeres, 2017).

El texto trata de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado desde una perspectiva de género. Una primera sección aborda brevemente las explicaciones en torno al trabajo femenino. La segunda atiende la manera en que los procesos de integración y flexibilización de los mercados de trabajo han auspiciado una creciente participación femenina

* Departamento Académico de Economía, Universidad Autónoma de Baja California Sur.

[1] Detrás de esto se encuentra la adopción del *gender mainstreaming* o la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas, de manera que, teniendo como objetivo la igualdad, se consideren los efectos diferenciados de éstas desde su origen, proceso y resultados entre hombres y mujeres (García Prince, 2008; PNUD, 2014a).

[2] Un desarrollo más amplio del trabajo de las mujeres en el contexto de la reestructuración económica de fines del siglo XX se incluye en Gámez y Ángeles (2005).

en el ámbito laboral tanto formal como informal. Por último, se ofrece un panorama general de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo mexicano, así como algunas de las propuestas de política pública para adelantar un desarrollo incluyente en materia de género en el país.

El trabajo femenino desde la perspectiva de género

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo y su contribución a la economía productiva se ha visto como un fenómeno relativamente reciente. Esta percepción ha sido contestada a partir del cuestionamiento de las propias bases conceptuales que definen y miden trabajo, trabajo productivo, mercado, y productividad, por mencionar algunas categorías. Esto es, asumir que las mujeres no habían creado significativamente valor hasta antes de la segunda posguerra es negar la participación milenaria de poco más de la mitad de la población mundial en el desarrollo de las sociedades, lo que es altamente ilógico e históricamente falso. La parte novedosa de la inclusión de las mujeres como creadoras de valor o productivas es la contabilización de su participación, que se traduce en percibir una remuneración salarial, tener (aunque no necesariamente) la posibilidad de acceder a mecanismos de seguridad social por desempeñar actividades que ya realizaban, y hacer otras de las que generalmente eran excluidas en razón de su sexo.

Aunque las diferencias anteriores no son menores, y han significado un cambio notable en las oportunidades de desarrollo personal y en la conformación familiar y social, están generalmente desligadas de una distribución equitativa de las tareas reproductivas,[3] asignadas predominantemente a las mujeres. De ese modo, lejos de representar emancipación, la integración al mercado de trabajo visible formal o informal se ha convertido en la razón de una doble jornada para las mujeres (realización de trabajo doméstico como extradoméstico). Lo anterior, toda vez que ellas siguen siendo las responsables primarias, y muchas veces únicas, de las labores reproductivas como son el cuidado de los hijos y el hogar, además de contribuir directamente al ingreso familiar (ILO, 2017).

La autonomía económica a través del trabajo pagado se ha reconocido como un medio de empoderamiento que reduce la pobreza y brinda oportunidades de desarrollo personal a las mujeres. Sin embargo, en el mercado de trabajo existen rezagos evidentes en esa materia, que se reflejan en que, en ge-

[3] Las tareas domésticas en el propio hogar que se excluyen expresamente de la actividad económica se denomina trabajo reproductivo. Esto es diferente del trabajo doméstico, remunerado con dinero o mercancías, que sí es incluido en las categorías de ocupación de la Organiza-

neral, las mujeres ganen menos, ocupen posiciones menores en la jerarquía laboral, trabajen más horas en labores domésticas y extradomésticas, engrosen el desempleo y subempleo en mayor medida, y sufran la continuación de una segmentación horizontal y vertical del mercado laboral incluso cuando se trata de la economía formal (ILO, 2017).

Las explicaciones para esa serie de situaciones provienen, como se indicaba, de la propia concepción alrededor de la creación de valor y riqueza en la teoría económica donde la remuneración a los factores de producción depende de su productividad marginal. Esto es, la ausencia de las mujeres o su integración desfavorable en el trabajo remunerado se entendía como resultado de la dinámica del mercado: como un aspecto vinculado a su baja productividad. Recibir insuficiente instrucción o ninguna, y desarrollar menos habilidades por ocupar su tiempo en el hogar se razonaban como un elemento de libre elección vinculado a una preferencia por su rol como madres y esposas, rol que se veía natural y las hacía menos productivas que los hombres (Benería, 2001). En ese mismo sentido, era también natural que se dedicaran a ocupaciones "femeninas" y que sus percepciones fueran menores por la alta competencia y baja calificación exigida en ese mercado.

Sin embargo, las explicaciones sobre la situación del trabajo femenino no consideraban por qué el ámbito doméstico era un asunto de las mujeres, ni qué las hacía menos productivas o las relegaba a un segmento del mercado de trabajo formado por ocupaciones "femeninas" (Anker, 1997). Es de decir, que tampoco los análisis marxistas atendían el tema de la desigualdad de género, de manera que el esfuerzo feminista se dedicó a señalar la contribución de la mujer, a través de trabajo no pagado y doméstico, a la reproducción social y la acumulación de capital como fuente de mano de obra barata y como sostén de un sistema patriarcal basado en la superioridad de lo masculino, representado por los hombres, sobre lo femenino personificado por las mujeres.

La reivindicación del papel de las mujeres en el crecimiento económico es parte de un proceso mucho más amplio y antiguo por eliminar su "invisibilidad" de la esfera pública y del mercado. El reconocimiento casi generalizado de que existe una desigualdad de origen en la formación y oportunidades de vida entre hombres y mujeres ha sido uno de los logros centrales de los movimientos feministas. Sin embargo, falta mucho para llegar a la igualdad de género, como refleja la evaluación de la posición de las mujeres en los indicadores de desarrollo en general, y en los mercados de trabajo en particular, lo que se ilustra más adelante.

---

ción Internacional del Trabajo. El trabajo reproductivo no es considerado como creador de valor en las estadísticas oficiales y es generalmente realizado por las mujeres (Gallardo, 2003:8).

Aunque con matices dependiendo de la región geográfica y grupo social al que pertenezcan, las mujeres tienen desventaja respecto a los hombres incluso en los países con mayor desarrollo humano[4] (UNDP, 2017). En términos de la falta de empoderamiento, el Índice de Desigualdad de Género,[5] registra una mujer por cada cuatro varones en la representación política parlamentaria, una diferencia de casi 9% en el nivel de instrucción terciaria, y una participación en el mercado laboral de 26.6% en promedio menos que los hombres. En estas condiciones, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, que incluye tanto a las empleadas como a las desempleadas (que buscan activamente un trabajo) y a las que buscan un empleo en horario parcial, ronda 50% (UNDP, 2017). Lo anterior implica un aumento considerable en la incorporación de las mujeres en la fuerza de trabajo —del éxito asociado a esa reivindicación— si se toma en cuenta que el dato era de alrededor de 33% en 1990; aunque es de señalar que de 2009 a 2017 la variación fue mínima.

La tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral desde 1970 hasta fines de los noventa efectivamente se ha incrementado en todos los grupos de edad y regiones geográficas. Un rasgo peculiar, sin embargo, es que la relación entre participación femenina y nivel de ingresos sigue una forma de "U": tasas muy altas de actividad para países de muy bajos ingresos, que se reducen en los de ingresos medios, y vuelven a aumentar en las regiones de altos ingresos. Aun así, y a pesar de que el ritmo de crecimiento de la participación femenina en el empleo formal ha sido más acelerado que el de la masculina, el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral está rezagado respecto al de los hombres (*ibidem*).

Datos correspondientes a 2015 exhiben una reducción general en el mercado de trabajo en el mundo respecto a 2008, sin duda producto de la crisis

[4] El IDH busca medir el desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se construye a través de tres parámetros: *vida larga y saludable*, medida por la esperanza de vida al nacer; *educación* (tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria); y *nivel de vida digno,* representado por el PIB per cápita ajustado a la inflación. El Índice va de 1 a 0, donde 1 es el mayor nivel de desarrollo y 0 el menor; y divide a 188 países en 4 categorías: muy alto, alto, medio, y bajo. En 2015, en una larga tendencia, con 0.949 Noruega encabezaba la lista de países con mayor IDH, mientras que la República Centro Africana ocupaba el último lugar con 0.352 (UNDP, 2017). La inclusión de consideraciones de género permite medir las diferencias en el nivel de desarrollo humano entre hombres y mujeres.

[5] El Índice de Desigualdad de Género (IDG) evalúa en 159 países tres elementos que particularmente afectan a la mujer, en un rango de 0 (igualdad total) y 1 (desigualdad total): mortalidad materna y fecundidad adolescente, escaños en el parlamento, nivel de instrucción: secundaria y

Subprime, de modo que la tasa de participación femenina en la fuerza laboral pasó de 57 a 49.6% (comparada contra 76.2% de los hombres). Por región geográfica, la menor tasa relativa de actividad se encuentra en los países árabes (22.3%) y el Asia del Sur (28.3%), mientras que Latinoamérica (52.8%) exhibe un comportamiento cercano a la media mundial, y las tasas más altas se registran en el África Subsahariana (64.9%) y el Sudeste asiático y el Pacífico (62.3%). A diferencia de 2008, cuando era de 66%, en 2015 la participación de las mujeres cayó a 51.1% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a tono con el proceso de recesión en esa región (UNDP, 2017).

Entre los países en desarrollo, aquéllos de menor nivel de ingreso muestran tasas más altas de actividad que los demás. Esto se explica porque en Asia, y hasta cierto punto en América Latina, la reestructuración de los patrones de exportación en detrimento de los productos primarios y hacia las manufacturas, ha creado múltiples oportunidades para la inserción femenina en la fuerza de trabajo. Si bien las mujeres ganan menos que los hombres, sus remuneraciones en estos sectores son más altas que en los servicios o el trabajo doméstico (Dixon-Mueller, 2000). Pero la experiencia del sudeste asiático sugiere que la demanda de trabajo femenino en la manufactura se reduce una vez que se rebasan las etapas tempranas de producción intensiva en mano de obra, por el cambio en el tipo de ocupación. La desprotección que implica la pérdida del empleo o la reducción en el ritmo de absorción de mano de obra femenina suele tener importantes efectos en la depauperación de un amplio grupo de la población, especialmente cuando se trata de las proveedoras primarias de los hogares.

Con relación al sector de servicios moderno, a través de la expansión de la inversión extranjera y la adopción de normas internacionales en los servicios financieros y profesionales, la globalización tiende a aumentar la demanda de trabajadoras con niveles mayores de educación. Es en sectores como estos donde la competencia desestimula los bonos de discriminación (que reducirían la competitividad de la empresa) y se da la preferencia por la alta calificación del trabajo independientemente del sexo. El problema, de nuevo, es que las mujeres tienden a desplegar niveles de educación menores que los hombres, pese a que en ambos casos tal nivel ha aumentado: 60.3% de las mujeres de 25 años o más tienen secundaria terminada o un nivel mayor de estudios contra 69.2% de los hombres en el mismo rango. En ese mismo indicador, con 84.2%, las mujeres en los países de la OCDE están menos educa-

---

más, y participación en la fuerza laboral. Aunque el PNUD reconoce la ausencia criterios relevantes en la evaluación, el IDG vincula en un único índice factores que, complementados, permiten una explicación mejor de la desigualdad en razón del género (UNDP, 2017).

das casi tres puntos porcentuales por debajo de los hombres, pero en el resto del mundo la brecha educativa es notable (UNDP, 2017).

Aunque las mujeres tienen menos dificultades para integrarse en los mercados de trabajo en comparación con décadas atrás, esto no garantiza justicia o igualdad laboral con los varones por sí solo, dadas la segregación ocupacional y brechas salariales existentes por motivos de género. La globalización, caracterizada por una mayor integración económica y competencia, ha estimulado la creación de empleos y la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. Sin embargo, muchos de ellos se generan con condiciones laborales desventajosas, como la subcontratación, el trabajo por destajo y/o temporal, y la ausencia de contratos y registros que garanticen acceso a la seguridad social.

En todos los países las mujeres tienen un ingreso per cápita anual menor que los hombres (en Noruega, el país con el mayor Índice de Desarrollo Humano, ellas sólo percibían 79.4% en relación con los varones en 2015). La brecha salarial se representa en que, en el promedio mundial, una mujer puede esperar obtener como máximo 55.6% del salario de un hombre (UNDP, 2017). Igualmente, la maternidad y la responsabilidad del hogar son elementos relevantes en el acceso al empleo y el monto salarial. Las mujeres con niños pequeños tienen un ingreso más reducido que las que no tienen hijos, y las mujeres casadas despliegan tasas de ocupación menores que los hombres casados. Atender a los hijos implica jornadas laborales menos largas, y dado que los empleos de tiempo parcial tienden a pagar menos, la penalización por maternidad es alta. En general, en ningún caso tener hijos altera a la baja la posición en el empleo o el salario de los hombres (PNUD, 2010).

En este contexto, el empleo informal ha sido identificado como una oportunidad que permite a las mujeres conciliar la atención a los hijos con el trabajo y la posibilidad de percibir remuneraciones ventajosas (Perry *et al*., 2007:98, 126). Ese panorama se enturbia ante el hecho de que, en términos generales, la relación entre sector informal y pobreza es mayor para las mujeres, atendiendo a que éstas suelen estar en los niveles de remuneración más baja y en los trabajos más precarios. El impacto de las crisis económicas y el estímulo a la flexibilización de la producción y del mercado de trabajo también han contribuido a la "informalización" de los empleos afectando las posibilidades y condiciones laborales, particularmente para las mujeres.

En el marco de las políticas de neoliberalización prevalecientes, un análisis de la relación entre crecimiento del producto interno bruto (PIB) y empleo en diferentes regiones del mundo muestra menores elasticidades. Esto es, un incremento de 1% en el PIB genera un aumento menor que 1% en el empleo, dado que el cambio tecnológico incrementa la productividad del tra-

bajo y reduce la demanda de trabajadores por las empresas (Braunstein, 2012: 8).[6] De forma resumida, se encuentra que: a) para todos los grupos, el empleo no es muy sensible a los cambios en el crecimiento del PIB, b) las elasticidades-empleo de las mujeres son más altas que las de los hombres. Esto significa que, ante un incremento de la tasa de crecimiento del PIB, el empleo de las mujeres aumenta a un ritmo mayor que el de los hombres; de manera similar, la reducción de la tasa de crecimiento tiene un mayor impacto sobre el empleo femenino que sobre el empleo masculino. En ese contexto, Latinoamérica destaca por la reducción de la brecha de participación en el mercado laboral, debido a una mayor tasa de participación femenina y reducción en la masculina (ILO, 2017:7).

Así, el crecimiento puede tener un efecto positivo sobre el empleo femenino, la igualdad de género, la participación de las mujeres en la fuerza laboral, la reducción de la brecha salarial y el bienestar de las mujeres. Sin embargo, dos problemas emergen de la lógica recién expuesta, relacionados con las políticas de mercado y el contexto económico actuales (Braunstein, 2012:12): que, ante el escaso ritmo de crecimiento económico, un incremento del empleo de las mujeres se dé a expensas del empleo de los hombres; y que las mujeres sufren más que los hombres la austeridad deflacionaria, ante la preferencia por empleados varones, preferiblemente de tiempo completo y sin responsabilidades en el hogar.

En el primer caso se requiere "igualar a las mujeres hacia arriba" (*equalize up*: Elson, 2007), lo que implica mejorar el bienestar tanto de las mujeres como de los hombres, mediante la generación de empleo digno para ambos, e incrementar el acceso de las mujeres a éste. En el segundo, considerando la creciente tendencia a que la jefatura de hogar resida en las mujeres, es claramente anacrónico el estereotipo de que el hombre es el sostén de la familia, y que el ingreso de las mujeres es únicamente un suplemento al ingreso familiar.

En este sentido, son más que pertinentes las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo respecto a la necesidad de eliminar las formas de discriminación laboral, así como de implementar mejores po-

[6] Braunstein analiza tres facetas clave de las políticas macroeconómicas neoliberales: *1*) la austeridad deflacionaria, que se refleja en un énfasis de la política económica en el control de la inflación y la reducción del gasto público, lo que restringe fuertemente las posibilidades de emplear políticas contracíclicas en una etapa del capitalismo en la que las crisis han aumentado significativamente; *2*) la privatización de lo público, bajo los supuestos de que el sector privado es intrínsecamente más eficiente que el sector público y que éste, al ser quien establece las reglas, tiene una ventaja crucial en el "juego" de la competencia económica, y *3*) la financiarización definida como "el aumento en el rol de las motivaciones financieras, los mercados financieros, los actores financieros y las instituciones financieras en el funcionamiento de la economía interna y la internacional" (Epstein, 2005:3).

líticas para promover el equilibrio trabajo-familia; crear y proteger empleos de calidad en la economía del cuidado; y aparejar las políticas macroeconómicas con consideraciones de género que incluyan la formalización del empleo (ILO, 2017:4). Estas medidas, entre otras, permitirían la eventual incorporación de los 742 millones de mujeres en el mundo que podrían, desde ya, participar en el mercado de trabajo. Los beneficios económicos de esa situación son altos, e incluso si solamente se cumpliera la meta —propuesta en 2014 por el Grupo de los 20 al año 2025— de reducir la brecha de participación a 25%, o tener 189 millones de nuevos empleos, se estima un crecimiento de 3.9% del producto global, o medio punto porcentual cada año hasta 2025 (ILO, 2017).

Género y empleo en México

Como en el resto del mundo, en México la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo remunerado se ha incrementado notablemente desde la década de los setenta. Varios factores explican esta situación entre los que destacan los cambios culturales, la reducción de la tasa de natalidad, el proceso de liberalización económica que abrió puertas a fuentes de empleo especialmente en el sector de la manufactura de exportación, la flexibilización del mercado de trabajo apoyada por reformas institucionales, las crisis económicas que compelen a complementar el ingreso de los varones o a conformar el de las jefas de familia, y el crecimiento del sector informal (García, 2009). Un elemento también a tomar en cuenta es el aumento de la población femenina en el total nacional que, con 63.8 millones, excedía en el año 2017 a la de los varones en 4.3 millones (INEGI, 2017a).

La población mexicana, de aproximadamente 123.4 millones de habitantes en 2017, se dividía en 51% mujeres y 49% hombres. Los varones de temprana edad acusaban una mayor mortandad que las mujeres, de suerte que la población de 15 años o más (91.1 millones) se constituía en 54% por mujeres y 46% por varones. En contraste, la población económicamente activa (54 millones) era mayoritariamente de hombres (62%), en tanto que la población no económicamente activa (37.1 millones) era, por amplio margen (74%), mayormente femenina. Los hombres comprendían casi dos terceras partes (62%) de la población ocupada, con una tasa de desocupación de 3.5% respecto a la población de 15 años o más y de 7.9% en relación con la PEA masculina. En el caso de las mujeres, los datos de desocupación eran 3.3% respecto a la población (femenina) en edad de laborar y 6.1% en comparación con la población femenina económicamente activa (INEGI, 2017a).

La tasa de participación femenina creció considerablemente en la década de los noventa para llegar a 40.7% en 2006 y a 42% en 2009, comparada con

la masculina de 78.7 y 77%, respectivamente (García, 2009; OIT, 2011). La segunda década del siglo ha significado una contracción generalizada de los mercados de trabajo, que se ha recrudecido en el caso de las mujeres mexicanas. En 2017, ellas representaban solamente 38% de la población ocupada, aunque la tasa de participación se ubicaba en 47.9%, ligeramente superior a la de 2009 (INEGI, 2017a). Adicionalmente, para las mujeres existe una relación directa y proporcional entre escolaridad y participación económica que las obliga a realizar un esfuerzo mayor, mientras que la actividad económica de los hombres tiende a ser alta independientemente de su nivel de instrucción (García, 2009; CNDH, 2016).

Por gran sector de actividad, las 52,198,611 personas empleadas en México se ubican: 13% en el sector primario, 25% en el sector secundario y 62% en el sector terciario. La ocupación femenina (19.9 millones) se distribuía como sigue: 4% en el sector primario, 17% en el sector secundario y 80% en el sector servicios, mientras que para los hombres era 18, 31 y 51%, respectivamente. Así pues, los trabajadores se concentraban casi por partes iguales en los sectores primario y secundario (49%) y en el terciario (el 51% mencionado), en tanto las trabajadoras se ubicaban en los servicios por un enorme margen. Al interior de la PEA la edad promedio es similar para ambos, 39 años, mientras que las mujeres tienen un año más de escolaridad que los hombres (INEGI, 2017a).

Como puede observarse, la participación de las mexicanas en el mercado de trabajo se da mayormente en los segmentos tradicionalmente considerados como femeninos (trabajadores domésticos, maestros y afines, oficinistas y vendedores y dependientes), lo que indica una alta segregación de empleo por sexo que repercute en salarios bajos, toda vez que esas ocupaciones son generalmente menos remuneradas. En la última década, en el rango de trabajadores sin pago, ellas pasaron de duplicar a los hombres a estar casi en el mismo nivel con una consecuente contracción del ingreso (al segundo semestre de 2017). Considerando que las mujeres reciben menos paga por su trabajo, no es descabellado que estén mayormente dentro del 81.8% de la población ocupada que percibe 5 o menos salarios mínimos.[7]

Datos de 2015 muestran que las mujeres ganaron, en promedio, 7% menos que los hombres; diferencia que fue de 21% entre las personas empleadoras y 13% entre quienes trabajan por cuenta propia, mientras que es mínima entre las y los trabajadores subordinados/as. En el caso de los trabajos industriales, la brecha salarial es de 22.6%, de 14% si son funcionarias, direc-

[7] De la población ocupada, 5.3% recibe ingresos superiores a los cinco salarios mínimos (80.04 pesos diarios, o 12 mil pesos al mes), en contraste con 8% que percibía esos montos en 2012; 12.6% percibe entre tres y cinco salarios mínimos (SM) (15.1% en 2012) y 69.2% percibe hasta tres SM o no recibe ninguna paga (Márquez Ayala, 2017a).

tivas o comerciantes, y de 9.4% si son profesionales y técnicas. En el rubro de empleadores, la relación es de una mujer por cada cuatro hombres (CNDH, 2016). El Índice de Discriminación Salarial en México en 2017 (-5.90 total) ejemplifica lo anterior: el signo negativo significa que el salario de las mujeres debiera incrementarse para ser igual al de los hombres, situación que se repite en todos los años desde 2010 (Inmujeres, 2017).

La crisis de la economía mexicana parece haber igualado el panorama laboral en otros aspectos. Ambos grupos muestran tasas similares de trabajo asalariado, si bien ésta es un poco mayor para las mujeres. Las tasas de ocupación en el trabajo informal, generalmente definido como el realizado empleando únicamente los recursos del hogar, a diferencia de aquellos de las empresas o del sector público, son parecidas: 63% hombres y 66% mujeres. A su vez, la tasa de informalidad laboral o el porcentaje de personas que trabaja sin contrato escrito, prestaciones médicas y jubilación es también similar: de casi 57% (INEGI, 2017a). Sin embargo, diferencias notables aparecen al tratar el uso del tiempo en labores reproductivas: en 2015 las mujeres dedicaron 29.8 horas a la semana al trabajo doméstico, lo que contrasta con 9.7 horas de los hombres. Esta situación limita el tiempo que las mujeres podrían dedicar al trabajo remunerado o a otras actividades de realización personal: 70% de las mujeres que laboran lo hacen por 35 horas o menos, lo que se acentúa en el caso de quienes viven en pareja y están en el rango de edad de 25 a 49 años (CNDH, 2016).

El lento crecimiento de la ocupación en México y las altas tasas de informalidad laboral son reflejo de las condiciones actuales de la economía global, así como de factores internos de añeja data que se han plasmado en un modelo económico que, cada vez menos, ofrece soluciones reales a las necesidades sociales. En un contexto de ralentización de la economía, con 2% al año, la tasa de crecimiento del producto es insuficiente para generar la cantidad de empleo necesaria para absorber los casi 600 mil jóvenes que cada año ingresan a la fuerza de trabajo. Ello, sin contemplar el enorme rezago existente de plazas de trabajo, responsable de las altas tasas de informalidad laboral. Esto contrasta con el crecimiento de las ganancias de los grandes consorcios financieros, del orden de 25% en el primer trimestre de 2017 (Leyva, 2017). Ese panorama no parece que mejorará en el futuro inmediato. El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta que el crecimiento global se incremente un punto decimal (de 3.7% a 3.8%) entre 2017 y el año siguiente, aunque el crecimiento seguirá siendo débil en muchas economías (IMF, 2017), incluida la mexicana.[8]

[8] Las recomendaciones de política del FMI y el Banco Mundial, aplicadas en México desde hace casi 40 años, han resultado en una tasa de crecimiento económico parca, insuficiente expan-

La ocupación femenina según los censos económicos

Los censos económicos (CE) representan una de las más importantes fuentes de información sobre la economía mexicana, que cubren con detalle las actividades de los sectores privado y paraestatal, pero excluyen las del sector público. El CE se levanta cada cinco años y generalmente sus resultados se publican al año siguiente del levantamiento de la encuesta. En el caso del sector público, se ha identificado una participación de 60.3% hombres y 39.7% mujeres, pese a que ellas tenían, en general, mayor escolaridad.[9] Es de señalar que, a mayor nivel de jerarquía, se redujo la presencia de las mujeres. En términos de los ingresos, más mujeres que hombres obtuvieron hasta dos salarios mínimos (21% ellas y 13% ellos), mientras que más hombres que mujeres superaron los cinco salarios mínimos (27.4% ellos y 20% ellas). La discriminación salarial es importante considerando que las mujeres están mucho más escolarizadas que los hombres (dos años promedio),

sión del empleo y salarios, altos niveles de pobreza, vulnerabilidad, desigualdad, y de desasosiego generalizado. Entre el primer semestre de 2016 y el correspondiente de 2017, la oferta y la demanda total anualizadas en la economía mexicana crecieron 3.3%, comparado con 2.2% en 2016-I. Por el lado de la oferta, el producto interno bruto (PIB) aumentó 2.3%, mientas que las importaciones lo hicieron 6.3%, esto es, un ritmo casi tres veces mayor (Márquez Ayala, 2017b). Por el lado de la demanda se suman el consumo, la inversión y las exportaciones. El consumo representa 56% de la demanda (48% el privado y 8% el público); la inversión en capital fijo, 15.8% (13.7% privada y 2.1% pública); mientras que las exportaciones equivalen a 28%. El consumo total se incrementó 2.8% en comparación con 2016, correspondiendo la mayor parte al consumo privado, en tanto la inversión disminuyó 1.2%: la inversión privada avanzó sólo 0.3% y la inversión gubernamental se desplomó 10.2%. Las exportaciones de bienes y servicios avanzaron en 6.8%. Sin embargo, "el fatídico segundo semestre en el que nos abruman las calamidades (sismos, huracanes, trumps, criminalidad, neoliberales y otros) es aún de pronóstico reservado", lo que prácticamente asegura que el avance del PIB este año será incluso menor que la media de 2.1% de los años 2013-2017 (Márquez Ayala, 2017b). Como es sabido, la inversión es uno de los motores de mayor importancia en cualquier economía y en México representa alrededor de 22% del PIB, en comparación con 30-40% que ha sido común observar en las economías de mayor crecimiento de Asia (Taiwán y China), por ejemplo. *The Economist* esperaba a mediados de año que las bajas tasas de inversión de México resultaran en una tasa de crecimiento de sólo 2% en 2017 (*The Economist*, 2017:76).

[9] La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es responsable de realizar el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la administración pública federal. Con datos de 2015, usó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), así como encuestas dirigidas directamente a cada secretaría de Estado. Los resultados muestran una masculinización de ciertas áreas, como la Defensa Nacional y la Marina (con 94.2 y 83.9%, respectivamente), que baja a 55.5% al descartar ambas de las 21 instituciones de la administración pública federal estudiadas. En promedio, la relación en los puestos de mando medios y superiores era de 40% mujeres contra 60% hombres, pero (como en la ENOE 2015), la proporción se reduce entre mayor sea el nivel de autoridad: sólo uno de cada cinco personas en direcciones generales son mujeres (CNDU, 2016:32).

además de que hay diferencias marcadas entre secretarías de Estado (CNDH, 2016:30, 38).

Retornando al censo económico, la tabla 1 muestra datos sobre la ocupación total y la femenina correspondientes a información estadística captada de los años 2003, 2008 y 2013 (este último, el más reciente disponible), empleando una agregación a 19 sectores de la actividad económica.

Respecto a la ocupación privada y paraestatal, se observa un crecimiento en los totales de 16 millones de personas en 2003 a 20.3 millones en 2008. El incremento relativo de ese periodo fue de 25% (alrededor de 5% al año), reflejando las condiciones de relativa bonanza de la economía mexicana antes de la crisis financiera de 2007-2009, de cuyos efectos la economía global, como se afirmó, aún no se recupera totalmente (IMF, 2017). La ocupación de las mujeres en los sectores económicos que cubre el CE aumentó de 6.1 millones en 2003 a 8.0 millones en 2008 (es decir, 23%), reflejando la relativa prosperidad que vivió el país en esos años, o por lo menos una parte de él. Entre 2008 y 2013 el incremento fue de 11 por ciento.

Para el periodo de análisis completo, de 2003 a 2013, los sectores de la economía privada que mostraron mayores avances en el empleo femenino fueron los servicios de apoyo a los negocios, servicios de salud y asistencia social, servicios de esparcimiento, otros servicios excepto gobierno, y servicios de alojamiento y preparación de alimentos y bebidas (restaurantes y hoteles), así como los servicios financieros. Muchos de estos sectores son, en términos absolutos, tradicionalmente importantes empleadores de mujeres, particularmente en el caso de la salud y asistencia social (62% de empleo femenino en 2013, contra 55.1% en 2003), educación (61.8%), restaurantes y hoteles (54.1%) y comercio al por menor, que creció 33% en el periodo.

El comercio al por menor es, con 2.7 millones (30.5% del total femenino, 12.5% del empleo privado total), por mucho la principal ocupación de las mujeres en México. Le sigue la manufactura, en particular las maquiladoras, con 1.8 millones con un total de 2.7 millones (20.2% de la ocupación femenina, 8.3% de la total), y restaurantes y hoteles, donde se ocupan 1.1 millones de mujeres (12.4%, ocupación femenina de 5.1 total). Es ampliamente conocido que el sector servicios de hospedaje y alimentación es el segundo peor pagado del país, luego de la agricultura (Ángeles, Gámez y Bórquez, 2017).

La tabla 2 ofrece información sobre el personal remunerado total y femenino por sector de actividad, igualmente para los años censales de 2003, 2008 y 2013. En el primer año, el sector privado y las paraestatales contaban con 10.5 millones de personas que recibían una remuneración por su trabajo; de éstas, 3.4 millones (32.4%) eran mujeres. Para 2013, el total remunerado ascendió a 12.2 millones, de las que 4.2 millones (34.4%) eran mujeres. Esta

TABLA 1
OCUPACIÓN TOTAL Y FEMENINA POR SECTORES DE ACTIVIDAD
2003, 2008 Y 2013 (PERSONAS)

Sector		*Total*			*Femenina*		
		2003	*2008*	*2013*	*2003*	*2008*	*2013*
11	Agricultura, ganadería, pesca y caza	196,481	180,083	188,566	15,364	14,523	18,900
21	Minería	122,640	142,325	166,548	12,043	15,602	20,180
22	Electricidad, gas y agua	221,335	235,688	220,929	38,061	39,571	46,515
23	Construcción	652,387	704,640	569,856	41,458	67,355	62,187
31-33	Manufacturas	4,198,579	4,661,062	5,073,432	1,483,543	1,637,440	1,775,185
43	Comercio al por mayor	962,143	1,107,295	1,286,393	236,440	305,702	356,161
46	Comercio al por menor	4,035,223	5,027,463	5,103,255	2,017,169	2,568,121	2,692,890
48-49	Transportes, correos y almacenamiento	634,940	718,062	772,333	87,925	103,107	121,946
51	Información en medios masivos	244,679	449,841	287,617	92,633	111,250	113,259
52	Servicios financieros y de seguros	275,830	480,557	478,776	126,733	233,758	237,186
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler	179,146	234,548	251,970	65,626	85,255	93,045
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos	472,348	570,637	606,396	188,511	235,898	250,494
55	Corporativos	51,690	26,310	42,758	16,664	9,355	16,320

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

Sector		*Total*			*Femenina*		
		2003	*2008*	*2013*	*2003*	*2008*	*2013*
56	Servicios de apoyo a los negocios, etc.	815,388	1,365,509	1,714,385	283,514	528,739	678,262
61	Servicios educativos	517,958	632,422	759,871	317,246	394,024	469,700
62	Servicios de salud y de asistencia social	355,169	584,046	614,147	195,827	336,085	380,787
71	Servicios de esparcimiento	143,589	196,793	231,579	47,041	71,934	88,039
72	Servicios de alojamiento y de alimentos	1,218,262	1,743,482	1,943,437	623,074	918,254	1,059,184
81	Otros servicios excepto gobierno	941,749	1,212,362	1,264,110	246,618	355,324	398,404
Totales		16,239,536	20,273,125	21,576,358	6,135,490	8,031,297	8,878,644

FUENTE: INEGI (2017b).

TABLA 2
MÉXICO, PERSONAL REMUNERADO Y FEMENINO POR SECTOR ECONÓMICO
2003, 2008 Y 2013 (PERSONAS)

Sector		*Total*			*Femenino*		
		2003	*2008*	*2013*	*2003*	*2008*	*2013*
11	Agricultura, ganadería, pesca y caza	67,423	70,271	72,474	3,131	4,538	6,504
21	Minería	99,937	107,536	115,778	10,586	12,557	15,324
22	Electricidad, gas y agua	209,087	227,432	209,801	35,538	38,074	44,060
23	Construcción	586,934	600,226	458,192	35,041	54,740	45,300
31-33	Manufacturas	3,387,333	3,276,685	3,445,108	1,201,076	1,143,006	1,195,448
43	Comercio al por mayor	738,084	703,537	825,156	172,453	188,665	225,478
46	Comercio al por menor	1,693,878	1,668,870	1,714,557	747,204	755,342	800,699
48-49	Transportes, correos y almacenamiento	506,624	548,278	569,560	71,091	79,850	86,856
51	Información en medios masivos	173,547	176,956	180,623	68,613	67,451	70,161
52	Servicios financieros y de seguros	189,126	262,624	295,211	89,900	132,873	151,004
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler	81,950	108,655	120,618	30,118	39,007	43,851
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos	316,790	363,548	365,279	141,885	166,368	169,375
55	Corporativos	42,754	13,526	24,992	15,187	4,362	10,937

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

Sector		*Total*			*Femenino*		
		2003	*2008*	*2013*	*2003*	*2008*	*2013*
56	Servicios de apoyo a los negocios, etcétera.	719,308	1,163,237	1,503,609	244,808	446,177	587,545
61	Servicios educativos	462,726	518,941	582,954	284,852	331,390	377,556
62	Servicios de salud y de asistencia social	165,522	266,105	284,392	128,504	206,619	219,490
71	Servicios de esparcimiento	73,787	94,669	104,826	24,796	36,208	40,051
72	Servicios de alojamiento y de alimentos	662,046	795,897	882,429	314,464	402,270	449,369
81	Otros servicios excepto gobierno	374,941	446,891	441,581	97,364	121,256	129,058
Totales		10,551,797	11,413,884	12,197,140	3,716,611	4,230,753	4,668,066

FUENTE: INEGI (2017b).

vez el mayor empleador resulta ser el manufacturero, con 1.2 millones de trabajadoras en 2003 y una cifra prácticamente idéntica en 2013. A su vez, en el último año señalado, en el sector comercio al por menor se ocupaban poco más de 800 mil trabajadoras, alrededor de 50 mil más que en 2003.

La tabla 2 llama la atención por lo que no dice tanto como por lo que dice, pues no deja claramente al descubierto los números de personas por sexo que laboran sin recibir compensación monetaria alguna. Esto es sumamente significativo, toda vez que es evidente que en 2003 había más de seis millones de personas en esa situación, cifra que para 2013 se había acrecentado hasta casi nueve millones; lo que representa un incremento de más de una tercera parte. Numéricamente, la situación se resume en la tabla 3, donde se puede observar que del total de 5.8 millones de personas sin remuneración, 2.9 millones eran mujeres, comparado con tres millones de hombres.

Dado que la proporción de propietarios en la ocupación total es muy pequeña, la cifra mencionada se refiere casi exclusivamente a quienes no reciben salarios u otra clase de retribuciones laborales. Como ilustra la tabla 3, esto es más notorio para las mujeres en los sectores donde prevalece el empleo femenino, como se observa en los casos de alojamiento y bebidas (62.9%), educación (61%) y comercio al por menor (58.3%); pero está presente en grado importante en el comercio al por mayor (30.3%), las manufacturas (40.9%) y los servicios financieros e inmobiliarios, entre otros.

Mujeres, vulnerabilidad y políticas para la igualdad

La necesidad de hacer efectivas estrategias de crecimiento que conduzcan al desarrollo social en México es notoria si se toma en cuenta el alto porcentaje de la población en alguna categoría de pobreza: aunque con un ligero aumento en relación con 2012, sólo 20.5% de los mexicanos son considerados "no pobres ni vulnerables", lo que deja a casi 80% dentro de algún rango de pobreza y vulnerabilidad, situación que afecta más a las mujeres (CONEVAL, 2016). Así, si bien México se ubica como un país de desarrollo humano alto al ocupar el lugar 77 mundial y tener un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.762, cae a la posición 88 cuando se determinan las condiciones de desigualdad (UNDP, 2017). Lo anterior da luz respecto a la situación de vulnerabilidad de las mujeres como grupo, especialmente ante el aumento de los hogares con jefatura femenina (casi nueve millones en 2016 ó 27.3% del total).[10]

[10] En 2008, el número de hogares con jefatura femenina era de 6.67 millones, o 25% del total de los hogares en México, en contraste con 2000 cuando (con 4.34 millones) era de 19%.

TABLA 3
PROPIETARIOS, FAMILIARES Y OTROS TRABAJADORES NO REMUNERADOS, 2013
(PERSONAS)

Sector		*Totales*	*Hombres*	*Mujeres*
11	Agricultura, ganadería, pesca y caza	106,934	95,120	11,814
21	Minería	5,066	4,486	580
22	Electricidad, gas y agua	3,764	2,976	788
23	Construcción	14,676	12,152	2,524
31-33	Manufacturas	701,662	415,015	286,647
43	Comercio al por mayor	133,464	93,080	40,384
46	Comercio al por menor	2,516,453	1,049,898	1,466,555
48-49	Transportes, correos y almacenamiento	62,819	56,539	6,280
51	Información en medios masivos	9,147	5,605	3,542
52	Servicios financieros y de seguros	9,940	6,036	3,904
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler	81,005	49,177	31,828
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos	131,651	86,610	45,041
55	Corporativos	143	130	13
56	Servicios de apoyo a los negocios, etcétera	112,235	61,267	50,968
61	Servicios educativos	55,494	21,656	33,838
62	Servicios de salud y de asistencia social	262,529	137,614	124,915
71	Servicios de esparcimiento.	71,838	43,710	28128
72	Servicios de alojamiento y de alimentos	771,092	285,748	485,344
81	Otros servicios excepto gobierno	751,059	503,356	247,703
Totales		5,800,971	2,930,175	2,870,796

FUENTE: INEGI (2017b).

En México la mayor participación femenina en el mercado laboral no ha garantizado la autonomía de las mujeres para tomar decisiones ni la igualdad de género (Horbath y Gracia, 2014). El sesgo discriminatorio en el ámbito laboral en México se manifiesta en condiciones económicas negativas y recortes de personal que afectan más a las mujeres que a los hombres. Así, aunque la tasa de trabajo asalariado subió de 61.75 a 66% para las mujeres entre 2009 y 2016, que sólo 43.2% de las mujeres empleadas cuenten con algún empleo formal y que reciban salarios menores por la misma ocupación hace que encontrar una posición laboral no garantice necesariamente mejores condiciones de vida ni de trabajo para las mexicanas.

Como parte del compromiso del gobierno mexicano con la agenda internacional, el Plan Nacional de Desarrollo contempla políticas e indicadores de medición explícitos para promover la igualdad entre hombres y mujeres tanto en el ámbito de la participación política como laboral. En el segundo aspecto, se emitió la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y específicamente en lo relacionado con la administración pública federal se incluyen temas como la proporción de empleos por sexo, nivel salarial, porcentajes en puestos de mando. Para el sector privado, se emplea la Guía de Acción contra la Discriminación "Institución Comprometida con la Inclusión" (Guía ICI) y la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres, que devino en 2015 en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación. Esta Norma es un mecanismo de adopción voluntaria para reconocer a los centros de trabajo que cuentan con prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación (CNDH, 2016).

Ante la magnitud de la inequidad económica y social en el país, y sin desestimar la pertinencia de los instrumentos jurídicos, es de sorprender que la postura del gobierno federal en materia de trabajo y prevención social sea centrarse en la certificación de los empleadores (formales) como una manera de garantizar las prácticas de igualdad laboral. Esto es así porque las cifras muestran la alta relevancia del sector informal (donde suponer la certificación es inviable) como salida ante la falta de trabajo formal. Adicionalmente, es preciso que el diseño de la política social considere las dife-

---

Cerca de 70% de esos 6.67 millones de hogares era pobre alimentaria, de capacidades o patrimonialmente. Es de notar que, en ambos años, el número de personas (51% del total de la población mexicana) que viven en esos hogares es proporcionalmente mucho mayor que los que tienen a un varón por jefe del hogar (véase cuadro 1 en López y Gaspar, 2010:75). En el año 2000 se habían registrado casi 622 mil hogares con jefatura femenina en pobreza alimentaria y en 2008 la cifra pasó a 856 mil; en pobreza de capacidades se ubicó en 923 mil y en 2008 a 1.2 millones de hogares; y en pobreza patrimonial en 1.7 millones en 2000, que ascendieron a 2.4 millones ocho años después (*idem*.).

rencias de desarrollo de las regiones dentro de México y su impacto en el bienestar de las mujeres, atendiendo a que aún hay brechas entre las entidades del país que colocan especialmente a las mujeres del sur-sureste en condiciones de mayor desventaja (PNUD, 2014a).

La evidencia empírica respecto a las raíces y manifestaciones de la desigualdad de género y recomendaciones desde los ámbitos internacional y nacional para revertirlas en el ámbito laboral en México son inequívocas. Incluso, los diagnósticos y las políticas públicas en el país las integran en planes y programas de gobierno. Sin embargo, considerando los magros resultados obtenidos, una pregunta obligada es por qué no funcionan. Sin duda, la multidimensionalidad del problema dificulta resolver el problema de desigualdad e inequidad, pero hay elementos básicos en los que la regulación estatal podría incidir. Avances se tienen en la formación educativa, pero eso no se apareja con mejores salarios; hay cuotas de género en la representación política, pero eso no necesariamente significa una perspectiva de género en la vida política. Además, la reticencia a integrar la perspectiva de género y actuar correspondientemente está presente aún en la mayor parte del propio aparato gubernamental.

Los diferentes organismos de Naciones Unidas, las organizaciones regionales a las que pertenece México y los propios planes de las administraciones gubernamentales del país ofrecen diagnósticos y medidas similares en lo que respecta a los compromisos globales, regionales y nacionales en materia de igualdad de género (véase PNUD, 2014b). Las acciones para favorecer la igualdad no son desconocidas, pero hay una brecha significativa entre declararlas e implementarlas. Sin duda en México hay significativos avances en materia de igualdad, pero en la medida en que las políticas de género se vean como adyacentes o un complemento de las *otras* políticas, no será posible realizar los cambios estructurales que se requieren.

El gobierno no puede cambiar la sociedad por decreto, pero sí establecer regulaciones estrictas en materia laboral, más que proponer incentivos que sean voluntarios al sector privado; realizar modificaciones reales a la manera en que se concibe e integra por sexo el propio aparato gubernamental en todos los niveles; focalizar las políticas públicas y acciones para el desarrollo por región y municipio; continuar el impulso a las mejoras en el acceso a la salud y la educación para las mujeres y también para los hombres, que se acompañen de verdaderos esquemas de formación de ciudadanía, a la que es concomitante la perspectiva de género; poner un alto a la naturalización de la desigualdad por género a la que contribuyen instituciones como los medios masivos de información y el Estado mismo; y dar reversa a políticas macroeconómicas que aumentan la desigualdad entre los mexicanos (y más en el caso de ellas). Esa desigualdad no es casual y, en un país de des-

iguales, difícilmente puede esperarse una reflexión y cambio espontáneos sobre la más adversa condición que padecen las mujeres.

Respecto al mercado de trabajo, esas medidas —y muchas otras repetidamente planteadas en el nivel nacional e internacional— requieren un ajuste significativo a la manera en que se ha concebido y favorecido el funcionamiento del mercado de trabajo en las últimas cinco décadas en México. La flexibilización del mercado laboral y el ajuste estructural ejecutados por las diferentes administraciones a lo largo de ese período han afectado adversamente las condiciones de seguridad social, y han incidido en la precarización del trabajo femenino e incluso de las oportunidades para acceder a él en los sectores formales de la economía.

El surgimiento de un amplio sector informal se ha convertido en una válvula de escape a las presiones por percibir ingresos, pero en épocas de crisis económica manifiesta sus limitaciones ligadas, entre otros factores, a la ausencia de mecanismos de protección social. En este sentido, es de resaltar que la salud reproductiva y el nivel de calificación hacen una diferencia notable en la ascensión de las mujeres hacia condiciones mejores de trabajo y vida, aunque esto no se refleja necesariamente en igualdad de salarios respecto a los varones, que no precisan estar más educados para emplearse. Ambos son elementos vinculados estrechamente a un sistema de protección social, progresivamente desmantelado en México.

Consideraciones finales

Aunque la condición de las mujeres en cada región (inter/intranacional) está influida por factores ligados a su entorno social particular, existen denominadores comunes que limitan sus posibilidades de desarrollo y participación en la vida pública y privada, independientemente del lugar en que vivan. La perspectiva de género ha hecho visible una situación de desigualdad, que no sólo contraviene principios éticos fundamentales sino que obstaculiza el propio funcionamiento y capacidad de crecimiento del sistema económico.

Las recomendaciones para favorecer la mejor inserción laboral de las mujeres tocan temas que retan estructuras culturales e institucionales profundamente arraigadas. Sin embargo, si el objetivo es alcanzar la igualdad, no sólo en el mercado de trabajo sino en la sociedad toda, un proyecto de educación centrado en la igualdad de género que fuera acompañado de oportunidades reales de desarrollo para hombres y mujeres contribuiría significativamente a la transformación de esas estructuras. Si el tratamiento de un problema multidimensional no es integral, es dudoso que se llegue a

buen puerto. Es ésta la transversalidad de las políticas de género por las que se aboga.

Los efectos de las crisis y la carga de los costos del ajuste estructural han sido tales que tienden a diluirse entre lo urbano y lo rural, entre las regiones del país, entre los grupos sociales y de edad, entre hombres y mujeres. Sin embargo, el impacto de las cambiantes condiciones económicas sobre la participación re/productiva de las mujeres se ve influido, además, por relaciones de género que les son desfavorables. Con variaciones, éstas son fundamentales a la hora de determinar sus adversas condiciones de ingreso, permanencia y salida del mercado laboral, sus ocupaciones y las remuneraciones percibidas. La larga crisis económica (social) que se vive en México desde 2009 ha repercutido adversamente en la mayoría, pero especialmente en las mujeres como grupo; dado que el futuro mediato no parece que mejorará, debe haber un replanteamiento de la manera en que se conduce al país.

A la compleja interacción de las relaciones de género, los sistemas económicos, el comportamiento demográfico y las políticas sociales hay que sumar las constricciones de la globalización y la reestructuración socioeconómica que la acompaña. La mayor vulnerabilidad social y económica asociada a los procesos de liberalización comercial y financiera y de flexibilización de los mercados de trabajo, hace pertinente redirigir el modelo de crecimiento fincado en el sector exportador. Al menos debería combinarse con el fortalecimiento del mercado interno a fin de tener una base endógena de desarrollo que permita cubrir a la economía nacional ante los impactos negativos provenientes del exterior.

Indudablemente, la desigualdad en la participación social y económica de las mujeres es un fenómeno histórico, pero el modelo de liberalización económica prevaleciente en la actualidad dista de contribuir a su eliminación. La reestructuración económica mundial ha brindado oportunidades para la inserción femenina en el mercado de trabajo; en ese sentido ha significado mejoras relevantes en términos de su emancipación. Sin embargo, el ingreso de las mujeres al mercado laboral no se ha traducido en la eliminación de la desigualdad entre sexos, ni de las brechas salariales, ni de la división sexual del trabajo productivo y reproductivo, que persisten veladamente en muchos planos y abiertamente en otros.

Sin dejar de reconocer los avances en materia de igualdad de oportunidades, para eliminar la discriminación y desventaja por razón de género imperantes en México, es menester que la idea de igualdad entre hombres y mujeres trascienda el mero ámbito discursivo; de esa manera no sólo se hará justicia social, sino que se establecerán las bases para un desarrollo real. Los esquemas de certificación y de toma de conciencia desde el ámbito de

las empresas y organizaciones sociales y gubernamentales son valiosos. Sin embargo, descansar el logro de la igualdad en la voluntad de actores particulares no permitirá las transformaciones requeridas con el alcance ni prontitud necesarios. Para lograr esos cambios es necesario atender holísticamente el problema, y esto incluye examinar el rol que la dinámica misma del modelo de crecimiento y políticas prevalecientes tienen en el sistema de desigualdad de género del país.

Bibliografía

Ángeles, M.A., E. Gámez y R. Bórquez (2017), "Neoliberalización, turismo y socioeconomía" *en Baja California Sur, Cuadernos de Trabajo, Economía Población Desarrollo No. 41*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chih., Recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <https://www.estudiosregionales.org/cuadernos-de-trabajo/>.

Anker, Richard (1997), "Theories of Occupational Segregation by Sex, an Overview", *International Labour Review*, Vol. 136, No. 3, 315-339.

Benería, Lourdes (2011), "Toward a greater integration of gender in Economics", en Lourdes Benería y Savitri Bisnath (eds.), *Gender and Development, Theoretical, Empirical and Practical Approache*s, Vol. I, Gran Bretaña, Edward Elgar, 114-128.

Braunstein, E. (2012), "Neoliberal Development Macroeconomics, A Consideration of its Gendered Employment Effects", Ginebra, *United Nations Research Institute for Social Development*, Recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=F95D244010CF453DC12579AD0049AB47&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/F95D244010CF453DC12579AD0049AB47/$file/Braunstein.pdf>.

CNDH, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016), *Estudio sobre la igualdad entre hombres y mujeres en materia de puestos y salarios en la administración pública federal (APF) 2015*, CNDH México, D.F, recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_026.pdf>.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2016), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016,* CONEVAL, México, disponible en <http://www.coneval.org.mx/evaluacion/iepsm/iepsm/paginas/iepds-2016.aspx>, consultado el 20 de octubre de 2017.

DEMAC, Documentación y Estudios de Mujeres, A. (2008), "El trabajo y las mujeres en México", *Estadísticas sobre el tema del mes*, octubre, dis-

ponible en <http://www.demacvirtual.org.mx/content/trabajo-mujeres-mexico> (30 mayo 2011).

Dixon-Mueller, Ruth (2000), *Women and the Labour Market in Changing Economies, Policy and Research Papers 18, International Union for the Scientific Study of Population*, recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.iussp.org>.

Elson, Diane (2007), "Macroeconomic policy and gender equality", en José Antonio Ocampoy Jomo K.S. (eds.), *Towards Full and Decent Employment*. Londres, Zed Books.

Epstein, G. (2005), "Introduction, Financialization and the world economy", en Gerald Epstein (ed.), *Financialization and the World Economy*, Edward Elgar, Northampton, MA.

Gallardo León, Claudio (2003), *Trabajo productivo y reproductivo en el Ecuador*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, La Paz, Bolivia.

Gámez, Alba E. y Manuel Angeles (2005), "El trabajo femenino en el contexto de la reestructuración económica mundial de fines del siglo XX", en *Foro Internacional*, No. 180, 249-271.

García Guzmán, Brígida (2009), "Los mercados de trabajo urbanos de México a principios del siglo XXI", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 71, No. 1, enero-marzo, 5-46.

García Prince, Evangelina (2008), *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.

Horbath, Jorge E., y Gracia, Amalia. (2014), "Discriminación laboral y vulnerabilidad de las mujeres frente a la crisis mundial en México", *Economía, sociedad y territorio*, vol. 14, No.45, *Toluca* ,465-495, recuperado de 20 de octubre de 2017, en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212014000200006&lng=es&tlng=es>.

ILO, International Labour Office (2017), *World Employment Social Outlook, Trends for Women 2017*, Geneva, ILO, recuperado de 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_557245.pdf>.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017a), *Cuadro resumen, Indicadores de ocupación y empleo al segundo trimestre de 2017*, INEGI, Aguascalientes, Recuperado en 20 de octubre de 2017, de http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017b), *Censos Económicos*, INEGI, Aguascalientes, recuperado en 20 de octubre de 2017, de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/default.aspx.

Inmujeres, Instituto Nacional de las Mujeres (2017*), Índice de Discriminación Salarial por Sector de Actividad, 2010-2017*, Inmujeres, México, Re-

cuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador_pc.php?IDPrograma=1&IDObjetivo=3&IDNivel1=3>.

International Monetary Fund (2017), *World Economic Outlook*, IMF, Washington, Recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-oc tober-2017>.

Leyva, Jeannette (2017), "Ganan los bancos más que nunca", *El Financiero*, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/ganancias-de-banca-regis tran-record-por-tasas.html>.

López Vega, Rafael y Selene Gaspar Olvera (2010), "Mujer, hogar y trabajo, Arreglos familiares, pobreza y apoyos sociales", en *CONAPO, La Situación Demográfica de México 2010, Consejo Nacional de Población, México,* Págs. 71-88, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2010/ 05.pdf> (junio 06 de 2011).

Márquez Ayala, D. (2017a), "Reporte Económico, Indicadores de ocupación y empleo (1er. Semestre 2017)", *La Jornada*, 18 septiembre, recuperado de 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/09/18/opinion/028o1eco>.

Márquez Ayala, D. (2017b), "Reporte Económico, Macroeconomía, 1er. Semestre 2017", *La Jornada*, 9 octubre, p. 26.

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017), *La Lucha por la Igualdad de Género, Una Batalla Cuesta Arriba*, OCDE, México, Recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.oecd.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf>.

OIT, Organización Internacional del Trabajo (2011), "México, perfil de país, Serie seleccionada, valores en porcentajes y miles", *Departamento de Estadística de la OIT*, mayo, recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://staging.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/statistics/MEX_SP.pdf>.

ONU Mujeres (2017), *Hechos y cifras, liderazgo y participación política*, julio, Organización de Naciones Unidas para las Mujeres, Geneva, Recuperado en 20 de octubre de 2017, de <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>.

OIT. Organización Internacional del Trabajo (2015), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*, Recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_ 435169/lang--es/index.htm>.

Perry, Guillermo E., William Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, Jaime Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality, Exit and Exclusion*, The World Bank, Washington, D.C.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014a), *Estrategia de igualdad de género del PNUD 2014-2017, El futuro que queremos, derechos y empoderamiento*, PNUD, New York.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014b), *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, nueva metodología*, PNUD, México, disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHu mano/DHyG%20baja%20res.pdf>.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010 - Edición del Vigésimo Aniversario, La verdadera riqueza de las naciones, Caminos al desarrollo humano,* PNUD.

The Economist (2017), *Economic and financial indicators*, julio 15-21.

UNDP, United Nations Development Programme (2017), "Gender Inequality Index", *Human Development Report 2016*, UNDP, New York, Recuperado en 20 de octubre de 2017, disponible en <http://hdr.undp.org/en/data>.

UNPD, United Nations Development Program (2009), *Human Development Report 2009*, UNDP, New York, p. 181.

Nuevos desafíos para alcanzar la igualdad de género en las políticas públicas de México

Beatriz Elba Schmukler*
Olga Murguía*

Introducción

Este capítulo basa sus reflexiones en gran parte de las conclusiones a las que arribó el Informe Nacional Alterno Beijing+20, que elaboraron las académicas y políticas feministas,[1] haciendo un análisis crítico y numerosas sugerencias en México para transformar las políticas de igualdad de género después de 20 años de la Conferencia de Beijing de 1995, y de 40 años de la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Mujeres realizada en México en 1975. Nos basamos también en procesos de capacitación e investigación desarrollados en México, Argentina y España desde el año 2000 por el equipo de Democratización Familiar del Instituto Mora, coordinado por la doctora Beatriz Elba Schmukler.

El Informe Nacional Alterno Beijing+20, que presentan organizaciones ciudadanas, feministas y académicas, fue escrito en el 2015 y se le denomina "Informe Sombra" porque traza propuestas para replantear la política de género desde la sociedad civil, respondiendo a las maneras en que se han abordado los mandatos internacionales en México. Otro componente que aborda el informe es el contenido mismo de la política internacional de igualdad de género. Nos queremos referir, particularmente, a la dificultad de encarar en

* Instituto Mora.

[1] La Comisión Nacional Coordinadora para la Elaboración del Informe Alterno Beijing+20 estuvo conformada por las siguientes personas: Ma. de Lourdes García Acevedo, Ciudadanía en Movimiento en Camino a la Igualdad de Género, A.C. (Cimige), Cecilia Castro García, Centro de Investigación y Estudios para el Desarrollo y la Igualdad Social, A.C. (CIEDIS), Magdalena García Hernández, Mujeres Iberoamericanas en Red por la Igualdad Presupuestal entre Mujeres y Hombres (MIra), Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A.C. (BEI), Alma Margarita Oceguera, OSC Centro Cultural Esperanza Rodríguez, A.C., Gisela de Jesús Sánchez Díaz de León, Salud y Género Querétaro, A.C.

la política pública, la transformación de las representaciones sociales[2] de género de los gobernantes y de los agentes encargados de diseñar y aplicar la política de género (Schmukler, Morales y Murguía, 2011).

Y por último queremos retomar el documento de la ONU, "Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental",[3] para reflexionar las prácticas de poder patriarcal en las instituciones de salud. Este informe nos permite reflexionar acerca del carácter más global de las relaciones de poder patriarcal, que no caracterizan solamente a las relaciones de género, sino que caracteriza a las instituciones sociales, en este caso a las instituciones de salud en el ámbito clínico de la salud mental. En el punto 22 del informe, se analiza cómo:

> […] los desequilibrios de poder favorecen el paternalismo e incluso las visiones patriarcales, que dominan la relación entre los profesionales de la psiquiatría y los usuarios de los servicios de salud mental. Esta asimetría desempodera a los usuarios y menoscaba su derecho a tomar decisiones sobre su salud, con lo que se crea un entorno en el que pueden producirse y se producen violaciones de los derechos humanos. Las leyes que permiten a los profesionales psiquiátricos llevar a cabo tratamientos e internamientos forzosos legitiman ese poder y su uso indebido.

Esta reflexión la podemos extender a todas las instituciones públicas y privadas, empezando por la familia, las instituciones educativas, de salud, jurídicas y políticas, donde el ejercicio profesional y el rol de los adultos reproduce vínculos de poder desigual, históricamente enraizados en concepciones y prácticas patriarcales que anulan otras modalidades de vinculación en los procesos de intervención social.

Lo que nos planteamos en este capítulo es cómo podemos trascender este rechazo y denuncia a las modalidades patriarcales de poder en las instituciones, y desarrollar una política pública que proponga y practique formas de convivencialidad humana. Queremos proponer una política de igualdad de género que trascienda la oposición a las prácticas patriarcales

[2] Entendemos representación social como "el conocimiento socialmente elaborado y compartido, constituido a partir de nuestras experiencias y de las informaciones y modelos de pensamiento que recibimos y transmitimos a través de la tradición, la educación y la comunicación social". I. Alfonso, "La teoría de las representaciones sociales", en *Psicología-online.com*, 2007, disponible en <http:// www.psicologia-online.com/articulos/2007/representaciones.sociales.shtml>.

[3] Consejo de Derechos Humanos 35 periodo de sesiones, 6 a 23 de junio de 2017. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

institucionales y que plantee propuestas y un ejercicio de la política basada en los derechos humanos, el respeto a la diversidad y en la confianza en los recursos de los sujetos que potencien los vínculos afectivos de empatía, reciprocidad , corresponsabilidad y cooperación.

Por lo tanto, queremos empezar por el diseño de una política que permita ir cambiando paulatinamente los estereotipos de género. Esto implica desarrollar propuestas educativas y de capacitación que permitan reflexionar a los servidores públicos y a la población sobre los obstáculos emocionales, no solamente conscientes y racionales que impiden el desarrollo de relaciones sociales igualitarias en todos los aspectos críticos de la agenda internacional. Es necesario reflexionar con la población sobre las alternativas existentes a los mandatos de género que permitan trascender los vínculos de poder patriarcal, que supone poder desigual y desconocimiento de los otros y otras como diferentes, que pueden ser diversos y con los cuales uno también debe convivir desde una visión de ciudadanía. Esto involucra desmontar racismos, clasismos y adultismos que no plantean convivencias sino guerras cotidianas de silenciamiento de la alteridad.

En la Conferencia de Beijing se aprobó la Plataforma de Acción de la Mujer (PAM), en la que quedaron plasmados doce temas o "esferas críticas" donde se identifican los problemas y obstáculos más relevantes que impiden concretar el camino hacia la igualdad de género.

Las doce esferas de preocupación incluyeron pobreza, educación y capacitación, salud, violencia contra la mujer, la mujer y los conflictos armados, desigualdad económica, desigualdad en el poder y en la toma de decisiones, mecanismos institucionales insuficientes para promover la igualdad, derechos humanos, medios de información, medio ambiente y desarrollo y la situación de las niñas, incluyendo también la desprotección de la infancia.

En el análisis de los mecanismos institucionales insuficientes para promover la igualdad el Informe Sombra plantea que:

> Por un lado, la debilidad de la cultura de la igualdad impide la continuidad e institucionalización de buenas prácticas que se enfrentan a falta de continuidad de los avances logrados ante cambios de gobierno; por otro, la aplicación de políticas asistenciales no han logrado el tránsito del enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) al de Género en el Desarrollo (GED). En muchos casos, la designación política de titulares desconocedoras y desinteresadas en la agenda se traduce en una acción dominada por la obediencia y la subordinación partidaria a institutos políticos que eluden su compromiso con la agenda de la igualdad (Informe Nacional Alterno, 2015).

El concepto de debilidad de la cultura de igualdad de género, que plantea el Informe Sombra, se refiere tanto a los diseñadores de la política de género

y a los agentes que la aplican, como a la falta de transversalidad institucional y la carencia de continuidad de la política de género a través de los gobiernos. Esta debilidad nos revela la dificultad de visualizar la política de género como una política triangular que apele tanto a:

- Resolver las desigualdades estructurales, económico sociales en los que se sustenta la subordinación de las mujeres, política, económica y social.
- Reformular una política legislativa que vaya profundizando los derechos de las mujeres y de las diversas identidades genéricas a través de la remoción de las leyes discriminatorias, la aprobación de leyes de paridad de género y leyes que contemplen mecanismos para alcanzar la igualdad de género.
- El tercer pivote de las políticas de igualdad de género que presenta un gran vacío, son las políticas educativas y de capacitación que se dediquen a la eliminación de estereotipos de género en la población y en los agentes de gobierno que diseñan la política de género, y en aquellos funcionarios y servidores públicos que tienen a su cargo la tarea primordial de vincularse con poblaciones en tareas asistenciales y de educación.

Nos queremos referir particularmente a este tercer pivote de la política de igualdad porque hemos registrado una ausencia de formación educativa que se proponga la transformación de los estereotipos de género que reproducen las relaciones de poder patriarcal en la esfera cotidiana. Particularmente, no existe una política educativa y de capacitación que permita reflexionar a la población en los diferentes ámbitos de las relaciones privadas y públicas, sobre el significado de una convivencia igualitaria entre hombres y mujeres. Por un lado, una convivencia que acepte las diferencias en las experiencias y epistemologías de los seres humanos con diversas identidades genéricas, y que puedan desarrollarse nuevos modelos de convivencia que resignifiquen mandatos únicos o rígidos de relacionarse entre los géneros. Este tipo de educación significa trabajar desde una pedagogía que acepte la complejidad del comportamiento de los sujetos y que apele a sus aspectos racionales y afectivos.

Es útil en este punto tomar la diferencia que establece Denise Najmanovich (2017) entre moral y ética. La moral establece para todos lo que está mal y lo que está bien, en cambio la ética tiene que ver con los vínculos afectivos entre los seres humanos. Najmanovich cita a Spinoza: "Es bueno lo que me potencia y es malo lo que me despotencia":

> El bien y el mal, no son universales abstractos para Spinoza sino términos relativos a la potencia de cada quién que es siempre singular y situada. […] Los mandatos morales no distinguen los vínculos afectivos, pero la ética no puede jamás prescindir de ellos puesto que es la expresión de nuestro modo de vivir que siempre es vincular.

Queremos repensar los mandatos de género para hombres y mujeres como mandatos que tienen que ser revisados, a través de la reflexión grupal e individual, cuando desarrollamos programas educativos o de capacitación sobre el género. Los mandatos o expectativas sociales para el ejercicio de la feminidad y la masculinidad son todavía asumidos con naturalidad por mujeres y hombres, y se manifiestan como obstáculos emocionales durante la vida de las mujeres y de los hombres para reconocerlos y poder desarrollar elecciones de vida que se aparten de ellos. La desigualdad de poder entre hombres y mujeres se presenta como formas de violencia psicológica, simbólica, física y sexual que las mujeres enfrentan toda su vida, y que los estereotipos de feminidad y masculinidad refuerzan a través de esos mandatos morales.

Carol Gilligan (1982) reconoce que la moral está diferenciada para hombres y mujeres, pero analiza más profundamente los cambios en el conflicto moral de las mujeres a lo largo de su ciclo vital. Este conflicto se plantea como una necesidad de conciliación entre el deseo propio y el cuidado de los otros y otras. Aparece en etapas maduras de la vida el concepto de responsabilidad hacia sí mismas, pero siempre en lucha con la moral del cuidado.

Hay cambios históricos muy fuertes entre las décadas de los setenta y ochenta en que Gilligan estudió el desarrollo del ciclo vital de las mujeres, hasta nuestros días. A su vez hay diferencias enormes entre las mujeres, singularidades y complejidades vinculadas con situaciones vitales no sólo clasificables por las determinaciones económico sociales y culturales. Sin embargo, la persistencia de las desigualdades de poder entre los géneros tiene una de sus raíces en la forma en que mujeres y hombres viven esos mandatos de género que los aprisiona. No hay espacios sociales donde mujeres y hombres de diversas identidades genéricas puedan reflexionar sobre esos mandatos y puedan elegir alternativas de vida diferentes, sin culpabilizarse y reconociendo el bienestar que les provoca alejarse de prácticas de masculinidad y feminidad no legitimadas de manera social.

¿Y qué pasa con los hombres? Hay nuevas investigaciones y nuevos movimientos sociales de hombres antipatriarcales que están también revisando los mandatos de masculinidad (Bergara, 2008). Los nuevos acuerdos internacionales y las políticas de igualdad de género admiten cada vez más claramente que no podemos continuar con una política de igualdad centrada solamente en el empoderamiento y avance de las mujeres.

> Así, mientras que el cambio producido en las mujeres y su incorporación al ámbito laboral, social o cultural ha supuesto un aporte fundamental para el desarrollo humano de nuestra sociedad, el cambio y la incorporación de los hombres en la lucha y práctica de la igualdad son una asignatura pendiente de la que en gran medida depende el avance de nuestra democracia (Bergara, 2008).

Desafíos y propuestas

Las propuestas del Informe Sombra marcan los nuevos imperativos de la cultura de igualdad de género en México. Realizar estrategias efectivas de cambio en la cultura patriarcal y en la cultura institucional: *1*) instaurar programas de cultura institucional y capacitación, incluyendo la diversidad de la población y las familias; 2) instaurar programas de cultura institucional y capacitación que sean parte de la certificación obligatoria y de calidad de las y los servidores públicos, instrumentado en el marco del servicio civil de carrera; 3) incorporar en todos los niveles de la currícula educativa los derechos humanos y la perspectiva de género" (Informe Alterno, 2015).

De acuerdo con estas propuestas, creemos que la política de educación y capacitación tiene que desarrollar programas específicos dentro de las políticas de género, para una educación cognitiva y emocional que permita resignificar los conceptos de género en su concepción relacional y que desarrolle, al mismo tiempo, una propuesta de convivencia entre hombres y mujeres que acepte la posibilidad de una conexión humana basada en dos aspectos necesarios en el camino de la igualdad: *1*) desarrollar corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las diferentes dimensiones en que se basan los vínculos, las dimensiones del cuidado de las relaciones, del cuidado de los otros y otras en la vida familiar; 2) desarrollar nuevas maneras de simbolizar los vínculos de género apartándose de estereotipos y mandatos únicos que visualicen la posibilidad de nuevos tipos de acuerdos que respeten el poder igualitario de los y las participantes, y las diferentes modalidades de ejercer las diversas identidades de género. Esa convivencia tiene varias facetas. Distinguimos algunas de esas facetas como prioritarias:

a) Lograr el reconocimiento del otro/a como diferente y diverso, respetando la posibilidad de expresarse y dialogar. Importa asegurarnos que en los procesos educativos la voz de las mujeres sea escuchada, y que tanto mujeres como hombres puedan reflexionar sobre los deseos que han silenciado a lo largo de sus vidas porque no se ajustan a las expectativas sociales de su género.

b) Esta propuesta implica la posibilidad de desarrollar la creatividad de vivir las experiencias de género de manera única, apartándose de las normativas. Un tema que es fundamental en las mujeres es la relación con su propio cuerpo y el poder reflexionar sobre las prohibiciones que han experimentado históricamente, que les ha provocado enfermedades físicas y emocionales no reconocidas en la cultura y, particularmente, en los servicios de salud. Por ejemplo, la imposibilidad de decidir sobre su conducta reproductiva, si tener hijos o no; cuándo y cómo tenerlos. Implica además la posibilidad de aceptarse como persona activa en la promoción de su propio placer en sus vínculos sexuales; poder desmontar la identidad mujer = madre como única identidad posible, poder aceptar que el cuidado de los otros/as puede ser compartido en las parejas y reconocer el altruismo como una condición humana, más allá del género.

c) Desarrollar una pedagogía que reconozca las diferencias de la subjetividad en la manera de aproximarse a las experiencias cotidianas en las relaciones interpersonales, que se manifiesta en las diferentes maneras de expresar deseos e intereses, y que esas diferencias permitan la expresión de todos y todas las personas con diversas identidades genéricas en las relaciones interpersonales. Este tema está vinculado con el derecho y con el mundo simbólico. Implica la posibilidad de reconocer y deshacerse de prejuicios y obstáculos emocionales que impiden la aceptación de la diversidad étnica, racial, de identidades de género, de clase, entre otros.

d) Una educación emocional que vea la posibilidad de pensar lo que hasta ahora ha sido impensable, relaciones corresponsables entre los hombres y las mujeres. La corresponsabilidad en el cuidado de la vida y de las relaciones interpersonales, por ejemplo, implicaría la superación gradual de las relaciones de dominación y poder patriarcal en los vínculos intergenéricos, tanto heterosexuales como homosexuales.

e) Para ello es necesario reflexionar con la población los cambios que ya se están gestando en el acceso más paritario de las mujeres a la vida pública, y los cambios de identidad que esa transformación está implicando para hombres y mujeres en la vida pública y en la intimidad.

f) La legislación está consolidando los nuevos derechos económico-sociales de las mujeres, pero es necesario plantear al mismo tiempo una política educativa y de capacitación que facilite la construcción de esas nuevas conexiones humanas entre géneros.

g) Esa nueva conexión humana no se resuelve sólo con el rechazo a la violencia implícita en los vínculos de género, sino que hace falta articular las dimensiones de convivencia entre hombres y mujeres.

h) Implica una política educativa atravesada por la redefinición de los mandatos de masculinidad y feminidad que se han naturalizado en la historia social y en las historias de vida, a través de las expectativas sociales y culturales impresas en el lenguaje cotidiano.[4]
i) Esta política tendrá que visualizar las diferencias de poder y autoridad en la esfera íntima que reforzaron las desigualdades estructurales económicas, políticas, educativas y de acceso a la justicia, entre otras, que planteó la oposición binaria de los roles e identidades de género (Najmanovich, 2011).

Esta política educativa tiene que hacer necesariamente una alianza con las universidades, organizaciones sociales y académicas que han trabajado en esta desmitificación de las relaciones de género y han desarrollado pedagogías apropiadas para el trabajo de las representaciones sociales de género. El Informe Sombra, ya citado, propone un compromiso vinculante para la creación y operación de observatorios y contralorías ciudadanas para la transparencia y rendición de cuentas de la política de igualdad entre mujeres y hombres.

Una experiencia de capacitación emocional para prevenir la violencia de género en México en el camino de la igualdad de género

Una de las mayores preocupaciones de la política de erradicación de violencia de género a nivel internacional es el hecho de no haber podido impedir la constante reproducción e inclusive el aumento de los niveles de violencia de género, particularmente la que se manifiesta en la pareja y en las familias. Si bien la violencia del crimen organizado y la violencia trasnacional son factores cruciales a contemplar en la reproducción de la violencia de género, la violencia privada; en el seno de las parejas y las familias merece un tratamiento especial a través de una política de prevención centrada en la transformación de la cultura de género de la población, trabajando hacia una intervención precoz, con una política de educación emocional.

[4] "El lenguaje no es neutro, no sólo porque quien habla deja en su discurso huellas de su propia enunciación, revelando así su presencia subjetiva, sino también porque la lengua inscribe y simboliza en el interior de su misma estructura la diferencia sexual, de forma ya jerarquizada y orientada. y formen la imagen que cada persona individual construye de sí misma y de la propia experiencia. La relación es circular; en el lenguaje se codifican las representaciones colectivas de lo femenino, que las mismas mujeres reproducirán en la construcción de la propia imagen, imagen que a su vez tendrá que actuar de acuerdo con los códigos sociales" (Violi, 1991).

"La violencia contra las mujeres es un problema de salud mundial de proporciones epidémicas", señaló la doctora Margaret Chan, directora de la OMS. A nivel mundial, el 38% de todas las mujeres asesinadas fue por sus parejas y el 42% de las mujeres que han experimentado violencia física o sexual a manos de su pareja resultaron lesionadas. De acuerdo con un informe de la ONU Mujeres, se sostiene que en el mundo, el 70% de las mujeres han sufrido violencia física o sexual en algún momento de sus vidas por parte de una pareja íntima (OMS, ONU Mujeres, 2013).

En México, en los últimos cinco años se ha agudizado la violencia contra las mujeres. Las cifras más recientes de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2016) dan cuenta de ello:

- De las 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que viven en el país, alrededor de 30.7 millones han vivido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación ya sea en la escuela, el trabajo, la comunidad, la familia o su relación de pareja.
- El 66.1% de las mujeres en México han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida. El 49% de las mujeres sufrió violencia emocional, 29% violencia económica y/o patrimonial o discriminación, 34% física y 41.3% sexual a lo largo de su vida.
- La pareja y la familia es el ámbito donde prevalece la mayor violencia, donde el principal agresor es o ha sido el esposo, pareja o novio. 43.9% de las mujeres han sufrido violencia por parte de su actual o última pareja, esposo o novio, a lo largo de su relación.
- En los espacios públicos o comunitarios, 34.3% de las mujeres han experimentado algún tipo de violencia sexual.
- En los últimos 15 años, de 2000 a 2014, el número de las mujeres asesinadas en México asciende a 26,267 que en promedio significa 5.1 por día. Del 2000 al 2014 la cantidad de los homicidios anuales se duplicó al pasar de 1,284 a 2,349.
- Entre 2006 y 2013, la mayoría de los asesinatos ocurrieron en la vivienda particular, lo que habla de altos niveles de violencia familiar, pero a partir de 2009 empezó a crecer el número de las mujeres asesinadas en la vía pública. En los tres años que van de 2010 a 2012, la mitad de los asesinatos ocurrieron en la calle.

Detrás de todas estas cifras hay niñas y mujeres que vivieron o están viviendo injusticias, dolor y una lucha por ser respetadas en todos los ámbitos de sus vidas.

En este año 2017, las redes sociales y medios de comunicación han dado a conocer casos representativos de la violencia contra las niñas y mujeres.

Destacan las historias de Valeria Teresa Gutiérrez Ortiz de 11 años, violada y asesinada por un chofer después de abordar el transporte público en el Estado de México. Otro caso es el asesinato de Lesvy Berlín Rivera, al principio la autoridad lo clasificó como un suicidio, además de revictimizarla dando a conocer información personal a través de redes sociales; posteriormente, y ante la insistencia de la familia, se reconsidera el caso para investigarlo como feminicidio, donde el principal sospechoso es un hombre de 29 años, pareja sentimental de Lesvy. También está el caso de Mara Castilla que es asesinada por el chofer después de contratar un servicio de transporte privado en el estado de Puebla.

Los casos anteriores, junto con los miles de casos que suceden en México, han generado una fuerte demanda principalmente de mujeres y sociedad civil organizada, a través de marchas y campañas en redes sociales por respeto, seguridad y justicia para las niñas y mujeres en este país.

Los feminicidos son el extremo de una violencia que constantemente viven niñas y mujeres en todos los ámbitos de su vida. Discriminación, acoso y abuso en todas sus formas, desvalorización, violencia emocional y física son desgraciadamente parte de la vida cotidiana de muchas de nosotras.

Ante este panorama tan complejo, consideramos fundamental partir del planteamiento básico, pero radical de que las **mujeres somos seres humanos**, es una aseveración que como señala Laura Leucona "parecería una obviedad, pero todavía es necesario repetirlo". Como señala la autora, "la misoginia sigue presente hasta en los últimos detalles cotidianos, hasta en cómo se permite o no a unos y a otras expresar sus emociones" (Leucona, 2016).

No podemos seguir viviendo en un contexto de tanta violencia, en donde el odio hacia las mujeres actúa como si ellas fueran objetos sexuales y sólo existieran para dar gusto, obedecer y complacer. Ante ello y partiendo desde un enfoque de derechos humanos, con pleno respeto a la igualdad de hombres y mujeres, proponemos considerar a la educación emocional como una estrategia de prevención de violencia, en especial hacia las niñas y mujeres. La importancia de la educación como factor para lograr relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres, es ampliamente reconocida desde por lo menos más de dos décadas. En la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, dentro de los objetivos estratégicos, en el inciso B, "Educación y capacitación de la mujer", se plantea en el punto 69 lo siguiente:

> La educación es un derecho humano y constituye un instrumento indispensable para lograr los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz. La educación no discriminatoria beneficia tanto a las niñas como a los niños y, de esa manera, conduce en última instancia a relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres.

Partiendo de lo anterior, consideramos que la educación emocional —especialmente a partir de edades tempranas— es una propuesta que puede ser de gran ayuda para construir relaciones más sanas entre mujeres y hombres, siendo una alternativa de prevención de violencia. Entendemos por educación emocional: un proceso educativo, continuo y permanente que pretende potenciar el desarrollo emocional como complemento indispensable del desarrollo cognitivo, constituyendo ambos los elementos esenciales de la construcción de la personalidad integral.

Para ello se propone el desarrollo de conocimientos y habilidades sobre las emociones con el objeto de capacitar al individuo para afrontar mejor los retos que se planteen en la vida cotidiana. Todo ello tiene como finalidad aumentar el bienestar personal y social (Bisquerra, 2001).

Consideramos a la educación emocional como un pilar de la prevención de la violencia, ya que si desde los primeros años de educación primaria se aborda desde un enfoque de respeto de la diferencia y con un enfoque de igualdad de niños y niñas, sabiendo escuchar a los otros y otras y expresando nuestros sentimientos, se puede contribuir a generar mejores condiciones de entendimiento entre hombres y mujeres que puedan ayudar a relaciones más sanas con menos violencia.

En México se está implementando un nuevo modelo educativo que contempla a la educación socioemocional como parte de esta nueva reforma. Es necesario que las autoridades, maestros y maestras consideren hacer un especial énfasis en la situación actual de violencia, en especial hacia las mujeres.

El repertorio de políticas para erradicar la violencia de género adoptado globalmente han estado orientadas a promover la denuncia de las mujeres y la sanción de los responsables, y a la atención de las consecuencias sobre la víctima que ya ha efectuado la denuncia judicial o policial. Actúan cuando la situación de violencia ya ha llegado a niveles extremos, donde las mujeres que la sufren tienen grandes costos personales para su rehabilitación. La mayoría de las mujeres que denuncian ya han sufrido maltratos psicológicos o físicos entre cinco a treinta años de sus vidas. En ese periodo, la confianza en sí mismas se ha deteriorado y su capacidad de rehabilitación es dudosa por su baja autoestima y por los bajos recursos que han desarrollado en años de desequilibrio emocional y físico a causa de la violencia sufrida.

A pesar de que han transcurrido casi dos décadas desde que la violencia contra las mujeres —en el marco de las relaciones de género— se constituyera en uno de los temas más relevantes de la agenda internacional en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres y de los esfuerzos multilaterales, regionales y nacionales realizados para su tratamiento y resolución,

millones de mujeres siguen siendo objeto de violencia en el mundo, lo cual le otorga al problema un carácter sistémico y estructural. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2002) entiende que la violencia contra la mujer es el factor central de desigualdad y de discriminación en las relaciones entre varones y mujeres. La cultura de la desigualdad que ampara la violencia se inscribe en: la violenta desigualdad de oportunidades; el desigual acceso a los recursos y servicios de la justicia; la desigual distribución del poder y del tiempo entre hombres y mujeres, además de la discriminación laboral y salarial (Schmukler, 2012). La violencia de género, particularmente la violencia contra la mujer en el marco de las relaciones familiares, constituye entonces una de las áreas prioritarias de estudio e intervención pública por la carencia de indagación particular, ya que es la familia una de las principales instituciones que refuerza el deber altruista de las mujeres para unirla, dedicarse a la vida doméstica, a los hijos y a su esposo, siendo el principal obstáculo para el empoderamiento y desarrollo personal de las mujeres. Necesitamos producir recursos de conocimiento científico suficientes e información calificada y certera que sea capaz de orientar las políticas específicas que atiendan y logren intervenir para disminuir los factores involucrados en el origen de esa modalidad de violencia. Apuntamos concretamente a investigar para definir acciones políticas preventivas en materia de violencia de género en el ámbito de las relaciones familiares y de pareja.

Los aspectos políticos y los aspectos jurídicos de la violencia de género resultan claves para reflexionar sobre el enfoque que ha prevalecido en términos de su regulación, definición e implementación de políticas.

Los procesos de formación en democratización familiar que hemos desarrollado en el equipo del Instituto Mora tienen como objetivo promover herramientas en los y las participantes para desarrollar conciencia sobre los estereotipos de género a través de los cuales se relacionan en sus familias, en sus vínculos, en las diferentes esferas de su vida cotidiana y con los cuales juzgan y evalúan la vida propia y la vida de los demás. Esta formación genera dos grandes impactos: les permite a los y las participantes reconocer malestares ligados con las relaciones abusivas que promueven los estereotipos de género con los que manejan sus vínculos personales y les permite producir conocimientos colectivos para resignificar las concepciones de género y autoridad, así como conversar y reflexionar sobre las diversas estrategias posibles a desarrollar con base en los significados y sentimientos que van generando estas reflexiones. Esta transformación personal es la clave para promover procesos similares en las poblaciones con las que trabajan, en programas sociales y en la esfera de la justicia donde se desarrollaron la mayoría de las experiencias realizadas. Este esquema de trabajo implica un

proceso de prevención de la violencia de género, centrado en la transformación de los modelos socioculturales y en los cambios identitarios de género de las poblaciones. Los y las participantes son funcionarios públicos, promotores de programas de desarrollo social, líderes de organizaciones sociales y comunitarias, educadores y académicos. En el campo de las políticas de erradicación de la violencia de género, el enfoque de la prevención ha sido uno de los temas menos debatido y menos esclarecido, por razones múltiples. Se visualiza como un tema que no puede ser fácilmente medible y, por tanto, evaluable. Las políticas de atención o de sanción cuentan con todo tipo de registros: casos atendidos, denuncias realizadas, casos llevados a la justicia, demandas registradas. Pero todavía no se han encontrado maneras de medir la prevención. Hemos desarrollado un modo de registro para contrarrestar esta carencia, por medio del análisis de las transformaciones de las representaciones sociales de género de los y las participantes en los procesos de formación, en los que intervienen reflexiones sobre su propia vida que permiten un pensamiento crítico de los mandatos y un deseo de transformación que intervienen en la posibilidad de generar procesos de cambio. Este tipo de registro lo realizamos a través de un cuestionario cualitativo aplicado al comenzar el proceso de formación, al igual que evaluaciones periódicas al final de cada módulo donde los y las participantes autoevalúan sus propias transformaciones en un taller de reflexión colectiva. Esta modalidad de evaluación informa de un proceso de transformación de las creencias, emociones y conceptos en torno al género, a sus relaciones de pareja, con sus hijos e hijas y adultos mayores, también da cuenta sobre las transformaciones de los conceptos y prácticas de autoridad y poder en las familias. Estas evaluaciones se basan en los autodiagnósticos y discursos de los y las participantes, así como de las nuevas estrategias que ellos implementan a partir de las reacciones de los miembros de sus familias ante sus cambios. Este resultado muestra que los programas de prevención necesitan un largo plazo para poder tener un impacto que ofrezca repercusiones en una mayor equidad de género. Sin embargo, confiamos, por la experiencia, que los procesos de formación generan un nuevo registro del bienestar y el malestar, corporal emocional, y racional, que pasa por sensaciones conscientes que pueden ser verbalizadas por las y los participantes de los programas de capacitación. Obviamente, enfatizamos que cuando se trabaja con los sistemas de representación social de género, los resultados reflejan el reconocimiento de problemas y malestares de manera rápida y pequeños cambios de estrategias de los participantes, pero no sabemos la persistencia de los cambios ante las crisis que generan en sus vidas los procesos de resignificación de los conceptos de género y autoridad. Para ello, habría que desarrollar mediciones y monitoreos de largo alcance. Los gobiernos y las políticas pú-

blicas quieren resultados inmediatos. Sin embargo, los resultados de las políticas de erradicación de la violencia de género han mostrado que, con las políticas y programas desarrollados hasta el presente, la violencia de género no ha disminuido en la región de América Latina. Las políticas de prevención que se plantean tendrían un impacto en la cultura de género que posibilitaría que las mujeres detectaran tempranamente los abusos y maltratos, sus propios obstáculos emocionales para ejercer su autoridad y poner un alto a los maltratos, asimismo podrían reconocer el malestar tempranamente. Como ya mencionamos anteriormente, un patrón que caracteriza a las políticas de erradicación de violencia es que actúan cuando la situación ha llegado a niveles extremos, donde las mujeres que la sufren tienen grandes costos personales para su rehabilitación. La mayoría de las mujeres que denuncian han sufrido maltratos psicológicos o físicos durante cinco o diez años en sus vidas. En ese periodo la confianza en sí mismas se ha deteriorado y su capacidad de rehabilitación es dudosa por su baja autoestima y por los bajos recursos que han desarrollado en años de deterioro de sus capacidades creativas a causa de la violencia sufrida. Los estudios e informes muestran que la prevención está solamente dirigida a generar una denuncia y a recibir apoyo psicológico y legal a partir de ese momento, pero no existen programas públicos que trabajen en la transformación de los modelos socioculturales de género, de las comunidades y de los funcionarios públicos que ejecutan las políticas de erradicación de la violencia. En este sentido, este enfoque propone una política preventiva donde se trabaje con mujeres en una etapa anterior al agravamiento de la violencia. En etapas de violencia tempranas las mujeres todavía tienen la posibilidad de modificar el vínculo o retirarse del mismo en condiciones emocionales en las que pueden generar recursos personales para valorarse, reconocer sus deseos, saber que tienen derechos, usarlos y aprender herramientas para poner en ejecución estrategias que reconozcan esos derechos de una manera autónoma.

Una de las raíces del problema tiene que ver con el enfoque que se adopta para entender e intervenir sobre la violencia de género, puesto que cada enfoque ofrece formas diferentes de ver el problema y, en consecuencia, de encarar su tratamiento político. Así, por ejemplo, el concepto de víctima con que se manejan las políticas de erradicación de la violencia de género o los conceptos de víctima y victimario, remiten a un vínculo cristalizado en una relación de dominación donde las políticas gubernamentales tienen que adoptar un criterio de salvación de la víctima y de sanción al victimario. Lo que no se visualiza es que desigualdad y violencia van de la mano, y en la medida que sólo vemos y actuamos sobre los resultados de la violencia no estamos actuando sobre uno de los generadores de su reproducción, los cua-

les son los modelos que se repiten y recrean constantemente en las familias. En cambio, si enfrentamos la desigualdad mediante la prevención de la violencia estamos atacando la raíz de la dominación, transformamos el patrón que genera los mecanismos de repetición de violencia y dominación, por lo que apostamos a interacciones democráticas y libres. Este enfoque propone, por un lado, una política preventiva donde se trabaje con mujeres en una etapa temprana de la violencia y, por otro, involucrar directamente a aquellos ejecutores de la política pública en materia de prevención de violencia de género, quienes ponen en juego sus propias creencias en torno al problema en el momento en el que actúan para prevenir la problemática (Schmukler y Levín, 2012).

Con las políticas de prevención que proponemos, estamos enfrentando una dimensión fundamental del problema y de la cultura de género que justifica la desigualdad a través de desarrollar una política centrada en la formación de funcionarios públicos, líderes sociales y promotores comunitarios, en el ámbito de la justicia, de los programas sociales de manera transversal vinculados con secretarías de Desarrollo Social, de Educación, de organizaciones no gubernamentales, comunitarias, académicas y otras instituciones. Esta formación está dirigida a generar transformaciones en las representaciones sociales de género de los funcionarios, líderes y promotores sociales para que ellos mismos acepten formas de relaciones familiares donde haya mujeres en posiciones de autoridad y poder, así como hombres responsables del compromiso afectivo en el cuidado de la vida familiar y de los hijos e hijas, rompiendo los esquemas tradicionales de las familias patriarcales. Esta formación ayuda en dos sentidos: los líderes y funcionarios cambian sus propias vidas y dejan de ser agentes de re-victimización cuando tienen que juzgar o atender casos de violencia y abuso de mujeres, niños y niñas en las familias y, al mismo tiempo, pueden actuar en sus programas sociales recreando reflexión y procesos de resignificación de las categorías de género y autoridad al interior de las familias.

El enfoque de democratización familiar promueve procesos de co-responsabilidad entre los géneros, reconocimiento de la autoridad de las mujeres equitativamente con los hombres. Propone el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos y agentes activos en la toma de decisiones familiares, la transformación del adultismo y el androcentrismo en vínculos de escucha emocional, y respeto de mujeres y hombres en sus diferentes roles de pareja, parentales, de hermandad. Propone el respeto a la diversidad de elecciones sexuales y a las diferentes maneras de organizar familias: desde las familias reconstituidas, transfronterizas, migrantes, con localizaciones transitorias y ambulatorias, familias con parejas que no son coresidentes. También constituyen familias las personas que viven solas, que

establecen redes sociales y de parentesco que constituyen estructuras de acogida y protección que reemplazan y cumplen funciones semejantes a las formas tradicionales de organización familiar. Promueve procesos de transformación de los sistemas de autoridad familiares, proponiendo que las políticas públicas reconozcan las nuevas diversidades familiares en sus legislaciones y en el trabajo de los jueces y las sentencias. En el trabajo jurídico es necesario que el personal esté capacitado para escuchar las voces de las mujeres, los niños y niñas y no desacreditar las denuncias de abuso de las mujeres. El personal judicial y jurídico debe hacer un trabajo profundo de resignificación de sus conceptos de familia y de género, y apreciar las nuevas formas de feminidad y el desarrollo de nuevas masculinidades para no caer en juicios de valor que reproduzcan la violencia que ya han sufrido las víctimas. Se considera que la democratización familiar en el mundo es un proceso que puede afianzarse a través de políticas y programas que den cabida a estos sistemas de capacitación que no mueven solamente la racionalidad y el pensamiento, sino también las subjetividades y los obstáculos emocionales para el cambio.

Metodología de formación

La base pedagógica es la metodología vivencial-participativa del trabajo con grupos. Esta metodología permite el desarrollo de procesos de formación a nivel cognitivo-emocional con la técnica del aprendizaje significativo, donde hombres y mujeres participan en reflexiones colectivas. El aprendizaje significativo integra la información —con las emociones que suscita— y genera cambios en la conducta; este proceso es el que permite una transformación a nivel de las actitudes y no se queda sólo a un nivel racional, sino también desarrollando contacto afectivo con las propias emociones de los participantes y las emociones de los demás, para poder identificar y expresar cuáles son los obstáculos emocionales que tienen para el cambio de representaciones sociales de género tradicionales y arraigadas, y proponer resignificaciones de los mandatos de género "naturalizados" en el grupo de aprendizaje.

Nuestra población objetivo la constituyen los agentes de desarrollo, funcionarios y funcionarias de gobierno, líderes de organizaciones sociales, promotores y promotoras comunitarias que trabajan con las poblaciones en riesgo y personal policial y jurídico.

El riesgo de las poblaciones se mide por las condiciones de pobreza, bajos niveles de educación, altos niveles de marginalidad en los territorios y por las actitudes de aceptación de la violencia y la desigualdad de género

como algo "natural". El factor de riesgo que puede prevenirse con las capacitaciones son esas actitudes de aceptación de la violencia a través de "desnaturalizar" los abusos y reconstruir, en un accionar colectivo, estrategias de igualdad entre los géneros en la vida de pareja y familia que se trasladan automáticamente a la vida laboral y comunitaria.

La formación está dirigida a agentes locales, educadores, funcionarios/as y líderes de organizaciones sociales y comunidades que trabajan en servicios de atención a víctimas de violencia, a migrantes y otros servicios sociales y programas dirigidos a la defensa de los derechos humanos de la ciudadanía, y a la equidad de poblaciones discriminadas por motivos de sexo, edad, grupo étnico o capacidades diferentes.

El concepto de prevención remite a la creación de circunstancias que permitan a los participantes de procesos formativos detectar las relaciones de abuso que están viviendo, para entender cómo participan ellos y ellas, ya sea como receptores o ejecutores de violencia. Las mujeres son en su mayoría receptoras de violencia en sus relaciones íntimas, particularmente de parte de sus padres y parejas. El propósito de las capacitaciones es brindar herramientas a las mujeres para reconocer tempranamente los primeros signos de abusos, y descubrir las maneras de detener o transformar esos vínculos para no establecer una codependencia con personas que tienden a destruirlas emocional y físicamente. Y también propone a los varones reconocer sus manejos de poder y autoridad para construir vínculos de compromiso afectivo y de corresponsabilidad en las relaciones afectivas.

La formación tiende a que los y las participantes se conecten con sus ideales de amor, de relaciones familiares y laborales y, al mismo tiempo, las diferencias entre sus ideales y su historia personal, detectando cómo fueron moldeando la historia de sus vidas privadas y sus vínculos afectivos. La detección de sus formas de organizar sus relaciones personales les permite a los participantes ir descubriendo los mitos, las fantasías amorosas, los mandatos sociales y parentales que organizaron su propia forma de ser mujeres u hombres, y cómo fueron construyendo y reconstruyendo a lo largo de sus vidas sus identidades de género.

En los talleres de formación, la reflexión teórica y la autorreflexión sobre sus vínculos afectivos van creando nuevas expectativas sobre la masculinidad y la feminidad, que les permite resignificar sus representaciones sociales de género. El grupo del taller se va constituyendo en un grupo de referencia que puede contrarrestar los mandatos sociales internalizados y vividos como "naturales". Esta resignificación se desarrolla en un proceso colectivo en el que se van detectando los modos de vinculación abusiva que contienen las demandas de género que impiden a mujeres y hombres conectarse con formas de feminidad liberadoras y masculinidades no hege-

mónicas. Partimos del autodiagnóstico de nuestras relaciones familiares, por la fuerza que tienen en la constitución de las representaciones y vivencias de las relaciones entre los géneros, y porque participan fuertemente de lo que llamamos la "naturalidad" de las expectativas sociales, trasmitidas a través de los discursos y mensajes parentales y de los grupos de pares y de los otros y otras significativos para los sujetos.

El problema que atendemos en estos procesos de formación es ver a la violencia como un proceso de construcción social, que si bien tiene raíces contextuales de desigualdad social y política entre los géneros, también hay un aspecto cultural que la justifica y la reproduce centrada en conceptos de género, pero también en prácticas autoritarias construidas históricamente que justifican el adultismo, los egocentrismos, las autoridades unipersonales, los verticalismos en las prácticas educativas y en las relaciones interpersonales que destruyen la creatividad, el reconocimiento de las personas como sujetos de deseos y como individuos con derecho a la autogestión, en todas las etapas del ciclo vital. La prevención se puede asociar ya no con mecanismos de difusión o de sensibilización, sino con procesos de re-significación de las prácticas de amor y del sí mismo, las cuales permiten a las mujeres concebirse como sujetos de derecho al buen trato, mientras que en los hombres procesos para buscar caminos alternativos de amor que no los sujete al control y al poder sobre el otro como mecanismo de bienestar personal. El concepto de prevención de violencia de género en las familias se relaciona con la posibilidad que desarrollan mujeres y hombres de construir vínculos que se basen en la corresponsabilidad entre los géneros y los derechos humanos de cada miembro de los grupos familiares, con la construcción de relaciones de autoridad negociadas y multipersonales, donde hay reglas que son fruto de un proceso de búsqueda de acuerdos y de respeto de deseos e intereses individuales de adultos, jóvenes, niños y niñas, y adultos mayores. Uno de los miedos durante los procesos de formación es la ausencia de reglas, es decir, la anarquía y la preocupación de que los adultos sean sometidos a los deseos de los jóvenes o de los niños y niñas. Así, la idea del sometimiento, por lo general, está presente en todos los modos de vinculación entre género o intergeneracionales, es lo que surge más espontáneamente: es el miedo a ser sometido a los niños, a los adultos, a las mujeres o a la separación de las parejas. Lo que vamos aprendiendo juntos es que una familia democrática supone un proceso de construcción de reglas a través de acuerdos que conllevan negociaciones que implican varios procesos simultáneos, la escucha del otro/a para desarrollar empatías, la introspección para reconocer deseos personales y a partir de ahí la posibilidad de romper silencios dialogando. Es decir, requiere tanto el contacto con uno mismo como la empatía con los otros. Las distorsiones que conllevan a las

relaciones de abuso tienen que ver con relaciones de autoridad que implican desigualdades y jerarquías en la escucha, culpabilizaciones y apropiaciones de la vida del otro/a. Las nuevas configuraciones familiares en México muestran grandes cambios de estructura (Lerner y Melgar, 2010) con el crecimiento de las jefaturas femeninas, los hogares unipersonales, las convivencias homosexuales y las familias reconstituidas después de los divorcios y las separaciones. En estas familias reconstituidas, las nuevas parejas con los hijos e hijas de matrimonios previos tienen que negociar permisos y reglas con los progenitores de sus hijos e hijas, además de cobijar en su seno arreglos de convivencia que involucran nuevos conflictos de género e intergeneracionales. Estas nuevas estructuras muestran una complejidad de relaciones de poder y autoridad que exigen ensayos que superen los viejos paradigmas de género para no reproducir relaciones de abuso y violencia. Los viejos paradigmas contienen, en sí mismos, vínculos abusivos en las parejas y con los hijos porque se basan en desigualdades que justifican la subordinación de las mujeres y el adultismo que no reconoce a los niños, niñas y jóvenes como sujetos de derechos. Paradigmas más democráticos de relaciones familiares no surgen automáticamente. Es necesario un rol propositivo de las instituciones públicas y organizaciones sociales que renueven los significados de género y derechos humanos en la escena privada. No basta con las enunciaciones generales y declaraciones de igualdad y derechos humanos para que la cultura se modifique. Es necesario un proceso de articulación entre instituciones privadas y públicas para que el cambio de prácticas y paradigmas más igualitarios y respetuosos de los derechos humanos sea posible. Para ello, los funcionarios tienen que apegarse a las nuevas regulaciones internacionales porque así lo demandan los compromisos internacionales, pero sólo trabajando de manera profunda con ellos mismos pueden modificar sus propios patrones de masculinidad, feminidad y, por lo menos, poner en tela de juicio sus prácticas de poder.

Evaluación de las transformaciones de las representaciones y actitudes de género de los participantes de los procesos de capacitación

El siguiente resumen nos muestra los principales temas de cambio:

- Identificación de violencia en relaciones cotidianas, ya sea con la familia o en las relaciones laborales.
- Cuestionamiento respecto a mandatos sociales y roles de género, por ejemplo, la distribución de actividades domésticas o el cuidado de los

hijos, así como el papel de la mujer en cuanto a relegamiento de su autoridad en la familia y toma de decisiones.
- Visibilización del carácter sociocultural del género en las mujeres como responsable de la dificultad para expresar y demandar deseos.
- En los hombres, la desnaturalización de tipos de vínculos violentos entre pares por la construcción sociocultural de la masculinidad, acompañado de la posibilidad de expresar a otro hombre su propia tendencia a la agresión.
- Aumento de habilidades de las mujeres, tales como la comunicación clara y asertiva y la toma de decisiones, que se vieron reflejadas específicamente en la relación con hijos e hijas y con la pareja.
- Inclusión de herramientas menos autoritarias de hombres y mujeres, para la relación con hijos e hijas, tales como la negociación, previa escucha hacia los deseos e intereses de los(as) mismos(as).
- Visibilización de las diferencias no como desigualdad ni acompañada de prejuicios, sino un reconocimiento del otro diferente pero en igualdad de condiciones, con deseos e intereses propios. Esto tanto en el ámbito familiar como laboral.
- Herramientas discursivas y prácticas para incluir a la familia en experiencias relacionales más democráticas, por ejemplo, escucharse mutuamente en igualdad de condiciones entre padres e hijos, negociar las responsabilidades de sus miembros, negociar las actividades que se hacen conjuntamente y generar acuerdos en las parejas.

Los/as participantes refirieron para qué les había servido el diplomado:

- Para reflexionar en torno al concepto y la práctica de la autoridad impositiva, y como consecuencia ir ensayando nuevas formas de ejercerla, por ejemplo, para con hijos e hijas desde la negociación a partir de escuchar qué les proponen éstos.
- En relación a miembros específicos de la familia, algunos/as participantes pudieron —en primera instancia— voltear a ver a sus adultos mayores; una vez que empezaron a darles importancia, comenzaron a tener hacia ellos una actitud distinta, de respeto y valoración.
- Abrir temas que (en palabras de una participante) estaban clausurados, particularmente el de la sexualidad, lo cual a su vez tuvo impacto en la comunicación con los hijos, posibilitando un acercamiento generacional.
- Visibilizar las características de los vínculos que se establecen en pareja, reflexionándolos para, posteriormente, plantearle al otro lo que se desea de la relación. Al respecto, algunas mujeres lograron poder pedir-

le a la pareja más equidad en las labores domésticas y cuidado de los hijos, al tiempo que pedir reciprocidad en el terreno afectivo y de cuidado mutuo.

- El tema de la diversidad familiar, es decir, saber que existen diversos tipos de familia, aunque la norma social privilegia la familia tradicional madre-padre-hijos(as), permitió a participantes provenientes de otros tipos de familia como la monoparental o reconstituida, descolocarse del término "familia disfuncional" para poder apreciar a su familia por sus miembros, sus recursos y su tipo de vínculo, y no por su composición en sí misma.
- Asimismo, en relación con el tema de familias, algunos/as participantes expresaron que el proceso de formación del diplomado será una herramienta valiosa para cuando formen su propia familia, ya sea para relacionarse con la pareja o para cuando se tengan hijos, es decir, que cuentan con herramientas "por adelantado" para construir vínculos familiares más saludables.
- Mirar la desigualdad que produce la construcción social del género favoreció que muchos/as participantes pudieran mirarla incluso en el ámbito laboral, lo cual se relaciona también con la sensibilidad que adquirieron para detectar cuando alguna acción es violenta; en este mismo ámbito laboral, algunos(as) lograron visibilizar que la estructura vertical que se da en algunas familias también se da en el trabajo, por lo que si se incorporara la estrategia de la participación en lugar de la imposición, el grupo trabajaría de manera más óptima.
- Para los hombres, el proceso de capacitación había permitido hasta este momento desarrollar empatía con sus parejas, para poder comprenderlas, valorarlas y apoyarlas, lo cual surgió a partir de reflexionar estereotipos de género. Esto permitió también desarrollar una escucha más activa hacia los deseos de su pareja.
- Para las mujeres, debido a la reflexión en torno al tema de género, aumentó la capacidad de poner límites, de decir "no", de expresar deseos sin sentir culpa, ni sentir obligación de hacer cosas cuando no lo desean.
- Para los/as participantes que tienen hijos/as, el proceso de formación había posibilitado repensar sus formas de educación hacia éstos, para así reconocer aquellas situaciones específicas donde a su parecer —y contrastándolas con las alternativas más democráticas expuestas en el diplomado— habían actuado autoritariamente, negando a sus hijos la posibilidad de expresión, negándose a ellos/as como padre o madre la posibilidad de escuchar; asimismo, en relación a este ámbito, participantes refieren que no sólo se han quedado en el plano de la identifica-

ción, sino que han pasado a la aprehensión de herramientas y estrategias prácticas para no repetir situaciones que han causado malestar a ellos/as y sus hijos/as.

- Un aspecto recurrente entre los(as) participantes fue la posibilidad de estar atentos a las relaciones que establecen otras familias que les rodean para notar cuando hay violencia, exclusiones o injusticias en los vínculos; algunos/as expresaron que al notarlo —y cuando se trataba de gente cercana— recurrían al diálogo con éstos para contarles la posibilidad de otras formas de relación, aquellas herramientas que a ellos/as les estaban sirviendo y que tal vez podrían servir para estas otras familias.
- Los miembros del poder judicial analizaron formas de resolver sentencias con perspectiva de género y realizaron análisis críticos de sentencias en las que no habían las herramientas de familia e igualdad de género que tienen actualmente.

Una propuesta integral de prevención de violencia de género enmarcada dentro de las políticas de igualdad

En México se realizan mecanismos de seguimiento *a posteriori* de la denuncia de episodios violentos que son reconocidos y atendidos por unidades especializadas. Podríamos decir que la atención de las víctimas y el trabajo con hombres agresores es un modo de prevención para las relaciones de género que establezcan los protagonistas de dichos episodios, *a posteriori* de la atención. Los programas de capacitación en derechos humanos y de igualdad de género a la población y a funcionarios/as públicos cumplen una función importante de prevención. Sin embargo, no logran penetrar en las actitudes de la población porque no se plantean la autorreflexión sobre los vínculos afectivos personales y no alcanzan a desarrollar procesos de resignificación de los mandatos de género. Tampoco brindan herramientas a las mujeres para salirse de relaciones codependientes con parejas violentas en momentos tempranos de las relaciones de pareja.

En México y Argentina, así como en España, hemos comprobado que las legislaciones de igualdad de género cumplen un papel fundamental de prevención por el acceso que tienen las mujeres a la denuncia de situaciones de discriminación y violencia. Inclusive ha permitido que las mujeres ganaran terreno en los fallos jurídicos con perspectiva de género. Sin embargo, todavía hay un enorme retraso en la concepción de los jueces y juezas en los fallos jurídicos y en los/as psicólogos/as, abogados/as y trabajadores/as sociales que atienden casos de violencia de género en las familias. Hay diferentes hallazgos en Argentina y México que muestran la doble victimización

de las mujeres por parte de los y las funcionarios/as públicos, por carencia de formación en relaciones de género democráticas (Kohen, Beatriz, 2014, Ravazzola, M.C., 2014; Schmukler, González y Garzón, 2014). Y otras preguntas que nos hacemos son ¿cuál es el acceso que tienen las mujeres a conocer esas leyes?, ¿cómo superan sus bloqueos emocionales para realizar las denuncias?, ¿cómo pueden desarrollar herramientas para detectar tempranamente las situaciones de abuso y para aprender a negociar con sus parejas vínculos democráticos de género?

Estas preguntas nos remiten a apuntar a un problema básico que tienen que desarrollar las políticas de prevención de violencia: la promoción de relaciones democráticas de género en las poblaciones, y para ello: *1*) capacitar a los funcionarios/as públicos que tienen impacto en las familias y las comunidades, y 2) capacitar a mujeres y hombres de las comunidades y las familias para el desarrollo de relaciones de género democráticas, las cuales implican tanto la posibilidad de resignificar los mandatos patriarcales, como coconstruir entre mujeres y hombres relaciones democráticas de género que conduzcan a la igualdad. Porque la igualdad de género es el punto de llegada que contiene el respeto a los derechos humanos de todos y todas, y que posibilita una acción ciudadana en condiciones de equidad.

En Argentina existen programas que se plantean búsquedas autorreflexivas de los participantes y desarrollo de la autoestima de las mujeres, pero no se plantea una prevención como modelo integral que permita a la población resignificar los mandatos de género y tomar conciencia con sus modelos primarios de relación que conducen a la repetición de las violencias vividas en las familias de origen. En México sucede lo mismo, la falta de un modelo integral que permita transformar los modelos primarios de relaciones violentas en las familias. Y este modelo integral, centrado en la promoción de relaciones democráticas de género, es una obligación del Estado-nación para que la política de prevención cuente con la posibilidad de la obligatoriedad, tanto en la oferta de recursos para la igualdad de género como en la sanción de las violaciones a los derechos humanos.

1. El desarrollo de programas de prevención de violencia en el noviazgo con intervención de gobiernos municipales. El programa "Sí quiero" del municipio de Rosario, nos muestra un elemento importante, la participación del gobierno federal y municipal, asumiendo su responsabilidad en la prevención de la violencia en el noviazgo. En este caso, el gobierno puede diseñar acciones obligatorias prematrimoniales para capacitar a los y las jóvenes en relaciones de buen trato en las parejas, con personal capacitado en la prevención de la violencia de género.

2. El desarrollo de programas vivenciales de democratización familiar para funcionarios/as y otros agentes sociales que trabajen con poblaciones para la detección temprana de la violencia, como lo planteamos en el enfoque de democratización para los diversos programas que se generen a nivel territorial. Y, por otro lado, estos programas deben estar dirigidos al personal de las secretarías de justicia, jueces de distrito y jurisdicción, así como a secretarios de juzgado que tienen a su cargo la investigación de los casos jurisdiccionales y que están en carrera para jueces y juezas. También deberían dirigirse a todo el personal de la Secretaría de Educación, incluyendo maestras y maestros de primaria y de preescolar que influyen en las poblaciones de niños, niñas y jóvenes, teniendo en cuenta el papel central que tiene la escuela en influir en los procesos de construcción de las relaciones sociales. Esas capacitaciones tendrán que ofrecerse al personal de todas las secretarías de Estado encargadas de la política social con el fin de incluir una perspectiva transversal de promoción de relaciones democráticas de género.
3. Trabajar con programas preventivos de la violencia en la ciudad, como el programa de Ciudades Seguras de UNIFEM, con personal de seguridad capacitado, sensible al acoso de las mujeres en la esfera pública.
4. Continuar paralelamente con los programas de capacitación y de difusión de derechos humanos e igualdad de género que se realizan en México y Argentina en todas las provincias y estados, extendiéndolos a todas las secretarías de Estado.
5. Desarrollar programas de promoción de relaciones democráticas de género para niñas y niños dirigidos a edades tempranas, semejantes al programa "Educando los afectos, educando la igualdad". Estos programas de promoción a través del juego colaborativo entre pares puede prevenir la violencia de género, pero también el *bullying* porque inciden en la promoción de relaciones colaborativas, de respeto a la diversidad y de empatía con la diferencia (Levin, 2014).
6. Desarrollar en todos los territorios unidades de Atención de la Violencia Familiar y de Género (UAVIF), como las de la Ciudad de México, con la idea de prevenir la repetición de la violencia para todas las mujeres que ya hayan hecho la denuncia y promover que estas mujeres y sus hijos e hijas desarrollen prácticas en talleres de promoción de relaciones democráticas de género y entre generaciones en las familias.
7. Desarrollo de programas de distribución igualitaria de las responsabilidades del cuidado entre hombres y mujeres en las familias y en las comunidades. Estos programas tendrían que apoyarse en acciones legis-

lativas que aseguren las licencias por maternidad y paternidad igualitarias para ambos miembros de las parejas.

8. Todos estos programas deben tener mecanismos de evaluación de los cambios en las representaciones, actitudes y prácticas de género para ver hasta qué punto se avanza en la promoción de relaciones más igualitarias de género.

Comentarios finales

Las propuestas de educación emocional para transformar los estereotipos de género en las poblaciones, cuentan ya con experiencias realizadas por esfuerzos aislados de las organizaciones sociales, académicas y gobiernos municipales de los países que hemos investigado: México, Argentina y España. Sin embargo, no existe en ninguno de estos países una política pública que integre a hombres y mujeres en una propuesta educativa para la redefinición de los mandatos de género. No se ha desarrollado un pensamiento y una práctica pedagógica que integre la complejidad y la diversidad de los sujetos en propuestas prácticas de igualdad de género, teniendo en consideración la diversidad cultural, étnica y las características específicas de las diferentes regiones de cada país. El rechazo a la violencia hacia las mujeres y la lucha por su integración y sus derechos humanos tendrá que integrar una concepción de conexión humana entre mujeres y hombres. Conexión que reconozca la diversidad de las identidades genéricas y que ponga en práctica las múltiples dimensiones de la corresponsabilidad entre géneros.

Para desmontar la cultura patriarcal no puede ser sólo un trabajo con mujeres, tenemos que construir conjuntamente mujeres y hombres. Hemos estado viviendo etapas históricas donde la propuesta de igualdad se vio frenada también por las políticas de ajuste que acentuaron la pobreza, las desigualdades y la reproducción dentro de las políticas públicas de los lugares tradicionales de la mujer. Ha sido complejo para las mujeres de sectores medios y altos resolver su carga personal, la violencia, la discriminación y la doble o triple carga de trabajo al incorporarse más plenamente en la vida laboral y política. Y aún más, las mujeres más marginalizadas, especialmente las indígenas, han agregado a su falta de integración y pobreza, la imposibilidad de acceder a la justicia y a encontrar modalidades de reparación y acogida en situaciones de violencia en sus vidas cotidianas. Sin embargo, la posibilidad de sobreponernos a las diferentes violencias que genera la desigualdad de poder entre mujeres y hombres es, paradójicamente encontrando vías de reconocimiento de las violencias. Pero no sólo rechazando la violencia a través de las diferentes formas de movimientos sociales de denun-

cia, sino también construyendo conjuntamente formas corresponsables y cooperativas de convivir entre hombres y mujeres, en armonía con un Estado que se haga cargo de las tareas del cuidado y de la seguridad social. Hay varias tareas que tenemos por delante en el proceso de coconstrucción. Los colectivos de hombres antipatriarcales que puedan ir desmontando los aspectos de la masculinidad que pone en riesgo la vida de los otros y otras y sus propias vidas. Las mujeres que podamos desmontar los aspectos de nuestra subjetividad que nos impone el silenciamiento de sus deseos y la afirmación de su poder y sus recursos. Pero conjuntamente tendrán que ir construyendo formas de vinculación que impliquen reciprocidad, corresponsabilidad y derechos iguales. En una sociedad signada por políticas de ajuste destructivas del bienestar, es fundamental desarrollar formas de vinculación de género que colaboren en la restructuración del tejido social, a través de una apertura de las políticas públicas a la experiencia histórica de las pedagogías constructivistas de movimientos ciudadanos.

Bibliografía

Bergara,Ander (2008), *Los hombres, La igualdad y las nuevas masculinidades*, EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz.

Bergara, Ander, Bacete, Ritxar, Riviere, Josetxu

Bisquerra, R. (2001), *¿Qué es la educación emocional? Temáticas de la escuela española, I,* 7-9, Barcelona, Cisspraxis.

Bobbio, Norberto (1984), *El futuro de la democracia, Paz y Tierra*.

Butler, Judith (2009), *Dar cuenta de sí mismo*, Amorrortu.

Coord. Calva, José Luis (2012), "Derechos sociales incluyentes, Quinta sección", *Estrategias para la transformación de las desigualdades de género y generacionales en las familias, herramientas para la prevención de la violencia* Schmukler, Beatriz y Murguía, Olga, Pg. 268-289.

Duch Lluis, J.C. Melich (2003), *Antropologia de La Vida Quotidiana*, L abadia de Montserrat.

Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) (2016), disponible en <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endireh/endireh2017_08.pdf>.

Fabbri, Lucio (2011), A*puntes sobre Feminismos y Construcción de Poder Popular,* Editorial Puño y Letra, Colección en las calles y en las camas, editorialismo de base.

Ferrer Pérez y Esperanza Bosch (2013), "*Del Amor Romántico a la violencia de género"*, *PROFESORADO, revista de currículo y formación del profesorado*, vol 17, enero-abril.

Gauchet, Marcel (2004), *La democracia contra sí misma*, Primera edición, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina.

Giddens, Anthony (1992), *The transformation of intimacy, Sexuality, love & eroticism in modern societies*, First published in the U. S.A by Stanford University Press.

Gilligan, Carol (1982), *In a Different Voice Psychological Theory and Women's Development,* Harvard University Press.

Informe Nacional Alterno, *Beijing +20*, México, disponible en <http://frentefeministanacional.org.mx/nuestro-trabajo/informe-nacional-alterno-beijing-20/>, consultado en octubre 2017.

Inmujeres (2013), *Mujeres y hombres en el 2013*, en <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/105.pdf>, consultado en octubre de 2017.

Leucona, Laura (2016), *Las Mujeres son Seres Humanos,* Secretaría de Cultura, México.

Levin, Silvia *et al*. (2014), *Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en América Latina,* 1a ed. - Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abiertos (LATIn).

Jodelet, Denise (1988), "La representación social, fenómeno, concepto y teoría", en Moscovici, S., *Psicología Social II*, Editorial Paidós, Barcelona.

Mochi Alemán, Prudencio; Girardo, Cristina (2014), *Debates y prácticas sobre Desarrollo y Cooperación desde las Organizaciones de la Sociedad Civil*, CRIM-UNAM, México.

Moscovici, Serge (1979), *El psicoanálisis, su imagen y su público*, Edit. Huemul, Bueno Aires.

Mochi Alemán, Prudencio (2008), "Aportes, temas y enfoques planteados desde las ciencias sociales para abordar el desarrollo local y la territorialización de políticas públicas", en Girardo Cristina (coord.), *El desarrollo local en México, aportes teóricos y empíricos para el debate,* UADY, Yucatán, pp. 33-66.

Najmanovich, Denise, *La Violencia, Complejidad y Banalidad del mal, Clase virtual* 7, disponible en <www.denisenajmanovich.com.ar>.

Denise Najmanovich (2011), "Pensar la subjetividad, Complejidad, vínculos y emergencia", *Utopía y Praxis latinoamericana*, año 6.

OMS, Centro de prensa, *Informe de la OMS destaca que la violencia contra la mujer es "un problema de salud global de proporciones epidémicas*, 20 de Junio 2013, Ginebra, disponible en <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/ 2013/violence_against_women_20130620/es/>.

ONU Mujeres, disponible en <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#sthash.ZLCJcCID.dpuf>.

Patton, M. Q. (1990), *Qualitative evaluation and research methods* (2nd Ed) Newbury Park, CA, Sage.

Mochi Alemán, Prudencio (2008), "Aportes, temas y enfoques planteados desde las ciencias sociales para abordar el desarrollo local y la territorialización de políticas públicas", en Girardo Cristina (coord.) *El desarrollo local en México, aportes teóricos y empíricos para el debate*, UADY, Yucatán, ISBN, 978-970-32-4940-4, pp. 33-68.

Rullani, Enzo (2002), "Riforma delle instituzione e sviluppo locale", *Lezioni sullo sviluppo locale,* Giaccomo Becattini y Fabio Sforzi (comps.), Rosemberg y Selier, pp. 223-270

Perrot, Michelle (2011), *Historia de las alcobas*, México, FCE/Ediciones Siruela.

Ravazzola María Cristina, *Diálogos que promueven colaboración y cuidados en las relaciones*, Fundación Taos e INTERFAS (en prensa).

Sejenovich, Héctor (2013), *Mundo académico- mundo de las políticas, Puentes para las ligazones sistémicas en la lucha por el desarrollo sustentable*, CEPAL-CEE.

Schmukler, B., González, G., Palencia, L., Morales, M., y Ruiz, F. (2014), "Análisis de las transformaciones de género y autoridad en un programa formativo sobre democratización familiar" *en Revista de currículum y formación del profesorado*, UGR, España.

Schmukler, B. y Murguía, Olga (2012), "*Estrategias para la transformación de las desigualdades de género y generacionales en las familias, herramientas para la prevención de la violencia, en Derechos Sociales y Desarrollo Incluyente"*, José Luis Calva, coordinador, Vol. 12, Colección Análisis Estratégico para el Desarrollo, México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios.

Schmukler, B.; Muriedas, Pilar, Barquet, Mercedes, Morales, María Esther y Hasson, Michelle K. (2008), "Propuestas para una agenda de equidad de género 2008-2015 en las políticas de cooperación internacional y desarrollo de México", En, *Construyendo los Temas Clave de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México,* Schmukler, Ayala, Sánchez, coord. Miguel Ángel Porrua-Mora, México.

Schmukler, B., Campos y Bravo (2009), *"Cómo hacer un Diagnóstico Participativo, en Democratización Familiar en México, Experiencias de un proyecto de prevención de violencia Familiar,"* coords. Beatriz Schmukler y Xosefa Alonso, 25-61, vol. 1, Instituto Mora, México.

Sedesol (2012), "I. Avances y Retos de la Política Social", en *Indicadores de Desarrollo Social*, Publicación quincenal de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, Año 2, núm. 40, Septiembre 17 de 2012.

Simonnet, Dominique (2010), *La más bella historia del amor*, Primera edición, segunda reimpresión, Buenos Aires, Argentina, Editorial, Fondo de Cultura Económica.

Tamez Martínez, M.E. Xochitl (1988), *La Discriminación de las Mujeres Indígenas en México,* Universidad Autónoma de San Luis Potosí, en <www.eumed.net/eve/resum/07-mayo/xtm.htm.>

Vio Grossi, F. y otros (EDS) (1988), *Investigación participativa y praxis rural*, Santiago de Chile, Ceoal.

Sexta sección

Derechos de los pueblos indígenas

Cultura democrática, diversidad cultural y derechos indígenas[*]

Guillermo de la Peña[**]

En este país —y no somos la excepción— vivimos en una atmósfera saturada por discursos sobre la democracia, falsos y aburridos en su mayoría, que pretenden reducirla al juego de las elecciones. Por esta pretensión la misma palabra *democracia* se ha ido desgastando, paralelamente al desprestigio de los partidos políticos y sus testaferros. Varios autores (*e.g.* Santos y Avritzer, 2004) han caracterizado aptamente, desde hace tiempo, dos síntomas sobresalientes de este desgaste: abstencionismo en los sufragios y desencanto acerca de la capacidad de representación de quienes llegan al poder. A su vez, tales síntomas corresponden a realidades inescapables: el control elitista de las reglas electorales; la separación de los ciudadanos de la toma efectiva de decisiones, acaparada por tecnocracias supuestamente neutrales y necesarias en las sociedades complejas, y la incapacidad de la democracia electoral de disminuir directamente la desigualdad económica.

Se vuelve por tanto necesario esforzarnos por resignificar la palabra democracia y reivindicar su valor. Reconozco mis limitaciones, pero me esforzaré por responder a este desafío, vinculándolo con mis intereses profesionales como antropólogo: las relaciones entre democracia y cultura, y la forma en que la diversidad cultural enriquece la democracia, al tiempo que la pone a prueba. Como ciudadano mexicano, es mi convicción que el reconocimiento de la diversidad (Taylor, 1994) y el avance de las políticas redistributivas (Fraser, 2000) son ingredientes necesarios para que los discursos

[*] He presentado los argumentos desarrollados en este capítulo en varios seminarios y foros, donde recibí valiosos comentarios y críticas. Agradezco particularmente el diálogo sostenido con el Dr. Carlos Barba Solano. Por supuesto, la responsabilidad final es sólo mía.

[**] Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Unidad Occidente (Guadalajara).

sobre la democracia no se conviertan en disfraces de la exclusión y la injusticia social.[1]

Trataré en primer lugar de aclarar el significado del concepto democracia y de explicar la necesaria relación que existe entre ella y los derechos ciudadanos incluyentes. En segundo lugar intentaré desentrañar las complicaciones del concepto *cultura* para entender de qué hablamos cuando hablamos de *cultura política democrática* en un contexto de pluralidad cultural. Y finalmente reflexionaré sobre la relevancia de estos conceptos para la realidad mexicana actual, en la que tienen un papel sobresaliente las luchas por el reconocimiento de los derechos indígenas, no sólo en el contexto de búsqueda de una democracia incluyente y una sociedad justa, sino también de respeto a los derechos humanos.

¿Qué es lo esencial de la democracia?

En la democracia hay dos componentes constitutivos (Dahl, 1970:10-14; Morlino, 2005:35-37; cfr. Alonso, 1998). El primero es la competencia política —es decir, la competencia acerca de los objetivos públicos de una sociedad determinada y de las formas de lograrlos— entre actores individuales y colectivos que tienen ideas e intereses diferentes y aceptan que esas diferencias son válidas y legítimas. Esto es: reconocen el derecho de todos a disentir y a criticar. No puede haber democracia en una sociedad en la que se impone un pensamiento único, en la que sólo cabe un criterio moral único, en la que todos sus miembros deben tener las mismas costumbres si no quieren sufrir reprobación, persecución, cárcel o incluso muerte. El actor o los actores que, al configurarse como mayoría, resulten prevalecientes en la competencia no sólo deben responder a las demandas de la mayoría de la población por el bien común sino igualmente respetar las diferencias de las minorías; si no lo hicieran, la democracia quedaría automáticamente anulada. En otras palabras: los límites del disentimiento entre los actores están dados en primer lugar por el respeto al derecho a disentir y a criticar que tienen todos ellos.[2]

El segundo componente constitutivo de la democracia es la participación inclusiva. En la competencia deben participar, en principio, todos los actores individuales y colectivos que conforman el cuerpo social. Esta parti-

[1] En mi opinión, las tesis de Taylor y Fraser sobre "el reconocimiento" no son antagónicas sino complementarias (véase McQueen, s/f).

[2] Soy consciente de que las llamadas "democracias populares" no caben en esta definición. Independientemente de las virtudes que algunas de ellas pudieran tener, no son en mi opinión democracias.

cipación puede ser directa o a través de representantes, y puede ejercerse en distintos niveles y variadas formas; pero una sociedad no puede ser democrática mientras excluya de la competencia política a cualesquiera sectores de la población. Muchas veces, la exclusión no implica actos de fuerza para impedir la competencia sino simplemente el ignorar la existencia de grupos marginales. Tal desarticulación social es también enemiga de la democracia.

Ahora bien: estos componentes constitutivos tienen varias condiciones de posibilidad, *sine quibus non*. La primera de ella es que exista entre los actores la voluntad de convivir, dialogar y negociar razonadamente, por encima de los disentimientos políticos, para llegar a los consensos suficientes para lograr la gobernanza. En la democracia no se compite porque se quiera destruir a los otros participantes, sino porque se cree tener mejores propuestas que ellos en la construcción de una sociedad solidaria. Y las diferentes propuestas no se imponen como dogmas sino se defienden con argumentos razonados y se deben traducir en políticas públicas efectivas. Huelga decir que para evaluar la calidad de las propuestas y la efectividad de las políticas es necesario que la ciudadanía cuente con información suficiente y veraz (Sartori, 1998). La segunda condición de posibilidad es la existencia de un orden normativo que defina quiénes son los miembros del cuerpo social capaces de participar en la competencia, es decir, quiénes son ciudadanos. Ese orden normativo no sólo enmarca la ciudadanía sino además debe reconocer los derechos de los ciudadanos y establecer sus obligaciones. Y la tercera condición de posibilidad es que ese orden normativo tenga legitimidad; esto es, que sea aceptado como una forma adecuada de lograr la convivencia y por tanto que ni los ciudadanos ni quienes ejercen el poder público violen sus prescripciones. Esta tercera condición recibe el nombre de *estado de derecho*. En un estado de derecho, tanto el ejercicio de la libertad como el ejercicio de la autoridad se desarrollan dentro del cauce de la ley. Por supuesto, ningún orden normativo es inmutable; siempre es perfectible y por tanto no se entiende como algo estático sino como un proceso. La ley debe cambiar y mejorar; pero en la democracia la ley no se cambia por la fuerza sino mediante el diálogo, la negociación y la concertación. Lo mismo aplica para los cambios en las políticas públicas cuando son inefectivas o generan malestar ciudadano.[3] Si la fuerza es la única posibilidad de cambio, es que la democracia es inexistente.

[3] El malestar ciudadano (debido a ineficacia, abusos de poder, políticas excluyentes, falta de cumplimiento de demandas por el bien común, corrupción, inseguridad, etc.) en un contexto democrático conduce al reemplazo del gobernante o de su partido, o de ambos. Pero el malestar ciudadano persistente es enemigo de la democracia: puede conducir a rompimientos revolucionarios o a falsas soluciones populistas.

Es responsabilidad fundamental de los partidos políticos no sólo defender los dos componentes constitutivos de la democracia sino también sus condiciones de posibilidad. Pero esta enorme tarea no pueden llevarla a cabo los partidos sin una sociedad civil fuerte que apoye su existencia y los encauce (Linz, 1998; Morlino, 2005:125-126). Como lo demuestran las transiciones democráticas de las últimas décadas en Europa oriental y en América Latina —con sus aciertos y fracasos—, la construcción de la democracia, la ciudadanía y la sociedad civil son procesos interdependientes.[4]

Democracia y derechos ciudadanos

Resultará obvio que lo que he expuesto en un nivel todavía abstracto se refiere a una democracia ideal, que no se puede crear de un día para otro; su instauración y consolidación requieren avanzar por un largo y difícil camino. Para alcanzar esta meta ideal es necesaria la guía de la cultura democrática, que se va construyendo junto con los derechos ciudadanos. Me voy a referir ahora a estos derechos.[5]

Las primeras teorías sobre la ciudadanía moderna, a partir de la Ilustración y la Revolución francesa, llevaron el sello del liberalismo y hacían hincapié en la importancia de las libertades civiles individuales y de la posibilidad por parte de los ciudadanos de influir sistemáticamente en las decisiones de la autoridad. Así, las primeras banderas en la lucha por la ciudadanía fueron la libertad de pensamiento, credo, expresión, información, ocupación, asociación, movilidad, mercado… y el reconocimiento de cuerpos representativos que tuvieran la función de interlocución frente al poder público y la capacidad de limitarlo. No cabe duda de que estas libertades, particularmente las de expresión, información y asociación, son necesarias para el ejercicio del disentimiento y la crítica. Tampoco es rebatible que sea indispensable una representación pública capaz de garantizar las libertades para el logro de una verdadera participación política.[6] Sin embargo, el mundo liberal era también el mundo capitalista y se encontraba escindido por profundas brechas de desigualdad socioeconómica entre los seres

[4] Sigo a Cohen y Arato (1992) en la definición de la sociedad civil como un ámbito público de relaciones sociales no delimitado por intereses mercantiles, gubernamentales o partidistas. Véanse también Olvera (coord.) (1999); Dagnino, Olvera y Panfichi (coords.) (2006).

[5] Los párrafos siguientes se basan tanto en las ideas de Thomas H. Marshall (1950) como en el revisionismo crítico que de ellas hace Bryan S. Turner (1990), por ejemplo, por basarse casi exclusivamente en la experiencia británica y por ignorar las diferencias culturales y de género.

[6] Del derecho a las libertades civiles se deriva la necesidad de tribunales independientes; del derecho a la representación, la necesidad de cuerpos parlamentarios (Marshall, 1950:10-15).

humanos. Como lo proclamaban los críticos del liberalismo, era ilusorio pensar que quienes vivían en condiciones de pobreza, carentes no sólo de recursos económicos sino de información, destrezas y vínculos sociales, tuvieran la misma potencialidad de ejercer las libertades civiles y hacer llegar su voz al poder público que los grandes beneficiarios de la economía de mercado.

Por ello, lógicamente, el combate constante a la exclusión que resulta de la desigualdad socioeconómica tendría que convertirse en parte integrante del proceso de ciudadanización. Sin ese combate no se alcanzaría la democracia efectiva —esto es: incluyente—, ni la solidaridad, ni la paz. Así, a lo largo del siglo XX, gracias principalmente a los movimientos sindicales y a los partidos políticos de izquierda democrática, se consolidó la idea de que el avance democrático conlleva conjuntamente el reconocimiento de varios tipos de derechos ciudadanos, no sólo civiles y políticos sino también económicos y sociales. Estos últimos se refieren a que todos los ciudadanos deben contar con el nivel de bienestar necesario para conducir una vida humana digna, y en consecuencia participar consciente y libremente en la competencia política. La sociedad entera y el Estado como su representante tienen la obligación de garantizar este derecho, que es además condición para la solidaridad y convivencia.[7]

Ahora bien, desde las últimas décadas del siglo XX ha cobrado fuerza un concepto más amplio de ciudadanía, que tiene que ver entre otras cosas con el derecho a la cultura, dejado de lado por Marshall. Para tratar sobre ellos, es menester abordar el concepto de cultura.

Cultura y democracia

Puede ser un cliché; pero es verdad que la cultura es la clave distintiva de la existencia humana. En términos antropológicos, podemos definirla como el conjunto de categorías cognoscitivas, creencias, valores, normas y símbolos que nos permite dotar de significado y de sentido a nuestros hábitos, actitudes y comportamientos.[8] La cultura no es la causa inmediata ni única

[7] Las instituciones correspondientes a este tipo de derechos son las que prestan los servicios sociales generalizados (salud, educación, vivienda, etc.), constitutivos del Estado de Bienestar (Marshall, *op. cit.*:11). Los tres tipos de derechos (civiles, políticos y sociales) son reconocidos como *derechos humanos* en la Declaración de la ONU.

[8] Parto de la definición ya clásica de Clifford Geertz (1973), pero también tengo en cuenta la crítica de William Roseberry (1994) acerca de la necesidad de analizar las formas históricas en que se produce y diversifica la cultura en contextos de desigualdad social y diferenciación de poder.

de la conducta —pues en esta intervienen también otros factores—, pero al dar un sentido a los comportamientos influye en ellos. Por ejemplo, en nuestra cultura mexicana aprendemos una concepción y una valoración positiva de la amistad, y conocemos y usamos expresiones verbales e imágenes que las representan; pero nuestras actitudes y comportamientos hacia amigas o amigos específicos se verán afectados en forma más directa e inmediata por lo que experimentemos en nuestras relaciones con ellos, y estas experiencias también irán moldeando nuestros procesos de significación. Dicho de otro modo, no se puede entender la cultura independientemente de los hábitos, las actitudes y los comportamientos, ni éstos independientemente de aquella; pero no son lo mismo ni tienen una relación determinista en una u otra dirección.

En la actualidad la cultura se adquiere por múltiples vertientes. Ya no sólo nos la inculca la familia, la escuela, los espacios de convivencia amistosa y el ámbito de trabajo; ahora también la recibimos a borbotones a través de los medios masivos de comunicación, la tecnología informática, el mercado global, las empresas transnacionales, las burocracias públicas y privadas, los movimientos sociales y las agrupaciones políticas (Hannerz, 1992). Por otro lado, a pesar de la creciente globalización, no ha ocurrido, ni creo que podrá ocurrir, una homogeneización mundial de la cultura. Las culturas de los seres humanos continúan mostrando profundas variaciones. Cada colectividad sigue construyendo históricamente y conforme a sus experiencias sus propias categorías cognitivas, creencias, valores y símbolos. Y también construye lo que llamamos sus *costumbres*. Como lo uso aquí, el término costumbre se refiere a la predisposición colectiva, que suele ser inconsciente, de actuar de determinada manera a partir de la significación positiva otorgada a esa actuación en una cultura determinada, pero también a partir de las experiencias positivas derivadas de esa actuación. Una costumbre arraiga profundamente en una colectividad cuando no sólo es compatible con las categorías y valores culturales de un grupo sino además produce efectos positivos o, al menos, no produce efectos nocivos conscientes para quienes la practican.

Podemos entonces plantear una primera aproximación a un concepto de cultura democrática. Una cultura democrática caracteriza, valora y aprueba la disensión, la crítica y la participación, en un contexto de convivencia solidaria lograda a través del diálogo informado y la negociación, y asimismo mediante el conocimiento y respeto de la ley.[9] Consecuentemente, el derecho

[9] Giovanni Sartori (1998) hace una crítica devastadora a la mayoría de los medios masivos de comunicación —la televisión, en particular—, que han creado una cultura de desinformación y dañado la capacidad cognoscitiva de la gente al reducir "lo real" a lo por ellos visibilizado y banalizado.

a la cultura no se refiere a la unicidad de ésta, sino al derecho a la diversidad cultural, como argumentaré más adelante.

Hay que añadir que la cultura democrática sólo cristaliza en *costumbres democráticas* cuando las acciones valoradas no son percibidas por los diferentes sectores sociales como inútiles, ni son despreciadas, combatidas o francamente reprimidas, sino por el contrario, resultan en una mejora de la vida propia y de la sociedad.

¿Existe en México una cultura democrática?

Preguntémonos ahora: ¿qué papel ha jugado y juega la cultura democrática en la sociedad mexicana? No es novedad decir que en la mayor parte del siglo XX los mexicanos no tuvimos muchas experiencias que alentaran la disensión y la crítica, ni que impulsaran la participación inclusiva y el respeto a la ley. El régimen nacido de la Revolución mexicana e institucionalizado e instalado en el poder durante 70 años seguidos se apoyaba en dos piezas fundamentales: la Presidencia de la República, que concentraba una enorme cantidad de poder constitucional y extra constitucional, y el partido dominante (Partido Revolucionario Institucional, PRI), conformado por organizaciones de masas.[10] Estas dos piezas controlaban la definición de los objetivos públicos y la manera de lograrlos; las propuestas alternativas a las del régimen podían ser abierta o sutilmente censuradas, lo que volvía muy difícil o incluso imposible el diálogo informado. La sucesión en los puestos políticos sufría igual control. Las elecciones tenían, si acaso, un valor ritual: más que manifestaciones de poder civil eran símbolos glorificadores del poder del régimen (Lomnitz, Salazar y Adler, 2004). Las organizaciones de masas —los tres sectores del partido: campesino, obrero y "popular"— se constituían como instrumentos de negociación, procesamiento y control de demandas; además, esas organizaciones gozaban de derechos corporativos, que las hacían beneficiarias *cuasi* exclusivas de las políticas sociales. Quienes carecían de conexiones con las organizaciones partidistas podían ver disminuidos sus derechos ciudadanos.

En la Presidencia de la República residía la jefatura efectiva del partido. Al estar constituido el Congreso de la Unión por una mayoría absoluta del partido del presidente, éste se convertía en la autoridad parlamentaria real.

[10] La obra clásica acerca del régimen llamado *revolucionario institucional* es *La democracia en México*, de Pablo González Casanova (1965). Véanse también Hansen (1971); Centro de Estudios Internacionales (1974); Alonso (coord.) (1982); de la Peña (1986); Cornelius y Craig (1988); Gillingham y Smith (eds.) (2014).

Más aún, a través de la centralización fiscal en la Federación, el presidente y su partido disponían de la gran mayoría de los recursos públicos. Otras instancias de poder, como los jueces y magistrados, las autoridades militares y los gobernadores y los alcaldes, también se procesaban a través del partido dominante y de la Presidencia. En las disputas jurídicas frecuentemente prevalecían los intereses corporativos, las alianzas entre actores económicos o políticos y el interés particular del juez. Incluso el poder económico de los negocios privados quedaba supeditado al régimen, mediante las cámaras empresariales controladas corporativamente, el otorgamiento discrecional de contratos y las alianzas abiertas o disfrazadas de los funcionarios públicos con las empresas más beneficiadas (cfr. Lomnitz, 2000). En cuanto a los medios de comunicación, tenían muy claro cuáles temas no podían tocarse y en cuáles era más prudente ejercer la autocensura.

Por consiguiente, la cultura política y las costumbres alentadas por las instituciones de gobierno estaban lejos de ser democráticas. Las políticas sociales corporativas no habían abolido la desigualdad. El discurso oficial presentaba el autoritarismo del régimen como garante de la estabilidad y el progreso. Cierto, se toleraba la existencia de partidos de oposición y de algunos movimientos sociales que daban un cierto aspecto de disidencia. Con ellos, el régimen —en principio— prefería negociar y algunos eran totalmente cooptados. Pero si se llegaban a considerar amenazantes para el *statu quo*, la represión no se hacía esperar. Por ejemplo, entre 1940 y 1970 fueron reprimidos violentamente el sinarquismo, los sectores más radicales del Partido Popular, el movimiento jaramillista, la Central Campesina Independiente, el movimiento navista, el movimiento ferrocarrilero, el movimiento magisterial, las protestas de los médicos, las protestas de los copreros en Guerrero y el movimiento estudiantil.[11] La prensa era cooptada o silenciada por la fuerza (tal silenciamiento lo sufrieron, entre otros, los semanarios *Hoy* y *Presente* en la década de los cincuenta y, en la década de 1970, el diario *Excélsior*). Incluso el Partido Acción Nacional, civilista y pacífico, llegó a ser perseguido violentamente.

Entre 1980 y 2010 muchas de las bases del autoritarismo como la economía protegida y expansiva —"el milagro mexicano"— fueron desmanteladas, junto con la mayoría de las empresas estatales, los subsidios y las políticas redistributivas (incluso la más importante: la reforma agraria).[12]

[11] Sobre las movilizaciones sociales durante la hegemonía priísta y las reacciones gubernamentales ante ellos, véanse entre otros Whetten (1948: cap. XX); Huizer (1970: cap. III); Gómez Jara (1970); Bartra (1985); Montemayor (1971); De la Peña (1994, 2002); De la Garza y Melgoza (1996).

[12] La crisis que llevó a este desmantelamiento y puso de manifiesto el agotamiento del régimen fue analizada, por ejemplo, en tres libros, que además establecen alternativas para el futu-

La Constitución y las instituciones gubernamentales experimentaron muchos cambios que, en principio, han alentado las libertades civiles y la representación universal. Tenemos ahora partidos políticos que realmente compiten y procesos electorales independientes, el Congreso y el Poder Judicial han conseguido autonomía, los medios de comunicación y las organizaciones civiles han ganado espacios, la legislación exige transparencia y rendición de cuentas. ¿Podría pensarse, en consecuencia, que en México hemos pasado de una cultura política autoritaria a una democrática? Por mi parte no pienso que pueda darse una respuesta sencilla y fácil a esta pregunta. En primer lugar, no pienso que antes de 1980 tuviéramos simple y llanamente una cultura autoritaria. Múltiples estudios sociales y encuestas de opinión de aquellos tiempos muestran que una buena parte de la población sí valoraba la libertad de disentir y expresarse, y deseaba una participación efectiva, aunque en su conducta cotidiana pudiera adoptar una posición pragmática (o cínica) y resignarse ante lo que a corto plazo parecía irremediable. Y siempre hubo un número significativo de personas y grupos que se oponían al autoritarismo, y también partidos de oposición que sobrevivían contra viento y marea (véanse Loaeza, 1989; Alonso y Sánchez Díaz, 1990). Adicionalmente abundaba un tipo de resistencia pasiva: los chistes que ridiculizaban a los políticos (quienes se destacaban por su carencia de humor). Por otra parte, es verdad que a partir de 1988 la mayoría de la población ha adoptado con bastante entusiasmo ciertas prácticas democráticas como el voto, la afiliación a partidos y grupos que compiten políticamente, la aceptación de análisis críticos en los medios, la participación libre en sondeos de opinión y la crítica sin cortapisas a través de las redes sociales. Con todo, no han desaparecido la apatía y el cinismo, incentivados por la impunidad y la corrupción rampante.[13] El problema de la exclusión se ha agravado en proporciones impensables a causa del crecimiento desmesurado de la pobreza y la desigualdad social, concomitante a las políticas de ajuste y al ascenso de un modelo económico (*neoliberal*) cuya máxima prioridad es estimular la competencia en los mercados, sin que las nuevas políticas sociales hayan logrado compensar —y menos integrar— a los sectores más favorecidos.[14] Y también a causa de la violencia, que proviene

---

ro: González Casanova y Florescano (1979), Cordera y Tello (1981) y González Casanova (coord.) (1989). Un panorama amplio del cambio de régimen se encuentra en los volúmenes coordinados por Aziz y Alonso (2005).

[13] En el Informe 2016 del *Latinobarómetro* se registra un estancamiento en el apoyo de la población mexicana a la democracia. En 2005 el 59% consideraba la democracia como un régimen mejor a cualquier otro, en 2016 era sólo el 48% (agradezco a Carlos Barba por haber llamado mi atención a estas y otras muchas informaciones).

[14] Los cambios en el modelo económico fueron analizados con amplitud y profundidad por Lustig (1998). Visiones críticas de estos cambios pueden encontrarse en Calva (1988), De Jan-

de un crimen organizado hasta hoy incontrolable, pero además del propio Estado, como nos lo recuerdan egregiamente los nombres de Aguas Blancas, Acteal, Atenco, Tlatlaya, Ayotzinapa, Iguala, Cocula… y en cada región del país se pueden añadir nombres.

Cultura democrática y diversidad cultural

Me referiré ahora a otro tipo de exclusión que se conecta con lo que podríamos llamar "el problema de la disidencia cultural". Al comienzo de este capítulo mencioné que la democracia implicaba siempre la competencia entre actores heterogéneos, tanto individuales como colectivos, que aceptaban ser diferentes y al mismo tiempo buscaban incluirse en un espacio común de convivencia, diálogo y negociación. No debía ser causa de exclusión, por tanto, ninguna diferencia, fuera ésta de género, generación, clase, religión, ideología o identidad cultural. El avance democrático, en México y otras partes del mundo, va haciendo posible conciliar muchas diferencias sin abolirlas; pero lo que ha resultado más difícil ha sido conciliar las diferentes culturas étnicas e identidades étnico-culturales con el proyecto de Estado nacional que ha prevalecido en el mundo occidental a partir de la Revolución francesa. Este proyecto ha pugnado por establecer no sólo una centralización política efectiva, sino además una cultura nacional única —la misma lengua, los mismos símbolos, las mismas instituciones, las mismas costumbres para todos—, pues se creía que sin cultura nacional homogénea no serían posibles la comunicación fluida y la movilidad laboral requeridas por la economía moderna, y que la heterogeneidad cultural obstaculizaría la convergencia de lealtades por encima de las pertenencias locales (Gellner, 1988). Ahora bien, lo que en realidad ocurrió fue que la cultura de los grupos dominantes económica y políticamente se impuso o se quiso imponer como cultura nacional.

Sabemos que en México, durante el siglo XIX, el Estado liberal jacobino quiso abolir las diferencias culturales e identitarias de los pueblos indígenas y desconocer su existencia jurídica. Si bien la intención era fomentar el espíritu nacionalista e incluirlos individualmente como ciudadanos, gracias a la escuela, la propiedad privada y el mercado, el resultado fue el despojo de los patrimonios de muchos pueblos y la exclusión económica, social y

---

vry *et al.* (1997) y Otero (coord.) (2006). Sobre las nuevas políticas sociales (que sustituyeron a las políticas de desarrollo y ahora son definidas en contradistinción de las políticas económicas) véanse los informes periódicos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) y los análisis de Ordóñez Barba *et al.* (coords.) (2006); Cortés *et al.* (2008); González de la Rocha, (coord.) (2006) y González de la Rocha y Escobar (coords.) (2012).

política de las personas indígenas (Florescano, 2001:III).[15] Al finalizar ese siglo, pese a las buenas intenciones, la mayoría de la población era analfabeta y sobrevivía en la pobreza.

En el siglo XX, el indigenismo revolucionario creó políticas que buscaban devolver las tierras comunales a los indígenas e incorporarlos gradualmente al mundo nacional, mediante —de nuevo— la castellanización, la escolarización, el mercado y el mestizaje; pero continuó desconociendo su personalidad jurídica y buscando su *aculturación*, es decir, la sustitución de sus formas de creer, pensar y valorar, y la desaparición de sus costumbres (De la Peña, 2014). Casi siempre estas políticas se llevaban a cabo por decisión vertical de los gobernantes. Sin embargo, las culturas indígenas han resistido, en las comunidades rurales, en los antiguos barrios urbanos y en las nuevas colonias de migrantes. Esta resistencia, en la percepción de la sociedad mayoritaria, era una señal de atraso y ocasionaba, de nuevo, exclusión. No se pensaba que entre los derechos ciudadanos tenía cabida el derecho a la cultura diferente.

Por otro lado, en el contexto internacional de la segunda postguerra europea del siglo XX, surgió un discurso que reivindicaba la diversidad cultural como uno de los derechos humanos. El artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 estableció que "[t]oda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural de la comunidad"; es decir: abría la puerta a la validación de la existencia de comunidades con culturas diferenciadas dentro de una sociedad mayor. Este discurso cobró fuerza con el proceso de descolonización en Asia y África: se proclamaba, con el respaldo de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho de los pueblos a la autodeterminación, lo cual conllevaba la reivindicación de la propia cultura. A partir de la Declaración de la Asamblea General sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (1960) se fue consolidando una doctrina jurídica internacional de rechazo al colonialismo y a sus secuelas y de reconocimiento al pluralismo político, jurídico y cultural al interior de los Estados nacionales. Tal doctrina está plasmada, por ejemplo, en documentos de la propia ONU —el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966—, de la Organización Internacional del Trabajo —el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)— y de la UNESCO, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001). Este proceso culminó con la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas que aprobó la Asam-

[15] Sobre las relaciones entre el Liberalismo mexicano y los indígenas y campesinos, véanse también Falcón y Buve (coords.) (1998); Falcón (2002).

blea General de la ONU en 2007.[16] En correspondencia con este proceso, la Constitución mexicana fue modificada en 1991 para admitir la pluralidad étnica y cultural de la nación, y en 2001 para reconocer (limitadamente) la autonomía jurídica y política de los pueblos indígenas.

Me referiré más adelante a las limitaciones de las reformas constitucionales en México. Con todo lo laudable que pueda ser en teoría, no hemos podido resolver en la práctica el problema de la exclusión indígena. Parecería que nuestra cultura política va tolerando otras disidencias —en materia de religión, género e ideología, por ejemplo—; pero no la disidencia cultural. Si acaso, se piensa que las culturas indígenas pueden tener algún sentido en las comunidades tradicionales; en la selva, la sierra o el desierto; pero no en el mundo moderno de las ciudades. Pero hay que hacer notar que las comunidades tradicionales siguen siendo agredidas y despojadas por empresas mineras, forestales y ganaderas, y ahora por la narcoviolencia y por las autoridades que dicen combatir la violencia. No es casualidad que los diez municipios más pobres de nuestro país tengan mayoría de población indígena. Si más del 40% de la población mexicana vive en situación de pobreza, en ella se encuentra el 72% de los hablantes de lengua indígena, y el 38% de éstos padece pobreza extrema (CONEVAL, 2014). Y además, aproximadamente un tercio de las personas que pueden ser clasificadas como indígenas ya no viven habitualmente en sus comunidades originarias sino en espacios urbanos (de la Peña, 2010). No es raro que en esos espacios enfrenten discriminación y rechazo, en las escuelas, en los hospitales, en las oficinas de gobierno y en los lugares de trabajo.

Democracia, pluralismo jurídico y derechos humanos: en defensa de la ciudadanía étnica

Promovidas por organizaciones y movimientos indígenas, así como por organizaciones de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos, académicos, partidos políticos de izquierda y funcionarios públicos progresistas (del Instituto Nacional Indigenista, sobre todo), las reformas constitucionales reconocieron explícitamente el pluralismo cultural y étnico de la nación mexicana y también, sobre todo en la reforma de 2001, el principio del pluralismo jurídico. Aplicado a la realidad latinoamericana este principio implica, en primer lugar, el reconocimiento de la coexistencia de varias tradiciones normativas: tanto la oficializada por el Estado como las vincu-

[16] Sobre este arduo proceso de legislación internacional, véanse Stavenhagen (1988, 2007); Martínez Carreras (1995); Herrera Ortiz (1999).

ladas a "múltiples acciones prácticas" en el contexto de "campos sociales con particularidades propias" (Volkmer, 2006:155, 182-183).[17] Pero, sobre todo, el pluralismo jurídico implica el reconocimiento de nuevos sujetos sociales cuyos derechos humanos y ciudadanos han sido previamente violados o ignorados (*ibid.*), como es el caso de los pueblos indígenas en América Latina y en México, que históricamente han sido víctimas de discriminación estructural y sufren una situación de desventaja sociopolítica y económica respecto del resto de la población (Stavenhagen, 2013, citado en CNDH, 2016:1; cfr. Stavenhagen, 2007). Superar este tipo de discriminación y desventaja, responder a las demandas indígenas y garantizar plenamente sus derechos humanos y ciudadanos requiere de un pluralismo jurídico. Este principio coincide con el espíritu y la letra del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que se basa "*en una actitud general de respeto por las culturas y el modo de vivir de los pueblos indígenas*", y en el supuesto fundamental de que éstos constituyen "*sociedades permanentes con derecho a determinar sus propias prioridades para el desarrollo*" (CNDH, 2016:1). No es posible prescindir de esta actitud y este supuesto, también presentes en la Declaración de los Derechos Indígenas de la ONU, si deseamos que tanto las personas indígenas como los pueblos indígenas puedan ejercer plenamente la ciudadanía.

El tema del pluralismo jurídico suscita enconadas discusiones, por ejemplo, acerca de la posibilidad de conciliar derechos colectivos e individuales y acerca de las dificultades que podría oponer a la consolidación del estado de derecho. Para empezar a abordar esta discusión, voy a referirme brevemente a un nuevo modelo de ciudadanía al que varios antropólogos hemos denominado *ciudadanía étnica* (De la Peña, 1995, 2006; cfr. Leyva, 2007).[18] Para que en nuestro país haya una verdadera democracia incluyente es necesario aceptar este modelo de ciudadanía que, al exigir cuatro derechos específicos e interrelacionados, modifica la visión individualista que ha dominado el pensamiento jurídico en México. Los resumo a continuación:

El primer derecho se refiere a la *visibilidad digna* de las personas indígenas. Este derecho lo consagra el artículo 2° de la Constitución al definir que

[17] La multiplicidad es obvia en los países poscoloniales. Pero James Tully (1995) sostiene que las constituciones estatales también incluyen tradiciones plurales. En el caso de México, la Constitución acepta la tradición liberal-individualistas y la tradición corporativa.

[18] El modelo intenta recuperar sintéticamente los derechos de los pueblos indígenas aprobados por la legislación internacional y en parte por la mexicana. Se prefiere "ciudadanía étnica" a "ciudadanía cultural" porque implica específicamente a colectividades étnicas. Estas se distinguen de otros grupos culturales por tres criterios: autoidentificación; aceptación de una raíz ancestral común de la que se deriva una cultura particular; vinculación a un territorio específico, también heredado de los ancestros; inserción no dominante, con características particulares, en el ámbito de un Estado nacional.

la nación mexicana "*tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*". Es decir, la Constitución afirma categóricamente que la pertenencia a un pueblo indígena no puede ser considerada como una reminiscencia del pasado, y mucho menos como una anomalía. Por tanto, la pluralidad de expresiones externas de pertenencia —el idioma, la indumentaria, los rituales, las costumbres domésticas, etc.— deben ser aceptadas como conductas normales en una sociedad democrática. Lo mismo ha de plantearse respecto de las religiosidades y sistemas de pensamiento aborigen: poseen su propia lógica y —aunque partan de supuestos distintos a los del pensamiento "occidental"— representan formas valiosas de entender la realidad. Además, este derecho a la visibilidad digna se ve reafirmado por el artículo 1° constitucional que prohíbe terminantemente cualquier tipo de discriminación, sea por motivos raciales, étnicos, culturales, religiosos, de género, por preferencia sexual o por capacidades diferentes.

El segundo derecho es el de "*preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad*". También lo consagra, con esas palabras, el artículo 2° de la Constitución. Esto no implica fosilizar la cultura ni encerrarla en un gueto: todas las culturas cambian al ocurrir nuevas formas de adaptación al entorno, que a su vez responden a la capacidad creativa de sus miembros y a préstamos resignificados de otras colectividades. Pero este derecho sí implica el reconocimiento del valor de la diversidad cultural y la obligación de la sociedad y los gobiernos de no obstaculizarla, e incluso de ayudar a su viabilidad, dada las relaciones asimétricas que existen entre los pueblos indígenas y la sociedad mayor. Las políticas de educación bilingüe e intercultural —que se establecen en el artículo cuarto constitucional— son al respecto un factor de primordial importancia; pero no han de dirigirse solamente a la población indígena, sino al público escolar en general. Al significar tanto diversidad como interdependencia, la interculturalidad necesaria para la convivencia solidaria en el contexto nacional no puede practicarse unilateralmente. Las agresiones a cualesquiera manifestaciones de diversidad cultural deben considerarse (y sancionarse) como violaciones a los derechos humanos y ciudadanos, pero el fomento de situaciones de "desarrollo separado" (*apartheid*) disfrazadas de protección es igualmente reprobable.

En tercer lugar, los pueblos indígenas reclaman justamente el derecho de controlar los recursos (tangibles e intangibles) necesarios para que su cultura no sea desplazada por las fuerzas de la sociedad dominante, y asimismo para evitar despojos y superar la vulnerabilidad y la pobreza que los excluye. No se busca que las culturas resistan al cambio sino que mantengan el control del cambio: que los pueblos se conduzcan a ellos mismos por tra-

yectorias viables de desarrollo, utilizando cuando les resulte conveniente tecnologías novedosas, pero conforme a valores propios (cfr. Bonfil, 1988). Además, tampoco se postula que los pueblos indígenas queden fuera de las políticas públicas, sino que éstas no anulen sino apoyen y fortalezcan las potencialidades y recursos de cada cultura. En este aspecto, la Constitución es demasiada parca: simplemente, en el artículo 2°, habla del derecho a "*[c]onservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución*". En contraste, la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece el derecho de los pueblos indígenas a un "*desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses*", así como a "*determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos*" (art. 32). Tanto la protección de los territorios, tierras comunales y lugares sagrados como el principio de consulta previa, libre, informada y vinculante acerca de políticas o intervenciones externas que afecten la vida de un pueblo, buscan precisamente afianzar este derecho. Pero es igualmente importante el respeto democrático a la pluralidad de ideas, creencias, valores y símbolos que constituyen patrimonios intangibles.

Por último, el cuarto derecho se refiere a la autonomía política. En términos del artículo 2° constitucional, a "la libre determinación [que] se ejercerá en un marco constitucional de autonomía". Sin éste, los otros derechos difícilmente son viables. Conlleva la capacidad de tener mecanismos de elección y formas de gobierno propio. Así, el texto actual (reformado) del artículo 115 constitucional, afirma que la autonomía de los pueblos indígenas existe cuando ellos pueden "*elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno*". Pero también la autonomía debe incluir formas propias de representación —no diluidas en una delegación partidista— ante los diversos niveles de gobierno de la sociedad mayor: federal, estatal y municipal. Se trata, fundamentalmente, de la participación equitativa y no sujeta a controles corporativos en las decisiones públicas que conciernen a la vida de los pueblos indígenas en cuanto tales y en sus relaciones con la vida de la nación. Sin embargo, la Constitución sólo habla de representación ante los gobiernos municipales. De nuevo, la Declaración de la ONU va más allá, al consagrar "el *derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado*" (artículo 5°) y el "*derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos*" (artículo 18).

Los cuatro derechos que conforman la ciudadanía étnica son requeridos para que una sociedad pluricultural alcance los componentes constitutivos de la democracia: competencia política entre actores diferentes y participación incluyente, y para que cumpla con sus condicionantes: convivencia solidaria, ciudadanía regulada y legitimidad. Como se ha visto, para lograr la vigencia plena de los derechos ciudadanos indígenas aún es necesario ampliar las reformas constitucionales; también lo es el generar una legislación secundaria que permita su aplicación práctica y judicialización. Ahora bien, hay en particular dos aspectos jurídicos en que resulta indispensable la ampliación constitucional. El primero es reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público. Este reconocimiento se fundamenta directamente en el pluralismo jurídico; es decir, en la aceptación de la existencia de fuentes múltiples de derecho. Una de estas fuentes es *la costumbre*, el derecho consuetudinario, cuyas prescripciones y reglamentaciones deben ser no sólo respetadas sino también garantizadas por el Estado. Si no se mantiene la vigencia de las normas indígenas, es imposible que se cumpla tanto con el derecho a conservar la diversidad cultural como con el derecho a controlar los recursos que la vuelven viable.

El segundo aspecto es la inclusión constitucional detallada, así como su reglamentación y judicialización, de la consulta previa, libre, informada y vinculante a los pueblos indígenas acerca de las acciones públicas que puedan afectar sus derechos. Actualmente, el artículo 2° constitucional sólo prescribe "*[c]onsultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios* […] *y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen*" (¿qué significa "en su caso"? y, ¿cómo se decide cuándo es o no es "el caso"). Como lo ha manifestado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la consulta previa, libre, informada y vinculante, además de ser un *principio general del derecho internacional*, es un derecho humano colectivo de los pueblos y comunidades indígenas (CNDH, 2016). A diferencia de nuestra Constitución, la Declaración de la ONU establece claramente el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos "*antes de adoptar y aplicar medidas legislativas que los afecten"* (artículo 32; cfr. el artículo 19). Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta: *"constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen"*.[19] El

[19] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 270/2015. Citado en CNDH (2016:24).

que las consultas sean vinculantes no quiere decir que sus resultados sean arbitrarios, sino que las autoridades deben tomarlos seriamente en cuenta, antes de cualquier otra consideración y antes de llegar a decisiones que afecten los territorios, tierras comunales y lugares sagrados de los indígenas, así como otros recursos tangibles o intangibles de los que dependa la viabilidad de sus culturas. Por ello, el ex Relator Especial de los Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya, destacó que las consultas "*deben ser mecanismos mediante los cuales los pueblos indígenas puedan llegar a acuerdos favorables a sus propias prioridades y estrategias de desarrollo, proporcionarles beneficios tangibles y, por otra parte, promover el disfrute de sus derechos humanos*".[20] Sin tales acuerdos, no puede darse una relación sana entre gobernantes y gobernados.[21] Y hay un corolario implícito, pero no menos importante, de la consulta: la obligación por parte de las autoridades a rendir cuentas sobre las acciones acordadas.

Para terminar, me referiré muy brevemente a dos temas polémicos. El primero es el de la conciliación entre derechos individuales y colectivos. La validez de estos últimos no sólo se fundamenta en la tradición sino sobre todo en el hecho de que la realización individual no es posible sin su pertenencia a una comunidad y a una cultura, que por tanto deben respetarse y protegerse, mas no fetichizarse. Es cierto que existen casos en que ciertos derechos colectivos pueden violar derechos individuales que se consideran fundamentales —y eso, por cierto, no sólo en las culturas "no occidentales"— y entonces el cambio es deseable o incluso necesario, y muchas veces se promueve internamente, como está ocurriendo con la situación de las mujeres en muchos pueblos indígenas. Ninguna cultura es perfecta; todas son perfectibles y pueden aprender de las otras. Pero la democracia exige la inclusión universal, es decir, de sujetos individuales y colectivos; los pueblos indígenas son sujetos colectivos que se definen precisamente, entre otras cosas, por su cultura distintiva, y negar ésta sería excluirlos. El otro tema tiene que ver con la consolidación de un estado de derecho en una sociedad que acepta la pluralidad jurídica. Efectivamente, es necesario un marco normativo común*; pero, como he tratado de mostrar, el modelo de ciudadanía étnica es el que puede proporcionar la compatibilidad y mutuo sostén de los derechos indígenas y los principios democráticos.*[22]

[20] Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ONU/AHRC/24/41, 1° de julio de 2013, citado en CNDH (2016:47).

[21] Sólo dos entidades federativas —San Luis Potosí y Durango— reconocen a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y tienen legislación específica sobre el derecho a la consulta.

[22] Sobre estos temas, véanse Wilson (ed.) (1997); Villoro (1998); Olivé (1999); Cowan, Dembour y Wilson (2001); De la Peña (2008).

En suma, en la construcción de la democracia y de culturas democráticas en nuestro país, un elemento esencial tiene que ser el reconocimiento y la valoración positiva de la diversidad cultural y de la pluralidad étnica, representadas fundamentalmente, como dice la Constitución, por la realidad viva de nuestros pueblos indígenas. Es necesaria la aceptación de una *ciudadanía étnica*: del derecho de estos pueblos y sus miembros a la visibilidad digna; a la expresión pública y preservación de sus culturas, lenguas y costumbres; al control de sus recursos históricos y al desarrollo con sus propios valores, a la autonomía en sus normas y formas de gobierno y a la representación propia. Estos derechos ya están codificados constitucionalmente, pero aún hay un gran falta de legislación secundaria que garantice su respeto y judicialice su defensa. Con todo, debe reiterarse que no sólo es al gobierno y a los partidos políticos a quienes corresponde actuar en favor de la inclusión indígena. Desde la sociedad civil y la academia estamos igualmente obligados a comprometernos con ella existencialmente, si queremos que el avance ciudadano y la cultura democrática no sean simplemente discursos vacíos.

Bibliografía

Alonso, Jorge (1998), *Democracia*, México, UNAM-CIICH (Colección Conceptos).

Alonso, Jorge (1982), *El Estado mexicano*, México, CIESAS / Nueva Imagen.

Alonso, Jorge y Sergio Sánchez (coords.) (1990), *Democracia emergente y partidos políticos*, México, CIESAS, dos vols. (Cuadernos de la Casa Chata, 180 y 181).

Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (coords.) (2005), *El Estado mexicano, herencias y cambios*, tres vols., México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.

Bartra, Armando (1985), *Los herederos de Zapata, Movimientos campesinos postrevolucionarios en México*, México, Ediciones Era.

Bonfil Batalla, Guillermo (1988), "La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos", *Anuario Antropológico*, 86: 13-53.

Calva, José Luis (1988), *Crisis agrícola y alimentaria en México*, México, Fontamara.

Centro de Estudios Internacionales (1974), *La vida política en México, 1970-1973*, México, El Colegio de México.

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2016), "Recomendación General N° 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana", *Diario Oficial de la Federación*, 12/08/2016.

Cohen, Jean y Andrew Arato (1992), *Civil society and political theory*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Cordera, Rolando y Carlos Tello (1981), *México, la disputa por la nación, Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo Veintiuno Editores.

Cortés, Fernando, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha (2008), *Método científico y política social, A propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales*, México, El Colegio de México.

Cornelius, Wayne A. y Ann L. Craig (1988), *Politics in Mexico, An introduction and overview*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cowan, Jane K., Marie-Benedict Dembour y Richard Wilson (eds.) (2001), *Culture and rights, Anthropological perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana.

Dahl, Robert A. (1970), *Poliarchy, participation and opposition*, New Haven, Conn., Yale University Press.

De Janvry, Alain, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet (1997), *Dismantling Mexico's second agrarian reform, Household and community responses*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

De la Garza, Enrique y Javier Melgoza (1996), "Los ciclos del movimiento obrero mexicano en el siglo veinte", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, núm 2, 1996, pp. 127-162

De la Peña, Guillermo (1986), "Poder local, poder regional, perspectivas socio-antropológicas", en Jorge Padua y Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México/Centre d'Études Mexicaines et Centramericaines.

De la Peña, Guillermo (1994), "Rural mobilizations in Latin America since c. 1920", en Leslie Bethell (ed.) *The Cambridge History of Latin America*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, Vol. VI, Part 2.

De la Peña, Guillermo (1995), "La ciudadanía étnica y la construcción de 'los indios' en el México contemporáneo", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6, pp. 116-140.

De la Peña, Guillermo (2002), "Sociedad civil y resistencia popular en el México del final del siglo XX", en Leticia Reina y Elisa Servín (coords.), *Crisis, reforma y revolución. México: Historias de fin de siglo*, México: Taurus / CONACULTA / INAH.

De la Peña, Guillermo (2006), "Derechos indígenas y ciudadanía étnica", en José Luis Calva *et al.* (eds.) *Agenda del desarrollo*, vol. 12, *Derechos y*

políticas sociales, México, Miguel Ángel Porrúa /UNAM / Cámara de Diputados.
De la Peña, Guillermo (2008), "Sobre el concepto de cultura, los derechos humanos y la antropología", en Francisco Toledo, Enrique Florescano y José Woldenberg (coords.), *Cultura mexicana, Revisión y prospectiva,* México, Taurus.
De la Peña, Guillermo (2010), "¿Una nueva categoría analítica? Los indígenas urbanos en la antropología mexicana" en Claudio Esteva Fabregat (coord.), *La antropología y la consciencia nacional mexicana*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco.
De la Peña, Guillermo (2014), "The end of revolutionary anthropology? Notes on indigenismo", en Paul Gillingham y Benjamin Smith (eds.) (2014) *Dictablanda, Politics, work and culture in Mexico, 1938-1968*, Durham, N.C., Duke University Press.
Falcón, Romana (2002), *México descalzo, Estrategias de sobrevivencia frente a la modernidad liberal*, México, Plaza y Janés.
Falcón, Romana y Raymond Buve (coords.), *Don Porfirio presidente, nunca omnipotente, Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana.
Florescano, Enrique (2001), *Etnia, estado y nación*, México, Taurus.
Fraser, Nancy (2000), 'Rethinking Recognition', *New Left Review*, 3 (mayo-junio), pp. 107-120.
Geertz, Clifford (1973), *The interpretation of culture*, New York, Basic Books.
Gellner, Ernest (1988), *Naciones y nacionalismos*, México, CONACULTA / Alianza Editorial.
Gillingham, Paul y Benjamin Smith (eds.) (2014), *Dictablanda, Politics, work and culture in Mexico, 1938-1968*, Durham, N.C., Duke University Press.
Gómez Jara, Francisco (1970), *El movimiento campesino en México*, México, Editorial Campesina.
González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Editorial Era.
González Casanova, Pablo (coord.) (1989), *México hacia el año 2000*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1979) *México, hoy*, México, Siglo XXI.
González de la Rocha, Mercedes (coord.) (2006), *Procesos domésticos y vulnerabilidad, Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades,* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (coords.) (2012) *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
Hannerz, Ulf (1992), *Cultural complexity, Studies in the social organization of meaning*, Nueva York, Columbia University Press.
Hansen, Roger (1971), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
Herrera Ortiz, Margarita (1999), *Manual de derechos humanos*, México, Editorial PAC.
Huizer, Gerrit (1970), *La lucha campesina en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias.
Leyva Solano, Xochitl (2007), "¿Antropología de la ciudadanía?... étnica, construcción desde América Latina", En *LiminaR, Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. V, núm. 1, pp. 35-59.
Linz, Juan J. (2002), "Parties in contemporary democracies, problems and paradoxes", en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.) *Political parties, old concepts and new challenges*, Nueva York, Oxford University Press.
Loaeza, Soledad (1989), *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena.
Lomnitz, Claudio (coord.) (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas, La corrupción en México*, México, CIESAS/Miguel Angel Porrúa.
Lomnitz, Larissa Adler, Rodrigo Salazar e Ilya Adler (2004), *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM/Siglo XXI.
Lustig, Nora (1998), *Mexico, The remaking of an economy*, Washington, Brookings Institution Press (segunda edición).
Martínez Carreras, José U. (1995), "La ONU y la descolonización", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° 17 (Universidad Complutense).
Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and social class, and othr essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
McQueen, Paddy (s/f), "Social and political recognition", *Internet Encyclopedia of Philosophy*, disponible en <http://www.iep.utm.edu/recog_sp/#H6>.
Montemayor, Carlos (1991), *Guerra en el paraíso*, México, Editorial Diana.
Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y participaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
Olivé, León (1999), *Multiculturalismo y pluralismo*, México, Paidós/ UNAM.
Olvera, Alberto J. (coord.) (1999), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
Ordóñez Barba, Gerardo, Rocío Enríquez Rosas, Ignacio Morán Morales y Enrique Valencia Lomelí (coords) (2006), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana y Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte/ITESO/Universidad de Guadalajara.

Otero, Gerardo, coord. (2006), *México en transición, Globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil*, México, Cámara de Diputados/Simon Fraser University/Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.

Roseberry, William (1994), *Anthropologies and histories, Essays in culture, history, and political economy*, Nueva Brunswick, N.J. y Londres, Rutgers University Press.

Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer (2004), "Para ampliar el canon democrático" en Boaventura de Sosusa Santos (coord.) *Democratizar la democracia, Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni (1998), *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1998.

Stavenhagen, Rodolfo (1988), *Derechos indígenas y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Stavenhagen, Rodolfo (2007), *Los pueblos indígenas y sus derechos*, México, UNESCO.

Stavenhagen, Rodolfo (2013), "Informe del ex Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas", *Misión México*, 23 de diciembre de 2013 (Policopiado).

Taylor, Charles (1994), "The Politics of Recognition", en Amy Gutmann (ed.) *Multiculturalism, Examining the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press.

Tully, James (1995), *Strange Multiplicity, Constitutionalism in the Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.

Turner, Bryan S. (1990), "Outline of a theory of citizenship", *Sociology*, Vol. 24, No. 2, pp. 189-217.

Villoro, Luis (1998), *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós/UNAM.

Volkmer, Carlos Antonio (2006), *Pluralismo jurídico*, Sevilla, Editorial MAD.

Whetten, Nathan (1948), *Rural Mexico*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.

Wilson, Richard A., ed. (1997) *Human rights, culture and context*, Londres, Pluto Press.

Derechos lingüísticos, discriminación y personas indígenas en reclusión

Regina Martínez Casas*

Panorama general de los pueblos indígenas en México

Contexto sociocultural-económico de los pueblos indígenas

México es una de las naciones con mayor diversidad cultural en el mundo gracias a la conformación de sus pueblos y comunidades indígenas, las cuales distribuidas a lo largo y ancho de territorio nacional, cuantifican un total aproximado de 12 025 947 personas indígenas, representando con ello el 10.1% de la población total nacional de las personas que radican en hogares cuyas cabezas de familia hablan alguna lengua indígena mexicana; mientras que 25 694 928 personas se autoadscriben como parte de la población indígena de acuerdo con los últimos datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Esta diversidad cultural se sustenta en once familias lingüísticas con 68 lenguas en todo el país y 364 variantes lingüísticas, las cuales son habladas por 7 382 mil 785 personas, de las cuales las más utilizadas son el náhuatl, maya y tseltal, fortaleciendo con ello a México como una nación pluricultural.

El concepto de *pueblos indígenas, comunidades y naciones indígenas*, puede entenderse como aquellos que teniendo una continuidad histórica con las sociedades preinvasivas y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintas de otros sectores de las sociedades dominantes en dichos territorios o en parte de ellos.[1] Rodolfo Stavenhagen les refiere como un sector no dominante de la sociedad, que están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las siguientes generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como una base de su continui-

* CIESAS.

[1] <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2014/acceso-a-la-justicia-completo-2006.pdf>.

dad como pueblos, en concordancia con sus propias instituciones sociales, sistemas legales y culturales.[2]

Sin embargo, aún con la riqueza que aportan las sociedades indígenas al país, éstas continúan enfrentándose a una serie de desventajas sociales derivadas de procesos históricos sistemáticos, tales como la discriminación, la exclusión, la marginación social y, como pretende demostrar este capítulo, también por las frecuentes violaciones a los derechos humanos cometidas en el ámbito penal y, de manera particular, por cuanto hace a la falta de aplicación de los derechos lingüísticos cuando se les sujeta a un procedimiento penal y al desarrollo correspondiente de la situación jurídica y penitenciaria.

La precariedad en las condiciones de vida de la población indígena resultan ser casi permanentes. De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para 2012, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en condición de pobreza y de éstas, tres de cada diez se encontraban en pobreza extrema.

La discriminación estructural de la que han sido víctimas los hombres y las mujeres indígenas, en datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS, 2010) y la Encuesta sobre Discriminación en la CDMX (EDISCDMX-2017), les coloca como el grupo de población mayormente discriminado y vulnerado por el simple hecho de ser personas indígenas y de hablar en alguna lengua distinta al español. Los datos de la encuesta PERLA 2010, muestran que la condición que detona un mayor grado de discriminación y exclusión social es la de ser hablante de una lengua indígena (Martínez *et al.*, 2014).

Por otro lado, uno de los factores que mayormente influye en la discriminación y marginación social, resulta ser la pobreza. Como se señaló en párrafos anteriores, los indígenas viven hoy en día bajo condiciones de pobreza considerable que los coloca en una condición de mayor vulnerabilidad frente al resto de la población, tal y como ha quedado documentado en cientos de estudios y análisis respecto a su participación y consideración en ámbitos como el laboral, educativo, de salud, político, cultural, entre otros aspectos cotidianos de la vida.

Estos datos evidencian la agenda pendiente del Estado mexicano con los pueblos indígenas. Casi siete de cada 100 personas en nuestro país son hablantes de una lengua indígena. De éstas, ocho de cada diez son pobres, la mitad de las cuales vive en pobreza extrema. En materia de falta de acceso a la justicia para las personas indígenas, se debe aunar la deficiente adecua-

[2] Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, IIDH, San José, Costa Rica, 2001, p. 247.

ción de los sistemas legales y jurisdiccionales a sus características lingüísticas y culturales, así como a la falta de procesos de capacitación, formación y sensibilización para comprender su cosmovisión al momento de ser sometidos a un proceso jurisdiccional.

Diversidad cultural, poblaciones indígenas y efectos discriminatorios

Nuestro país es una nación en el que la lucha, la resistencia y la defensa de sus culturas y tradiciones se derivan de la amplia gama de diversidad cultural que tiene sus bases en los diversos pueblos y comunidades indígenas, así como en la variedad de sus múltiples formas de expresión cultural y lingüística.

El desafío que el Estado mexicano ha colocado como objetivo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2007-2012),[3] es la incorporación de los pueblos y comunidades indígenas al desarrollo social, cultural y económico, mediante el reconocimiento de la riqueza cultural que su presencia representa para el tejido social. Para ello, el gobierno federal determinó la construcción de una política estratégica transversal orientada hacia el fortalecimiento de los Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), así como la coordinación de los tres niveles de gobierno con las autoridades y organizaciones indígenas, a efecto de diseñar y poner en práctica acciones y programas que permitan contrarrestar la emigración, el rezago alimenticio, la salud, la educación y la garantía de acceso de la población indígena a la jurisdicción del Estado.

El acceso a la justicia para este sector de la población, se debe dar en un marco de condiciones equitativas y justas, en donde puedan ser asistidos por intérpretes y personas defensoras que conozcan su lengua y cultura, acorde a lo señalado en el mandato constitucional y establecidos en diversos programas públicos y marcos normativos; sin embargo, dicho principio de derechos humanos adolece en la práctica de resultados efectivos al momento de ejecutar o ser identificado por las poblaciones indígenas en reclusión, como se podrá analizar en apartados más adelante.

Según los datos estadísticos proporcionados por el CONEVAL, en la población indígena recaen los indicadores más agudos de pobreza y marginación, así como los niveles más desfavorables de desarrollo humano:[4]

> […] el 94 por ciento de la población indígena presenta al menos una carencia social, es decir, de 6.5 millones de indígenas 4.4 millones adolecen al

[3] Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012).

[4] Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales y Acciones Dirigidas a Población Indígena 2010, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

> menos tres de estas carencias sociales: rezago educativo, poco acceso a servicios de salud, seguridad social, a vivienda (espacios y servicios), y a la alimentación; asimismo 2.7 millones se encuentran en pobreza multidimensional extrema, lo que representa al 40.2 por ciento de la población indígena.

Esta situación de vulnerabilidad, pobreza y marginación social se recrudece mucho más en el ámbito penal, donde aquellas personas indígenas que por determinada causa llegan a enfrentar un proceso penal y ser recluidas, se ven sometidas desde un primer contacto a violaciones a sus derechos humanos mediante discriminación y violaciones al debido proceso. Como la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha documentado, el sistema penal y penitenciario en México carece de jueces, ministerios públicos y defensoras y defensores públicos con una adecuada sensibilización y conocimiento de los usos, costumbres, tradiciones, cultura e idioma de las poblaciones indígenas en el país.

Con base en la información del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, actualmente hay 7 424 personas indígenas en reclusión, tanto en el ámbito del fuero común como en el federal. De dichas personas, 7 175 son hombres, mientras que las mujeres se cuentan en 249.

Tomando en consideración estos datos y a partir del análisis de casos de personas indígenas en reclusión, elaborado por la CNDH en el año 2016, se observó que dicho sector de población penitenciara, presenta por cuanto hace al ejercicio de sus derechos, las siguientes deficiencias o irregularidades:

- Desconocimiento de su situación jurídica.
- Falta de aclaración sobre el cumplimiento de las penas de prisión.
- Falta de información sobre los requisitos para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada.
- Falta de orientación, tanto para promover recursos en sus causas penales, como para la defensa pública.
- Falta de asesoría sobre los trámites para el apoyo de pago de fianza, multa y reparación de daño impuestas en los procesos penales, de resultar procedente.

Aunado a las prácticas violatorias en el ejercicio de los derechos procesales penales, la CNDH documentó también la existencia de factores o elementos contextuales que colocan a las personas indígenas en reclusión, en un mayor grado de vulnerabilidad y marginación como las que a continuación se mencionan:

- Discriminación de la que en ocasiones son objeto por parte del resto de la población interna, por su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.
- La falta de información sobre los derechos humanos que les asisten.
- La escasa visita familiar que reciben, debido a la lejanía de sus comunidades respecto del lugar donde está ubicado el centro de reclusión, aunado a la falta de recursos económicos.
- La deficiente atención médica que reciben en el centro de internamiento.
- Las insuficientes oportunidades para el desarrollo de las actividades laborales encaminadas a su reinserción social.
- La falta de intérpretes y/o traductores.
- La falta de personas defensoras que hablen su lengua.

Población indígena privada de la libertad en México

Como ya se mencionó, la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, reportó que hasta abril de 2017 había en México aproximadamente 7 424 personas indígenas privadas de la libertad, divididas en diversos centros penitenciarios ubicados en los siguientes estados de la República mexicana:

TABLA 1
NÚMERO DE INDÍGENAS EN RECLUSIÓN
EN DIVERSOS CENTROS PENITENCIARIOS POR ESTADO

Estado	*Número de indígenas en reclusión*	*Estado*	*Número de indígenas en reclusión*
Oaxaca	1 133	San Luis Potosí	233
Chiapas	836	Nayarit	209
Puebla	783	Yucatán	186
Veracruz	617	Sonora	151
Guerrero	501	Michoacán	150
Ciudad de México	462	Quintana Roo	115
Chihuahua	388	Campeche	100
Hidalgo	342	CEFERSO 15 Chiapas	96
Estado de México	335	CEFERSO 16 Morelos	20

FUENTE: elaboración propia con datos proporcionados por la CNS.

Asimismo, partir del análisis de la información recabada por la población indígena en internación en los centros de reclusión a nivel nacional, se determinó que hablan las siguientes lenguas:

TABLA 2
LENGUAS HABLADAS POR LAS PERSONAS INDÍGENAS EN RECLUSIÓN

Lengua	*Número de personas indígenas internas*	*Lengua*	*Número de personas indígenas internas*
Náhuatl	1 676	Chol	183
Zapoteco	538	Mixe	161
Mixteco	423	Chinanteco	159
Tsotsil	420	Cora	152
Tseltal	411	Huasteco	146
Otomí	384	Tlapaneco	145
Tarahumara	373	Mazahua	140
Maya	362	Tepehuano	119
Mazateco	338	Mayo	110
Totonaca	315	Huichol	100

FUENTE: elaboración propia con datos proporcionados por la CNS.

El fenómeno discriminatorio en nuestro país presenta una preocupante característica en relación con las poblaciones indígenas: la discriminación múltiple.[5] Como ha sido documentado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la CNDH, así como en estudios académicos como la encuesta PERLA (Martínez *et al.*, 2014),[6] un ejemplo de este problema es la discriminación que enfrentan las mujeres, particular-

[5] "Una discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada (tratada de modo distinto y peor que otra) por diferentes factores (color de piel, género, etc.) en diversos momentos. Fernando Rey Martínez, "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo", comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Europeo Económico y Social y al Comité de las Regiones, 2 de julio de 2008.

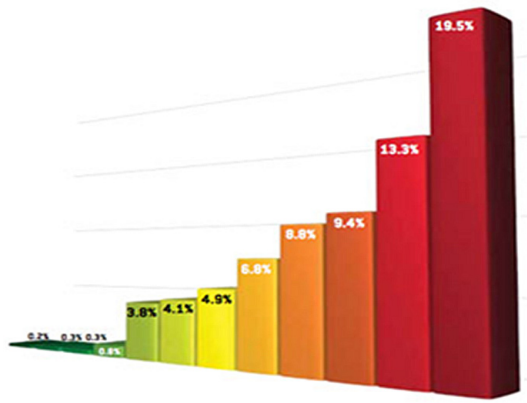
[6] Martínez Casas *et al.* (2014), The Different Faces os Mestizaje en E. Telles(editor), *Pigmentocracies. Ethnicity, race and color in Latin America*. The North Carolina University Prees. Chapel Hill.

mente las mujeres indígenas, al quedar en muchas situaciones excluidas del acceso a la justicia, a la protección o a los servicios básicos.[7]

A partir de estos datos, el principal problema que enfrentan las personas indígenas frente al resto de la población, es precisamente la discriminación (19.5%), la pobreza (9.4%) y la lengua con un 6.8%. Asimismo, es importante destacar que casi cuatro de diez personas indígenas consideran que no tienen las mismas oportunidades para conseguir trabajo, colocándolas como el principal grupo sociales con mayor vulnerabilidad.[8]

FIGURA 1
PRINCIPAL PROBLEMA QUE PERCIBEN LAS MINORÍAS ÉTNICAS

¿Cuál cree usted que es el principal problema
para las personas de (su grupo) en México hoy en día?*



- Discriminación
- Pobreza
- Lengua
- Respeto a las costumbres
- Educación especial
- Inseguridad, violencia
- NS/NC
- Apoyo del gobierno
- Desempleo
- Indiferencia
- Violación de sus derechos
- Otro

* Pregunta abierta, los porcentajes no suman 100 por ciento.
NOTA: el principal problema que perciben las minorías étnicas es la *discriminación*; seguido de la *pobreza* y el *apoyo del gobierno*. Es importante destacar que este grupo opina que la *lengua* representa uno de sus principales problemas.
FUENTE: ENADIS, 2010:52.[9]

[7] Documento Informativo sobre Día Internacional de Pueblos Indígenas. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).
[8] <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>.
[9] <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>.

Este trabajo pretende dar un paso más y profundizar sobre las trayectorias de vida de las personas indígenas privadas de la libertad, así como de quienes conforman sus redes familiares y de apoyo; es decir, se busca realizar un acercamiento a la serie de problemáticas por las que transitan las familias cuando ven a uno de sus integrantes detenido y sujeto a un proceso, y ante un sistema penal que les puede ser lejano o desconocido y bajo una lengua que como red familiar no alcanzan a dominar o comprender de manera integral.

Asimismo, una línea de investigación relevante que tiene esta investigación es determinar el nivel de discriminación acumulada que pudieran llegar a sufrir las mujeres indígenas en reclusión, al revisar la atención que se les proporciona en los centros de reclusión, tanto federal como estatal, así como conocer si en su calidad de mujeres llegaran a sufrir una especie de abandono por parte del círculo familiar o derivado de las condiciones de reclusión en que se encuentren como mujeres, indígenas y hablantes de una lengua diferente al español.

A partir de estos elementos, se fijó como objetivo general la elaboración de un análisis respecto al conocimiento que tengan las personas indígenas en reclusión y sus familias, y/o redes de apoyo sobre el estado o situación que guardan sus procesos penales y derechos penitenciarios, desde el enfoque de uso y aplicación de sus propias lenguas. Con esta acción, se pretenderá evidenciar no solamente el valor cultural y social que representa la diversidad lingüística en México, sino resaltar la importancia de su utilización práctica como un medio de defensa de derechos y comunicación efectiva que podría evitar, en múltiples casos, la permanencia o no de una persona indígena en reclusión por el hecho de cursar un proceso penal con escaso o nulo conocimiento del significado y compresión en su lengua, de los motivos que le llevaron a enfrentar determinada situación ante el sistema penal estatal o federal.

La primera fase de la investigación centró su analisis en la fase documental para la construcción y recolección de información sobre las poblaciones indígenas en el país y su distribución geográfica, los centros de reclusión en el país y la incidencia de población indígena privada de la libertad. Asimismo, se recabó información que permitió dar sustento al actuar del Estado mexicano para proporcionar los mecanismos pertinentes para el acceso a la justicia de la población indígena sujeta a un proceso penal que requiere de intérpretes y/o traductores, así como defensores que hablen la lengua materna de dichas personas.

En un segundo momento, como medio de verificación sobre el conocimiento de las poblaciones indígenas privadas de la libertad del debido

proceso, se planteó realizar un conjunto de entrevistas semiestructuradas, con ayuda de intérpretes y traductores de lenguas índígenas a esta población, así como a personas servidoras públicas defensoras de oficio, ministerios públicos y jueces, y representantes de organizaciones ciudadanas.

El presente apartado pretende hacer un análisis sobre la metodología, el marco conceptual, análisis de la representación nacional y estatal de la población indígena privada de la libertad con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a través de la cual se presente información estadística sobre la experiencia del procedimiento penal e internamiento de 18 años y más privada legalmente de la libertad como consecuencia de la comisión o supuesta comisión de un delito.

Objetivo general de la ENPOL 2016: generar información estadística relevante con representatividad nacional, por entidad federativa y por centros penitenciarios, sobre la experiencia del procedimiento penal e internamiento de la población privada de su libertad de 18 años y más. Adicionalmente, se buscan conocer las condiciones de procesamiento y de internamiento de las personas privadas de la libertad, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los que fueron procesados o sentenciados, entre otras características.

Características de la ENPOL 2016: tipo probabilística, incluyó población privada de la libertad, tanto del fuero común como federal, y es representativa a nivel nacional y estatal.

Marco de muestreo: se integró por listados de la población interna en cada centro penitenciario del país con fecha de corte a septiembre de 2016, provenientes de la Comisión Nacional de Seguridad, con un total de 214 730 internos (hombres y mujeres). Es importante destacar que para la ENPOL fueron contemplados 210 991 personas privadas de la libertad mayores de 18 años.

Tamaño de la muestra: 64 150 personas privadas de la libertad de 18 años y más. Población Indígena total encuestada: 11 530 (5.5% de la población total).

Problemática y no respuesta en la encuesta

Durante el levantamiento se detectó un total de 6 022 casos de no respuesta, que son aquellos en los que las personas internas tuvieron alguna problemática para atender la entrevista. Para la muestra se tienen 58 127 entrevistas completas, lo cual representa una muestra recuperada de 90.61% de la muestra de diseño.

Unidad de observación: Persona privada de la libertad en centros de reclusión (18 años y más).

Aspectos conceptuales: la ENPOL 2016 presenta los siguientes ejes temáticos (los cuales dan la estructura en diez secciones del cuestionario):

1) *Características sociodemográficas* (sexo, edad, nacionalidad, estado civil, familia, lengua, alfabetismo, escolaridad).
2) *Antecedentes generales* (vivienda y habitación, historia laboral y de ingresos económicos, antecedentes jurídico penales, antecedentes familiares).
3) *Procedimiento judicial*/observación del debido proceso (arresto, ministerio público, proceso judicial).
4) *Centro penitenciario* (infraestructura, bienes y servicios, vida intracarcelaria, relaciones sociales, interacción con internos y personal del centro penitenciario en términos de violencia, discriminación, condición de victimización, corrupción al interior del centro penitenciario).
5) *Expectativas de salida.*

La ENPOL 2016 está conformada por 224 preguntas, distribuidas en diez secciones. En el presente apartado se destacan aquellas preguntas que son de utilidad para la caracterización de la población indígena:

TABLA 3
PREGUNTAS DE LA ENPOL 2016 PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

Sección	*Categoría conceptual*	*Definiciones adoptadas por la ENPOL*	*Reactivos del cuestionario*
Características socieconómicas	Lengua nacional diferente al español[10]	Identifica la proporción de la población privada de libertad que habla alguna lengua nacional distinta al español	**1.20** ¿Habla usted alguna lengua nacional distinta al español como náhuatl, maya, tseltal, mixteco, tsotsil, etc.? **1.21** ¿Qué lengua nacional distinta al español habla como

TABLA 3 (CONTINUACIÓN)

Sección	*Categoría conceptual*	*Definiciones adoptadas por la ENPOL*	*Reactivos del cuestionario*
			náhuatl, maya, tzeltal, mixteco, tsotsil, etc.?
Centro penitenciario	Discriminación[11]	Identifica las situaciones de discriminación que el interno ha vivido durante su estancia en el centro penitenciario, las características de éstas y los actores que han intervenido en ellas. Así como los castigos que han sido impuestos al interno durante su reclusión	7.50 Durante el tiempo que lleva en este Centro, ¿alguna vez ha tenido problemas de trato diferente, rechazo o maltrato por... 1. Su edad 2. Su color de piel ... 1. Su lengua o idioma 2. Su pertenencia a un grupo étnico ... 9. Su religión

FUENTE: elaboración propia a partir de la ENPOL (INEGI), 2016.[10, 11, 12]

[10] Es importante señalar que las estadísticas relativas a población indígena que sólo toman como base la lengua pueden excluir a aquellas personas que por diversos factores ya no hablan la lengua pero que pertenecen a un hogar indígena o que se auto adscriben como tales.

[11] **Discriminación.** Uno de los problemas que mayormente aqueja a la sociedad mexicana es la discriminación, y en los Centros penitenciarios esta situación no es la excepción. Es por ello que la Ley Nacional de Ejecución Penal contempla como uno de los derechos de las personas privadas de su libertad "recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, **origen étnico** o nacional, **sexo**, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana". Por ello, la ENPOL 2016 obtiene información sobre las situaciones de discriminación que han vivido los reclusos durante su estancia en el centro penitenciario, esto es a través de las preguntas 7.50, 7.51, 7.52, 7.53, 7.54, 7.55, 7.56.

[12] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/enpol/2016/>.

Condiciones socioeconómicas entidad federativa

TABLA 4
POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD DE 18 AÑOS
Y MÁS POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN CONDICIÓN DE HABLA
DE UNA LENGUA NACIONAL DISTINTA AL ESPAÑOL

Entidad federativa	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Población privada de la libertad hablante de una lengua nacional distinta al español*	
		Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	210 991	11 530	5.5
Chiapas	6 164	1 100	17.9
Chihuahua	8 235	509	6.0
Ciudad de México	28 520	865	3.0
Morelos	4 926	154	3.1
Puebla	7 636	1 029	13.5

OBSERVACIONES: coeficientes de variación menores o iguales al 15 por ciento.
FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.

TABLA 5
POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD DE 18 AÑOS Y MÁS
POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN MOTIVO DE RECLUSIÓN

Entidad federativa	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Motivo de reclusión*[1]	
		Declaró cometer un delito	
		Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	210 991	88 418	41.9
Chiapas	4 809	1 058	22.0
Chihuahua	8 513	4 850	57.0
Ciudad de México	29 459	14 782	50.2
Michoacán de Ocampo	6 966	2 170	31.1
Morelos	3 821	1 646	43.1
Puebla	7 870	2 847	36.2

TABLA 5 (CONTINUACIÓN)

Entidad federativa	*Motivo de reclusión*[1]	
	Fue acusada de cometer un delito	
	Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	98 886	46.9
Chiapas	3 356	69.8
Chihuahua	2 497	29.3
Ciudad de México	11 935	40.5
Michoacán de Ocampo	3 838	55.1
Morelos	1 869	48.9
Puebla	4 318	54.9

Entidad federativa	*Motivo de reclusión*[1]	
	Ayudo en la realización de un delito	
	Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	5 533	2.6
Chiapas	50	1.0
Chihuahua	404	4.7
Ciudad de México	697	2.4
Michoacán de Ocampo	225	3.2
Morelos	102	2.7
Puebla	194	2.5

Entidad federativa	*Motivo de reclusión*[1]	
	Declaró ser implicada	
	Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	16 098	7.6
Chiapas	275	5.7
Chihuahua	672	7.9

TABLA 5 (CONTINUACIÓN)

Entidad federativa	*Motivo de reclusión*[1]	
	Declaró ser implicada	
	Absolutos	*Relativos*
Ciudad de México	1 841	6.2
Michoacán de Ocampo	610	8.8
Morelos	170	4.5
Puebla	454	5.8

NOTA 1: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación.
Las estimaciones puntuales que aparecen en este cuadro están coloreadas con el propósito de dar una idea de su precisión. Las estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15% están en blanco; las estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25% aparecen en amarillo; en color naranja aparecen estimaciones con coeficientes de variación mayores al 25%. A continuación se presenta el código de colores del cuadro:
Indican un coeficiente de variación (%) en el rango de (15, 25).
Indican un coeficiente de variación (%) en el rango de (25 y +).
NOTA 2: Las cifras correspondientes a los Estados Unidos Mexicanos incluyen 687 casos en los que no se especificó la entidad de arresto.
1 Se excluyen a nivel nacional 915 casos donde el informante declaró "Otro" y 1 141 casos donde el informante declaró "No sabe/No responde".
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.

Discriminación

TABLA 6
POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD DE 18 AÑOS Y MÁS VÍCTIMA DE DISCRIMINACIÓN, POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN CAUSAS DE DISCRIMINACIÓN EN LOS ESTADOS MATERIA DE LA INVESTIGACIÓN

Entidad federativa: causas de discriminación	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Población privada de la libertad discriminada según causas de discriminación*	
		Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	**210 991**	**35 492**	**16.8**
Tipo de delito		12 178	5.8
Situación económica		10 878	5.2
Edad		9 602	4.6

TABLA 6 (CONTINUACIÓN)

Entidad federativa: causas de discriminación	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Población privada de la libertad discriminada según causas de discriminación*	
		Absolutos	*Relativos*
Rasgos físicos[1]		9 116	4.3
Religión		7 437	3.5
Enfermedad o discapacidad		6 091	2.9
Pertenencia étnica[2]		3 211	1.5
Preferencia sexual		1 831	0.9
Otro		2 818	1.3
Chiapas	**6 164**	**661**	**10.7**
Religión		155	2.5
Rasgos físicos[1]		152	2.5
Edad		146	2.4
Tipo de delito		135	2.2
Enfermedad o discapacidad		125	2
Situación económica		117	1.9
Pertenencia étnica[2]		80	1.3
Preferencia sexual		13	0.2
Otro		82	1.3
Chihuahua	**8 535**	**1 104**	**12.9**
Tipo de delito		491	5.8
Rasgos físicos[1]		291	3.4
Edad		272	3.2
Situación económica		271	3.2
Religión		229	2.7
Enfermedad o discapacidad		170	2
Pertenencia étnica[2]		132	1.5
Preferencia sexual		68	0.8
Otro		104	1.2

TABLA 6 (CONTINUACIÓN)

Entidad federativa: causas de discriminación	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Población privada de la libertad discriminada según causas de discriminación*	
		Absolutos	*Relativos*
Ciudad de México	**28 520**	**7 297**	**25.6**
Situación económica		3 036	10.6
Edad		2 484	8.7
Rasgos físicos[1]		2 252	7.9
Tipo de delito		2 068	7.3
Religión		1 419	5
Enfermedad o discapacidad		1 185	4.2
Pertenencia étnica[2]		560	2
Preferencia sexual		421	1.5
Otro		383	1.3
Michoacán de Ocampo	**4 790**	**908**	**18.9**
Tipo de delito		351	7.3
Situación económica		298	6.2
Religión		235	4.9
Edad		190	4
Rasgos físicos[1]		179	3.7
Enfermedad o discapacidad		144	3
Pertenencia étnica[2]		88	1.8
Preferencia sexual		38	0.8
Otro		75	1.6
Morelos	**4 926**	**1 062**	**21.6**
Tipo de delito		380	7.7
Situación económica		289	5.9
Edad		267	5.4

TABLA 6 (CONTINUACIÓN)

Entidad federativa: causas de discriminación	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Población privada de la libertad discriminada según causas de discriminación*	
		Absolutos	*Relativos*
Religión		217	4.4
Rasgos físicos[1]		215	4.4
Enfermedad o discapacidad		202	4.1
Pertenencia étnica[2]		139	2.8
Preferencia sexual		89	1.8
Otro		73	1.5
Puebla	**7 636**	**1 367**	**17.9**
Edad		442	5.8
Rasgos físicos[1]		411	5.4
Tipo de delito		407	5.3
Situación económica		406	5.3
Religión		327	4.3
Enfermedad o discapacidad		248	3.3
Pertenencia étnica[2]		146	1.9
Preferencia sexual		74	1
Otro		69	0.9

NOTA: El **coeficiente de variación** de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Las estimaciones puntuales que aparecen en este cuadro están coloreadas con el propósito de dar una idea de su precisión. Las estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15% están en blanco; las estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25% aparecen en amarillo; en color naranja aparecen estimaciones con coeficientes de variación mayores al 25%. A continuación se presenta el código de colores del cuadro:
Indican un coeficiente de variación (%) en el rango de (15, 25).
Indican un coeficiente de variación (%) en el rango de (25 y +).
[1] Incluye: "Color de piel y otros rasgos físicos".
[2] Incluye: "Lengua, idioma o pertencia a un grupo étnico".
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.

TABLA 7
POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD DE 18 AÑOS Y MÁS POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN CONDICIÓN DE HABLA DE UNA LENGUA NACIONAL DISTINTA AL ESPAÑOL

Entidad federativa	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Población privada de la libertad hablante de una lengua nacional distinta al español*	
		Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	**NA**	**169**	**0.1**
Chiapas	NA	38	0.6
Chihuahua	NA	31	0.4
Ciudad de México	NA	78	0.3
Michoacán de Ocampo	NA	20	0.4
Morelos	NA	18	0.4
Puebla	NA	47	0.6

NA: No Aplica.
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.

TABLA 8
POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD DE 18 AÑOS Y MÁS POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN CONDICIÓN DE HABLA DE UNA LENGUA NACIONAL DISTINTA AL ESPAÑOL

Entidad federativa	*Población privada de la libertad de 18 años y más*	*Población privada de la libertad hablante de una lengua nacional distinta al español*	
		Absolutos	*Relativos*
Estados Unidos Mexicanos	**NA**	**1.5**	**1.5**
Chiapas	NA	3.5	3.5
Chihuahua	NA	6.1	6.1
Ciudad de México	NA	9.0	9.0
Michoacán de Ocampo	NA	10.3	10.3
Morelos	NA	11.4	11.4

FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.

Definiciones a contemplar

- *Lengua nacional diferente al español.* Para la ENPOL 2016, la lengua nacional se entiende como el español y todas las lenguas indígenas que se hablan en el país, las cuales son reconocidas por su origen histórico y tienen la misma validez que la lengua hispana, con base en la Constitución mexicana vigente y los tratados internacionales. Esta categoría conceptual se compone de las preguntas 1.20 y 1.21. El objetivo es identificar si el interno habla alguna lengua distinta al español (1.20) y, en caso afirmativo, saber cuál (1.21).
- *Relaciones sociales.* La presente categoría se conforma de dos elementos: por un lado, identifica las relaciones sociales del interno con la población externa, esto es, a partir de las visitas que recibe de familiares y conyugues. Mientras que, por el otro, examina las relaciones sociales que desarrolla al interior del centro. En este sentido, las preguntas 7.28, 7.29 y 7.30 permiten identificar la ocurrencia de las visitas, quién lo visita y con qué frecuencia lo hace. Dicho bloque de preguntas se acompaña de los numerales 7.31, 7.32 y 7.33, que permiten observar el tipo de cosas que sus familiares les llevan al centro penitenciario, el lugar del que provienen, así como el gasto aproximado que emplean para poder realizarla. Seguidas de las preguntas 7.34, 7.35 y 7.36, que tienen el objetivo de identificar la ocurrencia de las visitas conyugales y el nivel de satisfacción de los internos con respecto a las mismas.

Como se mencionó anteriormente, la presente categoría también identifica las relaciones sociales que desarrolla el recluso al interior del centro penitenciario. Para ello, la ENPOL 2016 presenta las preguntas 7.37 y 7.38; la primera permite conocer si existen relaciones de amistad con otros internos, mientras que la segunda, obtiene información sobre el tipo de delito por el que se encuentran recluidos sus tres mejores amigos.

Reflexiones finales

Los resultados de la ENPOL que aquí se muestran, se limitan a las entidades federativas en las que realizaremos estudios de caso para conocer de manera profunda la situación que guardan los derechos lingüísticos de las personas indígenas en reclusión. Esta investigación se encuentra en proceso y se trata de un trabajo realizado de manera conjunta en el CIESAS y la CNDH. Un informe técnico con los hallazgos finales será presentado próxi-

mamente; sin embargo, es importante señalar que tanto la ENPOL como los datos que arrojan encuestas realizadas por diversas entidades como la propia CNDH, CONAPRED, COPRED, INEE[13] e investigaciones académicas, muestran que la discriminación lingüística es un tema poco atendido en México y que dentro de los integrantes de los pueblos indígenas existen sectores que ven especialmente vulnerados sus derechos. En diversas publicaciones se ha mostrado que muchas instituciones como la escuela incumplen la legislación que garantiza la no discriminación por situación lingüística en el aula o en el sistema de salud (cfr. INEE, 2016);[14] sin embargo, a la fecha no se ha realizado un estudio a profundidad que muestre este fenómeno en el contexto del poder judicial. Esperamos con esta nueva vertiente de investigación se generen insumos para una política pública que coadyuve al cumplimento de estos derechos culturales y evite la condición de vulnerabilidad que condiciona su incumplimiento en los procesos judiciales a los que son sujetos hablantes de alguna de las lenguas indígenas nacionales.

[13] <http://www.inee.edu.mc/directrices>.

[14] <http://www.inee.edu.mc/>. Consulta libre e informada a Pueblos y Comunidades Indígenas>.

Séptima sección

Exigibilidad de los derechos sociales

Hacia la exigibilidad de los derechos sociales

Santiago Corcuera Cabezut*

Crítica a la clasificación de los derechos humanos en generaciones

La división de los derechos humanos en individuales y sociales parece tener dos posibles orígenes, cuando menos. El primero de ellos se refiere al momento en que los derechos se reconocen o se otorgan al individuo. De aquí se podrá elaborar una línea de argumentación en torno al "surgimiento" de la historia de los derechos humanos, ubicando determinados sucesos y momentos en la historia que podrán señalarse como aquellos en donde "por primera vez" se pudiera percibir la presencia de tales o cuales derechos. El segundo origen se refiere, no al "surgimiento" de los derechos en la historia, sino a la naturaleza de las obligaciones que los derechos, sean individuales o sociales, imponen al Estado como contraparte del individuo.

En ambos casos se puede elaborar la línea de argumentación, bajo la doctrina de las "generaciones" de los derechos humanos. "La división de los derechos humanos en tres generaciones fue por primera vez propuesta por Karel Vasak en el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo".[1] O más bien dicho, la doctrina de las "generaciones" adopta, para comprobar su veracidad, ambas vertientes de argumentación: la historicista y la del contenido obligacional.[2]

* Universidad Iberoamericana, Campus Santa Fe.

[1] Magdalena Sepúlveda y otros, Human Rights Reference Handbook, San José, University for Peace, 2004 (la traducción es nuestra).

[2] Disponible en: <http://www.cedhj.org.mx/dh_definicion.asp>. Si se compara el contenido con la obra de la maestra Magdalena Aguilar Cuevas, encontraremos similitudes casi literales, lo que nos hace pensar que la información de la CDH de Jalisco fue tomada, aunque no lo revelen así, de la obra de la maestra Aguilar. Dicha obra se denomina precisamente "Las tres generaciones de los derechos humanos", y fue publicada en el número 30 de la publicación Derechos Hu-

Todas las anteriores afirmaciones constitutivas de la doctrina de las generaciones están plagadas de verdades a medias, incluso de postulados claramente falsos, como veremos a continuación:

1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge tanto los derechos llamados civiles y políticos como los denominados económicos, sociales y culturales. En el derecho internacional de los derechos humanos se dio esta división en virtud de la imposibilidad práctica de adoptar un solo tratado que englobara, como lo hizo la Declaración Universal, tanto a los derechos de la llamada primera generación como a los de la llamada segunda generación.[3] Sin embargo, los derechos humanos conforman un cuerpo, un bloque compacto. Este "corpus" de derechos es integral e indivisible, pues los elementos que lo conforman dependen individualmente de cada uno y de todos los demás. Por eso es preferible hablar de los derechos humanos como una totalidad, más que de clasificaciones o, peor aún, de divisiones de derechos, pues hacerlo debilita al bloque de derechos al segmentarlo o cercenarlo del cuerpo de los derechos humanos. En este sentido fue el llamado de la Declaración y Plan de Acción de Viena:

> Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2) La explicación historicista de las "generaciones" afirma que los derechos son "producto" de la historia. Desde la denominación misma de la doctrina, parece indicarse que los derechos se "gestan", es decir, se crean o "procrean". Parecería que hay una generación de derechos que, al estar en posibilidad de hacerlo, "gestó" a la "siguiente generación", que en su mo-

---

manos/Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, abril de 1998; puede consultarse en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>. Asimismo, sobre esta "división" de los derechos humanos en "generaciones" también puede consultarse en Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2005, pp. 45-46.

[3] Al respecto véase Magdalena Sepúlveda, "La necesidad de adoptar un protocolo facultativo al pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales", en *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 254.

mento ella hará lo mismo con la posterior. Parecería que la primera, entonces, dejará de existir eventualmente, aunque, como lo hacen los abuelos y a veces los bisabuelos, conozcan y convivan con los descendientes, miembros de las posteriores generaciones. Esto no es así; no puede ser así. Los derechos de la llamada primera generación permanecen y permanecerán vigentes siempre, junto con los de la llamada segunda generación. Los derechos no se gestan ni se crean. Los derechos dimanan de la naturaleza humana, de la dignidad de la persona.

Es por esto que es falso, que los derechos sean "producto" de la historia, o mejor dicho, de la humanidad en diversos momentos de la historia.[4] Los derechos no se han ido creando por la razón humana; más bien, los derechos se han venido descubriendo poco a poco por la razón humana y han ido recogiéndose en instrumentos jurídicos. No es que Locke haya "inventado" a los derechos humanos, como tampoco Colón "inventó" la redondez de la tierra o Newton la fuerza de la gravedad.

Lo mismo sucedió con los derechos humanos en diferentes momentos de la historia. Sin lugar a dudas, las tremendas injusticias sociales y la influencia de ciertas corrientes ideológicas hicieron posible que la humanidad se percatara de la existencia de la dimensión social de los derechos humanos. Los derechos fueron descubiertos, en su momento, a través de la lente del individualismo liberal, envenenado con su propio egoísmo, que dio como resultado el que, bajo el pretexto de la libertad y de una igualdad formal, se extendiera la explotación de los más poderosos sobre los más débiles. Los movimientos sociales hicieron que la superficie donde "descansaban" los derechos se agitara trepidatoriamente e hiciera que "las monedas" de los derechos se voltearan, para que se descubriera su otra cara, su faceta social. No es que se hubieran creado los derechos sociales, en adición a los individuales, sino que eran ellos un solo conjunto, un solo cuerpo; pero el veneno del individualismo liberal había provocado una miopía en sus propios titulares, que no les había permitido observarlos en su integridad.

Es fácil percibir que la convicción que nos mueve es la que afirma que los derechos humanos son naturales al ser humano. No es que nos hayan sido otorgados por un dios, sino que se desprenden de lo que somos, de nuestra esencia, de lo que nos hace ser humanos y no otros seres de la naturaleza. No es que sean producto de la historia, sino que a lo largo de la historia se han venido descubriendo y han sido analizados de tal forma que poco

[4] Para una opinión contraria y bien fundada y argumentada, véase la obra ya citada de Carbonell, pp. 29 y ss. El autor aunque está de acuerdo en que esta doctrina de las "generaciones" debe ser abandonada por causar "más confusión que otra cosa", le reconoce como virtud el que "pone de manifiesto que los derechos fundamentales no han aparecido de golpe […] viene a reforzar, en este sentido, el marcado carácter histórico de los derechos […]" (Carbonell, *op. cit.*, pp. 45-46).

a poco se reconocen diversas facetas y características de los mismos. La especie humana es la misma desde que es lo que es, a pesar del paso de los siglos, pero sus necesidades y sus condiciones de vida han cambiado con la historia y, por lo tanto, sus derechos se manifiestan y ejercen de manera distinta, aunque sean los mismos de siempre. Esta postura, les guste o no a muchos, es la que asumen todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

3) La dicotomía entre los derechos individuales y sociales, o "de tipo colectivo", encierra diversas imprecisiones.

No es que los titulares de derechos individuales sean los individuos y la titular de los sociales "la sociedad". La sociedad no es persona y no puede ser sujeto de derechos y obligaciones. Los derechos "colectivos" encuentran su titularidad en los individuos particulares, pero su ejercicio en la interrelación e interactividad entre los individuos titulares de los derechos. Todos los derechos humanos son de titularidad individual. Su titular es el sujeto concreto, el individuo, la persona física, que en ocasiones se reúne o se asocia para ejercer algunos derechos que de otro modo no podrían hacerse efectivos. Pero no es que los derechos contenidos en el catálogo de los "civiles y políticos" sean todos de ejercicio individual y los "Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)" sean todos de ejercicio colectivo. De hecho, hay algunos derechos civiles y políticos que no pueden, por esencia, por definición, ejercerse individualmente. Tal es el caso de los derechos de reunión. No es posible concebir una reunión unipersonal, pues por definición la acción de reunirse implica la presencia de por lo menos dos personas. Lo mismo sucede con el derecho típico de asociación, que significa "acción y efecto de asociar o asociarse", entendiéndose por asociación "el conjunto de personas que se unen para lograr un fin común, lícito y determinado. Conjunto de los asociados para un mismo fin y, en su caso, persona jurídica por ellos formada".[5] Es decir, este derecho implica a un conjunto de personas que lo ejercen de manera unida, coordinada, conjunta. De manera similar se presenta el caso del derecho individual por excelencia, como es el derecho a la libertad religiosa, que "incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza".[6] De hecho, todos los derechos "individuales" tienen su faceta de ejercicio "colectivo", como el derecho a la libertad de expresión, de circulación o tránsito, o incluso el derecho de acceso a la justicia, como en el caso del ejercicio de la *acciopopularis* o *classaction,* como se verá más

[5] Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/AsociaciÃ³n>.

[6] Artículo 18, inciso 1, segunda parte, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

adelante respecto de las acciones colectivas. Particularmente los derechos políticos tienen una dimensión colectiva preeminente. Aunque el derecho al voto se ejerza individualmente y en privado, no tiene ningún sentido práctico, ni tiene ninguna eficacia si los demás miembros de la colectividad no lo ejercen, pues es el cúmulo de votos individuales, la "colección" o "colectividad" de votos lo que conformará la mayoría que haga que un candidato resulte electo. El ejercicio del derecho a ser votado no tiene sentido sin la colectividad que lo elige. El derecho a la asociación política, es decir, a la formación de partidos y agrupaciones políticas es, por esencia, colectivo. El proselitismo político, aunque sea a veces realizado activamente por un individuo, va dirigido a la colectividad, que es el sujeto pasivo de dicho proselitismo, y tiene derecho a conocer las ideas planteadas por los partidos y candidatos para formar su opinión y determinar el sentido de su voto. Es por esto que los derechos civiles y políticos también son "de tipo colectivo", como los DESC.

Por su parte, los DESC tienen, sin duda alguna, su dimensión individual. De hecho son de titularidad individual siempre, y en ocasiones de ejercicio individual o colectivo. El derecho de huelga o de libertad sindical es de naturaleza colectiva, pues es imposible concebir la huelga de un solo trabajador, o la formación de un sindicato "unimembre". Pero la libertad sindical tiene su faceta individual cuando un trabajador debe decidir de manera individual si desea o no formar parte de un sindicato; el derecho a dejar de formar parte de un sindicato, por ejemplo, puede ser ejercido de manera individual por un solo trabajador, sin la participación de otros.

El derecho a la educación sin duda es de ejercicio colectivo, aunque no es inconcebible la educación individual y "autodidacta". Desde luego, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales consagra el derecho individual a:

> […] la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.[7]

Del mismo modo, los derechos consagrados en el artículo 10 del mismo Pacto son de ejercicio y goce individual y no necesariamente colectivo: el derecho a la vivienda puede ejercerse colectivamente, pero no es inconce-

[7] Inciso 3 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

bible, y sucede con mayor frecuencia cada vez que se ejerza individualmente por quienes "viven solos". Es decir, que la supuesta diferencia entre derechos individuales y colectivos resulta una división simplista y no del todo apegada a la verdadera naturaleza de los derechos humanos.

En otro sentido, se dice que los DESC son derechos sociales porque responden al llamado de la justicia social, también llamada distributiva, conforme a la cual se busca lograr una igualdad de todos los miembros de la sociedad, no sólo en las leyes sino también en los hechos, en la realidad. Si en efecto esto es así, entonces el derecho a la igualdad y a la no discriminación no pertenecería al "catálogo" de los derechos individuales o civiles y políticos, sino al de los DESC. En efecto, las medidas o acciones afirmativas o, mejor dicho, positivas, tienen como finalidad asegurar el adecuado progreso de grupos humanos que se encuentran rezagados o excluidos del desarrollo social, con el fin de que alcancen la igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos. Todos los derechos humanos responden al llamado de la justicia social y no solamente los DESC.

Mención aparte merece el derecho a la autodeterminación, consagrado en los artículos 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, pues este derecho sí es atribuido "a los pueblos" como sujetos del derecho en cuestión. Los pueblos son sujetos de derechos y están integrados por una determinada colectividad. Son verdaderos sujetos colectivos. El derecho a la autodeterminación de los pueblos es de titularidad colectiva y de ejercicio colectivo. Es por eso que este derecho, en su manifestación aplicada a los pueblos indígenas, expresada en el derecho a la autonomía, también es "colectivo" en ese sentido, pues los pueblos indígenas son verdaderos sujetos de derecho (a pesar de que no se haya querido reconocer así en la funesta reforma constitucional que dio origen al actual texto del artículo 2 constitucional, que los reduce a sujetos de interés público y no de derecho público, que es lo que se debió haber reconocido), y sus derechos al territorio, al uso y disfrute de los recursos naturales de dicho territorio y a la aplicación y reconocimiento de sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y la resolución de sus controversias, deben ser consagrados como de titularidad y ejercicio de dichos pueblos, de manera comunitaria o colectiva por quienes los integran.

Es en esta dimensión en la que los derechos culturales adquieren una importancia fundamental para estos grupos humanos. Así pues, como nos lo explica la doctora Lelia Jiménez,[8] apoyándose en autores tan reconocidos

[8] Lelia Jiménez, "Hacia el pleno reconocimiento de los derechos culturales", en Octavio Cantón J. y Santiago Corcuera C. (coords.), *Derechos económicos, sociales y culturales: ensayos y materiales*, México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, México, 2004, pp. 16 y ss.

como Luis Villoro y Javier de Lucas, la dimensión colectiva del derecho a la cultura y a la identidad social y cultural de los pueblos es innegable. La "titularidad individual" del derecho a la cultura, como expresión concreta de cada miembro de la colectividad, no es lo correcto cuando de lo que se trata es de respetar los derechos de los pueblos, sujetos de derecho propiamente dichos.

4) Como quedó apuntado, uno de los criterios de la clasificación o división de los derechos humanos entre la primera y la segunda generación es el contenido obligacional de los derechos; dicho de otro modo, las obligaciones que los derechos imponen al Estado o las obligaciones que el Estado tiene frente al individuo. Se dice que los derechos civiles y políticos, o de la primera generación, imponen al Estado obligaciones de "respetar" los derechos humanos, lo que se consigue mediante la abstención del Estado. Con base en esta postura, los derechos civiles y políticos imponen al Estado obligaciones de "no hacer". Por contrapartida, los dos imponen al Estado obligaciones de hacer y de dar, que se traducen en lo que se conoce como obligaciones de "garantizar" y "realizar". Los DESC, entonces, obligan al Estado a la acción y a la dación, mientras que los derechos civiles y políticos lo obligan a la abstención o la inacción.

Los anteriores postulados, de tanto repetirse, se han llegado a considerar como un reflejo de la realidad, cuando de hecho están plagados de imprecisiones y falsedades.

Es falso que los derechos civiles y políticos solamente impongan obligaciones de abstención y no impongan obligaciones de acción y de dación al Estado, como también es falso que los derechos económicos, sociales y culturales no impongan obligaciones de abstención a cargo de los agentes estatales. Como lo demostraremos a continuación, todos los derechos humanos imponen al Estado, en cierta medida y desde distintos ángulos, obligaciones de respeto, garantía y realización.

Comencemos nuestro análisis con los derechos políticos que, como salta a la vista, pertenecen al grupo de los llamados derechos civiles y políticos, o de la primera generación. Estos derechos políticos incluyen el derecho a votar, el derecho a ser votado, y en general el derecho a la participación política. Su realización o eficacia son prerrequisito para la democracia, hoy considerada en sí misma un derecho humano fundamental: el derecho a la democracia.[9]

Sin duda, el derecho a votar tiene una faceta que impone al Estado obligaciones de respeto o de no hacer. Los agentes del Estado deben abstener-

[9] Véase la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU 1999/57, que se refiere a la promoción del derecho a la democracia.

se de realizar actos que pudieran obstaculizar el ejercicio libre (es decir, ausente de presiones externas) y secreto del derecho a votar. La coacción del Estado para que el individuo vote o no vote en determinado sentido, constituye una violación al derecho al voto en su dimensión "individual". Sin embargo, el derecho al voto, para que pueda realizarse efectivamente, es necesario que los órganos del Estado garanticen los medios para su ejercicio eficaz. En nuestro sistema político electoral, los institutos electorales, sean federal o estatales, son órganos de Estado, cuya autonomía presupuestal se garantiza con fondos públicos, y que tienen a su cargo la garantía y realización del derecho a votar de los ciudadanos. Para que un ciudadano pueda votar necesita contar con una credencial de elector que le da el Estado, y que el Estado hace o manda hacer. El ciudadano debe estar inscrito en un padrón electoral o lista de electores que el órgano del Estado mencionado debe elaborar o hacer. Debe también el Estado garantizar la afluencia ordenada de los votantes y ubicar y acondicionar las casillas en donde los ciudadanos deberán estar en posibilidades de emitir su voto de manera libre y secreta. Todo eso cuesta dinero. "Cifra oficial: 290 pesos por cada voto mexicano en las elecciones presidenciales del 2006".[10] El derecho al voto, por lo pronto, no puede decirse que es un derecho barato, como se supone que son los derechos de la llamada primera generación. Parecería innecesario hacer el mismo ejercicio en relación con el derecho a ser votado o el derecho a la participación política. Recuérdese simplemente a lo que conforme a nuestra legislación electoral tienen derecho los partidos políticos y candidatos registrados, en cuanto al suministro directo de dinero, uso de espacios gratuitos "pagados por el Estado", en los medios electrónicos de la comunicación, etc. El derecho a ser votado y el derecho a la participación política, por mucho que se diga que pertenecen a la primera generación, no pueden demostrar ser derechos baratos, como supuestamente lo son los derechos pertenecientes a dicho catálogo. Si, entonces, los DESC imponen obligaciones de acción y de dación al Estado y son derechos caros, debe seguirse que los derechos políticos son derechos sociales, o pertenecen a la segunda generación. Llegamos así al absurdo: los derechos políticos no pertenecen al catálogo de los derechos civiles y políticos. Lo mismo sucede con todos los derechos llamados "civiles".

[10] José Reveles, "Los datos duros; a más dinero más democracia, falsa premisa; México, la democracia más cara del mundo", en *Noticias/Voz e Imagen de Oaxaca*, disponible en <http://www. noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=5&id_art=34106&id_ejemplar=859>. Para datos comparativos del costo de las elecciones en diversos países puede consultarse <http://www. aceproject.org/main/espanol/sm/sm_e120.htm>. Ahí, por ejemplo, se expresa que las elecciones de 1996 de Australia costaron más de 55 millones de dólares y que el costo por voto individual fue de 4.76 dólares.

Uno de los derechos más característicos de la llamada primera generación es el derecho a la igualdad. Este derecho no solamente se hace efectivo mediante la inacción del Estado, sino que requiere para su realización de la adopción de acciones positivas por parte del Estado. El derecho a la igualdad ante la ley, en primer lugar se requiere de un marco legal en donde este derecho quede claramente reconocido. En esta medida, para empezar, el Estado está obligado a adoptar medidas legislativas que consagren, pero también garanticen, la realización efectiva del derecho a la igualdad. Este derecho implica el derecho a no ser objeto de discriminación negativa. En este sentido, es cierto que el Estado está obligado a "no hacer" nada que sea un acto de discriminación negativa; está obligado a no discriminar cuando dicho acto de discriminación dé como resultado el menoscabo en el ejercicio de cualquiera de los derechos humanos. Esta es la dimensión individual del derecho a la igualdad, que impone al Estado obligaciones de no hacer. Pero el llamado de la justicia social que reza "trato igual a los iguales y desigual a los desiguales", impone a los órganos estatales la obligación de actuar de manera positiva para lograr una igualdad *de facto*, una igualdad material, una igualdad de oportunidades, una igualdad de acceso a los bienes y servicios, una igualdad en bienestar para todos y todas.

Es por eso que las convenciones internacionales que se refieren a este derecho ordenan a los Estados adoptar medidas positivas de carácter temporal que tengan por objeto lograr el progreso, desenvolvimiento y aceleración del proceso de igualdad para aquellos grupos humanos que se encuentren en una situación de desventaja, de exclusión o rezago social. Estas medidas, como se ha dicho, son de carácter temporal o transitorio, dado que una vez alcanzado el objetivo deben desaparecer, con el fin de no producir el nocivo efecto de la discriminación inversa. Se trata, en verdad, de programas gubernamentales orientados a eliminar la discriminación y la desigualdad. Son mandatos programáticos, como los que se dicen ser característicos de los DESC. Esto demuestra que el Estado debe destinar recursos y esfuerzos para el eficaz disfrute del derecho a la igualdad; es decir, tiene que dar y tiene que hacer para la realización de este derecho. Lograr la igualdad material de todos y todas, particularmente en un país de grandes e ignominiosas desigualdades sociales, es muy costoso para el Estado. Y una vez que ésta se logre, deben mantenerse los esfuerzos y continuar destinándose los recursos para no retroceder.

Esto demuestra que el derecho a la igualdad tiene, clara e inequívocamente, una dimensión social, pues no sólo responde al llamado de la justicia social, sino que impone al Estado obligaciones de garantía y realización, de hacer y de dar, de acción y de dación. Lo mismo sucede con los derechos que constituyen a las llamadas libertades civiles de corte clásico, como veremos

a continuación. Desafortunadamente, las medidas contenidas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y que llevan por título "Medidas para Prevenir la Discriminación" en realidad no son medidas preventivas, sino simplemente prohibitivas, y, peor aún, las llamadas "Medidas Positivas y Compensatorias" no tienen nada que ver con verdaderas acciones positivas que garanticen el adecuado progreso de los grupos excluidos o rezagados, y mucho menos son compensatorias. Por desgracia esta ley, aunque es un gran avance que debe reconocerse, quedó muy lejos de lo que debió ser. Los títulos de sus capítulos anuncian o prometen un contenido que, al darle lectura a las normas contenidas en esos capítulos, no responden ni de lejos a lo que enuncian los títulos.

Más aún, los mecanismos de exigibilidad para proteger a las personas que hayan sido objeto de actos de discriminación previstos en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación a cargo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación son meramente ilusorios, dado que el Conapred carece de facultades coercitivas para hacer que un particular que haya supuestamente discriminado a otro o a otra, acuda a la audiencia respectiva.

5) Lo anterior demuestra que no existen diferencias sustanciales entre los derechos de una y otra generación en cuanto a las obligaciones que imponen al Estado.

6) Como pudo verse anteriormente, si lo que hace que los DESC sean lo que son, es que imponen al Estado obligaciones de acción y de dación, entonces los derechos civiles y políticos tienen que ser también DESC. Y si los DESC no son exigibles, tampoco lo serían los derechos civiles y políticos. Y si lo que hace que los DESC no sean exigibles es que son de "tipo colectivo", entonces los derechos civiles y políticos tampoco serían exigibles, en la medida en que, como quedó comprobado, esos derechos también son de "tipo colectivo".

Más aún, tampoco es cierto que los derechos sociales, o por lo menos que todos los derechos sociales no sean exigibles ni justiciables. Como ejemplo incuestionable tenemos a todos los derechos humanos laborales, que encuentran sus mecanismos de judicibilidad en el derecho procesal laboral, como marco jurídico adjetivo para la solución de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos.

Los derechos humanos ambientales, por ejemplo, tienen diversos mecanismos de protección, tanto de regulación administrativa, como de exigibilidad.

Lo que demuestra lo anterior no es que los derechos sociales no puedan ser exigibles, sino que algunos no lo son actualmente, pero que pueden llegar a serlo. Tal fue el caso, por ejemplo, de los derechos políticos, que durante décadas no tenían un mecanismo de defensa en caso de que fueran violados.

La razón que en nuestro país se daba era que dichos derechos no eran "garantías individuales". Veamos algunos ejemplos.

La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.[11] La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los 29 primeros artículos de la Constitución, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.[12]

Conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional, los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, de donde se desprende que el juicio de amparo es improcedente cuando no se trata de aquellas garantías, como sucede si se endereza contra la orden para suspender al quejoso como miembro de un ayuntamiento, ya que aquél resulta afectado en el derecho de desempeñar un cargo público, que es de naturaleza política.[13]

De conformidad con el artículo 103 fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano, por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del Juicio Constitucional, supuesto que no constituye violación de una garantía individual.[14]

Los argumentos para "desproteger" los derechos políticos eran por demás ridículos. Todavía hoy el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones o declaraciones emitidas por autoridades electorales, según la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo. Sin embargo, poco a poco la ciudadanía le fue arrancando al Estado el derecho de justicibilidad de los derechos políticos, al grado de que al día de hoy,[15] se cuenta con un amplio y bastante completo sistema de impugnación en materia electoral, a cargo de un tribunal perteneciente el Poder Judicial de la Federación, do-

[11] Tesis 87 - Quinta Época: tomo III, p. 1311, Villa García. N.N. vecinos de; tomo IV, p. 862, Heredia Marcelino; tomo IV, p. 1135, Guerra Alvarado José y Coags.; tomo IV, p. 463, Orihuela Manuel y Coags.; tomo VII, p. 941, Ayuntamiento de Acayucan.

[12] Quinta Época: tomo LXIX, p. 4731; tomo LXXI, p. 5301.

[13] Quinta Época: tomo XL, p. 2187.

[14] Quinta Época: tomo CIX, p. 1190; tomo C, p. 1026.

[15] El artículo 99 de la Constitución General de la República fue reformado para permitirle al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un control difuso de constitucionalidad; es decir, permitirle la desaplicación en casos concretos de normas generales de carácter electoral que el Tribunal considere contrarias a la Constitución. Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007.

tado de autonomía de gestión y presupuestal para garantizar su imparcialidad.

Es decir, no es que en tiempos de la dictadura de partido los derechos políticos no hubieran podido ser judicializables, sino que simplemente no lo eran jurídicamente por falta de voluntad política para ello.

Lo mismo podemos decir de los derechos sociales, que pudieran ser justiciables si se introdujeran más mecanismos para tal efecto y se mejoraran los existentes en nuestro sistema.

Es verdad que en materia de exigibilidad de los derechos sociales actualmente existen pocos y limitados mecanismos de defensa en caso de violación a los derechos sociales, a pesar de que no guardan diferencia sustancial con los derechos individuales, como ha quedado demostrado. En tal medida y por tal razón, se buscan "estrategias" para hacerlos exigibles, "disfrazándolos" de derechos individuales o defendiéndolos por conexidad con alguno de los derechos civiles, etcétera.[16]

Lo dicho en el párrafo anterior, acaso, debe restringirse a los mecanismos jurisdiccionales de exigibilidad de los derechos sociales, pues por lo que se refiere a los mecanismos no jurisdiccionales propiamente dichos, no existe barrera legal alguna para que los organismos a los que se refiere el artículo 102 B de la Constitución, es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones o Procuradurías de los estados de la República en la misma materia, no puedan recibir quejas y tramitarlas hasta su conclusión, en materia de violación de derechos sociales.[17] Pueden verse experiencias efectivas en algunos casos, como en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en donde se han hecho valer de manera eficaz derechos sociales como el derecho a la salud, al agua, a la vivienda, etc. Sin embargo, no todas las comisiones públicas de derechos humanos en México se comportan de manera independiente e imparcial de los gobiernos que se supone que deben vigilar, y en su caso a quienes deben emitir recomendaciones en materia de violación de derechos humanos, incluyendo los DESC. Para ello es necesario que sus legislaciones se reformen para asegurar que los titulares de dichas comisiones y los miembros de sus consejos consultivos sean designados por el Poder Legislativo de cada estado,

[16] Véase el excelente ensayo de Miguel Carbonell, "Breves reflexiones sobre los Derechos Sociales", en *Derechos económicos sociales y culturales; programa de cooperación sobre derechos humanos México-Comisión Europea*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, en el que el autor aborda muchos de los temas desarrollados en este trabajo, en la mayoría de los casos en coincidencia de opiniones. Específicamente, el autor se refiere a las estrategias de exigibilidad de los derechos sociales a partir de la página 47.

[17] Las limitaciones en cuanto a la competencia para conocer de determinados asuntos se restringen a las materias laboral, jurisdiccional y electoral, por disposición del propio artículo 102 B de la Constitución.

sin la intervención del Poder Ejecutivo, y se les dote de verdadera autonomía presupuestal y de gestión. Además, se debería hacer un esfuerzo de análisis comparativo para conocer las recomendaciones y acciones, como las medidas precautorias, que otras comisiones han emitido en materia de DESC, para ajustar dichas experiencias en sus actividades y avanzar en la justicibilidad (aunque por medios no jurisdiccionales) de los DESC.

Algunos avances hacia la exigibilidad de los derechos sociales

En los últimos años se han presentado algunos avances orientados a dar plena efectividad a los derechos sociales y a los derechos humanos en general, tanto a nivel internacional como en el ámbito doméstico de nuestro país.

A nivel internacional, el 10 de diciembre del año 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas finalmente adoptó el protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prevé que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, considerado en el Pacto, *podrá recibir comunicaciones* o quejas individuales mediante las que se aduzcan violaciones a los derechos reconocidos en el Pacto, de manera similar a lo establecido por el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o de las facultades de las que gozan los demás comités previstos en otros tratados universales de derechos humanos como: la Convención Internacional contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, entre otros.

La adopción del protocolo facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un gran paso en la dirección correcta para fortalecer la idea de que los derechos sociales son susceptibles de exigibilidad. El Protocolo prevé que, para su entrada en vigor, es necesario que cuando menos 10 países lo ratifiquen. A la fecha en que este texto se escribe, el Protocolo ya ha entrado en vigor, pues 45 países lo han firmado, y 22 lo han ratificado. Cabe destacar que México no ha hecho ninguna de las dos cosas.

El reducido número de signatarios y, peor aún, de países que lo han ratificado es una clara muestra no de que los derechos sociales no puedan ser exigibles a nivel internacional, sino de la falta de voluntad de los Estados

para lograr este objetivo. La adopción del Protocolo se debe al importante activismo de la sociedad civil organizada a nivel mundial, que luchó incansablemente para obtener el resultado de su adopción por la Asamblea General. Ya han pasado diez años desde la fecha de su adopción hasta el momento en el que se escriben estas palabras, y los resultados insuficientes para permitir su plena aplicación saltan a la vista. Sin duda, el hecho de que el Protocolo se encuentre en vigor es una magnífica noticia, aún cuando se necesitará mucho más esfuerzo de las organizaciones civiles para lograr que la mayoría de los países lo ratifiquen, con el fin de conseguir su universalidad y con ello el convencimiento de que los derechos sociales pueden hacerse valer individualmente.

Una señal de aparente progreso hacia la plena vigencia de los derechos sociales fue la reforma constitucional que fue aprobada por el poder reformador de la Constitución mexicana al artículo 17, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 2010, que agregó un tercer párrafo del mencionado precepto en los siguientes términos:

> El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Fue aprobado por el Congreso de la Unión un paquete de reformas a diversas leyes que en teoría se orientan a cumplir con el precepto constitucional citado. El 9 de diciembre de 2010 la Cámara de Senadores aprobó el mencionado paquete de reformas, y el 28 de abril de 2011 lo hizo la Cámara de Diputados, sin formular ninguna enmienda al proyecto enviado por el Senado.

Sin embargo, este paquete de reformas parece ser simplemente una mera ilusión óptica, pues como se explica adecuadamente en el artículo de Jesús Ruiz Munilla,[18] el objetivo de las reformas es regular las acciones colectivas en materia económica, financiera y ambiental. En efecto, las leyes reformadas fueron el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Es decir, este paquete de reformas se refiere más a las acciones colectivas que pueden interponer consumidores y no ciudadanos para la defensa de los derechos sociales. En el artículo mencionado de Jesús Ruiz Munilla se incluyen ex-

[18] Jesús Ruiz Munilla, "Las acciones colectivas en el derecho mexicano", en *El Mundo del Abogado*, año 14, núm. 147, julio de 2011, pp. 6 y ss.

tractos de la participación del diputado Jaime Fernando Cárdenas García en la sesión de la Cámara de Diputados en la que se conoció de este paquete de reformas, y en la que señaló lo siguiente:

> No se permiten acciones colectivas, por ejemplo, en materia sindical; no se permiten acciones colectivas en materia político-electoral; no se permiten acciones colectivas en materia de derecho a la educación, en materia de derecho a la vivienda, a la salud. Es decir, los derechos sociales, los derechos económicos y culturales, casi están fuera de las acciones colectivas que se plantean en este dictamen.

Es decir, la inclusión de las acciones colectivas en la Constitución representa un avance hacia la posibilidad de hacer justiciables los derechos sociales; aunque las leyes reglamentarias ordenadas por la reforma al artículo 17, que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión, no abarcan lo suficiente para que las acciones colectivas operen en materia de derechos sociales.

Sin embargo, se han presentado dos avances adicionales de tremenda importancia. Nos referimos a la reforma constitucional en materia de amparo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 de junio de 2011 y la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

En la primera de ellas, entre otras reformas, se modificó el artículo 107. La fracción I ahora establece que puede tener el carácter de agraviado "quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico". Es de destacarse la mención al interés legítimo colectivo, y a la afectación de la esfera jurídica del quejoso en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Lo anterior conduce a la conclusión de que el agravio ya no tiene que producir una afectación inmediata y directa a la esfera jurídica individual del quejoso, sino que cualquier persona que alegue ser titular de un interés colectivo o estar en una situación especial frente al orden jurídico puede tener legitimación activa para interponer el juicio de amparo.

Esta reforma constitucional entró en vigor el 4 de octubre de 2011. La Ley Reglamentaria (Ley de Amparo) que debió ser publicada también simultáneamente a la entrada en vigor de la reforma constitucional, no fue expedida sino hasta el 2 de abril de 2013, en que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Las disposiciones de esta Ley en materia de amparos

colectivos, en realidad son insustanciales, pues no agregan mayor especificación a las disposiciones que reglamenta, y que hemos transcrito anteriormente, aunque debemos decir que tampoco resulta necesario que así fuera. Lo relevante son los escasos pero importantes precedentes[19] que se han dado desde aquel entonces hasta la fecha en que estas líneas se escriben.[20]

Otro avance contenido en esta misma reforma lo constituye el hecho de que, con las condiciones previstas en el nuevo artículo 107, fracción II, las sentencias de amparo podrán tener efectos derogatorios de normas secundarias que resulten inconstitucionales. En efecto, la fracción II del artículo 107 prevé en este sentido lo siguiente: las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

Esta disposición se aleja parcialmente, y en el sentido correcto, del principio de relatividad o "Cláusula Otero". Con ello se dará protección a la población en general en contra de normas generales que podían seguir afectando la esfera jurídica de ciudadanos que no hubieren interpuesto el juicio de

[19] Disponible en: <https://arturozaldivar.com/node/219>. Amparo interpuesto por la organización no gubernamental Artículo 19 relativo a la omisión legislativa del Congreso de la Unión respecto de su obligación para emitir la Ley Reglamentaria del artículo 134, párrafo VIII, de la Constitución General de la República. En el capítulo V del documento contenido en el vínculo antes mencionado, se hacen referencia a otros precedentes relevantes, como los siguientes: AR 366/2012, la CT 111/2013, el AR 152/2013, AR 216/2014, AR 323/2014 y el AR 566/2015.

[20] Véase Sánchez Cordero Dávila, Olga María del Carmen, "Interés Legítimo en la Nueva Ley de Amparo", en *El Juicio de Amparo en el Centenario de la Constitución Mexicana de 1917*; Pasado, Presente y Futuro, Tomo I; Eduardo Ferrer Mac Gregor y Alonso Herrera García, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo 1, pp. 243 y ss.

amparo, lo que vendrá a fortalecer no solamente los derechos sociales, sino a todos los derechos humanos que pudieran ser vulnerados por normas de carácter general.

El capítulo VI de la Ley de Amparo, reglamentaria de esta disposición, especifica lo anterior de los artículos del 231 al 235, aunque de manera poco profunda. En realidad, los artículos 231 y 232 solamente repiten lo que la Constitución establece. El artículo 233 provee cierta utilidad al aclarar que:

> […] los plenos de circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su página "Sistema de Seguimiento de Declaratoria General de Inconstitucionalidad"[21] del mes de mayo de 2012 al mes de diciembre de 2017, se han dado 14 casos en los que se ha considerado la posibilidad de hacer tal declaratoria. Sin embargo, los resultados son prácticamente inexistentes, pues tres asuntos han sido desechados, dos han sido declarados sin materia, cuatro se encuentran en espera que se fije jurisprudencia, tres están en curso de consideración, uno se haya sujeto a recurso de reclamación, y uno se encuentra en la lista oficial de asuntos pendiente de resolución. Es decir, esta figura aún no rinde los resultados deseados que signifiquen verdaderos beneficios y avances en la exigibilidad de derechos sociales.

El otro avance sumamente significativo, lo constituye la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, y en vigor desde el 11 de junio de 2011. Esta forma constitucional se refiere a diversos aspectos, pero nos centraremos en el contenido del artículo 1º.

En primer lugar, el título del capítulo primero del título primero ha cambiado. Antes llamado "De las Garantías Individuales", hoy se denomina "De los Derechos Humanos y sus Garantías". En este mismo sentido, el artículo 1º ahora establece:

> ARTÍCULO 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las ga-

[21] Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>, consultado el 9 de enero de 2018.

> rantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Como puede observarse, hoy se habla de derechos humanos y no de garantías individuales en el título correspondiente, y en el texto del artículo se menciona el reconocimiento de derechos humanos de todas las personas, y no de las garantías otorgadas a los individuos. En este contexto, se puede interpretar que la Constitución se aleja de la postura individualista de titularidad y exigibilidad de los derechos, para adoptar una postura abierta al reconocimiento de todos los derechos humanos, sean éstos individuales, sociales o colectivos. Es decir, se opta por el reconocimiento del principio de integralidad de los derechos, es decir, que los derechos son interdependientes e indivisibles. La misma Constitución hace suyo este principio de manera expresa al establecer, en su párrafo tercero, lo siguiente:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Otra importante contribución de esta reforma constitucional la constituye la modificación al artículo 102 B, pues ahora se aclara que todas las instituciones públicas de derechos humanos, llámense comisiones o procuradurías de derechos humanos de las entidades federativas, deberán gozar de plena autonomía de gestión. Para tal efecto, la Constitución ahora prevé lo siguiente: "Las constituciones de los estados y el estatuto de gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos".

Conclusiones y propuestas

Para concluir, podríamos proponer lo siguiente:

a) No es que los DESC tengan una naturaleza distinta que los derechos civiles y políticos, por lo que ésta no puede ser una razón para alegar que los unos no son exigibles y los otros sí lo son. En todo caso, todos los derechos humanos tendrán facetas que no sean exigibles o de ejecución forzada mediante orden judicial. Sin embargo, todas las violaciones a los derechos humanos son reparables, de algún modo o de otro.

b) Por lo anterior, es necesario fortalecer los mecanismos de defensa para que los particulares puedan reivindicar sus derechos en caso de que sean violados por parte de la autoridad estatal, ya sea mediante la prevención del daño o el restablecimiento de la situación anterior a la violación y en todos los casos, pero sobre todo cuando mediante la prevención o la restitución no fuere posible la reparación del daño.

c) El sistema de protección del juicio de amparo, a partir de la reciente reforma constitucional en la materia, debe continuar con su proceso de modernización. Entre las más destacables virtudes de esta reforma encontramos, por un lado, la posibilidad de que el amparo pueda ejercerse por quienes aduzcan tener interés en la violación, aunque no sean agraviados en forma inmediata y directa, como se requería anteriormente; además, con la reforma, ahora se abandona en alguna medida el principio de relatividad o "cláusula Otero", con el fin de dar efectos generales o *erga omnes* a las sentencias que declaren contrarias a los derechos humanos a disposiciones legales de carácter general, cuando se cumplan las condiciones que la propia reforma establece y que deberá ser bien reglamentada mediante la expedición de una nueva ley de amparo. En dicha ley debieran contenerse normas que prevean que los efectos generales de las sentencias de amparo también se produzcan cuando actos u omisiones de la autoridad afecten a una determinada región o a un determinado grupo humano; en caso de que solamente algunos interpusieran el amparo, la sentencia tendría que beneficiar a todos los afectados y no solamente a aquellos que interpusieron el amparo.

d) Como se dijo anteriormente, es necesario que las comisiones públicas de derechos humanos admitan e investiguen más casos relacionados con DESC. En este sentido, es necesario que las legislaciones estatales se reformen para asegurar que los titulares de dichas comisiones y los miembros de sus consejos consultivos sean designados por el Poder Legislativo de cada estado, sin intervención del Poder Ejecutivo (como es el caso de la CNDH y de la CDHDF), y se les dote de verdadera autonomía presupuestal y de gestión, dado que así lo ordena contundentemente el nuevo texto del artículo 102 B constitucional. Además, se debería hacer un esfuerzo de análisis comparativo para conocer las recomendaciones y acciones, como las medidas precautorias, que otras comisiones han emitido en materia de DESC para ajustar dichas experiencias en sus actividades y avanzar en la justiciabilidad (aunque por medios no jurisdiccionales) de los DESC.

e) México debería impulsar la entrada en vigor del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Cultu-

rales, con el fin de dotar de un mecanismo eficaz de exigibilidad de los DESC a nivel internacional. El primer paso en este camino debiera ser la ratificación por parte de México de este importante instrumento internacional.

f) Las políticas sociales deberían ampliar su espectro, no solamente para quedarse en programas como Oportunidades, que parecen de corte más asistencial que de contribución efectiva para reducir la brecha de las desigualdades. Se deben instrumentar programas que constituyan verdaderas acciones positivas (*affirmative actions*), y no meras medidas prohibitivas y algunas supuestamente preventivas de la discriminación, que es lo que en realidad contiene la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Además, el Conapred debiera contar con mecanismos de coerción para obligar a quien discrimine a acudir a las audiencias respectivas, y establecer otros mecanismos de exigibilidad más eficientes que los desdentados mecanismos contenidos en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Desarrollos y derechos sociales exigibles

Ángel Guillermo Ruiz Moreno*

Introducción

Hace más de una década escribimos por primera vez acerca del tema relativo a la existencia y el cumplimiento de los *Derechos sociales exigibles al Estado,* los cuales deberían ser en la práctica un factor esencial para el desarrollo nacional.

Volvemos a insistir ahora en este asunto que resulta crucial comprender, ya que no es sencillo el abordaje jurídico del tema debido a una gran multiplicidad de factores de diversa índole: filosóficos, políticos, económicos, sociales, culturales, y claro, también jurídicos, junto a las contrastantes interpretaciones que acerca del complejo tema se forman —a veces de manera prejuiciosa— al no enfocarse correctamente el tema objeto de estudio.

Porque sin entender los problemas subyacentes del problema abordado y de qué exactamente estamos hablando, resultará más complicado todavía tender puentes efectivos de comunicación académica interdisciplinaria, a pesar del trascendente *cambio de paradigma jurídico* en materia de derechos humanos, surgida de la obligada reforma y adición al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) del 10 de junio de 2011.

Entonces, como el derecho no es una ciencia exacta sino una ciencia social y su enseñanza suele partir de crasos errores metodológicos, antes que nada habrá necesidad de hacer énfasis en aspectos conceptuales. Por tanto, diremos enseguida lo que resulta básico entender a fin de contextualizar adecuadamente la temática abordada en este breve capítulo, poniéndole así no sólo cimientos sino piso firme a las ideas que luego iremos construyendo.

* Universidad de Guadalajara.

Los derechos sociales exigibles al Estado: su naturaleza intrínseca a la luz de la ciencia jurídica

El derecho social debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el derecho, el cual no sólo conoce y reconoce a individuos, sino más bien a patrones y trabajadores, terratenientes y campesinos, profesores y estudiantes, o empleados y personas productivas necesitadas de protección social, etc.[1] Entonces, al ser típicamente reconocido como un *derecho de clases sociales,* a diferencia de otras ramas de la ciencia del derecho privado o público, ocurre que el *derecho social* hará siempre énfasis en el *trato jurídicamente diferenciado* a que propende la serie de normativas y políticas públicas, ambas eminentemente tuitivas y proteccionistas —digamos que niveladoras y hasta compensatorias de las desigualdades naturales—, las que *ex profeso* fueran diseñadas por el Estado con la única finalidad de proteger a los miembros de determinadas clases sociales, siendo el caso más común la clase obrera y los campesinos.

Como cultor del derecho social desde hace cuatro décadas, puedo afirmar ahora para que mejor se entienda el punto fino que distingue al derecho social, que la fórmula en que descansa es simple de enunciar, pero complicada de materializar en la práctica por el Estado mexicano: *"darle más a quien más necesita, menos al que necesita menos, y nada al que afortunadamente nada necesita"*.

Para ello debemos partir —nos guste o no, estemos de acuerdo o no— de la premisa fundamental básica: *que los seres humanos no somos todos iguales,* por más que pomposamente lo enuncie así el primer párrafo del Artículo 4° Constitucional que en lo conducente establece textual: *"El varón y la mujer son iguales ante la ley"*. No obstante, eso sólo es verdad ante la ley, más no en la vida real, como lo demuestran la serie de estadísticas sobre la continua discriminación de género de que son víctimas las mujeres, y de suyo es todavía una realidad innegable en cualquier ámbito de la vida, en México y en el mundo entero.

Cierto es que ha habido al respecto progresos evidentes, pero de eso a la *igualdad,* media todavía una distancia enorme, pues apenas hemos llegado a la *equidad,* lo que puede parecer igual pero no es lo mismo. La diferencia esencial estriba *en las posibilidades de realización personal,* pues entre una persona y otra —con independencia del espinoso asunto de género—, en la vida real suelen ser abismales.

[1] Radbruch, Gustavo, citado por Federico J. Gaxiola, en *Diccionario jurídico mexicano,* tomo II, "D-H", Voz: *Derecho Social*, 13ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999, p. 1040.

Es precisamente allí donde el derecho social opera a plenitud para tratar de cerrar la enorme brecha que les separa —deberá romperse, de paso, con la mítica "igualdad de oportunidades" para comenzar a hablar al fin de "igualdad de logros"—, ya que tratar igual a los que son desiguales sólo produce injusticia, y ésa no es la finalidad del derecho sino todo lo contrario.

De allí que hubo la necesidad de cambiar de fórmula jurídica, y por eso el Estado ha debido intervenir decisivamente a fin de jamás dejar del todo libres a las personas que se ubican en distintas posiciones sociales, impidiéndoles que los ricos abusen de los pobres y negocien lo que no puede ni debe ser negociable, para evitar la llamada "ley de la selva", en donde sólo el más fuerte, hábil o apto es capaz de sobrevivir, en tanto que el resto está condenado a sucumbir. Y de allí precisamente proviene la llamada *justicia social distributiva aristotélica,* que es una calidad mayor del tradicional concepto de "justicia" que pretendía dar a cada quién lo que le corresponde; una justicia que, así las cosas, es equitativa, tuitiva y hasta redistributiva entre los componentes de una sociedad organizada.

Porque no cabe duda que los *derechos* dejan de ser individuales y se convierten en sociales cuando se contempla al hombre como parte del tejido social, tal y como contempla nuestra CPEUM a diversos derechos de todos y para todos. Y sucede que, aun sin saberlo o reconocerlo, *solidariamente todos integramos la sociedad mexicana,* la que debe estar regulada por el propio Estado al ser el único responsable y garante de que se alcancen los grandes objetivos sociales trazados, puesto que en materia de los derechos sociales, *si el Estado no puede materializarlos entonces nadie podrá hacerlo.* Así de simple y a la par así de complicado es el asunto de fondo del tema abordado, que no sólo es un asunto de forma, porque aquí la forma es fondo.

Ahora bien, tener un *derecho* es la facultad de hacer o de pedir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, y en congruencia, si se ha dividido para su estudio a la ciencia jurídica en derecho *privado, público* y *social,* habrá también *derechos privados, derechos públicos* y *derechos sociales,* dependiendo del tipo de asunto de que se trate. Cada uno es cada cual, y si bien confluyen y se entremezclan, están debidamente acotados y delimitados por lo que jamás deben ser confundidos.

Entonces, como hablamos aquí de los *derechos sociales* —así, en plural, para abarcarlos a todos ellos sin distingo— y su eventual exigibilidad, diremos para entenderlos, que son aquellos derechos fundamentales de todo miembro de la sociedad, plasmados a nivel constitucional, creados con un amplio *sentido nivelador de las desigualdades naturales* que nos distinguen a los seres humanos, y que los miembros de una sociedad organizada *pueden exigir* de sus autoridades e instituciones.

De tal forma que su reclamo mediante la simple petición clara de la pretensión perseguida —la que es de suponer no debiera tener mayores exigencias dada su naturaleza jurídica taxativa, irrenunciable e inalienable—, al efectuarse la gestión ante los representantes del Estado, se lograría, por ese simple hecho, *materializarlo* en favor de su reclamante como recipiendario de él. De modo que este tipo de *derechos sociales* son siempre reclamables por el interesado, es decir, *son exigibles al Estado* debido a que el adjetivo *"exigible"*, atendiendo a su simple definición, significa *pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho*.[2]

Empero, como la justicia no opera en "automático", la existencia normativa de un *derecho social exigible al Estado* —digamos, a amanera de un ejemplo claro: las prestaciones derivadas del derecho de la seguridad social—, no implica ni presupone su observancia o aplicación al caso concreto individual. La administración de la justicia impartida por los órganos del Estado encargados de la tutela de nuestros derechos, hay que pedirla para que nos sea concedida, lo que implica entonces dos cosas: primero, hay que saber cuáles son nuestros derechos sociales exigibles, y luego habrá que saberlos pedir ante la autoridad jurisdiccional competente.

Dicho todo ello en palabras más simples, su eventual materialización es cosa de saber utilizar normas legales sustantivas (de fondo) y normas adjetivas o procesales (de forma). Por tanto, en el caso que sea inobservado un derecho social que nos corresponde y al cual no puede renunciarse, a fin de que el mismo nos sea respetado o resarcido en su goce y lograr acceder a él, deberemos pedirlo ante la autoridad competente, sea administrativa o judicial, siempre dependiendo del tipo de derecho de que se trate.[3]

Con lo antes expuesto es ya posible obtener una primera gran conclusión del tema: no basta la simple existencia de un *derecho social exigible* para que éste se respete o materialice, pues en caso necesario el ciudadano tendrá siempre la acción para ejercitarla ante quien corresponda, para *exigir* de la autoridad competente que el derecho social se cumpla, preserve, respete y materialice, especialmente en un *Estado social de Derecho* creado para satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad.

Al punto también señalo que en la práctica hay *derechos* sociales que sí son exigibles y hay otros que no lo son, ya que su materialización es punto menos que imposible al hallarse digamos que "dibujados" como un simple postulado de corte político o una mera aspiración incumplible, aunque ellos estén plasmados ya en nuestra Carta Magna o en una norma jurídica

[2] *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomo I, "a/g", Madrid, Espasa-Calpe, 2001, p. 1018.

[3] De suyo sucede lo mismo ya sea con los *derechos privados o públicos:* es menester saberlo pedir y que el Estado lo reconozca primero, lo conceda después y al final lo materialice.

secundaria. Aún más, cabe añadir al respecto algo que nos parece de la mayor relevancia: el surgimiento del *Estado social de Derecho* ha implicado el fin del esquema clásico que dividía a las constituciones de los países en una *parte dogmática* y *una parte orgánica*. Hoy, las constituciones nacionales suelen presentar una *parte social* muy definida, habiendo sido por cierto nuestra Carta Magna de 1917 la primera en el mundo en consagrar las *garantías o derechos sociales* —incluso antes que la soviética—, lo que lejos está de ser un simple asunto meramente histórico o anecdótico, tratándose de un tema del mayor calibre que merece ser recordado al festejar con legítimo orgullo el centenario de nuestra Constitución Política.

Porque la manera en como la *parte social* de nuestra Constitución Política está integrada en un vasto elenco de normas taxativas de corte social, que recogieron las aspiraciones populares tras el movimiento revolucionario de 1910, establecieron lineamientos y fijaron las metas a alcanzar por parte del Estado mexicano, fue un hito histórico que convirtió a nuestra Carta Fundamental como pionera en materia de constituciones sociales de todo el planeta, hasta el punto que resulta ser un referente jurídico obligado en esta materia que resulta crucial para cualquier país.

No obstante, al celebrar el centenario de nuestra Constitución Política —la que por cierto ha sido más de 600 veces reformada en prácticamente todo sus texto original, para irla ajustando a la evolución constante de la sociedad mexicana—, lo único que nos queda claro es que no hay mucho que festejar, porque a un siglo de distancia observamos que todavía el polémico tema de los *derechos sociales exigibles* es un asunto inacabado y en aparente formación, siendo una aspiración más que un logro palpable y concreto instrumentado en beneficio de todos los mexicanos. Las causas de ello son *multifactoriales* y nos resulta imposible por razones de tiempo, espacio y pertinencia metodológica, efectuar aquí diagnósticos, comentarios o propuestas concretas.

Empero, insistiremos en el punto que más interesa destacar: el *derecho social* estará siempre integrado por normas jurídicas que parten de principios protectores y tuitivos de las personas en situación vital de desventaja, de grupos o sectores sociales débiles o vulnerables, propiciando así la convivencia armónica de ellos para acortar la brecha económica que suele separarles de otros grupos sociales en condiciones por completo disímbolas (por ejemplo: empleadores y trabajadores; parvifundistas y campesinos, etc.), de manera que la idea central en que se inspira el derecho social es la *nivelación de las desigualdades naturales* en aras de proteger a los débiles de los poderosos.

Por ello, el derecho social contemporáneo *impone al Estado el deber de proteger a las clases económicamente débiles,* a manera de una fórmula para mejorar la vida colectiva en sociedad y de actividades propias de algunos

grupos sociales en franca desventaja (*dumping* social) cuyo elemento básico es el ser humano en cuanto miembro de la sociedad.[4] Así, *el derecho social mexicano* se compone de un listado normativo —que no es limitativo sino enunciativo—, el cual contiene una serie de disposiciones de diversa índole, a saber:

a) Normativas económicas.
b) Normativas laborales.
c) Normativas agrarias.
d) Normativa de cooperativas.
e) Normativas familiares.
f) Normativas educativas.
g) Normativas asistenciales.
h) Normativas de seguridad social.
i) Normativas de los pueblos indígenas.

Pese a las bondades que al menos en teoría ese tipo de normativas suponen, el elenco del *derecho social,* entendido para su estudio formal en una rama de la ciencia jurídica integrada por el conjunto de disciplinas jurídicas preenlistadas, en la dura realidad nacional se halla limitado en este mundo injusto y de economía neoliberal globalizada en que habitamos, a *una simple aspiración política, que no jurídica;* hasta el grado que muchos de los críticos del derecho social con frecuencia ponen el dedo en la llaga al afirmar, sin pudor ni rubor alguno, *que este tipo de "derechos" son carentes de contenido jurídico obligatorio al no ser jurídicamente delimitables.*

De allí que no pueden ser exigidos ante una autoridad administrativa o judicial, al tratarse en realidad de simples postulados de corte políticos que están plasmados en la letra de la Constitución política nacional o en norma legal reglamentaria de ella, pero hasta allí.

La opinión de juristas expertos en esta compleja temática abordada

Habrá que reconocer desde un inicio que en México muy poco se ha indagado y escrito acerca de este tema contemplado desde un enfoque jurídico, pues todo apunta a que se limita a ser un asunto conceptual o filosófico, más que genuinos *derechos sociales exigibles.* Resultará aconsejable entonces acudir a las ideas de expertos, para abordar de mejor manera esta polémica cuestión.

[4] *Las garantías sociales*, segunda edición, obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 15-16.

Victor Abramovich y Christian Courtis, en su obra intitulada sugestivamente *Los derechos sociales como derechos exigibles*, consideran que aunque muchas constituciones nacionales y pactos internacionales ratificados por los Estados contemporáneos incorporan en sus textos fundamentales los *derechos sociales,* la tendencia doctrinaria mayoritaria especialmente práctica les ha restado valor en cuanto considerarles *derechos,* viéndoles como meras promesas de tipo político o, para decirlo de otra forma, *derechos que son prejuiciosamente tildados de incompletos*.

Sin embargo, a partir de la experiencia obtenida de tribunales internacionales y de diversas naciones con mayor cultura sobre esta temática, ambos autores argumentan en favor de una concepción de los derechos sociales plasmados en el sistema jurídico nacional *como verdaderos derechos exigibles al Estado* en cuanto a su eventual cumplimiento —pretensión en lo que nosotros coincidimos plenamente, por cierto—, *urgiendo a volverlos exigibles como obligaciones jurídicas que son, mediante un panorama completo de estrategias encaminadas a su exigibilidad.*[5]

Una de las características esenciales de los *derechos sociales al ser de carácter prestacional programático,* al aludir siempre a una prestación determinada para el gobernado por parte del Estado, digamos en materia de educación, salud o vivienda, habría entonces que preguntarnos ubicándonos en un escenario nacional sencillo de entender:

- ¿De qué nos sirve en México que el artículo 3° constitucional señale que todo individuo tiene derecho a educación, si no se cuenta con la infraestructura instalada suficiente para atender este justo reclamo social ni tenemos plena garantía a su acceso?
- ¿De qué sirve que el Artículo 4° Constitucional establezca que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, si tampoco existe la infraestructura necesaria para otorgarla a todos sin distingo y para colmo hoy se le cobra el servicio incluso a los desempleados y los más desposeídos del país, cuando el servicio básico de salud es costeado por la ciudadanía vía pago de impuestos y no debe quedar condicionado a estar inscrito en el programa insignia del gobierno federal, el mal denominado y peor gestionado *Seguro Popular*?
- ¿De qué sirve que el mismo precepto en cita establezca el derecho de los mexicanos a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, si a pesar de los programas oficiales el retraso ancestral en esta materia es más que evidente, pues no hay capacidad de crédito para comprar vivienda

[5] Abramovich, Victor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, prólogo de Luigi Ferrajoli, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2004, p. 41.

popular y no se han instrumentado programas oficiales efectivos que garanticen un real acceso a este derecho social, que por cierto también es un derecho humano inherente a la seguridad social?

De las respuestas a las tres cuestiones formuladas, es factible obtener ya una conclusión lógica: *de nada sirve al ciudadano que aparezcan plasmados en el texto constitucional tales derechos sociales, si no existen los mecanismos jurídicos necesarios para volverlos exigibles y reclamables al Estado.* De manera que el mayor de los problemas estriba en dilucidar *cómo se deben materializar este tipo de derechos sociales en México,* pues si son *exigibles* —y hasta doctrinariamente podemos demostrar que los mismos son exigibles, al hallarse todo ellos plasmados en nuestra Constitución Política, en las legislaciones nacionales e incluso en las metas de planes y programas públicos debidamente aprobados por los conductos legales competentes respectivos—, ¿qué sucede cuando se incumplen, inobservan o no se satisfacen los mismos oportunamente?

Frente a ese inquietante escenario las preguntas pertinentes a formularnos serían múltiples:

a) ¿Quién puede demandar el cumplimiento cabal de dichos derechos sociales?
b) ¿A quién se demandaría en caso de optar por ello: al Estado o a los organismos públicos a quienes específicamente se les ha conferido la encomienda (vgr. los seguros sociales)?
c) ¿Ante quién se demandaría al obligado: en los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación o ante qué tribunal jurisdiccional de índole federal o local?
d) ¿La competencia para dirimir el conflicto planteado, se surte en el orden federal o en el local, si los derechos son de todos los mexicanos más allá de donde radiquen?
e) ¿En qué vía se demanda el cumplimiento de ese derecho social: vía administrativa o jurisdiccional civil, laboral, fiscal, agraria o alguna vía especial?
f) ¿Qué procedimiento deberá observarse en cada caso en particular? ¿En dónde está establecido y cuáles son las características del proceso que deberán ser observadas tanto por la autoridad jurisdiccional resolutoria como por las partes?
g) ¿Cuándo se puede o debe demandar su obsequio, en la hipótesis que se deniegue tácitamente el mismo o bien cuando exista negativa expresa?
h) ¿La sentencia o resolución administrativa que se dicte, tendrá efectos restitutivos de manera tal que obligue al Estado mexicano a conceder-

lo, o será meramente declarativo quedando al arbitrio del Estado cumplirlo como y cuando él decida?

En fin, el listado jurídico de interrogantes puede ser tan extenso como se quiera, y el mayor de los problemas jurídicos es que ninguna ley reglamentaria de nuestra Constitución Política se ha atrevido a regular la *efectivización, concreción y materialización de estos derechos sociales exigibles,* acaso porque el Estado nunca irá contra sí mismo.

Empero, nos hallamos convencidos que la supina ignorancia acerca de nuestros derechos mínimos impide en buena medida que éstos se materialicen en la práctica, no condenándose ni obligándose a que el Estado asuma su responsabilidad inherente ni acometa las tareas que le competen, sino que de paso impide generar cultura para alcanzar la anhelada justicia social. Porque los juristas ya sabemos que derecho que no materializa o no puede ser exigido en la práctica, simple y sencillamente es letra muerta.

Así las cosas, ¿cómo hablar aquí con pertinencia y absoluta congruencia con nuestro marco jurídico, abordando el complicado tema de los llamados *derechos sociales exigibles,* si ni siquiera sabemos con absoluta certeza qué son, cuáles son, en qué consisten, y ni siquiera entendemos por qué lo son? ¿Cómo delimitar correctamente la temática para saber cómo, dónde, cuándo y ante quién pedirlos? ¿Qué debemos hacer los mexicanos, con miras a consolidar un Estado comprometido con la ciudadanía, para resolver o al menos atemperar esta compleja problemática social en el futuro mediato e inmediato?

En nuestra opinión, el que los *derechos sociales* no tengan una aplicabilidad inmediata que propenda a su exigibilidad o adolezcan intencionadamente de una manera clara de ser reclamados en la práctica, no significa que sean simples proposiciones programáticas, buenos deseos o simples enunciados políticos; porque en tanto aparezcan plasmados en el texto constitucional y/o en las leyes reglamentarias de ella —e incluso en legislaciones secundarias de orden público e interés social—, son obligaciones del Estado y continuarán siéndolo a pesar de que en la práctica sea eventualmente imposible su materialización.

Ninguna culpa tenemos los ciudadanos gobernados que el Constituyente Originario —o la Comisión Permanente contemplada por el artículo 135 de la CPEUM—, de que por alguna razón no se hubiese desarrollado su reconocimiento jurídico ni tampoco de que se haya omitido expresar los aspectos procedimentales tendientes a su concreción material. Porque si hay algo que ofende y molesta al ciudadano sobremanera, es la *discrecionalidad* de nuestras autoridades en este rubro.

Recordemos que la inversión social no es un gasto, por lo que ya es hora de dejar de ver a los *derechos sociales* como una carga para el Estado, pues son los poderosos instrumentos para un cambio social, un cambio verdadero para mejorar la calidad de vida de los mexicanos siempre más allá de sus posibilidades económicas.

Esta época de crisis social es también una magnífica oportunidad para efectuar cambios estructurales en el país y el momento de identificar, reconocer y cambiar para resolver los grandes problemas que afrontan los *derechos sociales exigibles,* una tarea a incluir en una "Agenda Nacional de Desarrollo 2018-2024".

Porque, además, una buena noticia nos da esperanzas. La última vez que escribimos para armar nosotros los académicos de manera colectiva el volumen 12, de *Análisis Estratégico para el Desarrollo*, dentro de la citada Agenda Nacional de Desarrollo, todavía no se había publicado el decreto de reforma y adición del artículo 1° de nuestra Carta Magna en materia de los derechos humanos. Y es allí, precisamente en dicho precepto constitucional, donde se establecen los principios jurídicos de la interpretación *pro persona,* y el de *convencionalidad,* donde encontramos al fin instrumentos jurisdiccionales que los ciudadanos podemos agotar en primera instancia mediante el juicio de amparo, fundados en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos"[6] y, sobre todo, en el "Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"[7] —ambos documentos trascendentes surgidos de la Organización de las Naciones Unidas—, *cuando al exigir nuestros derechos sociales nos sean denegados por parte de las autoridades jurisdiccionales nacionales,* pudiendo entonces acudir a instancias internacionales para exigirlos y obtenerlos: la *Comisión Interamericana de los Derechos Humanos,* con sede en Washington, D.C., en los Estados Unidos de América, y en caso de no obtener resolución favorable, ante la *Corte Interamericana de los Derechos Humanos,* con sede en San José de Costa Rica.

Desarrollos sociales exigibles

Nadie pone en duda que la paz mundial, el desarrollo social y humano sustentable, el desarrollo económico sostenible, la extensión de cobertura de

[6] Véase el texto de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>.

[7] Consúltese el texto del "Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" de Naciones Unidas, así como su protocolo facultativo, disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf>.

la protección social, junto con el piso básico de protección social para una globalización equitativa e inclusiva,[8] han sido a grandes rasgos los objetivos prioritarios a que propende Naciones Unidas al considerar el tema del *desarrollo social* como un elemento básico para garantizar el mejoramiento de la vida de individuos y naciones.

La idea clave del progreso constante de la sociedades sintetiza los esfuerzos gubernamentales que los países despliegan de manera cotidiana, los que apoya y alienta la ONU preocupada en acercar a la población del planeta los servicios sociales básicos en rubros tales como salud, educación, planificación familiar, mejoramiento de la vivienda o el saneamiento ambiental; logros que sin duda son constatables en materia del desarrollo local y regional a que apuntan los diversos programas sociales, económicos, ambientales y culturales implementados.[9]

Como dichos planes de desarrollo social existen en prácticamente todas las regiones del planeta, y son algo así como una meta u objetivo a alcanzar por parte de los gobiernos en turno, no es extraño que el artículo 26 de nuestra Constitución Política establezca la obligada *organización de un sistema de planificación nacional a cargo del Estado como rector del mismo;* ni lo es tampoco que se encuentre ubicada dicha planeación democrática dentro del articulado de nuestra Carta Magna que previene las *garantías individuales y sociales,* entendidas aquí como el elenco de derechos que sí es factible exigirle al Estado, incluso vía jurisdiccional, mediante el ejercicio del juicio de amparo.

De tal suerte que, al igual que los *derechos sociales exigibles,* por analogía y extensión, el *desarrollo social también disfruta de tal exigibilidad* al tratarse de una obligación específica que está al cargo inexcusable del Estado, ya que acorde al precitado artículo 26 constitucional, el "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018",[10] y el que le suceda (esto es, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2025), deben sujetarse y vincularse de manera obligatoria a los programas públicos de la administración pública federal.

Ahora bien, siendo objetivos, una cosa son las ideas utópicas que suelen contemplar los planes de desarrollo —concebidos más bien como una aspiración o un elenco de buenas intenciones para cumplirlas a mediano o

[8] Véase la iniciativa que fue promovida por la ONU, la OMS y la OIT en 2011, muy poco conocida, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf>.

[9] Datos específicos respecto del tema del desarrollo social en las regiones de América, Europa, África y Asia-Pacífico, podrán ser consultados en <www.onu.org>.

[10] Consúltese el texto íntegro del actual "Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018" en México, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>.

largo plazos—, y otra cosa muy distinta es lo que a vuelta de los años termina consiguiéndose en los rubros preenlistados. Porque, analizando tales ejes rectores: ¿cuántos mexicanos podrán creer hoy que se han conseguido los objetivos planeados?

Ciertamente hay adeudos y pendientes por acometer, pues si bien hubo *once reformas estructurales* en los primeros dos años de gobierno de Enrique Peña Nieto, las que acaso darán resultados satisfactorios, pero a mediano y largo plazos, lo cierto es que la población, irritada por la dura realidad, no termina todavía por percibir que el país hubiese logrado el desarrollo social que le fuera prometido en la campaña presidencial. Las once reformas estructurales fueron:

1) La reforma laboral (2012), junto a la de justicia laboral (2017).
2) La reforma energética.
3) La reforma en competencia económica.
4) La reforma en telecomunicaciones y radiodifusión.
5) La reforma hacendaria.
6) La reforma financiera.
7) La reforma educativa.
8) La reforma a la ley de amparo.
9) La reforma al sistema penal acusatorio adversarial (juicos penales orales).
10) La reforma política-electoral.
11) La reforma en materia de transparencia.

Sin embargo, reconociendo el logro obtenido, pero intentado a la vez ser objetivos, *aún quedan muchos pendientes por acometer para el desarrollo social sostenible,* entre ellos: derechos humanos, estancamiento económico, creación de empleo, abatimiento de la informalidad, mayor productividad, medio ambiente, opacidad, inseguridad pública y combate a la corrupción e impunidad, ayudas al campo, combate al crimen organizado, rezago en pobreza, cobertura universal de salud, deuda pública, pensión universal, salida de capitales, etcétera.

Así las cosas, la pregunta es: ¿qué tan exigibles son en la práctica *los desarrollos sociales?* Y la respuesta es que realmente no lo son al no existir los mecanismos jurídicos, ni acciones a ejercer, ni tampoco instancias o vías a agotar que tiendan a una realización efectiva de los mismos.

Por otra parte, el fenómeno de la mundialización plantea nuevos desafíos para el desarrollo social, como el que atañe al reparto equitativo de sus beneficios. Está demostrado que los principales beneficiados de la globalización económica son los países ricos y poderosos por sobre el resto de

naciones que poco provecho obtienen, lo que ha venido generando un peligroso desequilibrio social exacerbado por la crisis financiera y económica mundial de mediados de 2008 —conocida como la *Gran Recesión*—, y luego por una serie de conflictos políticos, sociales, religiosos y culturales más: el terrorismo islámico, las guerras intestinas, el espionaje masivo mediante las TIC, el desempleo provocado por el uso indiscriminado de la hípertecnología, los ultranacionalismos y el supremacismo, las ideas separatistas (Brexit inglés de la Unión Europea o el tema de Cataluña en España), las amenazas nucleares, el "fenómeno Trump" con todo lo que ello implica, etcétera.

En este punto, recordemos que la labor de la ONU ha centrado principalmente su enfoque en la gente y no en los Estados miembros, revalorando así las tareas proclives al desarrollo social a las que durante décadas se les restó importancia al hacerse énfasis en la temática económica; muestra de ello son las diversas *Conferencias o Cumbres Mundiales sobre Desarrollo Social* que, a partir de la década de los años noventa del siglo XX, se han efectuado en todo el planeta, tratando de llamar poderosamente la atención de las naciones que integran las distintas regiones del orbe para que focalicen debidamente este asunto y pongan ya manos a la obra.[11]

Por cierto, la ONU examina cada lustro el progreso logrado en cada una de las esferas primordiales abordadas por tales eventos de calado mundial, evaluando el desempeño de las medidas adoptadas en temas cruciales como lo son: en materia de población y desarrollo (1999), de la mujer (2000), del desarrollo social sustentable (2000), del tema de los asentamientos humanos (2001), de la niñez (2002), de la alimentación (2002), y del desarrollo sostenible (2002). Sin dejar de lado nombrar los Objetivos del Milenio —derivados de la Cumbre del Milenio de la ONU (2000)— y su sucedánea, la "Agenda 2030 para el desarrollo sostenible" (2015),[12] también de la ONU, la cual contiene 17 objetivos para el desarrollo sostenible y 169 metas concretas.

El desarrollo social en sus diversos aspectos resulta todo un desafío mundial, tanto para los países en vías de desarrollo y economías emergentes como para los países desarrollados, por una razón simple de plantear:

[11] A manera de un gran logro conseguido a través de estas tareas desarrolladas por la ONU, en 1995, durante la "Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social" efectuada en Copenhague, se instó a todos los países para que adoptaran la *"fórmula 20/20",* que pide a los gobiernos de los países en desarrollo reserven al menos *20% del presupuesto* para los servicios sociales básicos, y que los países donantes asignen también a esos servicios al menos *20% del gasto para el asistencialismo público,* destinado al desarrollo social.

[12] *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible,* de la ONU, del 25 de septiembre de 2015, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

por la *mundialización* contemporánea. Lo que suceda en algún lugar impacta en el resto de forma inevitable; ejemplo de ello fue la crisis financiera y económica mundial surgida en Estados Unidos a mediados de 2008, cuyos efectos se expandieron por todo el orbe, causando el colapso económico y un desempleo en niveles nunca antes visto, provocando el crecimiento exponencial de la informalidad laboral y la autoocupación, y marcando a la par el declive del empleo formal o trabajo decente cuyo futuro es ya incierto.

Y si bien las tasas de la migración laboral se han mantenido en niveles casi estables, lo cierto es que el mayor problema que se presenta en la actualidad es la situación de franca ilegalidad en que muchos migrantes laboran, lo cual motiva que en gran proporción *la migración ilegal coincida con la informalidad laboral;* un problema dual que no ha podido ser atendido adecuadamente en ningún país, debido a la ausencia de programas públicos, preventivos o reactivos, que reconozcan la gravedad del fenómeno y lo atiendan con altitud de miras; al no hacerlo, se ha permitido que el fenómeno crezca día con día, pues se ha disparado de forma alarmante en el último lustro.[13]

El punto de inflexión es que las tareas de desarrollo social sostenible que exige la segunda década del siglo XXI deberían ser prioridad inexcusable en las agendas políticas, sociales y económicas de todos los países del mundo. La idea es evitar la fragmentación y la exclusión social, combatiendo paralelamente el fenómeno de la pobreza, sea alimentaria o patrimonial; para ello deben crearse y coordinarse estrategias permanentes que apunten a cerrar las enormes brechas existentes entre ricos y pobres, en una notoria desigualdad social imperante en América Latina entera y en México, donde al lado de uno de los hombres más ricos del planeta, paradójicamente más de 40 millones de la población total vive sumida en la pobreza.

Cabría añadir que el gobierno federal de México, en materia de desarrollo social, ha apostado por instrumentar un programa público y social: el programa Oportunidades, cuyo nombre cambió a Prospera.

El objetivo primario de este programa son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.[14] Los *hogares en condición de pobreza* se identifican utilizando una metodología de focalización basa-

[13] Al lector interesado se sugiere el libro de Ángel Guillermo Ruiz Moreno intitulado: *Seguridad social para trabajadores migrantes e informales*, coedición de la Universidad de Guadalajara y el Instituto Jalisciense de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2011.

[14] Los datos oficiales relativos al programa Oportunidades pueden ser consultados en la página web de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), disponible en <www.sedesol.gob.

da en un criterio objetivo, homogéneo y transparente, que podrá diferenciar la condición de residencia rural/urbana o regional de las familias, considerando siempre sus condiciones socioeconómicas y demográficas, definidas en las reglas de operación del aludido programa asistencialista.

El citado programa Oportunidades (hoy Prospera) atiende en el nivel nacional a alrededor de 100 mil localidades enclavadas en los municipios de mayor marginación, sea en áreas rurales o en zonas urbanas marginales de las grandes metrópolis, brindando una serie de apoyos consistentes en:

1. Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
2. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
3. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de cero a nueve años para fortalecer su desarrollo.
4. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su educación media superior.
5. Apoyo para útiles escolares.
6. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
7. Suplementos alimenticios a niños y niñas entre seis y 23 meses, y con desnutrición, entre dos y cinco años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
8. Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del "Programa 70 (años) y más".
9. Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.

Así, la creación de programas asistencialistas nacionales de largo alcance y no simples programas gubernamentales sexenales, parece ser la única solución posible a este enorme galimatías en que se ha convertido el asistencialismo en México, por lo mal diseñados que están los programas utilizados —en donde resulta que los programas públicos de combate a la pobreza lo único que terminan generando son más pobres—, lo que obliga a proponer se legisle sobre esta materia a fin de corregir de fondo los errores estructurales que hay.

Porque es indudable que la población mexicana adolece de una cultura previsional, al igual que el común denominador de los pueblos latinoamericanos. No tenemos cultura de la prevención ni del ahorro, no hay una cultura de responsabilidad ciudadana ni de iniciativa individual, no sabemos

---

mx>. Por cierto, partir del año 2010 el programa Oportunidades opera también el Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

tampoco trabajar en equipo para alcanzar sinergias, pues nuestros magros logros se basan más bien en esfuerzos individuales aislados. En fin, que no somos gente proactiva sino reactiva.

Por ello, mientras no apuesten nuestros gobernantes a invertir —que no gastar— en educar a la población y también a la clase política, los problemas estructurales que padecemos continuarán sin remedio. El Estado, atento al artículo 25 de nuestra Constitución Política, tiene a su cargo la *rectoría del desarrollo nacional*, y debe planificar, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, reservando a su cargo el manejo de las llamadas "aéreas estratégicas" con arreglo al artículo 28 de nuestra Carta Magna. Empero, siendo absolutamente francos, ya en la práctica se incumple impunemente con lo que prevén los artículos 25, 26 y 28 constitucionales.

En ese hilo de ideas, nuevamente nos debemos preguntar aquí: ¿es el desarrollo social un derecho exigible al Estado por parte del ciudadano gobernado?

Y la respuesta, con base en lo argumentado es que sí, que en teoría sí lo es… pero —y he ahí el gran "pero"—, el problema es que *en nuestro sistema jurídico no hay manera de efectivizarlo ni materializarlo.* Ése y no otro es el grave problema jurídico, al ser un asunto no individual sino colectivo, que en razón de su naturaleza intrínseca, tales obligaciones y derechos deberían de estar incluidos en el apartado de los derechos sociales, de forma tal que al exigirlo uno beneficie a todos sin distingo y no nada más a quien lo pida; así se daría un paso gigante para avanzar y para reconducir a nuestros legisladores, gobernantes y jueces al camino de la legalidad y que cumplan con su deber como nuestros representantes que son.

Mientras en una reforma a nuestra CPEUM no se incluya la integralidad de los derechos sociales acerca de nuestro inalienable derecho como individuos a una vida digna, con asistencia y responsabilidad plena por parte del Estado para que nos dote de seguridad social, salud, educación, pensiones y todo tipo de servicio sociales, con carácter de indisociable frente a los derechos económicos al contar con un trabajo digno con remuneración adecuada y suficiente, sencillamente estaremos hablando de derechos y desarrollos sociales cuya eventual exigibilidad es una mera entelequia, una utopía y un simple *desideratum* plasmado en nuestra Carta Fundamental. Ése es el reto a vencer en el futuro que deberemos afrontar todos sin distingo.

Conclusiones y propuestas

Se requiere que con absoluta responsabilidad y verdadero compromiso social, nuestros gobernantes, legisladores y juzgadores asuman las tareas que

a cada quien competan, comenzando a delinear el *Estado social de Derecho* que aspiramos a tener en el siglo XXI. Al respecto recordemos que conforme al artículo 39 de nuestra CPEUM, *la soberanía nacional reside en el pueblo,* que todo poder público dimana de él y se instituye para beneficio del pueblo, quien además tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.[15]

De manera que el Constituyente Permanente del Congreso de la Unión, con arreglo al primer párrafo del artículo 135 constitucional, no sólo puede, sino que *debe rediseñar el tipo de país* que pretenda ser México por voluntad del pueblo soberano, quien en todo momento tiene el legítimo derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Urgiría, por tanto, efectuar las adecuaciones estructurales necesarias a partir de nuestra propia norma constitucional, para *refundar el tipo de nación que aspiramos ser durante el siglo XXI*.

Para ello, a fin de evitar interpretaciones amañadas acerca del tema, es necesario resolver primero el enigma jurídico de *si estos derechos sociales son prestacionales o son asistenciales,* es decir, determinando de una buena vez su naturaleza intrínseca; precisando también si son o no auténticos derechos fundamentales de los mexicanos o son simples enunciados retóricos de corte político que serían materializados siempre que las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales lo permitiesen. Saber si son o no son *derechos sociales exigibles,* aquí es asunto clave, pues si lo son, deberá entonces establecerse también la forma como la ciudadanía podrá hacerlos valer cuando sea necesario hacerlo.

Todo eso debe quedar plasmado expresamente a nivel constitucional, en eso no hay duda alguna al respecto. Porque a nuestro entender, precisar *el grado de obligatoriedad de los derechos sociales* resolvería en gran medida la agria y añeja disputa que históricamente se ha dado acerca de su ancestral indeterminación, en relación con sus verdaderos alcances jurídicos en la realidad.

Resultará indispensable elaborar, además, mediante los consensos alcanzados con todos los actores políticos y sociales involucrados, un verdadero "Programa Social Nacional del Estado Mexicano para el siglo XXI", capaz de trascender los planes sexenales en el rubro de los *derechos sociales*. Desde luego que los grandes temas son ya perfectamente conocidos, entre ellos: alimentación, salud, trabajo, educación, vivienda, seguridad social, grupos originarios

[15] El artículo 39 de la CPEUM literalmente establece en su texto: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"*.

indígenas, medio ambiente, acceso al agua, y otra serie de temas análogos de seguridad pública y nacional.

Al hacerlo se acabaría con la *discrecionalidad estatal,* la cual ha sido la constante en materia de los derechos sociales exigibles en México, resolviéndose al fin la duda existencial de si el ciudadano se encuentra efectivamente ante un derecho positivo "de hacer" a cargo del Estado —y por ende reclamable en todo tiempo—, o bien si pese a estar plasmado el mismo en la norma constitucional, el grado de su eventual exigibilidad, al igual que la manera de satisfacerlo en la práctica, quedará condicionado a las posibilidades económicas reales del Estado en esa materia.

La fórmula utilizada hasta ahora por el Constituyente Permanente, delegando la atribución para que el legislador ordinario en turno determine luego en las leyes reglamentarias respectivas la manera en cómo supuestamente deberá ser obsequiado dicho derecho social exigible, lejos de resolver la problemática sólo la ha venido a complicar más.

Por eso deberá establecerse con claridad meridiana, en el propio texto de nuestra CPEUM, el qué, el cómo y el cuándo del derecho social prestacional de mérito, enunciando los principios jurídicos en que se soportan, fijándose con claridad los lineamientos básicos en que debe expedirse las leyes reglamentarias respectivas a fin de no dejar ni al arbitrio ni al capricho del legislador federal en turno todo lo que atañe a su satisfacción, instrumentación y materialización, y evitándose así la politización o *partidización* de estos asuntos vitales para la ciudadanía.

Ello serviría, además, para que las propias autoridades de toda índole sepan hasta qué grado le podrían ser exigidas dichas obligaciones por la ciudadanía, a fin de que prevean presupuestalmente los recursos de que dispondrán, con toda responsabilidad y oportunidad, para atender a los recipiendarios de la mejor manera y satisfacer a cabalidad sus justos reclamos. Allí subyace el *quid* del asunto que nos ocupa y preocupa: redactarlo todo claramente a nivel constitucional, siguiendo la lección legada por el Constituyente de 1917 cuando redactó el artículo 123 constitucional y redactó un "contrato social de trabajo" básico, que hizo historia jurídica en el planeta y ha cumplido un siglo de fructífera existencia.

Ojalá estas ideas puedan ser consideradas y materializadas pronto, por el bien de México y de todos los mexicanos.

Derechos sociales y estado de bienestar
volumen 12 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>



CNU CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.
Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.
Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.

JP

9 786077 114826