









LA POLÍTICA SOCIAL  
EN GRUPOS VULNERABLES  
Y LAS ACCIONES DEL  
GOBIERNO

Un acercamiento Político y social





**LA POLÍTICA SOCIAL  
EN GRUPOS VULNERABLES  
Y LAS ACCIONES DEL  
GOBIERNO**

Un acercamiento Político y social

**ÓSCAR ALFONSO MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
CLAUDIA CAMPILLO TOLEDANO**  
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN®

Jesús Ancer Rodríguez

*Rector*

Rogelio G. Garza Rivera

*Secretario General*

Rogelio Villarreal Elizondo

*Secretario de Extensión y Cultura*

Celso José Garza Acuña

*Director de Publicaciones*

Graciela Jaime Rodríguez

*Directora de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano*

Padre Mier No. 909 poniente, esquina con Vallarta

Monterrey, Nuevo León, México, C.P. 64000

Teléfono: (5281) 8329 4111 / Fax: (5281) 8329 4095

e-mail: [publicaciones@uanl.mx](mailto:publicaciones@uanl.mx)

Página web: [www.uanl.mx/publicaciones](http://www.uanl.mx/publicaciones)

Primera edición, 2015

© Universidad Autónoma de Nuevo León

© Óscar Alfonso Martínez Martínez / Claudia Campillo Toledano

ISBN:978-607-27-0435-0

Reservados todos los derechos conforme a la ley.

Prohibida la reproducción total y parcial de este texto  
sin previa autorización por escrito del editor

Impreso en Monterrey, México

*Printed in Monterrey, Mexico*

# Prólogo

*Óscar Alfonso Martínez Martínez  
Claudia Campillo Toledano*

**L**a política social ha existido desde el mismo momento en que ha habido una acción pública para atender un problema o riesgo social. Desde la perspectiva histórica, su origen está ligado al Estado de bienestar; la atención a problemas urgentes, como la alimentación y salud, ha dado pie a la intervención estatal. Algunos especialistas identifican la llamada cuestión social como un elemento clave para la emergencia del Estado de bienestar europeo durante el siglo XIX (Flora y Heidenheimher, 2009; Donzelot, 2007; Crouch, 1999), aunque hay quienes señalan que ha existido aun antes (Maydel *et al.*, 2006).

Desde la aparición del enfoque de acción pública propuesto por Thomas Marshall (1981), la política social ha sido definida como la acción del gobierno orientada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos. Por su parte, Richard Tittmuss (1981) hace énfasis en el carácter objetivo de la intervención pública, y la separa de las interpretaciones altruistas que precedieron la atención de grupos sociales vulnerables.

Hoy, la complejidad de las sociedades de la posglobalización, así como la heterogeneidad del desarrollo regional, ha propiciado que el análisis y la reflexión sobre las políticas socia-

les presente un horizonte de propuestas teóricas, metodológicas y tipologías producto de la multidisciplinariedad y variedad de enfoques de finales del siglo XX. La reconfiguración de los Estados de bienestar está guiada por los cambios estructurales que afectan a los actores sociales en diversas formas y con dinámicas distintas de acuerdo con el área de la política social; el cambio de orientación de la economía postindustrial (Armingeon y Bonoli, 2006) hacia los servicios ha generado relaciones laborales inestables, aunque también nuevas oportunidades para las mujeres y los jóvenes (Esping-Andersen, 2000). Asimismo, el desarrollo de estudios acerca de las reformas de los sistemas de bienestar varían de acuerdo con el área de política social y el sector que tratan (Schelke, 2011).

En contraste con las tendencias de investigación, en los países en desarrollo se han adoptado nuevas estrategias de atención a la pobreza. De acuerdo con la segunda etapa de reformas de la economía neoliberal, que incluye la creación de redes de protección social para los sectores más afectados por el mercado, los diseñadores de política han recurrido a programas integrales de atención. De acuerdo con Natasha Borges (2011), este cambio representa un nuevo paradigma.

América Latina ha cambiado de manera acelerada su tendencia en cuanto al papel del Estado en la provisión del bienestar (Barba, 2003; Banegas, 2008), mediante la adopción de formas específicas de sistemas de protección social más homogéneos, con baja regulación de mercados, una mayor apertura comercial, lo que generó la presencia creciente de regímenes de bienestar con un alto nivel de informalidad en la provisión de atención social (Filgueira, 1998; Filgueira y Martínez, 2002; Barrientos, 2004 y 2006; Martínez, 2005 y 2008).

En especial, la política social en la región iberoamericana se ha sustentado en programas de transferencias condicionadas, por lo que, de acuerdo con analistas, ha resultado ser efectiva en el tratamiento de la pobreza intergeneracional, con resulta-

dos diversos por país y subregiones (Handa y Davis, 2006; Cortés, Banegas y Solís, 2007; Martínez, Campillo y Cogco, 2011). Al respecto, resulta interesante que —con excepción de México y Brasil, que adoptaron este modelo a mediados de la década de los noventa del siglo XX— su difusión entre el resto de los países del subcontinente fue rápida aun cuando carecen de infraestructura en servicios de salud y educación para atender una demanda creciente de beneficiarios (Borges, 2011).

El camino recorrido por los intelectuales contemporáneos presenta mayores desafíos en la comprensión de la política social; en la medida que propone nuevas rutas de acción, las conceptualizaciones y clasificaciones tradicionales del concepto ya no operan con la misma facilidad. La diversidad de propuestas y amplitud del campo han privilegiado aproximaciones tan diversas como útiles, por lo que es posible pensar en la política social desde aproximaciones tan disímiles que es necesario hacer un alto y reflexionar sobre lo que en realidad se conoce de esta materia.

Las siguientes líneas tratarán de abordar la diversidad de trabajos en esta obra, como reflejo de la riqueza de la investigación y reflexión de las políticas sociales actuales. De acuerdo con Sonia Fleury (2002), es posible pensar en al menos cuatro tipos de definiciones y aproximaciones en la literatura especializada.

Por un lado, hay una corriente con una concepción finalística, que llama la atención al contenido valorativo de la política social, a la que considera basada en un conjunto de valores que orientan las definiciones y estrategias; las visiones de este tipo se nutren de campos como los estudios culturales, el derecho, la sociología y ciencia política. Este enfoque provee una perspectiva amplia de la forma en que se piensa la acción pública, sus motivaciones y expectativas, además de una visión del Estado.

Las conceptualizaciones sectoriales pueden considerarse una aproximación tradicional para definir las políticas sociales, a

través del recorte de las acciones y programas en diferentes sectores reconocidos como sociales. Aquí, dichas políticas se definen como las decisiones, estrategias y los instrumentos (programas y proyectos) orientados al cumplimiento de determinadas metas. Esta perspectiva proporciona datos que permiten conocer de manera más detallada las intervenciones gubernamentales; sin embargo, su alcance analítico es limitado debido al carácter fragmentario que hace de las acciones públicas e impide una visión más amplia de las consecuencias de la acción del Estado.

En respuesta a esta última idea, se encuentran las conceptualizaciones funcionales de las políticas sociales, que estudian las consecuencias intencionadas o no de la acción gubernamental, pues se ha documentado que, aunque se pretenda ayudar a los más vulnerables, los beneficiados son miembros de la clase media (Le Grand, 1982). Pueden ser muy diferentes de los enunciados finalísticos y metas sectoriales, sobre todo en contextos de complejidad como en países de América Latina. Esta visión permite profundizar el análisis de los efectos en la sociedad, así como la acción del Estado sobre otros actores.

Cuando la política social es caracterizada como pública, e involucra tanto la toma de decisiones para enfrentar un problema prioritario como el conjunto de las medidas institucionales e instrumentales para alcanzar el fin propuesto, se denominan concepciones operacionales.

Por último, las concepciones relacionales ponen énfasis en los vínculos que históricamente se establecen entre los diferentes actores sociales, por la redefinición de las relaciones de poder, con consecuencias en la distribución de los recursos producidos en una sociedad (Fleury, 2002: 4); la presencia e interacciones con los actores delinea nuevas formas de pensar y operar la política social. De acuerdo con Michael Storper y Robert Salais (1996: 10), el diferencial en el peso de los intereses involucrados va a atribuir características distintas a las políticas socia-

les y configurar modelos inclusivos o excluyentes, así como relaciones políticas distintas (paternalista, clientelar, corporativa o ciudadana).

En este libro, las aportaciones y la actualidad de las temáticas y aproximaciones a la política social responden a las tendencias más actuales del debate contemporáneo; más aún, contribuyen al conocimiento de una realidad compleja y cambiante, en particular en contextos locales, y dan espacio a todos los actores y sus interacciones en la arena pública.

El conocimiento de la política social en entornos particulares, dirigida a poblaciones como ancianos, jóvenes, mujeres o discapacitados en contextos de marginación urbana, permite ampliar el panorama sobre posibilidades de éxito, limitaciones, fracasos y logros de los esfuerzos del Estado y la sociedad organizada para la consecución de metas que incrementen el bienestar y mejoren la calidad de vida de los habitantes en condiciones de mayor vulnerabilidad.

En concordancia con Storper y Salais, “El desarrollo es la consecuencia de la acción estratégica y reflexiva que genera múltiples opciones de sobrevivencia y crecimiento. Las opciones eficientes posibles, el conjunto de opciones, y las reglas que implican las opciones juntas, los sistemas de producción resultados de éstos son construcciones humanas, conjuntos de rutinas, mentalidades, instituciones, prácticas y objetos” (1996: 16); por lo que en los procesos de ajuste de política económica y social debe abrirse un espacio para todos los actores involucrados.

## Bibliografía

- Armingeon, Klaus y Giuliano Bonoli (2006). *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Policies to New Social Risks*. Nueva York: Routledge.
- Banegas, Israel (2008). “El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado”. En *Estudios Sociológicos*, vol. 26, núm. 77, pp.

- Barba, C. (2003). El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México. Tesis de grado. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Barrientos, Armando (2004). "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime". En Gough, Ian *et al.* *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2006). "Poverty reduction: The missing piece of pension reform in Latin America". En *Social Policy and Administration*, vol. 40, núm. 4, pp. 369-384.
- Borges Sugiyama, Natasha (2011). "The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas". En *Global Social Policy*, vol. 11, núms. 2-3, pp. 250-278.
- Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís (2007). "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005". En *Estudios Sociológicos*, vol. 25, núm. 73, pp. 3-40.
- Crouch, Colin (1999). *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Donzelot, Jacques (2007). *La invención de lo social: ensayo sobre el ocaso de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel: Barcelona.
- Filgueira, Fernando (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada". En Bryan Roberts (ed.) *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, Fernando y Juliana Martínez (2002). "Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina". En *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 18, núm. 2, pp. 191-215.
- Flora, Peter y Arnold Heidenheimberg (2009). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Fleury, Sonia (2002). *Políticas sociales y ciudadanía. Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: INDES.
- Handa, Sudhanshu y Benjamin Davis (2006). "The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean". En *Development Policy Review*, vol. 24, núm. 5, pp. 513-536.
- Hayward, Jack (2012). "From citizen solidarity to self-serving inequality: social solidarity, market economy and welfare statecraft". En James Connelly y Jack Hayward (eds.) *The Withering of the Welfare State Regression*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Le Grand, Julian (1982). *The Strategy of Equality, Redistribution and the Social Services*. Londres: MacMillan.
- Marshall, Thomas H. (1981). "The right to welfare". En *The Right to Welfare and other Essays*. Londres: Heineman.
- Martínez Oscar, Claudia Campillo y Rogelio Cogco (2011). *Las transferencias condicionadas en Iberoamérica. Un acercamiento a los casos de México, Brasil y España*. México: Universidad Iberoamericana/Universidad Autónoma de Nuevo León/Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Martínez, Juliana (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son? Madrid: Fundación Carolina (Serie Avances de Investigación).
- (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires: CLACSO.

- Maydell, Bernd Von *et al.* (2006). "Social policy in the 21st century". En *Enabling Social Policy* (Serie Ethics of Science and Technology Assessment). Berlín/Heidelberg: Springer, pp. 5-89.
- Schelke, Waltraud (2011). "Reconfiguring welfare states in the post-industrial age: what role for trade unions?" En *European Journal of Industrial Relations*, vol. 17, núm. 4, pp. 301-314.
- Storper, Michael y Robert Salais (1996). *Worlds of production: the action frameworks of the Economy*. Boston: Harvard University Press.
- Titmuss, Richard (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.



# Introducción

*Mario Cruz Martínez  
Indira Karina Sánchez Sepúlveda*

**C**ómo establecer una atención efectiva a diversos grupos vulnerables ha sido uno de los grandes debates en los últimos años en México. Aunque diferentes actores políticos y gubernamentales han luchado por establecer estrategias y acciones para paliar las diferencias entre la mayoría de los ciudadanos, y establecer políticas para los menos favorecidos, éstas no han resultado tan asertivas y efectivas. Las razones de esa asimetría entre política social y resultados concretos tienen diversas aristas y vicisitudes.

Las particularidades de los grupos vulnerables hacen necesario un enfoque multidimensional, ya que el desarrollo de las comunidades políticas plantea nuevos escenarios y necesidades; hoy se tiene que concebir desde otra perspectiva a la noción de bienestar en el ámbito estatal (Spatz, 2012). En este sentido, el desafío que presentan los grupos vulnerables radica en una crítica al modelo social en México.

A pesar de programas específicos para delinear una política social y acercarlos a ciertos rasgos de un Estado de bienestar en lo económico, político, pero también jurídico —ya que la gramática de las políticas sociales había sido más bien escuálida, las cuales tenían como referencia obligada un entramado institu-

cional y legal liberal donde los principios de libertad e igualdad serían la única vía de acceso para encontrar los canales de democratización de las sociedades contemporáneas—, es claro advertir que, en la solución de la agenda de la política social en México, la igualdad formal es un mito en el momento de solucionar las problemáticas que evidencia la justicia social (Ishiwata y Courtenay, 2010). Esta discusión tiene grandes ramificaciones en las ciencias sociales.

Desde diversas arenas científicas se ha intentado dar respuestas a los desafíos planteados a los gobiernos y demás actores políticos: ¿cómo establecer un aparato institucional que otorgue criterios de justicia social y protección efectiva a los grupos vulnerables, a través de un marco legal que brinde una justiciabilidad eficaz de sus derechos? Se han planteado interrogantes que no sólo den cobijo efectivo a un grupo en particular, sino que, mediante la atención a ciertos grupos sociales, se articule un Estado democrático con proyectos económicos, políticos y jurídicos que respondan a los desafíos de nuestro tiempo. Es indiscutible que la política social conjuga esos tres tipos de vocabulario (Bankston, 2010).

La pregunta sobre cuál es el mejor esquema político en el mundo occidental ha dado paso a cuestionamientos sobre si los sistemas democráticos deben ir acompañados de una política social justa y un Estado de derecho efectivo, ya que una adecuada política social contribuye a la construcción de una identidad política sólida y solidaria.<sup>1</sup>

Otra interrogante, por ejemplo, es respecto a cuáles son los canales institucionales efectivos para establecer políticas públicas objetivas que otorguen criterios de bienestar a la población

---

1 Se ha aseverado que “el modelo social es un elemento clave de la identidad europea en la que, a pesar de los obstáculos políticos y financieros, la solidaridad es esencial pues si bien el mercado ha sido y es un elemento del proceso de integración es imprescindible evitar que la Unión Europea se convierta en un instrumento del mercado” (Carrillo, 2008: 157).

que, por lo general, ha tenido una ínfima presencia en el desarrollo institucional, como los grupos vulnerables.

Desde el ámbito académico, se ha realizado un notable esfuerzo para crear un aparato teórico-crítico de donde surjan respuestas claras y transparentes. Este libro, coordinado por Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo Toledano, investigadores de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (Uia) y la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), respectivamente, es un texto que ayudará a comprender el desarrollo de la política social en México respecto a grupos vulnerables; más aún, la ruta hacia donde deben transitar las políticas públicas que busquen establecer un modelo social eficaz, que materialice los postulados básicos de justicia social. El perfil social asoma a través de los análisis que desde diversas ópticas y metodologías establecen un panorama de los tópicos determinantes en las agendas de los actores gubernamentales en México para brindar criterios de certeza y equidad social a los ciudadanos en estado de vulnerabilidad.

La temática es rica en matices, y establece una serie de interrogantes a las que se irá dando respuesta en cada capítulo: ¿cómo existen diferentes necesidades de la población en estado de vulnerabilidad, y cómo, en algunos casos, el Estado mexicano ha abordado la cuestión social? En otras palabras, ¿cuál es el estado de la cuestión en materia social y hacia dónde deben transitar las diferentes políticas institucionales para plasmar criterios de equidad y justicia social? En esta perspectiva, la cuestión que planteara Ignacio Ramírez en el siglo XIX, “¿Qué hacemos con los pobres?”, podría completarse con otra: ¿qué han hecho los gobiernos respecto a la cuestión social de los más vulnerables?

Es necesario presentar los trabajos que integran el libro para evidenciar la importancia de la obra en su conjunto. Aunque cada uno es independiente en contenido y metodología, sus propuestas se relacionan dialécticamente sobre la construcción

de un andamiaje institucional que permita establecer criterios de justicia social, y su concomitante marco legal que posibilite el efectivo ejercicio de los derechos que integran su continente.

El libro se divide en dos partes: “Grupos vulnerables” y “Acciones de gobierno”. En el primer capítulo, Antonieta Urquieta Álvarez y Claudia Campillo Toledano presentan el texto “Representaciones sociales femeninas de la vivienda. Desafíos para la política habitacional en Nuevo León”. Ahí se señala que el gobierno estatal enfrenta grandes retos en materia de vivienda: reconocer que es mucho más que un espacio físico en donde transcurren momentos cotidianos de los ciudadanos y, consecuentemente, la necesidad de implementar políticas públicas para que los nuevos desarrollos habitacionales integren a quienes ahí habitan con el resto del desarrollo urbano, y así accedan de manera plena a sus derechos sociales.

La vivienda, comentan las autoras, como producto cultural significativo, es el espacio donde el individuo aprende una forma de concebir y dar significado al mundo, y ha sido objeto de diversos movimientos sociales a lo largo de la historia. Para entender el fenómeno, realizaron un estudio entre las mujeres del municipio de Monterrey, adultas y con hijos, en el que se revelan las dimensiones física y simbólica de la vivienda.

Como espacio físico, la vivienda es una estructura que debe brindar confort y protección. Como espacio simbólico, es un espejo de quien la habita, en donde se plasman gustos, creencias, costumbres, etc. Su historia forma parte de la biografía de las personas; las mujeres construyen el concepto de vivienda a la vez que lo hacen de su proyecto de vida. La casa es el espacio donde se desarrolla la familia, ya sea nuclear extensa, mono o biparental. En general, los atributos materiales son de menor importancia que los simbólicos, lo que significa para sus ocupantes, por lo que debe darse respuesta a esta cuestión.

Las autoras concluyen que la vivienda es sobre todo un espacio simbólico ligado a la familia, los amigos y vecinos, lo cual

debe tomarse en cuenta en la generación de espacios en donde se puedan construir relaciones, y a la vez se dé oportunidad a los ciudadanos de construir la ciudad que desean, al reconocer la acción comunitaria, para que sirva de estrategia de apropiación del espacio público, y se implementen nuevas políticas públicas en materia de vivienda que den respuesta a las demandas de equidad y justicia social.

El texto “Los jóvenes en condición de pobreza y la política social en México”, de Laura Karina Castro Saucedo y Raúl Eduardo López, plantea la siguiente hipótesis: los jóvenes son un sector vulnerable en México que requiere la implementación de políticas públicas que los integre al empleo, reconozca su participación social, brinde alternativas de educación, y proporcione un entorno seguro (en particular a los jóvenes de barrios populares o en situaciones de marginación o segregación espacial).

Para los autores, el objeto de toda política pública es la consagración del Estado de derecho y la extensión del goce de los derechos humanos, civiles, económicos, políticos y sociales. De no impulsarse una nueva política de juventud que les permita acceder a todos sus derechos, se tendrán consecuencias sociales mayores que trastocarán a toda la comunidad. En la pirámide poblacional, el grupo más numeroso está compuesto por personas entre diez y 24 años de edad, quienes justamente padecen la falta de oportunidades y formarán la franja más ancha de población envejecida.

La implementación actual de políticas públicas adecuadas para el sector juvenil apoyará igualmente la implementación de políticas públicas para las personas envejecidas en un futuro próximo. Se debe fomentar la capacidad de los jóvenes de comportarse como actores sociales, así como generar programas o políticas, creativas e innovadoras, que despierten su interés, sin imitar la rigidez de las instituciones gubernamentales.

“Los derechos de los adultos mayores en el Estado de México”, de Gabriela Fuentes Reyes y Laura G. Zaragoza Contreras, presenta un rico panorama del estado de los derechos de este sector en México, y subraya la ausencia de un entramado administrativo que establezca marcos de bienestar y evidencie la falta de un marco regulatorio que incluya estándares mínimos de protección.

No puede haber una adecuada política pública, en este caso para las personas mayores, sin un marco legal que permita reivindicar derechos económicos y judiciales. De acuerdo con el escrutinio de las autoras, falta voluntad de los actores políticos para establecer un sistema de protección de los derechos de los adultos mayores. Para tal fin, estudian el andamiaje legal en el ámbito nacional e internacional, de tal manera que es posible advertir la importancia de los derechos, en su reconocimiento y ejercicio, en la consolidación de una política social que brinde seguridad y certeza a los adultos mayores.

Es necesario considerar la importancia de que los gobiernos brinden atención a los adultos mayores. En este capítulo se menciona que “en 1950 había en el mundo 200 millones de más de 60 años, mismas que representaban el 8% del total de la población del planeta. A partir de proyecciones de la ONU, para el año 2025 esa cifra se habrá sextuplicado, ya que se prevé que la población mundial de ancianos llegue a mil 200 millones, es decir el 14% de la población total” (Arzate, Fuentes y Retel, 2007: 234). Este fenómeno de la vejez y el envejecimiento subraya una paradoja: vivir más y mejor requiere un sistema de protección social del Estado que preserve la integridad de los adultos mayores a partir de la degradación de las capacidades físicas.

Con este contexto, las autoras analizan el caso de los adultos mayores en el Estado de México, a partir de un análisis cuantitativo y con datos del Consejo Estatal de Población del Estado de México (Coespo). Bajo estas premisas, argumentan por qué

los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que crece en el mundo entero. Para demostrar sus hipótesis, llevan a cabo una relación conceptual entre riesgo y vulnerabilidad. De acuerdo con Robert Castel, la vulnerabilidad es un concepto que implica un riesgo en el individuo, y requiere una protección institucional. Fuentes y Zaragoza hacen una exégesis de la Ley del Adulto Mayor del Estado de México (promulgada el 6 de agosto de 2008) y los principios que la vertebran. Con esta consideración legal, las autoras establecen una tipología de los principales derechos de los adultos mayores, así como los retos que las políticas institucionales deben encarar. Se concluye que los derechos de los adultos mayores forman parte de ese universo jurídico que los gobiernos deben atender en el desarrollo de políticas sociales.

Silviya Pavlova Nikolova contribuye al debate de la política social en México con el texto “Lo político y lo social en el Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención integral a la salud de las personas con discapacidad: una reflexión preliminar”. La autora analiza el concepto de discapacidad: cómo se ha desarrollado tanto en el ámbito legal como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y su impacto en el diseño de políticas sociales. En esta perspectiva, resulta de importancia el recuento de la creación de instrumentos internacionales que han construido un entramado institucional que visibilice los derechos de las personas con discapacidad.

De tal suerte, la publicación en 2005 de la Ley General de las Personas con Discapacidad funge como base del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, con el propósito de establecer la igualdad en los derechos de este grupo vulnerable. Enseguida, se plantean los vértices del Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención integral a la salud de las personas con discapacidad. Se subraya la necesidad de reconsiderar el fenómeno de la discapacidad para crear una nueva cultura política y jurídica que

atienda los desafíos que plantean los derechos de las personas con discapacidad.

En “Política social y Estado de bienestar en la periferia global. Programa 3x1 para Migrantes de México (2005-2008)”, de Fredy Aldo Macedo Huamán, se explican los diferentes matices del concepto *bienestar* y su relación con la noción de *política social*. Se evidencian dos pilares de la institucionalización de las democracias contemporáneas: Estado de derecho y Estado de bienestar. Bajo esta perspectiva, el autor señala la ausencia de elementos objetivos para hablar de Estado de bienestar en México.

Es un estudio crítico sobre el modelo de política social del Programa 3x1 para Migrantes, entre los años 2005-2008. El estudio visibiliza un aspecto vital en México: el proceso migratorio, principalmente a Estados Unidos, y sus diversos corolarios económicos y sociales. Para develar el Programa 3x1 para Migrantes como un elemento de la discusión sobre grupos vulnerables, el autor establece un aparato crítico que tiene como pilar el binomio Estado de bienestar y política social. A través de un análisis cuantitativo, en especial con cifras de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se evidencia su carácter de programa social al apoyar el incremento de la proporción de remesas de migrantes encauzadas a la realización de obras de infraestructura en los lugares de origen de los migrantes.

Para el autor, el Estado de bienestar no puede entenderse sin la implementación de un adecuado y funcional Estado de derecho, lo cual puede concebirse con la materialización de derechos sociales a través de la creación de programas de atención a los migrantes. El ensayo considera necesaria la creación de políticas públicas que canalicen adecuadamente el destino de las remesas y, así, se establezca la protección de los derechos de los migrantes en la agenda mexicana. En esta vertiente, se advierte que México comienza un proceso institucional con el fin de atender una política social que evidencie rasgos del Estado de bienestar.

En “Investigación evaluativa del programa del Seguro de Desempleo en la Ciudad de México”, Alejandro Díaz Quiroz analiza su creación y carácter de política social a partir de su inclusión como parte del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal en 2007. Establece un panorama teórico sobre los diferentes vértices del seguro de desempleo, y explica los diferentes modelos y sus meandros, los cuales plantean los tipos de modelo de Estado en las democracias europeas.

Desde la perspectiva anterior, se advierte la imposibilidad de muchos países latinoamericanos de implantar modelos de bienestar, principalmente por la falta de recursos del gobierno para llevar a cabo gasto público en el ámbito social. Sin embargo, se destaca la existencia de tres paradigmas en esta región que protegen a los trabajadores frente al desempleo: a) seguros con base en cuentas de ahorro individual; b) seguros por indemnización por año de servicio, y c) seguros de desempleo. Con este aparato conceptual, el autor destaca un aspecto que acompañará al fenómeno del desempleo en América Latina: el sector informal o informalidad, que dificultará la implementación de una adecuada política social que proteja a los trabajadores. El ensayo focaliza una evaluación cuantitativa del programa del Seguro de Desempleo y su viabilidad financiera en el Distrito Federal.

Por su parte, “Políticas sociales destinadas a la población en situación de dependencia en España. Análisis crítico de un modelo”, de Jesús Rivera Navarro, Deiza Troncoso Miranda y Emilia Riesco Vázquez, explora una interrogante fundamental en las políticas sociales en España: ¿cómo enfrenta el Estado la protección social de la dependencia?, entendiendo por ella, según la definición del Consejo de Europa, “como el estado en el que las personas, por razones de falta o pérdida de autonomía física, psicológica o intelectual, requieren asistencia o ayuda significativa para realizar las actividades de la vida diaria”. Co-

mo se advierte, la dependencia no sólo incluye un diagnóstico dirigido a España, sino que pueda servir a los países latinoamericanos.

Este análisis resalta un fenómeno que requiere la atención de los gobiernos, a saber, la reducción de la proporción de la población en el conjunto de niños y jóvenes, y el radical incremento en el de las personas mayores. Los autores recurren a la metodología del sociólogo Gøsta Esping-Andersen, quien realiza una rica discusión con variados modelos del Estado de bienestar. A partir de una descripción de los diferentes paradigmas del bienestar, se realiza una interpretación del caso de España, se sugiere la falta de asertividad de los actores gubernamentales, y se identifica el escaso desarrollo del modelo de bienestar de España frente a los demás países de la Unión Europea.

Dicha perspectiva reducida se explica por razones históricas como el franquismo y la evolución de la sociedad española. Sin embargo, se recuerda el importante debate que han suscitado dos iniciativas de altos vuelos: la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres y la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (promulgada el 15 de diciembre de 2006). De esta última se destaca el sistema de protección social que provee y crea el Sistema para la Autonomía y la Atención de la Dependencia. Justo con un análisis legal, se evidencian las características específicas de esta modalidad de protección social. Finalmente, se establece un catálogo de recomendaciones que apuestan a la creación de un auténtico model socialdemócrata que integre el aspecto sanitario y social con vistas a la protección de la persona dependiente.

Sandra Emma Carmona Valdés y Gloria Patricia Ríos Reyna presentan “Transversalidad de género en las políticas públicas dirigidas a la pobreza”. En sus reflexiones, se destacan las acciones del gobierno mexicano en el ámbito de la pobreza que aqueja a la mujer, a partir del desarrollo de políticas institucio-

nales que encuentran su piedra miliar en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, efectuada en Beijing en 1995. Así, es posible advertir la importancia de la discusión del concepto de equidad de género en México, sobre todo desde 2001. Las autoras atienden los diversos programas, políticas y acciones gubernamentales con perspectiva de género, en especial en el ámbito de la pobreza. Sus conclusiones destacan un aspecto: los gobiernos deben tener lineamientos bien definidos para disminuir la pobreza que vulnera a la mujer.

Asimismo, la idea de la lucha de los derechos sociales está presente en “Crítica sobre la creación del ingreso básico, su injerencia en el sistema jurídico mexicano y los límites de su financiamiento”, de Enrique Cruz Martínez y Mario Cruz Martínez. El debate sobre la inclusión del ingreso mínimo en el sistema económico y jurídico de México —entendido como el ingreso mínimo “conferido por una comunidad política a todos sus miembros sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartida” (Parijs y Vanderborght, 2006)— plantea si ésta tendría resonancia y viabilidad en el marco institucional mexicano. Del análisis se destaca que la desigualdad económica en México ha planteado la discusión sobre la eventual instauración de un ingreso mínimo a las clases económicamente desfavorecidas. Más aún, los argumentos provenientes de la filosofía política demuestran la difícil implantación de dicho ingreso debido al entramado institucional mexicano. Los autores analizan la polisemia del concepto y su raigambre europea. La discusión del ingreso mínimo se encuadra en cómo establecer criterios de justicia social y bienestar efectivo en las comunidades políticas. Asimismo, los autores ahondan en la vertiente cuantitativa, a través de fuentes oficiales, así como en una reflexión robusta sobre el panorama de los derechos sociales en México y la eventual inclusión del ingreso mínimo en el sistema mexicano. La conclusión es contundente: no se puede

incluir el ingreso mínimo sin considerar la viabilidad de las finanzas públicas mexicanas.

Por último, el texto “Descentralización, política social y su desvinculación en los gobiernos locales de México”, de Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Óscar Alfonso Martínez Martínez y Miriam Rodríguez Vargas, analiza la descentralización como el proceso que busca una distribución equilibrada y equitativa del poder entre los distintos órdenes de gobierno, incluso con la sociedad civil. Para los autores, las políticas sociales de atención a la pobreza en México se han caracterizado por provenir del gobierno federal, tanto en su diseño como en la planificación, instrumentación y financiamiento. Por lo anterior, se ha desarrollado un proceso de descentralización nulo o parcial.

Los gobiernos locales tienen facultades para diseñar y operar programas de protección social, pero no tienen un impacto considerable en las condiciones de vida de la población. Así se explica que el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) marcara un precedente en materia de descentralización parcial y participación ciudadana en el ámbito de la política social. Su diseño fue obra del gobierno federal, aunque permitió la participación de los gobiernos estatales y municipales en la instrumentación de las acciones.

Sin embargo, provocó que los municipios se mantuvieran pasivos respecto a las acciones en beneficio de la población más vulnerable, en espera de los apoyos provenientes de la federación. En esa tesitura, se explica cómo el Progres-Oportunidades contempla una baja participación de los estados y municipios, pues el gobierno federal controla su diseño, planeación, ejecución y evaluación. Para los autores, la no descentralización de las políticas sociales del gobierno federal indica el deseo de ser ellos quienes se beneficien de los buenos resultados de los programas, los cuales capitalizan en los años de elecciones.

De las líneas anteriores se advierte la importancia de este libro, que plantea una idea a considerar en el ámbito de los

grupos vulnerables: cuanto más se identifiquen las necesidades y expectativas de aquéllos, a través de estudios individualizados, más podrán plantearse soluciones eficaces y transparentes a las innumerables temáticas y problemáticas que las originan. Es claro que la democracia contemporánea pasa inexorablemente por el conocimiento de la gramática de la autonomía de los grupos vulnerables (Gauchet, 2007).

## **Bibliografía**

- Arzate, Jorge, Gabriela Fuentes y Corina Retel (2007). “Desigualdad y vulnerabilidad en el colectivo de adultos mayores en México y el Estado de México: una revisión multidisciplinaria”. En *Quivera*, vol. 9, núm. 2, pp. 231-262.
- Bankston III, Carl L. (2010). “Social justice. Cultural origins of a perspective and a theory”. En *Independent Review*, vol. 15, pp. 165 y ss.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio (2008). “La Europa social ante la crisis del estado de bienestar”. En Nikitas Aliprantis y Alain Supiot (eds.) *Actualidad de la justicia social. Liber amicorum en homenaje a Antonio Marzal*. Barcelona: Bosch Editor.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel: Barcelona.
- Gauchet, Marcel (2007). *L'avènement de la démocratie. T. 1. La révolution moderne*. París: Gallimard.
- Ishiwata, Eric y Daum Courtenay (2010). “From the myth of formal equality to the politics of social justice: race and the legal attack on native entitlements”. En *Law and Society Review*, vol. 44, núms. 3-4, pp. 843-878.
- Parijs, Phillippe van, y Yaminck Vanderborght (2006). *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona: Paidós.
- Spatz, Diana (2012). “The end of welfare as I knew it: media depictions of welfare in an era of reform, 1997-2000”. En *Nation*, vol. 294, pp. 21-22.



**Primera parte**  
**Grupos vulnerables**



# Representaciones sociales femeninas de la vivienda. Desafíos para la política habitacional en Nuevo León

*Antonieta Urquieta Álvarez  
Claudia Campillo Toledano*

**L**a vivienda es el espacio donde la familia busca estabilidad, seguridad, consolidación patrimonial, sentido de pertenencia y un entorno para su crecimiento (Connavi, 2008). Es un indicador básico del desarrollo, según lo estipulado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo cual se refrenda en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1988).

La vivienda ha sido objeto de la política pública mexicana desde los albores del siglo XX, cuando en la Constitución se consagró el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, al tiempo que se ordenaron establecer los mecanismos y apoyos necesarios.

Aunque un marco legal e institucional para proveer este derecho es importante, no es garantía de que se incluyan aspectos que van más allá de la oferta material de habitaciones. La vivienda es un sistema aún más complejo que el terreno, la infraestructura y el equipamiento, ya que está condicionado por la localización y el contexto social, económico, tecnológico y físico en que se construye (Haramoto, 1987). La vivienda no sólo es un objeto tecnológico, sino también un producto cultural signi-

ficante en tanto no se define únicamente por su función, sino por las relaciones alrededor de ella y las conductas que de allí derivan (Baudrillard, 1969).

La dimensión simbólica de la vivienda cobra especial significado cuando se contextualiza en grandes centros urbanos como los que hay en América Latina, no solo con un déficit permanente de oferta de espacios habitacionales, sino por ser escenario de luchas y movimientos sociales relacionados con la provisión de vivienda digna para familias de escasos recursos (como es el caso de México en el siglo XX; véase Massolo, 1994). Las principales ciudades mexicanas, además de experimentar crecimientos acelerados durante la industrialización de la década de los cincuenta, continuaron su tendencia de demanda de vivienda en la segunda mitad de ese siglo.

Monterrey, capital del estado de Nuevo León, es la tercera zona metropolitana más poblada del país (Garza, Filion y Sands, 2003). Desde la década de los setenta, de acuerdo con diversos estudios, en este lugar se registra una constante lucha de las mujeres por encontrar soluciones a las necesidades habitacionales de sus familias, la cual se mantiene hasta hoy (Rangel, 1994). Monterrey tiene una población de 1 133 814 habitantes, de los que 50.62% son mujeres y 74.24% tiene 18 años o más de edad. El municipio tiene 276 603 hogares de un tamaño promedio de cuatro integrantes, 22.06% de los cuales tiene jefatura femenina. El porcentaje de cobertura de servicios básicos en Monterrey es alto: 94.19% de las viviendas cuenta con agua entubada, 95.78% tiene drenaje conectado a la red pública y 98.22% dispone de electricidad (Inegi, 2005). Las viviendas con piso digno son 97.23% (Egap, 2006).

Los datos anteriores indican que las condiciones de saneamiento básico tienen calidad aceptable, por lo que los cuestionamientos acerca de la habitabilidad deben dirigirse hacia otros ámbitos, como el tamaño o diseño. Sin embargo, aun cuando se exploren los aspectos de calidad de la vivienda, existe una di-

mención simbólica que sobrepasa el análisis material y remite a las formas en que esos espacios son representados socialmente; aspecto que se aborda teórica y empíricamente a lo largo de este capítulo.

La presente investigación se diseñó bajo los supuestos de la teoría fundamentada, y utilizó como estrategia de recolección de información un esquema plurimetodológico que incluía entrevistas en profundidad, elaboración de dibujos y un ejercicio de jerarquización conceptual denominado *elección por bloques sucesivos*. Todas las evidencias fueron analizadas desde la teoría de las representaciones sociales en sus vertientes interpretativa y estructural (Rodríguez y García, 2007).

### **Descripción metodológica de la experiencia**

En la teoría fundamentada, los investigadores escriben mediante el uso de datos que dan cuenta de su teoría (Strauss y Corbin, 2008); por tanto, en este enfoque se enfatiza el descubrimiento y desarrollo de teoría a partir del dato inductivo, más que de un razonamiento deductivo apoyado en un marco teórico (De la Cuesta, 2006).

La producción discursiva de las mujeres en relación con el objeto de estudio de la vivienda se estimuló por medio de entrevistas semiestructuradas con enfoque biográfico, así como por la elaboración de un dibujo. La primera técnica se aplicó a las representaciones discursivas, mientras que el croquis se enfocó a las ideas espaciales (Jodelet, citada en Abric 2001).

La población del estudio estuvo constituida por mujeres adultas con hijos con residencia en el municipio de Monterrey. En la fase de las entrevistas se realizó un muestreo teórico de máxima variación (Martínez, 2004), según jefatura de hogar,

grado de marginación y posición en el ciclo vital.<sup>2</sup> El tamaño de la muestra se estimó por criterio de saturación teórica, el cual es definido por Anselmo Strauss y Juliet Corbin (2008) como aquel punto en que dejan de emerger nuevos datos, propiedades, categorías o relaciones; una vez que no ofrecen diferencias ni distinciones conceptuales importantes, las categorías se han saturado.

Respecto al plan de análisis, se siguió a Bernie Glaser (2004), quien señala que el análisis en la teoría fundamentada es sistemático y comienza desde que se obtiene información, con la identificación de categorías y el establecimiento de relaciones o conexiones entre ellas; opera a través de la codificación abierta (identificación de categorías, propiedades y dimensiones) y la codificación axial (examen de condiciones, estrategias y consecuencias).

Una vez realizada la codificación y el análisis de las entrevistas, emergieron 32 conceptos asociados con la vivienda que se entregaron a las mujeres por medio de tarjetas, con las cuales realizaron lo que Christian Guimelli (2001) llama el procedimiento de “elecciones sucesivas por bloques”, cuya finalidad es reconocer la relación de similitud o distancia que las informantes atribuyen a los reactivos en función del objeto de representación. Para ello, se utilizó una escala 4 a -4 para la vivienda (4 representa la mayor similitud y -4 la máxima distancia); así, se registraron sus apreciaciones acerca de la centralidad de los reactivos, lo que permitió realizar el posterior análisis de similitud y elaboración de grafos.

El análisis de similitud es una técnica propuesta por Abric y Vacherot (1984), con aportes de autores como Alain Degenne y

---

2 Esta tipificación de las entrevistadas explica el uso de códigos de identificación en los fragmentos (jefatura/edad/grado de marginación urbana), donde JH=jefa de hogar; NJH=no jefa de hogar; ADM=adulta mayor; AD=adulta; JOV=joven; AIMU=alto índice de marginación urbano; MIMU=mediano índice de marginación urbano, y BIMU=bajo índice de marginación urbano.

Pierre Verges (1984) y Christian Guimelli (2001), que consiste en revisar la estructura de la representación social (RS) mediante el cálculo de coeficientes estadísticos que revelan el modo en que los componentes del sistema representacional se articulan alrededor de uno o varios núcleos. Esta organización de los elementos encuentra su expresión gráfica en el denominado “árbol máximo”, que permite distinguir los elementos centrales y periféricos dentro del sistema representacional.

### **Referentes conceptuales de la experiencia: la vivienda como objeto significativo**

Tanto el espacio urbano como el habitacional son producto de la práctica cotidiana, y se construyen no sólo material sino simbólicamente, lo que da sentido e identidad a quienes lo habitan (Esquivel, 2004). El significado que las mujeres le otorgan se relaciona directamente con sus experiencias de habitar desde su condición de organizadoras fundamentales de la vida doméstica en articulación con la esfera pública (Esquivel, 2004). En este sentido, comprender la ciudad implica mirar el espacio más allá de sus dimensiones físicas y aproximarse a las experiencias de quienes viven en él; por tanto, la ciudad será escenario de heterogeneidades por descubrir. De acuerdo con Marta Rizo (2006), la indefinición o ambigüedad de la ciudad hace vanos los afanes de la explicación totalizante, e invita a su comprensión como un sistema complejo representado simbólicamente y creador de sentido; no sólo depende de las imágenes que construyen los habitantes acerca de ella, sino que el propio entorno constructivo dota de sentido la vida de quienes lo conforman.

La vivienda es el espacio donde el individuo aprende una forma de concebir y dar significado al mundo. Esa unidad física comienza a simbolizar un espacio construido, vivido, creado, amado y metaforizado (Estirado Gorría en Massolo, 2004). Di-

cha concepción amplifica su potencial como objeto de análisis hermenéutico, punto de partida para la indagación de cómo los habitantes representan y asignan símbolos a ese lugar productor de significados y experiencias.

Desde esta forma de comprensión de la ciudad, y su principal producto cultural significativa, la vivienda (Baudrillard, 1969), hay un campo propicio para la indagación de las RS, definidas desde la perspectiva del universo simbólico de uno de sus grupos más significativos: las mujeres. Por ello, se implementó un proceso indagatorio inductivo para conocer las representaciones sociales que las mujeres de Monterrey tienen de sus viviendas, y así profundizar en las formas de apropiación simbólica femenina al respecto. Lo anterior con el propósito de develar las representaciones femeninas como discurso válido y necesario para el diseño, la gestión y evaluación de la política social en materia urbano-habitacional. Los contenidos que a continuación se presentan corresponden a los resultados de ese proceso investigativo, y se constituyen, a la vez que en evidencias, en invitaciones para profundizar en los diversos modos de apropiación significativa del espacio.

### **La representación social de la vivienda desde la perspectiva de las mujeres del municipio de Monterrey**

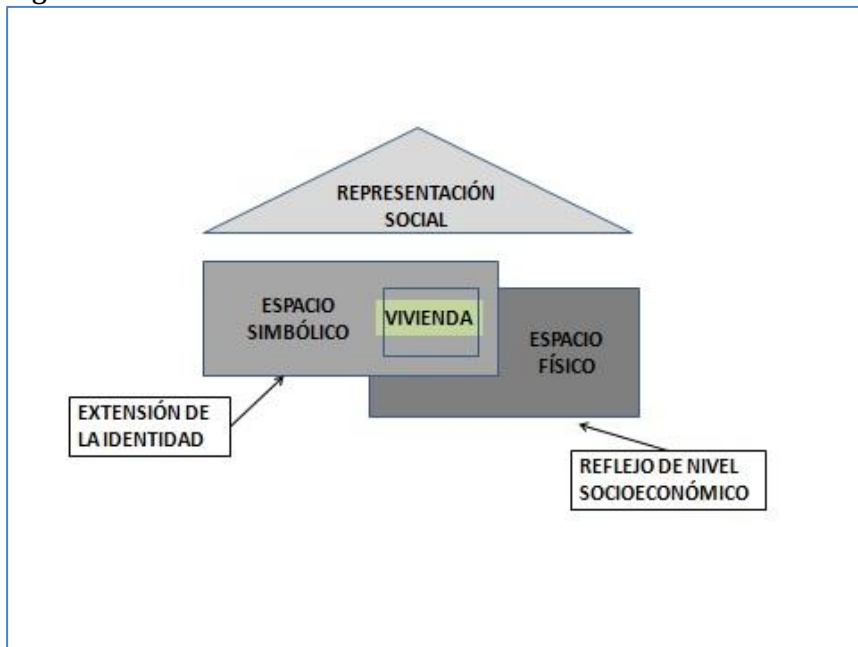
El estudio de la perspectiva de las mujeres sobre aspectos relacionados con la vida cotidiana permitió identificar que las RS de la vivienda, desde el punto de vista de las mujeres de Monterrey, tiene una doble dimensionalidad. Como espacio simbólico, es una extensión de su propia identidad de género, reflejo de sus proyectos vitales y familiares y escenario privilegiado de sociabilidad. Así, la casa representa la encarnación de valores, como el amor, los afectos, la tranquilidad y la convivencia.

Yo pienso que en una casa lo que importa es la familia, no si

tiene cada quien su cuarto o tiene cada quien su tele o si tienes sala o no... no sé, yo pienso que por más comodidad que tengas en una casa lo importante es la familia, si no ¿para qué quieres casa si no tienes familia? (NJH/AD/AIMU).

Desde su segunda dimensión como espacio físico, es deseable que el inmueble tenga características estéticas, de diseño y funcionalidad que lo hagan cómodo y habitable. Sin embargo, estos requerimientos están asociados con la capacidad económica, mientras que la dimensión simbólica, por el contrario, representa una extensión de la propia identidad (figura 1).

**Figura 1. La bidimensionalidad de la vivienda**



Fuente: elaboración propia con base en análisis procesual.

No obstante las constataciones de las dos dimensiones, es necesario indagar con mayor profundidad para comprender con precisión los elementos discursivos más significativos de las mujeres respecto a la vivienda.

### *Vivienda como espacio simbólico*

La historia de la vivienda es, de algún modo, la historia familiar. Los cambios *de* y *en* la casa se cruzan con hitos como el matrimonio, la llegada de los hijos, el divorcio o la viudez. No puede relatarse la trayectoria habitacional sin referenciarla con la familia.

Yo viví con mis padres hasta que tuve 14 años. Luego, ellos se divorciaron y con mi mamá y hermanas nos fuimos a Hacienda Los Morales a un departamento. En ese departamento mis hermanas se empiezan a casar, mi madre inició otra relación de pareja [...] Yo estaba terminando la universidad, me casé, me quedé en ese departamento y ahí nació mi hija (JH/JOV/BIMU).

Así, vinculadas vivienda y familia, la segunda se convierte en elemento constitutivo de la primera. La casa es, por definición, el espacio donde se desarrolla la familia en sus diversas manifestaciones, ya sea nuclear, extensa, mono o biparental.

La casa, pues me imagino que es cuatro paredes, techo, eso... Pero lo que yo digo que hace la casa es la familia, porque si no hubiera familia... pos no sé qué sea (NJH/AD/AIMU).

La vivienda se vuelve espejo de sus habitantes, y en ella se plasman sus gustos, creencias y rutinas cotidianas. El acto de apropiación femenino se traduce en gestos culturalmente signi-

ficantes, como decorar o amoblar, ya que los actos de transformación estructural, como hacer ampliaciones, son más bien realizados por hombres.

Soy sencilla, y de hecho yo a mi mamá la ayudaba cuando había que pintar algo, la sala y reacomodar y remodelar o... “vamos a cambiar los sillones o algo”. Yo era la que metía mi cuchara, yo era la que pintaba. Yo pintaba y... le ponemos una maderita, que un filito así en contraste con el color, y abajo un tono y arriba otro. Yo era “a mi tráiganme las botas y yo pinto”. Como yo metía mucho en esa casa, mi estilo, mi sello, ahora lo hago en mi casa también; por eso ahora lo siento muy familiar (NJH/AD/BIMU).

Llegué a rentar y entonces básicamente nomás le puse mis colores, el naranja por todos lados, y la habitación de mi hija de rosa y con blanco, y ya (JH/JOV/BIMU).

Aunque la vivienda como objeto simbólico está asociada con las cargas emotivas y relacionales de las mujeres con sus más cercanos afectos, no puede disociarse de su dimensión material, que se conforma como el marco contextual donde las interrelaciones intersubjetivas tienen lugar.

### ***Vivienda como espacio físico***

Desde la perspectiva de las mujeres, la casa debe brindar protección y confort. Debe tener atributos de diseño, así como condiciones sanitarias básicas (drenaje, agua potable y electricidad), iluminación, ventilación, funcionalidad de los espacios, aislamiento ambiental y privacidad. Desde el punto de vista estético y de comodidad, ellas aspiran a tener viviendas con

equipamiento suficiente y apropiado a las necesidades de sus habitantes, así como terminaciones en piso, muros y techo.

Si no viviera aquí, me imagino una casa enorme y bonita, con un patio enorme y con un perro enorme. Me la imagino grande, bonita, arreglada de todo a todo, con un cuarto muy bonito para la niña, una recámara grande para mí, una sala, o sea igual un cuarto de juegos para la niña. Pues todo prácticamente... vitropiso, lámparas... todo (JH/JOV/MIMU).

Dice mi esposo: “¿por qué quieres que construya más si antes te aguantabas en un cuartito de tabla?” Y yo le digo que ya pasó el tiempo, ya creció la familia y ya no cabemos. No vamos a dormir todos en una sola cama, y ya no cabemos como quiera (NJH/AD/MIMU).

Es recurrente la mención que hacen al tamaño de las viviendas. Las mujeres aspiran a casas unifamiliares, con extensión de tierra a modo de patio, donde los niños jueguen tranquilos, se pueda tender la ropa, criar animales (de corral o mascotas) y cuidar plantas o árboles. Con frecuencia, aluden con nostalgia al hogar paterno donde eran posibles las mencionadas prácticas, en contextos de viviendas más grandes y terrenos amplios.

Mamá tenía una higuera muy grande, tenía matas ahí en la puerta... y así convivir con vecinos que teníamos... Los árboles que tenía mi mamá ahí, sus matas, los animalitos; digamos cuando ella crió, porque tenía gallinas, marranos y todo eso. Yo acá no tengo nada, en eso hay diferencia, ella tenía mucho de eso. Yo vivía muy a gusto con mi mamá, nomás éramos ella y yo y mis tres hermanos; ellos se iban a trabajar y me quedaba yo con mi mamá todo el día... sola, haciendo quehacer (JH/ADM/BIMU).

Todo es más chiquito aquí. No pueden criarse animales aquí, no se puede hacer nada digamos del campo, como tener sembradíos de maíz, tener las cosas frescas que a mí me encanta, pero pues... se vive (JH/ADM/AIMU).

Las dimensiones materiales de la vivienda están relacionadas con la capacidad económica para ampliar, reparar o equipar el inmueble.

No tengo dinero para arreglarla. Yo creo que después de 30 o 40 años sin recibir una manita de gato, ahora necesita una de león; pero no tengo dinero (JH/ADM/AIMU).

Sin embargo, sin minimizarlo, el listado de atributos materiales es secundario al aspecto simbólico, ya que la vivienda es valorada como espacio signifiante para sus ocupantes, no en función de sus condiciones de habitabilidad.

Ésta es mi casa, ésta es mi casa, y aunque no sirva es mi casa, y... pos mi casa es de diez porque es mi casa (NJH/AD/AIMU).

Como quiera, aunque batallábamos mucho al principio, y estaba ahí de madera, de lámina, de trapos, así era, pero pos estaba yo bien a gusto... Era mi casa; no, yo aquí me quedo (NJH/AD/MIMU).

Por su parte, las entrevistas en profundidad permitieron reconocer un conjunto de palabras que las informantes utilizan para construir su representación social. Se extrajo un listado de 32 reactivos respecto al constructo “vivienda”, que pueden ser clasificados según su carga semántica positiva, negativa o neutra (estos últimos los más frecuentes con 19 conceptos).

**Tabla 1. Reactivos asociados al constructo “vivienda” según carga valorativa**

Positivo		Neutro			Negativo
Afecto	Vivir bien	Casa	Costos	Cuidar hijos	Mucho trabajo Gastos
Amor	Protección	Piso	Comunidad	Sala comedor	
Comodidad	Convivencia	Techo	Limpiar	Recibir visitas	
Tranquilidad	Espacio propio	Patio	Materiales	Responsabilidad	
Seguridad		Hogar	Planchar	Obligaciones	
Patrimonio		Cocina	Luz y agua		
Familia		Lugar	Habitación		

Fuente: elaboración propia

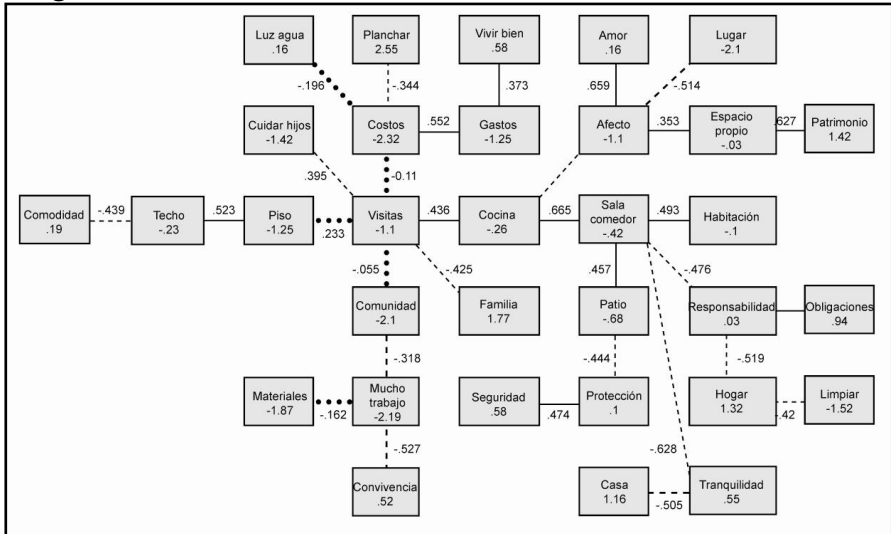
A partir de este conjunto de conceptos definidos por las informantes, hicieron un ejercicio de *elección por bloques sucesivos* (Abric, 2001), mediante el cual jerarquizaron las palabras, según les parecían centrales o periféricas en la representación social de la vivienda (gráfica 1).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El árbol máximo es la representación gráfica del conjunto de similitudes (Degenne y Verges, 1984). Se obtiene mediante el análisis ternario previo que suprime las aristas más débiles para dejar sólo aquellas que permiten mantener la conectividad sin llegar a completar un ciclo. Concepto tomado de la teoría del núcleo central de las representaciones sociales (Abric, 2001).

# Gráfica 1. Árbol máximo para la representación general de vivienda

GS (grado de sustentación)=42.23%



Fuente: elaboración propia con base en análisis de similitud.

En esta gráfica es posible observar que el componente “Recibir visitas” y “Sala comedor” son elementos centrales del esquema representacional, con lo que se refuerza la idea de que la dimensión simbólica asociada a la sociabilidad es un elemento esencial de la vivienda para las mujeres, más allá de sus condiciones de habitabilidad. La casa es, desde la perspectiva femenina urbana, un espacio de encuentro con la familia y personas significativas.

Es un espacio para que vengan a visitarme, a platicar, porque no vamos a estar en la calle, se necesita una casa [...] Porque aquí ya nos sentamos, conversamos, les ofrezco un visito de agua, y en la calle, yo pienso que en la calle se ve muy mal estar

paradas platicando, para eso se usa la casa. Es aquí donde me junto con mi familia (NJH/AD/MIMU).

El esquema presentado en la gráfica 1 es sustentado por 42.23% de la muestra, lo que indica algunos niveles de desacuerdo en la forma de organizar los conceptos; por lo anterior, se calcularon los coeficientes diferenciales con el propósito de elevar este valor a través de la homogeneización de las informantes según criterio de jefatura de hogar, índice de marginación, edad, inserción laboral, situación habitacional y nivel de escolaridad. Los resultados se observan en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Grados de sustentación para el grafo general y grafos diferenciales de la RS de vivienda**

<b>Grafo valuado</b>	<b>Componentes</b>	<b>Grado de sustentación (%)</b>
Conjunto	31 casos	42.23
Subconjunto por jefatura de hogar	Jefa de hogar (diez casos)	63.25
	No jefa de hogar (21 casos)	50.43
	Media del subconjunto	56.84
Subconjunto según índice de marginación urbana (IMU)	Alto y mediano IMU (11 casos)	56.87
	Bajo IMU (20 casos)	52.97
	Media del subconjunto	54.92
Subconjunto según etapa del ciclo vital	Joven (seis casos)	78.23
	Adulta (15 casos)	53.54
	Adulta mayor (diez casos)	61.35
	Media del subconjunto	64.37
Subconjunto por	Trabaja (13 casos)	57.18

inserción laboral	No trabaja (18 casos)	52.27
	Media del subconjunto	54.72
Situación habitacional	Propietaria (22 casos)	45.93
	No propietaria (nueve casos)	65.25
	Media del subconjunto	55.59
Subconjunto por nivel de escolaridad (número de años de estudio aprobados)	Seis o menos (11 casos)	60.65
	Siete a 11 (diez casos)	60.19
	12 o más (diez casos)	64.13
	Media del subconjunto	61.65

Fuente: elaboración propia con base en análisis de similitud.

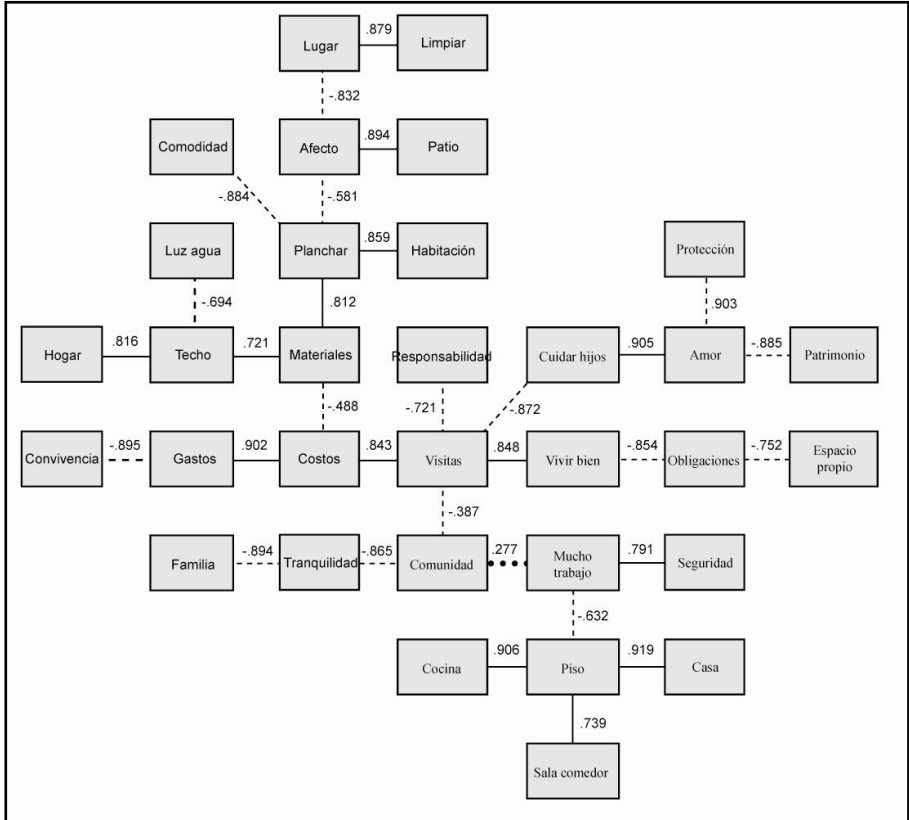
El análisis comparado de los grados de sustentación permite reconocer que la posición en el ciclo vital es el elemento que mejor discrimina la posición de las informantes respecto a la jerarquización de los componentes en el esquema representacional (GS promedio=64.37%). De este modo, las mujeres jóvenes logran alto nivel de acuerdo interno respecto a los esquemas, así como también las adultas y adultas mayores. En virtud de ello, a continuación se analizan los esquemas representacionales respectivos.

### **Las representaciones sociales de las mujeres según grupos de edad**

Una vez que se constató la significancia de la dimensión etaria en los modos de representar simbólicamente la vivienda, deben indagarse las singularidades de sus esquemas representacionales. Primero se aborda el segmento de las mujeres más jóvenes del estudio (18 a 35 años de edad).

## Gráfica 2. Esquema representacional de la vivienda en mujeres jóvenes (18 a 35 años de edad)

GS: 78.23%



Fuente: elaboración propia con base en el análisis de similitud.

El esquema representacional de las mujeres jóvenes coincide con el general respecto a la importancia del concepto “Recibir visitas”, lo que confirma a la vivienda como espacio de encuentro y sociabilidad. Sin embargo, el componente “Materiales” es

menos marginal y está vinculado con la importancia de contar con techo y servicios básicos, como luz y agua. Lo anterior podría relacionarse con que las mujeres jóvenes apenas comienzan sus experiencias habitacionales y familiares; tienen hijos pequeños a quienes quieren procurar protección ambiental y condiciones básicas de higiene. Esto también pudiera explicar que este sistema representacional alcanza el grado de acuerdo más alto de todos los subgrupos diferenciales ( $GS=78.23\%$ ). En el siguiente dibujo, la informante, mujer joven, expresa las características que le gustaría tuviera su vivienda, una vez que se independicen de la familia de su esposo.



“Así quiero mi casa, de dos plantas, con una terracita para cuando vaya mi familia y les sirva comidita. Acá tiene sus escaloncitos por fuera, para que no pasen por mi cuarto que está abajo. Cuando ya esté viejita, rento arriba y ya vivo yo abajo. Acá está el cuartito de la tienda, y aquí que hayan árboles y plantitas aquí en el patio. Salió bien chida mi casa y aún no decido de qué color la quiero pintar, pero ya tiene estuco, está afinada. Ya le puse una llave para el agua” (NJH/JOV/AIMU).

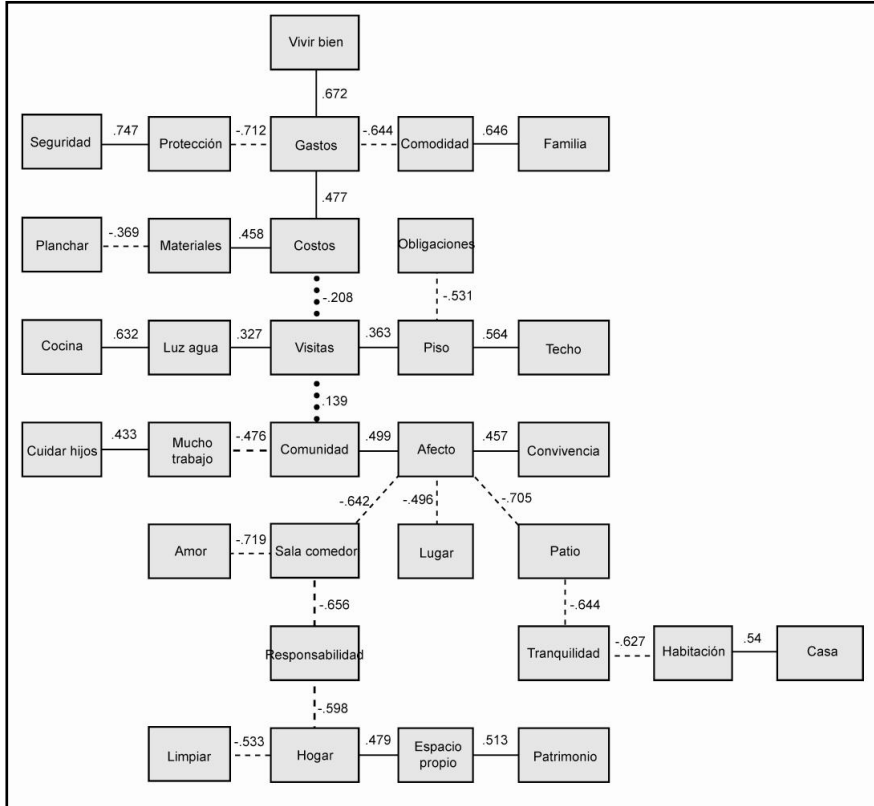
*Es mi casa en un futuro... para cuando mi suegra me corra (NJH/JOV/AIMU)*

Dibujo 1. Vivienda ideal. Fuente: NJH/JOV/AIMU.

El esquema representacional de las mujeres jóvenes conjuga la dimensión espacial y simbólica de la vivienda, y matiza ambos aspectos en una RS que difiere de manera significativa de las adultas, según se observa en la siguiente gráfica.

### Gráfica 3. Árbol máximo de vivienda para subgrupo de mujeres adultas (36 a 59 años de edad)

GS=53.54%



Fuente: elaboración propia con base en el análisis de similitud.

El esquema estructural de las mujeres adultas difiere tanto del general como de las jóvenes, ya que el componente “Recibir visitas” pierde centralidad y su lugar lo ocupa el “Afecto”. La casa es un lugar de amor, convivencia, encuentro con otros (“La comunidad”), la cual requiere espacios de sociabilidad concreta, como el patio y la sala comedor.

En el patio es donde más tiempo estoy, y el niño jugando ahí en el patio conmigo. Él se pone a jugar, yo me pongo a hacer las manualidades o la joyería que tengo que hacer... Lavar, porque también está ahí lo de lavar y recoger el patio para que esté limpio. Dice mi otra hija que para qué barro si se va a volver a ensuciar, y pos yo le digo... para eso... para que el niño juegue limpio o juegue donde está limpio (NJH/AD/AIMU).

El grado de sustentación (GS) en este esquema es menor que en el de las mujeres jóvenes, lo que sugiere que los niveles de acuerdo respecto a la centralidad o marginalidad de los componentes de la RS disminuyen en tanto las trayectorias habitacionales y familiares no sólo se diversifican, sino que alcanzan mayores niveles de afianzamiento. Para las adultas, la vivienda ya no es un proyecto en construcción, sino un espacio en consolidación. Así se aprecia en los siguientes fragmentos de discurso de una mujer adulta y una joven, respectivamente.

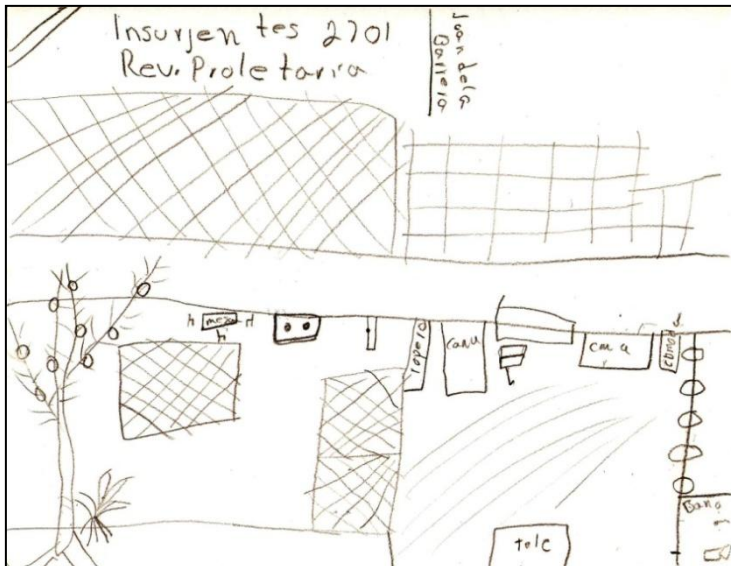
En unos años más me gustaría que esté más grande... de dos pisos; pero si se puede... si no, ya me la imagino quedarse así, digo, si ya no hubiera, yo estaría así como quiera en esta casa, como quiera ya progresé mucho, o sea que ya estoy a gusto aquí (NJH/AD/MIMU).

En diez años, quién sabe a lo mejor ni vivo aquí. Si no viviera aquí, me imagino una casa enorme y bonita (JH/JOV/MIMU).

Este discurso se reafirma con los dibujos. Mientras las jóvenes bosquejan la que será su vivienda a futuro (dibujo 2), las adultas dibujan con detalles las casas que ocupan actualmente (dibujo 3).



Dibujo 2. Así me imagino mi casa. Fuente: JH/JOV/MIMU.

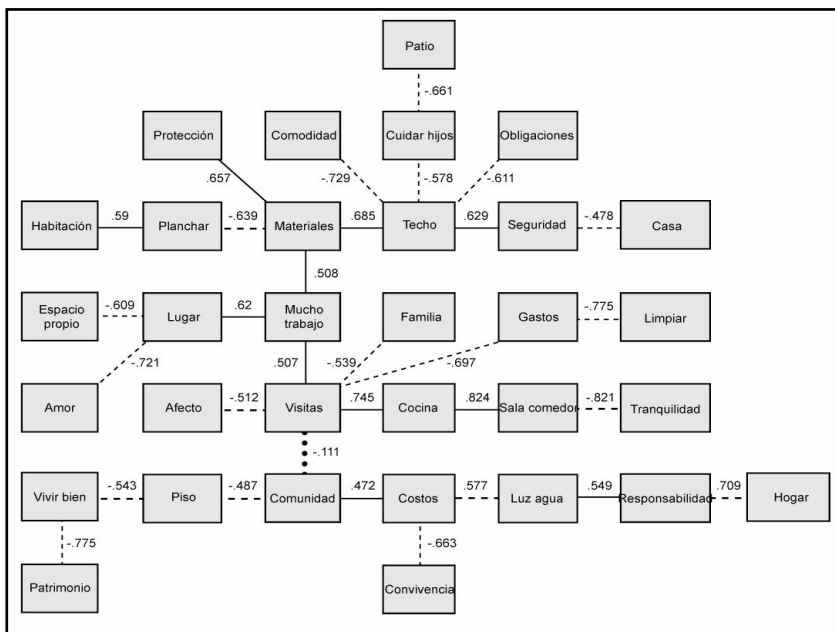


Dibujo 3. Así es mi casa. Fuente: NJH/AD/AIMU.

Después de analizar los esquemas representacionales de las mujeres jóvenes y las adultas, es necesario revisar cómo las adultas mayores organizan los conceptos en un patrón estructural singular.

**Gráfica 4. Árbol máximo de vivienda para el subgrafo de mujeres adultas mayores (60 años o más de edad)**

GS= 61.35%



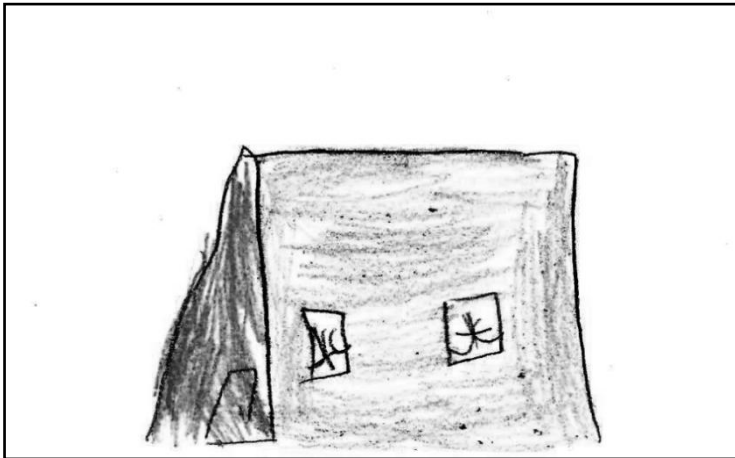
Fuente: elaboración propia con base en el análisis de similitud.

Al igual que en el esquema general, las mujeres mayores vuelven a poner en el centro de las RS el concepto “Recibir visitas”, el cual complementan con el de “Techo”, lo que alude a la función de seguridad y comodidad de sus habitantes. Ambos elementos concuerdan con la etapa de vida de este grupo, donde

la búsqueda de tranquilidad y el deseo de proteger a sus hijos y nietos son preocupaciones relevantes.

Esta casa lo que tiene de bueno es que me protege de los embates de afuera, aunque eso me cuesta porque hay que pagar luz y agua... me cuesta (JH/ADM/AIMU).

Lo singular en este esquema representacional radica en la importancia de lo material, como una concreción de la función de protección ambiental. Esto se observa con claridad en la siguiente imagen, en donde la vivienda es dibujada como un techo que lo cubre todo. No hay alusiones a otros requerimientos funcionales o estéticos, a diferencia de los dibujos elaborados por mujeres jóvenes y adultas.

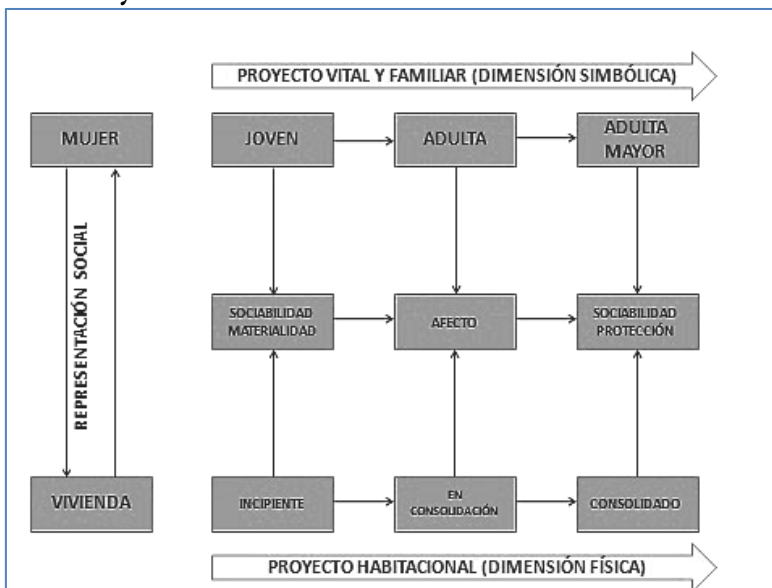


Dibujo 4. Vivienda como espacio de protección ambiental. Fuente: JH/ADM/BIMU.

Después de exponer las diversas aristas de las RS femeninas de la vivienda, los resultados sugieren un esquema representacio-

nal compacto, donde la identidad de género pareciera estar dotando de sentido al constructo. Para las mujeres de Monterrey, la casa es un espacio simbólico de afectos ligados a la familia, los amigos y vecinos, y, en la medida en que esas relaciones se modifican, transforman su modo de habitar. Por ello, la edad de las mujeres es la que mejor discrimina sus representaciones, en tanto las ubica en distintos puntos de un continuo que va de la incipiente formulación de un proyecto vital y familiar a un plan de vida que progresivamente se consolida y proyecta trascender. Así, la construcción de los proyectos vitales se conduce por un camino paralelo e imbricado con el proyecto habitacional, según se esquematiza a continuación:

**Gráfica 5. Representaciones sociales de la vivienda y proyectos vitales y habitacionales**



Fuente: elaboración propia con base en el análisis de similitud.

En conclusión, la propia biografía no puede ser relatada sin la referencia obligatoria a la historia habitacional, por lo que las RS resultantes reflejan la indisoluble relación entre la construcción de la identidad femenina y la producción de su escenario físico y simbólico. De este modo, la mujer construye su vida personal y familiar al mismo tiempo que comienza, desarrolla y consolida un proyecto habitacional, por lo que los cambios en una u otra trayectoria implican la resignificación de la otra, en una permanente dialéctica simbólica y material.

### **Los desafíos para la política habitacional**

En Monterrey, los modos femeninos de habitar son diversos: unas mujeres trabajan fuera de casa, otras lo hacen en ella; cuando unas inician sus proyectos familiares y tienen hijos pequeños, otras se encuentran en una etapa de madurez caracterizada por la partida de los hijos y la viudez; mientras algunas son analfabetas, otras alcanzan altos grados de especialización educativa. Estas características singularizan formas diferentes de habitar el espacio urbano, en tanto los circuitos y trayectorias de apropiación de la ciudad y la vivienda se dibujan de formas y tiempos distintos.

La aproximación al estudio de las representaciones femeninas sobre el espacio urbano reconoce esas formas de apropiación diversas, y se plantea como foco de observación la vivienda, como atmósfera principal del mundo privado. Así, se logró establecer que esta es significada como un espacio de dimensionalidad simbólica y física. La primera se refiere a la unidad habitacional como cobijo de la familia y lugar privilegiado para la sociabilidad, mientras que la segunda, a un lugar que procure condiciones de habitabilidad suficientes para otorgar a sus habitantes protección y confort.

La dimensionalidad simbólica de la vivienda se presentó como una extensión de la condición identitaria de la mujer regiomontana; la casa es reflejo de quien habita en ella, el espacio donde se plasman sus rutinas, gustos, costumbres y cosmovisión. El discurso sobre la vivienda se teje alrededor de la idea de la familia, lo que es consistente con los estudios que posicionan este concepto como un valor central de la cultura mexicana (Díaz, 1970; Belausteguigoitia, 2007). La vivienda es evaluada desde su valor simbólico, más que desde sus objetivas condiciones de calidad, lo que se traduce en “yo le pongo un diez, porque es mi casa” (JH/ADM/MIMU).

La dimensión física es resultado de la descripción de las condiciones materiales que consideran debe tener una vivienda ideal. Señalan como requisitos la disponibilidad de habitaciones privadas y suficientes para todos los integrantes de la familia, contar con muros recubiertos con pintura, pisos de cerámica, cortinas, y un patio para que sus hijos jueguen, así como para la cría de animales de corral o la siembra de vegetales y hortalizas. Sin embargo, las mujeres reconocen que la probabilidad de tener una vivienda así está sujeta a la capacidad económica de sus habitantes, por lo que la dimensión simbólica vuelve a levantarse como más significativa, ya que se quiere la casa que se tiene.

Si la casa es la extensión de su identidad femenina, la forma de representarla varía en la medida que su vida y proyecto habitacional se van desarrollando. Las jóvenes resaltan los aspectos materiales debido a que están en un proceso inicial de construcción, ocupación o habilitación de sus viviendas familiares. En contraste, las mujeres adultas, quienes cuentan con un proyecto habitacional más consolidado, erigen los afectos como núcleo de sus RS. Finalmente, las adultas mayores, con casas ya consolidadas, revaloran la función básica de la vivienda, como es la protección ambiental para sí misma, y proyectan la herencia para sus hijos. Así descrita esta indisoluble relación entre la

historia personal, familiar y habitacional, el relato biográfico recoge las tres trayectorias en simultaneidad y devela cómo la mujer construye su identidad al mismo tiempo que construye su vivienda.

Los resultados del presente estudio son consistentes al ubicar a la ciudad y la vivienda como referentes básicos para la comprensión y el abordaje del bienestar social, más allá de sus aspectos tradicionales, al incluir la perspectiva de las mujeres como actores centrales (Torrabadella, Tejero y Lemkow, 2007). La primera consecuencia para la política pública, resultado de esta visión femenina del espacio urbano, es la consideración del referente territorial como categoría analítica obligatoria en el diseño y, sobre todo, la implementación de planes, programas y proyectos orientados al bienestar social. Se trata de regresar a los habitantes la posibilidad de construir el proyecto de ciudad que quieren, de recuperar las visiones de futuro de los ciudadanos que, lejos de querer vivir en las redes de la desconfianza y el temor, añoran el tiempo en que conocían el nombre de sus vecinos y podían construir relaciones de amistad, apoyo y reciprocidad, es decir, lo que se designa como *capital social*. La recuperación del espacio público es posible no sólo en términos materiales, sino, sobre todo, de apropiación simbólica.

Las políticas habitacionales de Nuevo León tienen como referente el Plan Nacional de Vivienda 2007-2012,<sup>4</sup> orientado a la construcción de una habitabilidad sustentable, lo que se ha traducido en acciones de financiamiento para adquisición de viviendas, ordenamiento territorial y mejoramiento de la gestión pública. Sin embargo, estas positivas señales federales muestran debilidades en el ámbito estatal. En primer lugar, la

---

4 A la fecha de publicación de este artículo se ha dictado la Nueva Política Nacional Urbana y de Vivienda (Octubre de 2013), donde se ratifican como líneas estratégicas de trabajo generar una mejor coordinación interinstitucional; generar un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; reducir el rezago de vivienda, y procurar una vivienda digna para los mexicanos.

política urbano-habitacional ha mostrado un letargo para adoptar acciones como las propuestas por el Fondo Nacional de la Vivienda, que a través de su programa Vive Infonavit delinea programas que se orientan al diseño de viviendas para personas con discapacidad y gestión comunitaria del espacio público, señalados como prioritarios por las mujeres de este estudio. La segunda debilidad es que no se fomenta ni reconoce la acción comunitaria como estrategia de apropiación colectiva del espacio público ni como herramienta para la provisión de viviendas. La política habitacional regiomontana no contempla ni reconoce legalmente figuras como la postulación colectiva, las cooperativas o los comités de mejoramiento barrial. Estos mecanismos, que potencian el capital social de los grupos y comunidades, son una alternativa a considerar a la luz de lo señalado por las principales gestoras del equipamiento público y mejoramiento habitacional: las mujeres. La política social y la urbana pueden resignificarse a la luz del paradigma de la construcción colectiva del espacio, más que a la añeja concepción de su fragmentación individualizante.

La vivienda, como espacio físico y simbólico, es un doble desafío para la política habitacional. Interpela su capacidad para considerar la dimensión cultural en la producción de viviendas de interés social. La producción de unidades habitacionales uniformes y estáticas no se contradice con la expectativa femenina de acceder a viviendas singularizadas y flexibles a su transformación en función de las cambiantes necesidades en la trayectoria vital y familiar. Asimismo, las RS femeninas interpretan que la calidad, más que un elemento básico exigible, es una aspiración condicionada por la capacidad económica de cada familia.

La política pública debe plantearse el aseguramiento de la habitabilidad de la vivienda de interés social en los distintos momentos del proceso de producción habitacional: planificación, diseño, producción, transferencia, alojamiento y uso (Haramoto, 1987).

En la etapa de planeación debe considerarse con especial atención el emplazamiento, para responder a la expectativa reiteradamente señalada por las mujeres de viviendas conectadas al circuito de transportes, servicios y equipamiento urbano en general: vivir en una ciudad que les garantice oportunidades para el ejercicio pleno de sus derechos sociales, contrario a una política urbana que extiende los nuevos fraccionamientos a terrenos periféricos, frágilmente vinculados con los centros de decisión política, económica y social.

La fase de diseño requiere la dimensión significativa del espacio para plasmar condiciones que aseguren la pertinencia cultural y social en las unidades habitacionales. Esta etapa está relacionada con la de producción, toda vez que los modelos de construcción masiva contradicen este deseo de diferenciación declarado por las mujeres. Los elementos de gestión participativa del hábitat pueden ser conceptos que sostengan una redefinición de los roles que, en materia habitacional, son responsabilidades del Estado, de los privados y de los propios ciudadanos para avanzar en este proceso de construir no sólo viviendas, sino barrios y ciudades.

La etapa de transferencia interpela el financiamiento y los esquemas de propiedad. Ambos temas superan los alcances de este estudio, ya que los discursos sobre el espacio urbano arrojaron escasos elementos interpretativos al respecto; sin embargo, el que las entrevistadas consideraran los conceptos de “Patrimonio” y “Espacio propio” como significativos, indica que la seguridad patrimonial es un valor al que conceden importancia en tanto protección de ellas y de sus familias; esto conduce a la revisión de los aspectos legales y operativos con que se abordan temas como la regularización del dominio del suelo y la vivienda.

La fase de transferencia y uso es en la que se refleja con mayor fuerza las características culturales, sociales y económicas de sus moradores, cuando las familias adecuan la obra física a su

modo de vivir, y las mujeres comienzan a entretener su propia trayectoria vital con la de su vivienda. Así, la política habitacional se enfrenta a un nuevo desafío: cómo apoyar a las familias en ese proceso de apropiación del hábitat, en el entendido de que ese acto de ocupación física es al mismo tiempo de construcción de ciudadanía. A la luz de este estudio, la respuesta podría venir de nuevo de la promoción de acciones colectivas y solidarias en pro del mejoramiento del hábitat, las cuales serían mecanismos eficaces de gestión en las distintas fases del ciclo vital y familiar, ya sea la conformación de familias jóvenes, o la etapa consolidada caracterizada por la partida de los hijos y la viudez.

El estudio de las representaciones sociales, como el aquí descrito, es una alternativa para el análisis de la política pública federal, estatal o municipal, y una oportunidad significativa para la discusión de temas de nivel macro como el proyecto país, hasta debates más específicos como la participación o la democracia. Lo importante es reconocer la diversidad de las comunicaciones ideológicas de la promoción del bienestar, y proveer a los analistas de política de las herramientas teóricas y metodológicas para reconocer estas distintas lecturas de la realidad social, y visibilizarlas en pro de la construcción de sociedades y ciudades democráticas, incluyentes, diversas y justas.

Las perspectivas de este estudio se enfocan en el conocimiento de los sistemas representacionales de la mujer urbana respecto a la vivienda, punto de partida para la discusión de los modos en que dichos esquemas orientan la presencia y sociabilidad femenina en la ciudad, al tiempo que invita a confrontar cómo son concebidas la gestión urbana y las políticas habitacionales. El diseño, la implementación y evaluación de la política social necesita estos insumos para asumir, de una vez, las demandas de equidad y justicia social asociadas al derecho de tener lugar en una ciudad democrática e incluyente.

## Bibliografía

- Abric, Jean-Claude (2001). *Prácticas sociales y representaciones sociales*. México: Ediciones Coyoacán.
- Abric, Jean-Claude y C. Vacherot (1984). “Metodología y estudio experimental de las representaciones sociales: tarea, compañero y comportamiento en situación de juego”. En Luis González de Alba. *Teoría de grafos en ciencias sociales*. México: UNAM.
- Baudrillard, Jean (1969). *El sistema de los objetos*. México: Siglo XXI.
- Belausteguigoitia, Imanol (2007) “La influencia de la familia en las organizaciones familiares mexicanas” [de disponible en: <http://cedef.itam.mx/PDF/Lainfluenciadelafamiliaenlasorganizaiconesfamiliaresmexicanas.pdf>, (consultado el 13 de mayo de 2010).
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Hacia un desarrollo habitacional sustentable (Versión Ejecutiva)*. México: Conavi.
- Degennes Alain y Pierre Verges (1984). “Introducción al análisis de similitud”. En Luis González de Alba. *Teoría de grafos en ciencias sociales*. México: UNAM.
- De la Cuesta, Carmen (2006). “La teoría fundamentada como herramienta de análisis”. En *Cultura de los Cuidados*, año X, núm. 20, pp. 136-140.
- Díaz Guerrero, Rogelio (1970). *Estudios de psicología del mexicano*. México: Trillas.
- Egap (2006). *Población y demografía del municipio de monterrey*. Obtenido el 14 de abril de 2010 desde [http://www.itesm.mx/egap/que\\_es\\_egap/inv\\_pub/egap\\_pe\\_09\\_02.pdf](http://www.itesm.mx/egap/que_es_egap/inv_pub/egap_pe_09_02.pdf)
- Esquivel, María Teresa (2004). “Gestión, uso y significado de la vivienda desde la perspectiva de género”. En Alejandra Massolo (comp.) *Una mirada de género a la ciudad de México*. México: RNIU, pp. 33-52.
- Garza, Gustavo, Pierre Filion y Gary Sands (2003). *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: El Colegio de México.
- Haramoto, Edwin (1987). *Vivienda social: tipología de desarrollo progresivo*. Santiago de Chile: Instituto de la Vivienda.
- Glaser, Barney (2004). “Remodelando la teoría fundamentada”. En *Forum Investigación Social Cualitativa*, vol. 5, núm. 2.
- Guimelli, Christian (2001). “La función de enfermera. Prácticas y representaciones sociales”. En Jean-Claude Abric (coord.) *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005). *Informe de Resultados Censo de Población y Vivienda 2005*. México: Dirección General de Difusión Inegi.
- Martínez, Miguel (2004) *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. México: Trillas.
- Massolo, Alejandra (comp.) (1994). *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: El Colegio de México.
- (2004). *Una mirada de género a la ciudad de México*. México: RNIU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1988). *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Texto completo obtenido de [https://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](https://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)*
- Rangel, Alejandra (1994). “Amelia Mata: liderazgo femenino y demandas populares”. En Alejandra Massolo (comp.) *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: El Colegio de México.

- Rizo, Marta (2006). "Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales". En *Bifurcaciones. Revista de Estudios Culturales Urbanos*, núm. 6 [disponible en: [www.bifurcaciones.cl/006/Rizo.htm](http://www.bifurcaciones.cl/006/Rizo.htm), página consultada el 30 de junio de 2009].
- Rodríguez, Tania y María de Lourdes García (2007). *Representaciones sociales. Teoría e investigación*. México: Universidad de Guadalajara.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2008). *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: SAGE.
- Torrabadella, Laura, Elisabet Tejero y Luis Lemkow (2007). *Mujeres y lucha cotidiana por el bienestar*. Barcelona: Icaria.



# Los jóvenes en condición de pobreza y la política social en México

*Laura Karina Castro Saucedo  
Raúl Eduardo López Estrada*

**E**l propósito del análisis de las políticas sociales es proveer información confiable para los encargados de diseñarlas, además de para quienes las implementan, y finalmente, para los que las evalúan. En este sentido, no sólo interesan a los organismos gubernamentales, sino a la población beneficiaria en las que se implementan, así como a los investigadores sociales que suelen contribuir en su evaluación. Estas políticas no deberían ser estáticas, bajo el precepto actual de cambio social en México; sin embargo, hay problemáticas que se han visto coartadas por ciertos obstáculos, una de ellas la pobreza de la población juvenil, al margen del desarrollo social al que, se supone, todos tienen acceso, como la educación, el empleo, la salud y la vivienda.

Estas aseveraciones ya han sido abordadas por distintos especialistas. De acuerdo con J. Franco (1982), se atribuye que el fin último de las políticas sociales son los individuos, contribuir a mejorar las condiciones de pobreza de los menos beneficiados. Para Ricardo Montoro (1997), la política social no debe confundirse con las antiguas “leyes de pobres”, diseñadas para atender a ciertos grupos poblacionales. Sin desconocer que hay quienes necesitan más que otros, la moderna política social se encargará de los estratos más vulnerables, pero extenderá su

influencia a todas las capas sociales, y con ello influirá en la estabilidad misma de la sociedad.

El de los sectores sociales que es de particular interés en este documento es el juvenil. A pesar de ser un periodo de la vida que se ha asociado con el futuro, con la transformación, y con el cambio social, también es aquel en el que más se han depositado las desesperanzas y la desconfianza por sus comportamientos impulsivos propios de esa etapa de vida, reconocidos como “desvíos juveniles”. En México, en la actualidad el vínculo entre la juventud y la violencia, las carencias, la frustración y la delincuencia, no están nada alejados de una realidad cotidiana.

Este capítulo no se propone discutir acerca de la pobreza en México, o el concepto de juventud; tampoco sobre el concepto histórico de atención a la pobreza. Se busca presentar un panorama más cercano a esta población, en especial a los jóvenes de barrios populares o en situaciones de marginación o segregación espacial.<sup>5</sup>

Las transiciones demográficas, de oportunidades económico-políticas, educativas y generacionales de los jóvenes requieren el desarrollo de programas que los ubiquen como actores integrados desde el empleo, la participación social, la educación formal o informal, y las nuevas formas de ciudadanía.

En este ensayo se analizará la relación entre los derechos de la ciudadanía y la política social; seguirán puntualizaciones sobre la política social en México, como elementos que anteceden al planteamiento de mecanismos de la política social juvenil, y

---

<sup>5</sup> Por segregación se entiende no sólo la aglomeración de personas en zonas geográficas que concentran desigualdades, donde el desempleo, la precariedad laboral, violencia e inseguridad, así como el abandono de la escuela, embarazos en adolescentes, consumo de drogas y la inactividad juvenil no son los únicos aspectos que forman parte de la cotidianidad, sino también la conducción a una situación de desintegración social y “subcultura” de la desesperanza (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2002); donde las relaciones sociales se fragmentan, y se establecen espacios diferenciados de sociabilidad. Como consecuencia, se observa una creciente desconfianza y erosión del capital social comunitario en estos espacios de pobreza (Auyero, 2001; Saraví, 2004).

finalmente se revisará el porqué de una política de juventud, con el precepto de no confundir una política social con un programa de combate a la pobreza, como lo ha mencionado Santiago Levy (2008), con las discusiones al respecto y los elementos que la integran en América Latina, y posteriormente el caso de México.

Estos apartados anteceden a una discusión final que enmarca la base de una diversidad de la expresión juvenil en contextos de desventaja social, e intenta una comprensión de cómo el acceso a ciertos elementos de ciudadanía, derechos, identidad y expresión juvenil puede determinar mejores mecanismos para las políticas de juventud. En México, es necesario seguir trabajando para lograr el objetivo de una política social universal, donde la focalización deje de ser un simple beneficio temporal.

Al respecto, la postura a seguir en este documento es la de Fernando Filgueira *et al.* (2006), en la que se busca la promoción de una cobertura universal de prestaciones básicas con estándares de calidad, que se distancie del principio de focalización de beneficiarios de servicios, que propugna su concentración en grupos meta, en el marco de la priorización del combate a la pobreza. En el universalismo, el alcance estará determinado por las posibilidades y decisiones propias del país, sin que estén dirigidas a un solo grupo poblacional, sino con la necesidad de un mayor alcance a la población en general.

### **Los derechos del ciudadano en la política social y la población juvenil**

La aportación de Thomas Marshall (en Levitas, 2005), en relación con la división de la ciudadanía en tres partes, marca los elementos civiles, políticos y sociales consistentes en los derechos necesarios para la libertad individual —de la persona, expresión, pensamiento y religión, propiedad, a cerrar contratos

válidos, y a la justicia—. Se refiere al elemento político como el derecho a participar en el ejercicio del poder como miembro de una autoridad política o elector de los miembros de ésta. El elemento social es más extenso y abarca desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad hasta la participación en el patrimonio social con un comportamiento civilizado conforme a la sociedad. Las instituciones más vinculadas a estos derechos son la educativa y de servicios sociales. El elemento civil tiene que ver con los derechos necesarios para la libertad individual. Para Marshall (en Levitas, 2005), estos tres elementos están íntimamente ligados en una sola raíz.

A partir de esta discusión, que conforma ahora una base teórica para establecer los elementos de la ciudadanía en función de los derechos sociales, civiles y políticos, se desarrollaron una serie de trabajos hasta llegar a la inclusión de estos elementos como referencia en las políticas públicas. Everett Carll (1985), Thomas Dye, Tucker Gibson y Clay Robison (1999) consideran los derechos civiles como elementos claves en la política pública, y mencionan que las libertades civiles y los derechos civiles forman una base política en donde la Constitución establece disposiciones detalladas y explícitas. El primero expone un esquema de las políticas públicas, divididas como de derechos civiles, económica y de bienestar. Por su parte, los segundos realizaron una descripción detallada de los sistemas sistemas de política pública, a los que clasificaron como de libertad personal, derechos civiles, economía, bienestar social y seguridad nacional —en el apartado de derechos civiles, el autor aborda las políticas de igualdad de oportunidades como ciudadanos—.

Los autores anteriores coinciden con Manuel Herrera y Pedro Castón (2003), quienes destacan la necesidad de establecer una reconstrucción de la ciudadanía y la política social excluyente para ciertos sectores de la población, en especial las mujeres, los jóvenes y los migrantes. Desde un enfoque integral, la ciudadanía determina un compromiso mutuo entre el poder

público y las personas. En este sentido, el poder público debe respetar la autonomía, permitir la participación política y, con el desarrollo económico, brindar posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Las personas deben contribuir con su participación en lo público, fortaleciéndolo; es decir, el fortalecimiento de la ciudadanía implica la participación efectiva de estos actores sociales en asuntos políticos (Cepal, 2005).

Por su parte, Roberto Garretón (2009) establece que el diseño y la práctica de las políticas públicas es uno de los temas más recurrentes en el debate político de los últimos años. El diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas no son etapas causales y consecutivas, sino momentos analíticos, de calidad y duración diversa (Lahera, 2004). El diseño reúne todos los elementos técnicos involucrados en la formulación de los programas, desde la identificación del problema, la definición de objetivos y metas, hasta la articulación de lo deseable y posible de ellos. La implementación comprende las actividades desarrolladas hasta alcanzar los efectos buscados por la intervención pública, así como la utilización de las estructuras institucionales, y es el periodo de mayor participación de los actores involucrados. La evaluación, que determina cómo se han logrado los objetivos, o la retroalimentación del proceso en cualquiera de sus fases, permite analizar las políticas para mantenerlas, modificarlas o terminarlas.

Para Garretón (2009), en el diseño y la implementación de las políticas se discute el papel de los derechos humanos como parte de esa política que, al estar basada en derechos, deberá considerar como conductores los principales valores que surgen de la Declaración Universal y todos los textos declarativos posteriores: el principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo el catálogo de derechos, es, además, un derecho en sí y de principal interés para este análisis.

El objeto de toda política pública es la confirmación del Estado de derecho y el incremento del disfrute de los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Para Aldaíza Sposati (2006), la historia de la política social en América Latina tiene una ausencia de paradigmas que orienten cada iniciativa; existen múltiples acciones sociales, continuas o discontinuas, que inciden en las necesidades humanas, pero no tienen un patrón en cuanto a las garantías sociales, derechos sociales, ciudadanía, integración, democratización, o modelos de gestión. La búsqueda de un modelo único de política social en América Latina indica que el enfoque de derechos de la política social, que convierte la equidad y la cohesión social en el punto crucial del debate (Grynspan, 2006), es una perspectiva fundamental para desarrollar el análisis de procesos históricos y ascendentes.

### **Algunas puntualizaciones de la política social en México**

En las décadas recientes, México ha experimentado considerables avances en diversas áreas cuantificables de bienestar social. Sin embargo, este progreso no es uniforme: considerable y constante en salud; considerable, pero declinante en educación, y variable respecto a los ingresos, luego de las crisis económicas de los ochenta y mediados de los noventa. Posiblemente estas tendencias se hayan reflejado en patrones de carencias en los grupos más pobres y vulnerables, con avances en algunas áreas, pero con acentuadas irregularidades en cuanto a la pobreza de ingresos (Banco Mundial, 2004).

Las políticas de bienestar básico en México han estado directamente ligadas con los programas de lucha contra la pobreza. De acuerdo con Gerardo Ordóñez (2002: 9), después de casi 80 años de gobiernos formalmente comprometidos con la justicia y la equidad, a finales del siglo XX no quedaba duda de que la

nación aún padecía rezagos y desigualdades de importante magnitud. La limitada capacidad del Estado para desplegar políticas de desarrollo universal continúa, y está vinculada con la reflexión sobre el futuro de las posibles modificaciones en el camino hacia la construcción de una sociedad más justa, incluyente y solidaria.

En México, a diferencia de la gran cantidad de trabajos referidos al Estado de bienestar en el mundo desarrollado, si bien la producción académica ha aumentado, sigue siendo insuficiente para comprender y ubicar los procesos históricos que han dado lugar a programas de reforma social. En opinión de Ordóñez (2002: 10), debido a las disparidades económicas y políticas en México y Latinoamérica respecto a las naciones avanzadas, cabe esperarse distancias significativas en las formas de intervención pública como instrumento de desarrollo social.

La política social actual busca corregir las fallas de diversos sistemas económicos, políticos y sociales para hacer posible una incorporación exitosa de la población de más bajos ingresos a las actividades productivas, en lugar de desarrollar mecanismos asistenciales generadores de relaciones clientelares que, con el fin de reproducirse, no incluyen alicientes para la superación de la pobreza (Banco Mundial, 2007).

En la década de los ochenta, y después de 1995, se tuvo que reinventar la forma de hacer política social en México. Ello implicó prácticas de desarrollo social innovadoras que corrigieron algunos vicios del pasado y reforzaron las decisiones sobre el uso de recursos públicos en materia de política pública. El mejor uso de la información, la planeación y evaluación sistemática de los programas sociales son prácticas relativamente nuevas en la política de desarrollo social, y son herramientas que han enriquecido la transparencia y rendición de cuentas. La política social presentó, desde sus inicios hasta hace sólo diez años, al menos tres grandes problemas: un gran desorden desde el punto de vista de la estrategia general de desarrollo social, no se

contaba con la información para tomar mejores decisiones de planeación y presupuestación, y había una gran carencia en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Gabriela Barajas (2002) establece que durante los periodos de gobierno que van de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo a Carlos Salinas de Gortari, en México existieron políticas selectivas pero populistas, las cuales funcionaron a partir de la demandas de los grupos de población pobres, organizados por las dependencias de la administración pública federal en comités de beneficiarios. Conforme se agravaba la crisis de las corporaciones tradicionales (los sectores campesino, obrero y popular del Partido Revolucionario Institucional, PRI), estos programas se volvían más importantes.

Otros planteamientos acertados desde su marco conceptual, como la estrategia para la reducción de la pobreza Contigo, de la administración federal 2000-2006, basada en dimensionar los complementos de la acción pública como la protección, las capacidades, oportunidades de ingreso, e incorporar esto a lo largo del ciclo de vida de los individuos y hogares, fue al mismo tiempo el punto de fondo que dejó algunos vacíos, por los pocos programas que permearon a la población juvenil, por poner un ejemplo.<sup>6</sup>

En la actualidad, la política social está orientada a lograr avances en tres direcciones que refuerzan el apoyo para la creación de activos generadores de ingresos: la creación y ampliación de capacidades básicas, la creación o consolidación del patrimonio familiar, y la protección a contingencias como enfermedades, accidentes y desastres naturales, entre otros (Cordera y Lomelí, 2005). Así, es necesario discutir el desarrollo de una política de juventud que tendrá que considerar estos antecedentes históricos, culturales, económicos, políticos y sociales,

---

6 Véase Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Programa Nacional de Desarrollo Social 2000-2006.

donde la creación y ampliación de capacidades básicas de la población juvenil repercutirá en otras áreas del accionar social.

## **Los jóvenes en condición de pobreza y la política social**

Uno de los temas más controvertidos de los últimos años es acerca de la posición que ocupan los jóvenes en la sociedad y el papel que desempeñan en su devenir futuro. Los debates han crecido desde que la juventud se convirtió en una etapa definible y perceptible, y comenzó a ser foco de interés tanto para conocer sus características como su grado de compromiso social, sus deseos, iniciativas de acción y, principalmente, necesidades. En este sentido, los más de cien millones de jóvenes que hoy habitan el continente latinoamericano son el eje central de los dos principales problemas de la región: el desempleo y la inseguridad, además del de la fragilidad democrática. Son, por un lado, el eje central de las nuevas estrategias de desarrollo para ganar competitividad y, por otro, son “la esperanza bajo sospecha”, porque se desconfía de los posibles “desbordes” juveniles, por lo que viven en medio de una gran exclusión social aceptada (Rodríguez, 2001).

En México, la crisis económica de finales de la década de los setenta, así como la llamada década perdida de los ochenta, puso por primera vez a los jóvenes de las colonias populares en el primer plano del debate sobre la cuestión juvenil. Desde la mitad del siglo XX, han sido protagonistas de muchos de los principales cambios culturales. En asociación con los movimientos feministas y de carácter étnico, los jóvenes configuraron nuevos espacios de expresión sociocultural donde establecieron nuevas utopías frente a la expansión del modelo capitalista tardío (Valenzuela, 2009).

Muchos jóvenes viven en una situación marcada por la desintegración familiar, el incremento en los índices de violencia y

consumo de drogas, la necesidad de autoafirmación en una edad en que hay pocos espacios de participación sociopolítica y donde se es aprendiz de ciudadano, o, en el caso de jóvenes de sectores medios y bajos, son vistos como materia para la industrialización.

La crisis económica y política de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa desencadenó las problemáticas de los jóvenes en México, quienes manifestaron su rechazo a las tendencias neoliberales de diversas maneras: en su vestir, corte de pelo, hablar, música, y la agresión física como forma de expresar la lucha por definir una identidad frente a un mundo donde ésta es discriminada; la violencia de los jóvenes en México no sólo está ligada con las diversas maneras de apropiación del espacio público por parte de los grupos sociales, sino además con su extrema pobreza, falta de educación, desempleo juvenil, y un probable resentimiento social, como ya lo menciona Alejandro García en un estudio realizado en la colonia Independencia, en el municipio de Monterrey, Nuevo León (en Narváez, 2003: 253).

La afectación por cuestiones de inseguridad y violencia se dispara en un contexto más amplio, afectando a los jóvenes involucrados, sus familias y la comunidad donde viven; desde un plano demográfico, la falta de atención a la población juvenil, en el aquí y ahora, generará consecuencias sociales mayores.

Es importante aclarar las definiciones y los elementos de heterogeneidad de la juventud en que está basado este ensayo. Las definiciones más aceptadas actualmente provienen de la sociodemografía, desde la que se considera como un periodo de transición en el curso de vida. “la expresión más general del término ‘juventud’ señala al ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, y en el que se producen importantes cambios biológicos, psicológicos y culturales” (Rodríguez Vignoli en Saraví 2009). En ese sentido, Gonza-

lo Saraví (2009) prefiere nombrar *transición* en lugar de *ciclo*, ya que refleja el carácter procesual y dinámico de esta etapa, y enfatiza la ausencia de cortes o discontinuidades entre los diferentes momentos del curso de vida. Así, la juventud no puede extraerse de procesos biográficos definidos, pero sí es posible reconocer ciertos “determinantes” que identifican los momentos de la etapa juvenil.

El mismo autor menciona que, en las sociedades contemporáneas, la juventud puede asociarse con cuatro transiciones claves: la del sistema de educación formal al mercado laboral; la formación de una familia a través de la unión conyugal o al convertirse en padres; la independencia residencial, y la búsqueda y construcción de una identidad juvenil propia. Los papeles y las transiciones asociados con la juventud pueden diferir en forma y tiempo entre subgrupos de individuos, es decir, las transiciones son procesos heterogéneos como consecuencia de la diversidad de juventudes de la actualidad. El género, la etnicidad y la clase social generan matices y diferencias.

Saraví (2009) propone dos abordajes para definir la juventud: como *transición*, basada en un tiempo cronológico y uno social, que permite una operacionalización con algún grado de generalidad, y como *experiencia*, para dar cuenta de la heterogeneidad y diversidad en que se vive la transición a la adultez.

La juventud como experiencia, es una definición que no puede separarse de la juventud como transición, porque retoma esa idea de transición, pero constituye un complemento indispensable en la medida que permite explorar la heterogeneidad en expectativas, edades, modalidades y patrones de transición. Esta definición expresa que la transición a la adultez se experimenta de diferentes maneras y está sujeta también a los procesos de desigualdad; permite caracterizar la heterogeneidad de los jóvenes en cualquier contexto, inclusive en una misma clase social. Esta definición se operacionaliza en un conjunto de supuestos que darán cuenta de las diversas juventudes (Saraví, 2009):

- La juventud es un producto histórico y una construcción social; no es lo mismo haber sido joven en la década de los sesenta que en la actualidad. Asimismo, los jóvenes son también sujetos posicionados, ya que el cómo se experimenta la juventud dependerá en gran medida de las oportunidades e imposiciones a que se enfrenten.
- La segunda premisa tiene que ver con la importancia de captar el microsistema del curso de vida, al considerar el efecto de diferentes contextos de interacción. La juventud no sólo es relativa respecto a contextos históricos de nivel macro y cambios generacionales, sino con relación a diferentes escenarios de interacción social. Para Steven Miles (en Monsivais, 2004), una de las características de los estilos de vida de los jóvenes es el consumo. Existe un mercado que les ofrece constantemente el consumo de productos, pero diferenciado en función de sus condiciones sociales; muchos no alcanzan este estilo de vida *color de rosa* que les ofrece la publicidad, por lo que se ven envueltos en una incertidumbre. La otra contradicción es que los jóvenes pueden apropiarse creativamente de los productos del mercado, pero no pueden dejar de contribuir a la reproducción de un sistema que se alimenta de la venta de mercancías, el cual se transforma constantemente para crear nuevos nichos de mercado.
- La tercera premisa es el reconocimiento del intercambio entre estructura y agencia. Los individuos construyen sus experiencias de vida a través de acciones y elecciones tomadas e impuestas por las circunstancias históricas (Saraví, 2009).

Las definiciones como *transición* y *experiencia* permiten abordar la diversidad de la juventud, la cual está sujeta a procesos temporales y estructurales que agudizan los riesgos de exclusión y desigualdad social. En América Latina, los cambios en los regímenes de bienestar han colocado a los jóvenes en la intersec-

ción de tensiones que tanto como producen nuevas oportunidades, también producen nuevos riesgos.

Las experiencias de transición a la adultez más fracturadas, menos previsibles e institucionalizadas, puede arrojar procesos de creciente desigualdad y polarización expresados en situaciones de exclusión social juvenil. Antes de abordarlas, es necesario tener un panorama acerca de las estrategias desde el debate teórico, hasta la puesta en marcha de acciones dirigidas a eliminar los problemas sociales de la juventud actual. Todo ello desde los procesos de creación de políticas de juventud y ciudadanía.

La definición con la que se concluye está en un plano de discusión y concordancia con las anteriores posturas: la juventud es un estado heterogéneo por su diversidad social, más que una homogeneidad biológica que se encuentra en transición hacia diversos estados reales que la exponen a una situación de riesgo “natural”, pero que en conjunto con otras condiciones incrementa las dificultades de encuentro con el equilibrio juvenil, por lo que suelen ser vistos con sospecha por su propio estado de “evolución”. Ser joven es investirse por contextos históricos, culturales, políticos y económicos que pueden llegar a manipular su estado transitorio hacia un desarrollo social adecuado, llevándolo por mutaciones poco aceptadas socialmente, pero en ciertos sentidos esperados como consecuencias directas.

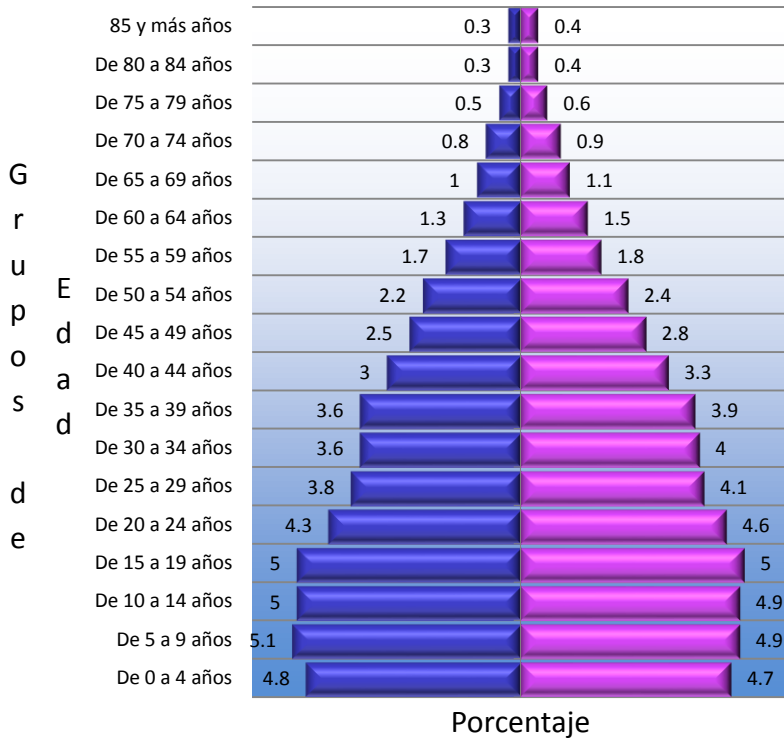
A esta definición se agrega la condición de pobreza, que permite enfocar un tipo de joven sólo por su condición social, pero que no deja de contener esta diversidad y heterogeneidad en sus procesos de desarrollo, porque no todos los jóvenes que son pobres son excluidos o pasivos a un sistema social, ni todos los excluidos son pobres; sin embargo, la acumulación de ciertas desventajas y desigualdades sociales en la vida de un joven puede contribuir a concebir fallas en su devenir futuro.

## **Algunos datos duros de los jóvenes en situación de nuevos riesgos presentes**

Olivier Galland (en Cordera, Ramírez y Ziccardi, 2008) señala cuatro características de los jóvenes en pobreza: no van a la escuela, trabajan, continúan viviendo con sus padres, y son solteros. Para los fines de este análisis se agrega que algunos no trabajan ni estudian, y tienen hijos menores de cinco años. Se difiere en este último apartado, porque si el abandono de la escuela es muy temprano (entre los 13 y 14 años), y durante el periodo posterior no trabajan y dependen del seno familiar, se incrementa la posibilidad como nuevo riesgo social del que habla Gøsta Esping-Andersen (2004), quien menciona que la juventud y las familias jóvenes están siendo bombardeadas desde todas partes con riesgos de pobreza, bajos ingresos, desempleo, e incluso cierto encasillamiento y marginación; por lo que, a pesar de que su análisis es internacional, propone un replanteamiento de las prioridades con un nuevo énfasis a favor de la población joven, en especial de sus necesidades básicas.

Es pertinente reflexionar esto último, ya que coincide con el proceso demográfico en México, donde la mayor cantidad de población juvenil (15 a 29 años) ocupa el centro de la pirámide (figura 1). Según el principio de diferencia y prioridad de John Rawls (en Esping-Andersen, 2004), cualquier cambio en el *statu quo* debería dirigir la máxima ventaja para los menos acomodados; mucho se argumenta en relación con la próxima sociedad avejentada en 2050, pero el problema “presente” ya está aquí, y es el que debería preocupar, porque no fue posible prevenir.

**Figura 1. Pirámide de Población, 2010**



Fuente: Censo de Población y Vivienda, Inegi 2010.

En este caso, si se interviene por medio de las políticas sociales hacia las necesidades de empleo, producción cultural y participación social de la población juvenil, se generarán más herramientas de capital humano, económico y social para atender el problema por venir con el incremento de la población de adultos mayores.

De acuerdo con el Banco Mundial, en la tabla 1 se muestra

que las áreas de carencias, conformadas por los ámbitos de educación y situación laboral en el sector urbano, aún representan un problema en México, donde 66% de los jóvenes de entre 15 a 17 años de edad en condición de pobreza extrema, de quienes se esperaba estuvieran realizando estudios de educación media superior, están fuera de la escuela o en un grado inferior de estudio; seguidos de 57.5% de los jóvenes en condición de pobreza moderada, quienes tampoco se encuentran estudiando o están en niveles inferiores de estudio.

**Tabla 1. Indicadores de carencias y programas relativos al área de carencias en el grupo poblacional de 15 a 24 años**

Indicadores de carencias a lo largo del ciclo de los 15 a los 24 años				
Población	Área de carencias	Urbano		
		Pobres extremos	Pobres moderados	No pobres
15-24 años	No asiste a la educación media superior (15-17) (fuera de la escuela o inscrito en un nivel inferior a educación media superior)	66.0%	57.5%	33.5%
	No asiste a la universidad (18-24) (no asiste a la escuela o inscrito en un nivel inferior al superior)	93.9%	87.6%	70.4%
	Inactivo <sup>a</sup> (15-24)	32.5%	26.7%	13.6%
	-Masculino	17.1%	12.5%	5.6%

	-Femenino		45.5%	39.6%	22.2%
<b>Indicadores de la cobertura de programas en relación con las carencias de los 15 a los 24 años</b>					
Población	Programas relativos al área de carencias	Urbano			
		Pobres extremos	Pobres moderados	No pobres	
15-24 años	Recibe Beca para asistir a la escuela <sup>b</sup>	6.3%	2.2%	4.3%	

a. Ni en la escuela ni en la fuerza laboral; b. Incluye todos los niveles educativos (no sólo educación superior). No se consideraron los créditos educativos.

Fuente: elaboración propia con documentos del Banco Mundial (2004); cálculos a partir de la ENIGH (2002).

Esto resulta más contundente cuando se analiza el porcentaje de jóvenes que se esperaba estuvieran realizando estudios universitarios según el rango de edad de 18 a 24 años, donde en niveles de pobreza extrema sólo 6.1% de ellos accede a estudios universitarios, mientras que entre la pobreza moderada sólo 12.4% de los jóvenes alcanza niveles universitarios.

Martín Hopenhayn (2008) establece que un primer factor de frustración de las expectativas juveniles es que ellos gozan de mayor educación pero menor acceso al empleo que la población adulta; ostentan más años de escolaridad formal que las generaciones anteriores, pero al mismo tiempo duplican o triplican el índice de desempleo respecto de aquéllas. En otras palabras, están más incorporados en los procesos de adquisición de conocimientos, pero más excluidos de los espacios donde se ejerce, a saber, el mundo laboral y la fuente de ingresos para el bienestar propio.

En primera instancia, 32.5% de los jóvenes en el rango de edad de 15 a 24 años, en condición de pobreza extrema, están inactivos —no cuentan con un trabajo y no asisten a la escuela—.

la—, seguidos de 26.7% de los jóvenes en condición de pobreza moderada, desempleados y que no continuaron estudiando.

En la tabla destaca la única muestra de corresponsabilidad a las carencias, en donde el Banco Mundial sólo señala al sistema de becas quizá como único programa con mayores condiciones de evaluación, lo que lleva al apartado de los programas dirigidos a esta población por parte de las instituciones.

## **El porqué de una política de juventud**

Alain Touraine (1998) afirma que la política de juventud debe buscar el fortalecimiento de su espíritu ciudadano, que comprende la confianza en las instituciones y conciencia de poder hacer escuchar su voz en ellas. Si se está ante una definición de política de juventud como generadora o promotora de construcción de ciudadanía, se revalorizarán las dimensiones de su diseño y ejecución en los programas juveniles donde, según Óscar Dávila y Claudio Silva (1999), se ha dejado de lado en diversas ocasiones el componente político y la dimensión de participación de los mismos jóvenes en la ciudadanía.

Desde un diálogo necesario con la ciencia política, la noción de ciudadanía aporta una visión histórica y social para revisar el presente y observar las desigualdades desde diferentes enfoques. En especial, la noción de ciudadanía tiene expresión en el terreno donde se disputa la idea de libertad, atravesado por una lucha de intereses, que en un principio surge de la pregunta del límite de la libertad y su custodia. Si la libertad es un derecho pactado en el contrato social, lo que otorga es la ciudadanía. Ser ciudadano implica ser libre por fuera de la esfera del Estado (Carballeda, 2002).

Para Alfredo Carballeda (2002), a partir de las diferentes modalidades discursivas existentes, es posible observar cierta tendencia a la naturalización de la exclusión, lo que implica un

deterioro de la noción de ciudadanía. En los jóvenes, la exclusión, una vez naturalizada, involucra también la imposición de construcciones desde lo simbólico sobre los sujetos desposeídos, lo cual trae nuevas formas de estigmatización y construcción de “etiquetas sociales” a grupos y comunidades. Si un excluido se construyó socialmente según una estrategia que naturaliza su condición, actuará de ese modo, es decir, al margen de la sociedad. Existen otros problemas vinculados a estas formas de estigmatización y discriminación, como la violencia juvenil urbana.

En América Latina, la violencia tiene como contexto condiciones sociales excluyentes en que viven los agresores y las víctimas. Se han identificado tres mecanismos que evidencian la relación entre exclusión social y violencia: la frustración de vivir en condiciones de exclusión social provoca violencia; la normalización de su uso, y la formación de organizaciones sociales perversas que usan la violencia como medio privilegiado para imponerse y proteger sus intereses. Los contextos de exclusión social son propicios para generar violencia mediante dichos mecanismos, pero a la vez perpetúan y aumentan la misma exclusión (Kruijt, 2004; Laparra, Gaviria y Aguilar, 1998).

Además, la violencia de los jóvenes urbanos se sostiene por tres efectos: grupales, identitarios e ideológicos. En este sentido, al igual que otras violencias, no es nueva ni extremadamente peligrosa, como se repite continuamente; su peculiaridad reside en los ámbitos en que se desarrollan los jóvenes, los papeles que desempeñan, y las condiciones de la relación entre ellos y sus características psicosociales. Con frecuencia se enmarca a la juventud en supuestos aspectos característicos como la proclividad a la violencia y al consumo de drogas, los cuales no se originan ni limitan a los mundos juveniles (Valenzuela, 2009).

Otro problema vinculado con la violencia es el “aislamiento social” de la juventud (Rodríguez, 2003), que se da en un con-

texto de vacío normativo provocado por el deterioro de las instituciones primordiales, como la familia, por la débil y precaria participación en la educación y el trabajo, y por el distanciamiento de los modelos de éxito que asocian esfuerzos con logros.

Por tanto, hablar hoy de la juventud conlleva dos interpretaciones: como el futuro de la sociedad, con medidas de promoción y participación social, o la exclusión, con medidas represivas, punitivas y de prevención (Larroquette, 2001). Esta construcción del problema determina y orienta las acciones, donde la tensión de estas aproximaciones limita establecer una política de juventud adecuada. De aquí la importancia de esta revisión histórico-conceptual.

Los jóvenes, como grupo social en América Latina, han sido empujados hacia posiciones periféricas, y sólo se hicieron visibles socialmente bajo la etiqueta de *problema social*. Buscaron sus propios espacios de identificación y oposición a las perspectivas dominantes, al desarrollar movimientos juveniles que cuestionaron el estilo de vida vacío que ofrece el mercado de consumo y capitalista de la posguerra (Valenzuela, 2009).

Desde los antecedentes filosóficos de una política de juventud, el problema que se tiene *aquí y ahora* como momento para implementar acciones en beneficio de esta población-meta, es lo que Touraine (1996) señala como principal objetivo de una política pública de juventud: fortalecer en los jóvenes la capacidad de desenvolverse como actores sociales, es decir, como personas que intentan realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores; el que conforma una colectividad a la que sienten pertenecer, y cuya cultura y reglas de funcionamiento institucional hacen suyas, aunque sólo sea una parte.

Ernesto Rodríguez (2001) destaca la inequidad intergeneracional que ha existido al momento de construir sociedades. Los jóvenes son excluidos, lo cual es aceptado en cierta forma. El autor menciona que las políticas públicas dirigidas a la juventud

no han podido romper estas lógicas perversas, y sólo han quedado históricamente estampadas en laberintos de sectorialidad y universalidad, en los que se les toma como simples beneficiarios de servicios públicos, sin aprovechar su potencial como actores estratégicos. Los jóvenes no cuentan con grupos de presión que defiendan sus intereses específicos, lo que en sociedades altamente corporativizadas como la mexicana, constituye una desventaja evidente.

Las preocupaciones por los desafíos de la tercera edad y la población infantil han sido mayores: los niños han sido atendidos desde las inmóviles políticas pasadas, mientras que los adultos mayores se han sumado por lo que representan para el futuro, una afectación al bono demográfico. Pero el desafío juvenil del que habla Rodríguez (2003: 10) “ya está entre nosotros”, y hasta el momento se ha corrido el riesgo de no atenderlo. Lo anterior ha traído reclamos por espacios, en los que ellos han utilizado toda clase de estrategias sin que las políticas públicas respondan adecuadamente.

Las políticas públicas de juventud no pueden construirse sobre la base de la existencia de actores sociales que desarrollan sus acciones en dominios con lógicas corporativas, porque, a diferencia de los trabajadores o las mujeres, quienes se guían por las dimensiones materiales de su existencia (pelean por condiciones dignas de trabajo o la igualdad de oportunidades entre ambos sexos), los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia. Como menciona Rodríguez (2003), sus luchas son por fines que consideran propios de sus procesos de identidad; por la paz mundial, los derechos humanos, la justicia, la defensa del ambiente, y otras causas generales, pero no por empleo para los jóvenes, por las cuotas de poder en partidos políticos.

Además, si se considera a los jóvenes en condición de pobreza, aún en mayor vulnerabilidad social, sus luchas suelen ser aún más complejas pero básicas desde el sistema social; es decir,

pelean por sobrevivir, comer, tener empleo desde la informalidad, por territorio, espacios de expresión, y aquellas consideraciones que están siendo poco trabajadas desde la política pública de juventud, a menos que tengan tintes punitivos y represivos.

Rodríguez (2003) menciona que, a diferencia de la condición social de los trabajadores o las mujeres, la juventud está afectada por la transitoriedad; es decir, la condición de joven se pierde con el paso de los años, no se es joven para siempre, hay un tiempo y aun en el marco de la propia etapa juvenil existen diferencias muy marcadas por edades, desde los que tienen 15 a 18 años, hasta los de 24 años a 29 años, considerada como la última etapa para determinarse joven. Las políticas educativas reconocen claramente lo anterior, al organizarse en ciclos ligados con la edad de los estudiantes; pero no ocurre lo mismo en las políticas de empleo o de salud (por ejemplo), y mucho menos en aquellas relacionadas con la seguridad o la participación ciudadana.

Para Dávila y Silva (1999), en el diseño e implementación de una política de juventud deben tomarse en cuenta los tipos de jóvenes a quienes pretende atender y favorecer; lo que tiene que ver con que el diseño de políticas desde el Estado, la mayoría de las veces, ha tenido relación directa con los grados de visibilidad de los actores en la escena pública.

Por ello, no es extraño ver a la población juvenil desde una mirada sectorial, al formar parte del sistema educativo o alguno otro. La cuestión se complejiza cuando esos jóvenes no están dentro del sistema educativo, por lo que, a partir de las décadas de los setenta u ochenta del siglo XX, se les observa como focos de atención. Como un factor asociado a una política de juventud, los mismos autores piden concebirla como una “política social juvenil”, en el sentido de la prioridad y no como parte de otra superior. Así, el reto de una política de juventud es pasar

de una concepción agregativa<sup>7</sup> a una visión constructiva<sup>8</sup> de política social.

Sin embargo, las políticas de juventud dirigidas a la formación ciudadana y el fomento de su participación en el desarrollo, a pesar de la preocupación por la real apatía juvenil, su distanciamiento de las instituciones, son menores o prácticamente inexistentes (Rodríguez, 2003). La mayoría de los jóvenes iberoamericanos permanecen al margen de las organizaciones y los movimientos juveniles (apenas 5% a 20% declara participar). Pero, cuando se les pregunta acerca de su interés en participar, las respuestas suelen ser positivas; es decir, los jóvenes quieren participar cuando las convocatorias son transparentes y amigables, pero no desean sentirse manipulados. Es en este punto que Rodríguez (2003) destaca un nuevo paradigma de participación juvenil, con base al “derecho”.

El mismo autor reconoce que mientras las identidades colectivas se construían en el pasado en torno a la mejora de las condiciones de vida (educación, salud, empleo, etc.), ahora lo hacen en torno al ejercicio de derechos (en la sexualidad, en la convivencia, etc.); en tiempos pasados la participación era altamente institucionalizada, y actualmente se reivindican las modalidades horizontales y redes informales, más flexibles y temporales, que evitan la burocratización.

En un estudio realizado en Brasil, Colombia, Puerto Rico y Uruguay, respecto a recursos financieros invertidos en políticas de juventud, se identificaron dos tendencias:

- 1) la inversión en juventud, en un sentido amplio, es significativa pero acotada en comparación con la inversión en

---

7 Agregativa a el cúmulo de actividades o programas aislados dirigidos a la población juvenil, que no concretan una política en sí.

8 La construcción de una política de atención a los jóvenes como el actor social primordial.

otros grupos de la población; 2) esta inversión, en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas (inserción laboral, construcción de ciudadanía y prevención de la violencia) se concentra abrumadoramente en la educación, la recreación y el tiempo libre (Rodríguez, 2003: 8).

Aquí se puede observar la necesidad de asignar recursos a otras políticas diferentes a las educativas —sin dejar de reconocer su importancia—, ya que, tal parece, se sigue excluyendo en ellas a una gran cantidad de jóvenes que están fuera del sistema escolar; aunque los esfuerzos en materia de inserción laboral también son mencionados, también son menores en comparación con la priorización de la educación y el tiempo libre.

Joaquín Casal (2002) clasifica las políticas sociales de juventud en México como nucleares y periféricas. Las primeras son aquellas que determinan trayectorias sociales juveniles muy diversas: éxitos o fracasos. Proviene de las secretarías o los departamentos del trabajo o bienestar, y promueven intervenciones que modifican el contexto socioeconómico en que los jóvenes construyen un plan de vida. Pueden mencionarse las políticas de reinversión y recuperación del fracaso escolar, regulación de las relaciones laborales de formación ocupacional, protección del desempleo, programas de garantía social, tratamiento de toxicomanía, programas de resocialización, entre otras.

Por otra parte, las políticas periféricas son aquellas que no modifican directamente las situaciones sociales en que los jóvenes transitan hacia la edad adulta; suponen un valor añadido, como programas de educación para el tiempo libre, ayudas a creadores de música, teatro o cine, descuentos mediante tarjetas, celebración de certámenes diversos, participación en fiestas populares, etcétera (Mariñez, 2006).

Esta segunda clasificación de las políticas de juventud debería incluir las nuevas formas de participación social de los jóvenes, formas de expresión cultural que tienen que ver con los procesos identitarios de los jóvenes de contextos populares. José Manuel Valenzuela indica que “las identidades culturales se establecen mediante redes simbólicas de sentimientos, pensamientos y prácticas culturales comunes que posibilitan la asignación de sentido a las acciones sociales, y con ello las identidades se reconstruyen o se recrean” (2002: 34).

Los bienes culturales no son solamente vehículos para la expresión de las identidades juveniles, sino dimensión constitutiva de ellas. Por ejemplo, la ropa que usan los jóvenes cumple un papel central para reconocer a los iguales y distanciarse de los otros; se le transfiere una potencia simbólica capaz de establecer la diferencia entre ellos (Reguillo, 2000: 81).

Es importante mencionar que las políticas periféricas, que en primera instancia parecieran ser poco profundas, podrían incidir de manera más efectiva en las formas de expresión que identifican a los jóvenes como miembros de un grupo social. Esta ventaja periférica permitiría generar mecanismos de acercamiento a la población juvenil desde sus propios intereses inmediatos, como aquellos productos culturales que les retribuyen no sólo un resultado económico, sino una mejoría en su propio estado individual; sin embargo, es el abuso en el uso exclusivo de estas políticas como estrategia de atención a la población juvenil lo que puede convertirse en un dilema.

## **Reflexiones finales**

Con base en la discusión establecida con las ideas de los diversos autores en el presente ensayo, surge la idea de que una propuesta para la elaboración de una política de juventud tendrá que considerar los siguientes supuestos:

- Las políticas de juventud, dirigidas a la formación ciudadana y el fomento de su participación activa en el desarrollo, deben insistir en la búsqueda de mecanismos de acercamiento creativos e innovadores para el joven. Esto se logrará con un mayor conocimiento de los movimientos juveniles, la definición del *ser joven* en la actualidad.
- La política de juventud tendrá que cubrir la misma condición juvenil por sus procesos de identidad y bajo las necesidades que ellas establecen para generar procesos de inclusión a las dinámicas de la sociedad; reconocer la misma transitoriedad de la condición juvenil; ser concebida como una política social juvenil enfocada a lo constructivo en su estructura, no solo como agregativa a otras políticas; tendrá los elementos para fortalecer la ciudadanía y los derechos de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo; tendrá una dimensión institucional flexible a una aplicación de política que también esté determinada por los propios actores juveniles, miembros de las comunidades y todos aquellos que suelen verse afectados por los desbordes juveniles; una política construida desde adentro hacia afuera y afuera hacia adentro de las sociedades.
- Existen indicadores de que el problema no está tanto en el nivel de política social de juventud que se propone, sino en los mecanismos mediante los cuales se trata de atraer y estimular la participación juvenil, al considerar que estos sistemas repiten los procesos burocráticos de las instituciones gubernamentales, que resultan poco atractivos para los jóvenes. Es necesario reconocer los procesos de la identidad cultural de los jóvenes y prácticas culturales comunes que posibilitan la asignación de sentido a las acciones sociales. El diseño de una política social juvenil debe reconocer estos elementos identitarios que pueden posibilitar una mejor participación de los jóvenes al reconocer la manera en que este capital cultural puede ser útil para integrarlos.

Esta producción cultural, como forma de participación social juvenil, es uno de los elementos identitarios que puede ser retomado por la política social juvenil como medio de acercamiento e impulso de otros elementos mencionados para mejorar o diseñar la política social de juventud. La situación de no participación política de los jóvenes ha estado vinculada a procesos de ruptura del lazo social desde la ciudadanía como derecho político, civil y social. A partir de esta discusión, la condición de derecho de la política social necesita retomarse, enfatizarse y mantenerse en una posición de reconocimiento de la ciudadanía juvenil.

El proceso de formación de identidad juvenil como elemento de participación de los jóvenes puede ser estimulado desde otras directrices, y no solo esperar que el gobierno y sus instituciones vengan y resuelvan el problema. Otras acciones no necesariamente institucionalizadas podrían brindar otro tipo de panorama a la situación juvenil. Organizaciones de la sociedad civil, colectivos, grupos representativos, así como la comunidad y la familia podrían modificar algunos patrones para mejorar la inclusión de los jóvenes en acciones de interés para los miembros de una sociedad. Por medio de la misma población y otras organizaciones no gubernamentales, es posible mejorar la implementación de acciones tendientes a incluir a los jóvenes.

Finalmente, como base del diseño de una política social juvenil, pueden considerarse los siguientes elementos: el establecimiento de instrumentos sistemáticos de indagación en materia de juventud en condición de pobreza, y seguir con la discusión sobre política social en cuanto a su universalidad y focalización temporal que evite una exclusión y estigmatización.

Aún quedan desafíos por cumplir, como una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, mejores sistemas de evaluación en relación con las libertades alcanzadas para el progreso social de los individuos, que incluye un desarrollo y bienestar social adecuados, así como la “evaluación de

la evaluación” (metaevaluación), que podría ser una alternativa para no seguir alimentando programas que no promueven el ejercicio de las libertades políticas, económicas y sociales. Será necesario establecer medidas de transparencia más adecuadas, pero sobre todo lograr una mejor participación de la ciudadanía en los procesos gubernamentales como actores activos, esto es, la promoción de la libertad política para la población juvenil. Estas consideraciones deben ser apuntaladas para la población juvenil en condición de pobreza, porque no resulta suficiente la cantidad de programas aislados que intenta compensar sólo necesidades inmediatas.

## Bibliografía

- Auyero, Javier (2001). “Claves para pensar la marginación”. En Loïc Wacquant. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Banco Mundial (2004). *Poverty in México: An Assessment of Conditions, Trend, and Government Strategy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- (2007). *Creating the Foundations for Equitable Growth*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barajas, Gabriela (2002). “Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales”. En *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 7, núm. 20, pp. 553-578. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Carballeda, Alfredo (2002). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carll, Everett (1985). *The American Polity. The People and their Government*. Nueva York: Norton.
- Casal, Joaquín (2002). “TVA y políticas públicas sobre juventud”. En *Revista Estudios de Juventud*, núm. 59.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2001). *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Tomos I y II*. México: Cepal/Alfaomega.
- (2005). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago: Cepal.
- Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (2005). “La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales”. En Cuadernos de desarrollo humano. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Cordera, Rolando, Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Dye, Thomas, Tucker Gibson y Clay Robison (1999) *Politics in America*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Dávila, Óscar y Claudio Silva (1999). “Políticas de juventud y su expresión en lo local”.

- En *Última Década*, núm. 11. Viña del Mar: CIDPA.
- ENIGH (2002). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de Hogares*. México: Inegi.
- Esping-Andersen, Gøsta (2004). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Buenos Aires: Ariel.
- Filgueira, Fernando, Carlos Molina, Jorge Papadopoulos y Federico Tobar (2006). *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida*. En Carlos Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Franco, J. (1982). "Nuevas tendencias en el campo de la política social". En *Educación Médica y Salud*, vol. 22, núm. 4, pp. 419-427.
- García, Alejandro (2003). "Territorialidad y violencia en la colonia Independencia de Monterrey". En Adolfo Narvárez (ed.) *Aedificare. Anuario de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura*. México: UANL.
- Garretón, Roberto (2009). "Derechos Humanos y políticas públicas". En *Observatorios de políticas públicas de derechos humanos*. México: Mercosur.
- Grynspan, Rebecca (2006). "Universalismo básico y Estado: principios y desafíos". En Carlos Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Herrera, Manuel y Pedro Castón (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hopenhayn, Martín (2008). "Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana". En *Pensamiento Iberoamericano*, vol. 2, núm. 3, pp. 49-71.
- Inegi (2010). Censo de Población y Vivienda.
- Kruijt, Dirk (2004). "Exclusión social y violencia urbana en América Latina". En *Foro Internacional*, núm. 178, pp. 746-764.
- Laparra, Miguel, Mario Gaviria y Manuel Aguilar (1998). "Aproximaciones a la exclusión social". En Jesús Hernández y Miguel Olza (comps.) *La exclusión social: reflexión y acción desde el trabajo social*. Pamplona: Eunate.
- Larroquette, Andrea (2001). "Políticas de juventud: entre la fragilidad y el desconcierto. Algunas pistas para construir rutas desde lo local". En *Última Década*, núm. 14, pp. 64-74.
- Lahera, Eugenio (2004). Política y políticas públicas. Serie Políticas Sociales 95. Cepal: Santiago de Chile
- Levitas, Ruth (2005) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Levy, Santiago (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mariñez, Freddy (2006). "Políticas públicas y participación de la juventud; el caso: Nuevo León, México". En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 4, núm. 1, pp. 3-27.
- Monsiváis, Carlos (2004) *Vislumbrar ciudadanía: jóvenes y cultura política en la frontera noreste de México*. México: Plaza y Valdés.
- Montoro, Ricardo (1997). "Fundamentos de la política social". En Carmen Alemán y Jorge Garcés (coords.) *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ordoñez, Gerardo (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM/Sedesol.
- Reguillo, Rossana (2000). *La estrategia del camaleón. Culturas juveniles y socioestética del*

- desencanto*. Buenos Aires: Norma.
- Rodríguez, Ernesto (2001). "Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo". En Enrique Pieck (coord.) *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. México: Universidad Iberoamericana.
- (2003). "Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional". En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 1, núm. 2.
- Saraví, Gonzalo (2006). *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires/México: Prometeo Libros/CIESAS.
- (2009). *Transiciones vulnerables: juventud, desigualdad y exclusión social*. México: CIESAS.
- Sposati, Aldaíza (2006). "En busca de un modelo social latinoamericano". En Carlos Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Touraine, Alain (1996). "Juventud y democracia en Chile". En *Revista Iberoamericana de Juventud*, núm. 1. Madrid: OIJ
- (1998). *América Latina: política y sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- Valenzuela, José Manuel (2009). *El futuro ya fue: socioantropología de los jóvenes*. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte/Casa Juan Pablos.

# Los derechos de los adultos mayores en el estado de México

*Gabriela Fuentes Reyes  
Laura G. Zaragoza Contreras*

**E**n el lenguaje científico, es regla general encontrar conceptos o términos unívocos. Sin embargo, una clara excepción es el concepto adultos mayores, abordado de manera recurrente por investigadores y académicos diversas disciplinas; el término cobra especial importancia a partir de los fenómenos demográficos mundiales, en los que se reconoce la revolución de la longevidad que el siglo XXI ha traído consigo, así como el aumento de la esperanza de vida. Lo anterior representa una paradoja, ya que, mientras la ciencia, la economía, la política sociedad en general celebran este triunfo, las personas que llega a la edad de 60 años se enfrentan a condiciones como el desempleo, la falta de recursos económicos, el abandono, la marginación, los padecimientos crónico-degenerativos, y la exclusión de su entorno familiar y social. Este escenario el principal reto para el abordaje y la guarda de los llamados derechos de los adultos mayores.

Su estudio implica un ejercicio reflexivo que parte de determinar el abordaje actual en el marco del derecho nacional e internacional, así como de los logros y las deudas que tiene la sociedad civil con este grupo social. En América Latina, México, y en particular en el Estado de México, el tema de los derechos de los adultos mayores se ha ido posicionando paulatinamente

en la construcción del discurso público, sin concretarse en acciones de igualdad de oportunidades donde la edad no sea motivo de discriminación, exclusión y marginación, o bien su motivo determinante.

El estudio de los derechos de los adultos mayores tiene especial importancia porque sigue siendo poco abordado, y los retos en materia de reconocimiento a sus derechos humanos son muchos. Temas como el reingreso a la actividad productiva, así como la creciente demanda de geriatras y gerontólogos, son algunos de los principales puntos de discusión y estudio. La transición demográfica mundial constituye un fenómeno que exige los reflectores de las naciones para que los problemas que hoy viven los adultos mayores no se incrementen, y se garanticen condiciones para su bienestar. De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

[...] en 1950 había en el mundo 200 millones de personas de más de 60 años, mismas que representaban el 8% del total de la población del planeta. A partir de proyecciones de la ONU, para el año 2025 esa cifra se habrá sextuplicado, ya que se prevé que la población mundial de ancianos llegue a mil 200 millones, es decir, el 14% de la población total. Además la ONU estima que para el año 2045 el número de personas adultas mayores en el mundo superará por vez primera a los menores de 15 años (Arzate, Fuentes y Retel, 2007: 234).

Estos factores no constituyen designio alguno sobre el futuro a mediano y largo plazo, pero, si se ignora su importancia, o queda oscurecida por fenómenos coyunturales, sus efectos pueden ser perniciosos para el desarrollo. Así, la transformación de la pirámide demográfica será esencial para determinar las condiciones sociales de generaciones actuales y futuras.

## Aspectos generales de la vejez y el envejecimiento

Los temas de la vejez y el envejecimiento son dos vertientes de un mismo dilema: vivir más años y mejor. Se habla de vejez cuando se alude a la fase terminal de la vida de una persona, es decir, de manera individual; representa llegar o superar el umbral de la edad que social y biológicamente se ha determinado para ser “viejo”, alcanzar cada vez más años, lo que ocasiona una serie de cambios fisiológicos y emocionales que inciden en el bienestar, y que representa una problemática por la falta de conocimiento sobre lo que es un “anciano”, o lo que implica ser viejo en una sociedad actual.

Para unificar los diversos juicios emitidos respecto a la vejez, en 1982 se realizó la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, donde se estableció la denominación de *anciano* para toda persona mayor de 60 años de edad. No obstante, hay autores como Bernice Neugarten (1999), María Oddone (1991) y René Knopoff (1991), quienes dividen al grupo de personas de mayor edad en viejos-jóvenes: 60 a 64 años, y viejos-viejos: 75 años y más.

La vejez implica “transformaciones personales, de las condiciones físicas, de la independencia económica y funcional, la modificación de roles dentro de la familia, la participación en el mercado laboral, el uso del tiempo libre, la autopercepción, la percepción que los demás tienen de nosotros, etc.” (Villa y Rivadeneira, 1999). Llegar a la “tan temida” edad de los 60 años es un proceso de compleja asimilación, ya que no siempre se llega con las condiciones socioeconómicas y personales deseadas; en cambio, es común enfrentar desafíos de salud, emocionales, económicos que impidan la plenitud de la persona, que atentan contra la dignidad individual.

La vejez, como ciclo natural de vida, proceso biológico y cronológico, es diferente a la representación social. Acerca de la edad cronológica no existen imprecisiones; en cambio, la con-

dición de vejez admite variaciones e implicaciones en diversos países, sociedades, familias, y simboliza diversos aspectos que dependen del espacio y tiempo. La imagen social del “viejo” construye y determina estigmas sociales, prejuicios y estereotipos que dañan y marginan al colectivo de los adultos mayores. Los significados y las representaciones de la vejez pueden ser diferentes por situaciones de género, grupo social, religión, estrato; incluso, por complicaciones de salud las reacciones y efectos de estas representaciones son de acuerdo con la percepción de cada adulto mayor. Por tanto, no existe un paradigma único sobre el significado de ser “viejo”, pero sí un cúmulo de postulados teóricos y sociales encaminados al constante crecimiento de este segmento de la población en el mundo.

En este sentido, se reconoce el envejecimiento de las sociedades. Una sociedad envejece cuando los cortes de edades mayores adquieren cada vez más ponderación en las pirámides poblacionales, y la edad se convierte en criterio para determinar cuándo se envejece o se es viejo. La vejez social actual puede entenderse, por los adelantos técnicos que han prolongado la vida de los ciudadanos. En las sociedades pretéritas, el grado de envejecimiento, entendido como la proporción de viejos en una sociedad, estaba en relación con su productividad. Los viejos que eran una carga se sacrificaban por todos al dejarse morir, en una especie de suicidio altruista, o al aceptar su sacrificio en manos de sus hijos u otro integrante de la sociedad.

En un contexto social, el envejecimiento poblacional puede ser considerado un logro, y a la vez un desafío si se toman en cuenta los cambios en la estructura de las pirámides poblacionales, que afectan proporcionalmente la agenda pública y composición de la sociedad, al tiempo que representa un avance para la ciencia, al conseguir que actualmente se vivan más años; pero esos años de más, ¿se viven mejor? La respuesta a tal interrogante es el principal desafío para la protección de los derechos humanos de los adultos mayores.

El fenómeno del envejecimiento no representa una coyuntura contemporánea, sino que es una consecuencia de los avances científicos, la prolongación de la vida en un tiempo acelerado, la rápida urbanización, la reducción de las tasas de mortalidad, entre muchas otras. El crecimiento de la población de adultos mayores en las últimas décadas ha sido desproporcionado respecto al crecimiento total; es decir, es mayor a la tasa de natalidad.

Según estimaciones de la ONU (2012: 34), se prevé que la población mundial del número de ancianos llegue a dos mil millones para 2050, es decir, más de 20% de la población mundial. En este contexto, la existencia ha cobrado una creciente importancia para los gobiernos, la sociedad civil, la economía y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo los adultos mayores siguen siendo un grupo vulnerable, olvidado e invisible para los promotores del desarrollo, en tanto que, al determinarlos como una población pasiva —en términos económicos—, son de baja prioridad en la mayoría de las agendas gubernamentales.

Los fenómenos demográficos son también preocupantes en América Latina. Las estructuras demográficas se han modificado, y las personas de 60 años o más adquieren una mayor representación numérica. Según estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade):

En 2000, la población regional de 60 años y más era de 43 millones de personas, cifra que irá en aumento hacia el año 2025, cuando las personas de edad alcanzan los 100.5 millones. Para 2050, en tanto, la población latinoamericana y caribeña de esta edad podría llegar a los 183.7 millones, superando ampliamente las cifras observadas hacia fines del siglo anterior (2009: 14).

México se encuentra dentro de la tendencia global hacia al envejecimiento de la población y, según datos del Censo de Población y Vivienda 2010 (Inegi, 2011), cuenta con 10.1 millones de adultos mayores, lo que representa 9% de su población. La Organización Mundial de la Salud (2012) advierte que existen grupos de ancianos en situación de riesgo, lo cual los vuelve proclives a la vulnerabilidad.

**Tabla 1. Adultos mayores en situación de riesgo**

A. Los muy ancianos (de 80 años y más).
B. Los que viven solos en una vivienda.
C. Las mujeres ancianas, sobre todo solteras y viudas.
D. Los que viven en instituciones.
E. Los que están socialmente aislados (individuos o parejas).
F. Los ancianos sin hijos.
G. Los que tienen limitaciones severas o discapacidades.
H. Las parejas de ancianos en que uno de los cónyuges es discapacitado o está muy enfermo.
I. Los que cuentan con muy escasos recursos económicos.

Fuente: elaboración propia a partir de informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2012).

Con el rápido aumento de la esperanza de vida al nacer y la disminución en los niveles de fecundidad se ha acelerado el proceso de envejecimiento en México. La población de 65 años y más pasó de 1.8 millones de personas en 1970 a 4.8 millones en 2000, y será de 27.3 millones en 2050.<sup>9</sup> La trayectoria de

---

<sup>9</sup> Datos tomados de la presentación del evento en el marco de la Semana de Actuaría, realizada en la Universidad Anáhuac del Sur, el 18 de marzo de 2003.

crecimiento de este grupo de edad representará un desafío importante en términos de nuevos puestos de trabajo.

Los vertiginosos cambios en la estructura de la pirámide poblacional por grupos de edades “propiciará una relación cada vez más ventajosa entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 65) y la población en edad laboral (entre 15 y 64) lo que abrirá durante las próximas tres décadas una ‘ventana de oportunidad transitoria’” (PND 2001-2006, 2001: 22)—esta última idea referente a que de manera próxima y temporal aumentará con mayor celeridad el sector de la población en edad laboral que la población económicamente dependiente—. Cabe destacar que la tasa de crecimiento demográfico se vuelve determinante en la alteración de la pirámide poblacional, en tanto que se reduce a una cifra cercana al 1%, por lo cual en México dejaron de nacer alrededor de 50 millones de individuos (Inegi, 2011). Asimismo, esta disminución producirá un acelerado proceso de envejecimiento. El país dejará de ser joven, y se transformará en uno de población vieja.

Datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2000) señalan que el grupo de adultos mayores (65 años y más) representaba en 2000 alrededor de 5% de la población total. Se registró una tasa de crecimiento insólita en la historia demográfica de México (de más de 3.7% anual), la que podría alcanzar ritmos cercanos a 4.6% entre 2020 y 2030; en tan sólo 15 años se duplicará el tamaño inicial de esta población. Como consecuencia, si hoy uno de cada 20 mexicanos está en ese grupo de edad, en 2030 serán uno de cada ocho, con el correspondiente impacto social y económico.

El acercamiento a los paradigmas teóricos y la realidad de las cifras de la vejez y el envejecimiento muestran la falta de claridad sobre lo que implica llegar a ser adulto mayor; la representación social que aún se tiene de los “más viejos” está condicionada por un abanico de mitos, prejuicios y estereotipos que influyen en las decisiones de los gobiernos, los estudios

sobre el tema, las familias, los jóvenes, e incluso en los propios adultos mayores que condicionan su actuar basados en los estigmas que la sociedad les ha otorgado. Por otra parte, la tendencia mundial del acelerado proceso de envejecimiento de la población como realidad latente a escala se vuelve un desafío para los gobiernos, la economía global, la sociedad y la cultura, debido a que hace falta un sistema que responda de manera efectiva y con respeto a las exigencias del fenómeno.

### **Adultos mayores en el Estado de México**

El Estado de México es la entidad con más adultos mayores a escala nacional, por lo que su estudio cobra especial relevancia. De acuerdo con las cifras del Consejo Estatal de Población del Estado de México (Coespo), la entidad es la más poblada del país con 15 175 862 habitantes, los que representan 13.5% de la población del país, de los cuales 7.59% tiene 60 años y más. Por otra parte, la esperanza de vida es de 76.04 años, cifra superior al promedio nacional (75.7), mientras que la mortalidad infantil asciende a 12.4 al millar, inferior al promedio nacional de 13.2. Se estima que en 2012 los mexiquenses de más de 60 años son 1 137 647, lo que equivale a la población total del municipio de Nezahualcóyotl, o de una entidad como Tlaxcala o Nayarit.

Los diagnósticos del Coespo (2009) indican que en 1970 existía una población de 3 833 185 habitantes en el Estado de México, de los cuales 178 724 eran adultos mayores de 60 años y más, quienes representaban 4.6% de la población estatal y, de acuerdo con las proyecciones, los adultos mayores representarán 7.6% de la población estatal al finalizar 2012.

En este contexto demográfico, el índice de envejecimiento permite relacionar la cantidad de adultos mayores por cada 100 niños menores de 14 años: al año 2000 fue de 17 adultos mayores por cada 100 niños; para 2005 ascendió a casi 22 adultos

mayores, y en 2012 la relación es de más de 26 adultos mayores por cada 100 niños.

Hoy en día, el grupo de adultos mayores mantiene una composición como se muestra en la tabla 2:

**Tabla 2. Adultos mayores en el Estado de México**

Grupo de edad	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje respecto al total de la población
60-64	349843	167884	181959	2.498
65-69	251293	117832	133461	1.794
70-74	173585	78855	94730	1.239
75-79	112367	48988	63379	0.802
80-84	66665	27693	38972	0.476
85-89	34988	13977	21011	0.250
90-94	14485	5566	8919	0.103
95-99	4915	1810	3105	0.035
100 y más	920	323	597	0.007
	1009061	462928	546133	7.204

Fuente: Coespo, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 (Inegi, 2011).

Es relevante considerar que uno de los principales aspectos relacionados con el bienestar en las edades avanzadas es la calidad de la integración de los adultos mayores a distintos grupos de pertenencia, como las personas con quienes comparten la residencia; en la mayoría de los casos, la fuente principal de intercambios afectivos y apoyo material y económico.

Las prospectivas apuntan a que en 2030 vivirán 3.34 millones de adultos mayores en el Estado de México, la mayor cantidad de este grupo de personas entre las entidades federativas,

lo que representa 15%. Ante dicha complejidad, uno de los grandes retos es no sólo prolongar los años de vida, sino el bienestar basado en la calidad de vida y, aún más, considerar la posibilidad de otorgar un beneficio económico de carácter general, que si bien no resuelve el problema tal vez represente una medida de tantas en materia de asistencia social para no dejar a la suerte los últimos años de vida de los adultos mayores, sobre todo de aquellos que carecen de algún tipo de seguridad social.

Lo anterior permite comenzar el análisis del problema que enfrenta el adulto mayor, problemática que debe abordarse no sólo como un asunto de caridad, sino a partir de un profundo análisis de las condiciones de vida de la población de la tercera edad en nuestro país, las cuales se han deteriorado considerablemente.

### **Adultos mayores, ¿un grupo vulnerable?**

El problema es innegable y contundente: el envejecimiento y la vejez son fenómenos sociales de alto impacto en el contexto mundial. Una vez abordado el fenómeno demográfico, deben estudiarse las condiciones de los adultos mayores que los llevan a ser considerados un grupo vulnerable. Cabe señalar que la vulnerabilidad es un concepto asociado con las condiciones de vida de los adultos mayores, en tanto se ha convertido en un adjetivo o eufemismo inherente a la condición social de este colectivo.

Ahora bien, es menester ubicar conceptualmente al término *vulnerabilidad*, empleado cotidianamente para apuntar las desventajas sociales de los individuos, así como la relación de éstas con el desarrollo de una nación y el bienestar social. La vulnerabilidad es entendida como “un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad de individuo, hogar o co-

munidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (Busso, 2001: 8).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) la define como “fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta, provocado por la implantación de una nueva modalidad de desarrollo que introduce cambios de gran envergadura que afectan a la mayoría de la población”.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, la noción de vulnerabilidad se vincula con la inequidad y marginación que padecen los adultos mayores en la última fase de su ciclo de vida.

La vulnerabilidad afecta a individuos, grupos y comunidades de distintas maneras, pero todas laceran la integridad y disminuyen el bienestar individual. Casi la totalidad de individuos y grupos pueden llegar a ser vulnerables, pero hay grupos o individuos que por su condición social, origen racial, religión, preferencia sexual u otra condición son más susceptibles. Algunos organismos internacionales han creado parámetros socioeconómicos que determinan el nivel de vulnerabilidad, como cuando una persona o comunidad experimentan desventajas sociales y adversidades específicas para “controlar fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar” (Kaztman, 2000: 278).

Otro parámetro es la incapacidad para acceder o aprovechar las oportunidades disponibles en diversos ámbitos sociales o económicos que permitan mejorar las condiciones de bienestar colectivo e individual. En este sentido, vale la pena establecer la relación entre la vulnerabilidad y la noción de riesgo, con el propósito de expresar la condición de inestabilidad en la protección institucional de los adultos mayores.

---

<sup>10</sup>Diversos autores incorporan este concepto, véase Roberto Pizarro, 1999.

Ya que la vulnerabilidad es una noción que implica un riesgo y es menester delinear este último concepto. Se dice que hay riesgo cuando “la previsibilidad es deficiente y hay amenaza para el que se encuentra en tal situación” (Dorsch, 2002:708). De la misma forma, Nassehi (1997:254) establece que hay riesgo cuando existe inseguridad en el presente respecto al futuro, porque este último no puede ser conocido ni anticipado. Así, la noción de vulnerabilidad y los riesgos son factores detonantes de la vulnerabilidad, y ésta a su vez, en un futuro cercano, constituirá por sí sola un factor de riesgo.

Robert Castel (1990) señala tres espacios sociales en que se distribuyen los riesgos de vulnerabilidad social de forma desigual:

- i) Zona de integración, seguridad o estabilidad. Corresponde a la situación típico-ideal de la población con trabajo y protección social asegurada y sólida relación familiar y vecinal. Aunque en este grupo existen grandes desigualdades sociales, éstas no suponen una amenaza para la estabilidad social.
- ii) Zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad. La situación se caracteriza por la fragilidad, la inseguridad de las relaciones laborales precarias y la inadecuación de los soportes familiares y sociales.
- iii) Zona de exclusión o marginación. Se caracteriza por una retirada del mundo laboral, la ausencia de otro tipo de protección social y aislamiento social. Este grupo sufre las formas más extremas de pobreza, carece de acceso a las formas normalizadas de participación social y son incapaces de salir por sí solos de esta situación. En este grupo se encuentran los tradicionales beneficiarios de la asistencia social. Su reducido volumen no lo hace relevante en la desigualdad social.

Los individuos transitan de unas zonas a otras, buscando disminuir los factores de riesgo, y es ahí donde es necesaria la intervención social para fomentar la inserción de los individuos en una perspectiva de bienestar generalizada.

A partir de la conexión entre vulnerabilidad y riesgo, se expone la desprotección institucional a los adultos mayores, ya sea en el ámbito político, jurídico o económico. Sin embargo, el conjunto de propuestas está dirigido al acceso directo a los niveles de bienestar en un tiempo y espacio definidos, de manera que la noción de vulnerabilidad tiene sus propias particularidades y características; la distinción respecto a otros enfoques radica en las preocupaciones de acciones a emprender derivadas del concepto adoptado. La noción de vulnerabilidad, entonces, debe lograr la plena integración y superar la barrera de exclusión total, para lo que tendrá que considerarse la línea difusa de la estratificación social y los aspectos que conlleva la esfera de lo social.

La edad es el primer factor de vulnerabilidad de las personas mayores porque orilla a la pobreza, pérdida de salud o a ser víctima de marginación y exclusión social, lo que deriva en falta de oportunidades y medios para exigir sus derechos. Asimismo, los adultos mayores pertenecen a los grupos vulnerables “dado que ellos están en situación de dependencia, no cuentan con una definición de roles y muchas veces son excluidos de las decisiones” (Inegi, 2005: 32).

Es necesario contextualizar la situación de vulnerabilidad de personas de 60 años y más, mediante la reflexión de sus factores socioeconómicos, laborales, familiares, de salud y acceso a los servicios básicos.

Como primer factor se estudia la condición socioeconómica, que parte de la situación de pobreza, por sí misma un elemento de vulnerabilidad. Para ello, se revisan los tipos de pobreza incidencia en la población, expresada en tres tipos, según el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2012): alimentaria, de capacidades y patrimonial.

En la pobreza alimentaria el ingreso diario de las personas en zonas rurales no llega a 27.28 pesos, y en zonas urbanas a 38.16 pesos, y no es posible que cubran sus necesidades básicas de alimentación. En el Estado de México, 18.2% de la población vivía en pobreza alimentaria.<sup>11</sup> Por su parte, la pobreza de capacidades incluye a las personas del nivel anterior más aquellas que sufren de acceso limitado a servicios de salud y educación; 26.3% de la población en el Estado de México encontraban en el rubro de pobreza de capacidades (Coneval, 2012). Por último, en la pobreza patrimonial, las personas no tienen posibilidad de cubrir sus gastos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público; de acuerdo con el Coneval, 51.2% de la población en el Estado de México se encontraba en esa línea de pobreza (Coneval, 2012).

De acuerdo con datos del Consejo Estatal para la Mujer y el Bienestar Social del Estado de México (2012), en esta entidad hay 1 376 477 de 60 años de edad o más, 7.59% de la población, y se espera que para 2030 llegue a tres millones, más de 16%, lo que se traduce en que 23.54% de la población se encuentra en pobreza alimentaria.

La Subsecretaría de Empleo y Productividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2012) registró, en el tercer trimestre de 2000, que 5% de la población económicamente activa (PEA) en el Estado de México estaba compuesta por adultos de 60 años y más. Durante el mismo trimestre de 2012, poco más de 480 mil estaban ocupados, lo que representa 8% de la población ocupada a nivel estatal.

Las últimas proyecciones de población disponibles señalan que entre 2010 y 2011 habrá un crecimiento de 521 personas

---

<sup>11</sup>Últimos datos disponibles de 2010.

diarias. Sin embargo, en un periodo de 35 años, la natalidad se ha reducido notablemente y el impacto de la mortalidad también. Así mismo, el periodo de vida promedio es cada vez mayor (Arzate *et.al.*, 2012:69-70).

Los modelos económicos en México han acentuado las condiciones de pobreza y propiciado circunstancias que ubican al individuo en situación de vulnerabilidad, como la exclusión, la marginalidad y la precariedad. Es importante diferenciar a la pobreza de la vulnerabilidad, ya que la primera es una condición que depende de los flujos económicos y la satisfacción de necesidades de tipo pecuniario, mientras que la segunda es una condición de desventaja social que se refleja de manera independiente ser pobre o no, que tiene que ver con la desprotección e indefensión.

Otro factor de vulnerabilidad de los adultos mayores es su estado de salud ya que han acumulado enfermedades, lesiones o padecimientos crónico-degenerativos resultado de sus niveles de exposición a riesgos, que derivan en el incremento de índices de mortalidad. Las principales causas de mortalidad de esta población son las enfermedades del corazón, hepáticas y cerebrovasculares, la diabetes mellitus y los tumores que causaron la muerte de 67% de la población de adultos mayores.

Los cambios fisiológicos en el envejecimiento son propicios para el desarrollo de ciertas enfermedades, así como de mayores riesgos de mortalidad y deficiente calidad de vida. El perfil epidemiológico en el Estado de México se orienta hacia la morbilidad y las defunciones por enfermedades crónico-degenerativas, con los adultos mayores como el grupo más afectado. Estos padecimientos se han incrementado y constituyen las principales causas de discapacidad, enfermedad y muerte en los adultos mayores de 60 años de edad. El conocimiento del estado de salud de los adultos mayores es fundamental para determinar su bienestar.

Respecto a la situación familiar de los adultos mayores, es preciso conocer las características de sus viviendas, porque revelan la satisfacción de sus necesidades y derechos básicos, como seguridad, protección, salud, vivienda digna y alimentación, que impactan el grado de bienestar de este colectivo social en el Estado de México.

En la actualidad, los hogares de mujeres de 60 a 64 años de edad en el Estado de México, de tipo nuclear, representan 33.1%; ampliado, 45%; compuesto, 1%; unipersonal, 20.6%, y deco-esidentes, 0.3%. Asimismo, las mujeres de 70 a 74 años de tipo nuclear representan 27.7%; ampliado, 42.2%; compuesto, 1%; unipersonal, 28.6%, y de co-residentes, 0.5%. En lo que respecta a los hogares de hombres de 60 a 64 años de edad, de tipo nuclear, representan 56.4%; ampliado, 36.7%; compuesto, 1.1%; unipersonal, 5.7%, y de co-residentes 0.1%. Asimismo, los hogares de hombres de 70 a 74 años de edad, de tipo nuclear, son 52.7%; ampliado, 37.3%; compuesto, 1.3%; unipersonal, 8.6%, y de co-residentes, 0.1% (Arzate *et al.*, 2012:93-94). De estos datos sobresale la gran proporción de mujeres adultas mayores que viven solas.

Los datos anteriores se refieren al porcentaje de personas mayores de 60 años que, de algún modo, son partícipes de los censos o mecanismos del gobierno y las instituciones internacionales, pero dejan de lado a quienes viven en situación de calle o en algún asilo este subgrupo requiere atención primaria que les garantice el acceso a niveles mínimos de bienestar y derechos mínimos para salvaguardar su integridad individual.

Así, el problema del envejecimiento y la vejez va más allá de aspectos meramente demográficos, con consecuencias para el desarrollo económico y social de los pueblos, así como para el bienestar individual y la seguridad de las personas mayores de edad. Los problemas humanitarios, de desarrollo y exclusión que traen consigo las condiciones que colocan en situación de vulnerabilidad a los adultos mayores se estudian con el fin de

establecer mecanismos de protección a sus derechos humanos a escala internacional, regional y nacional.

En el Estado de México, por cada 100 personas hay 51 en edad de dependencia, es decir, menores de 15 años o mayores de 64 años (Coespo, 2012), muy alto y que se estima seguirá creciendo en las próximas décadas: 11.4% en 2010, 16.7% en 2020, y 25.8% en 2030 (Arzate *etal.*, 2012:72-73).

### **Los derechos de los adultos mayores: logros y desafíos para su protección**

Aun cuando no es motivo de este estudio realizar una exhaustiva revisión a la normativa jurídica y sus recursos, conviene señalar que el marco normativo que considera los determinantes del bienestar y la calidad de vida de los adultos mayores ha contribuido a la consecución de una vida más larga con un cúmulo promisorio de oportunidades, aunque enfrenta grandes desafíos. A continuación se expondrá el marco legal internacional, así como la legislación y reglamentación nacional y estatal referente a los derechos al respecto.

En el marco internacional, se reconoce la existencia de derechos humanos anteriores al Estado de derecho, que nacen de los acontecimientos y procesos históricos y sociales, del reconocimiento a la diferencia y la manera en que cada sociedad los concibe. Lo anterior deriva, primero, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que son los atributos, prerrogativas y libertades que se reconocen a un ser humano por el simple hecho de serlo, e indispensables para una vida digna. Sin ellos, es imposible un desarrollo civilizado de las personas y, por ende, de los pueblos, en el que prevalezcan la libertad, el respeto al derecho del otro, la justicia, equidad, tolerancia y solidaridad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos constituye la más grande prueba histórica de consenso mundial sobre un determinado sistema de valores, aceptado libre y expresamente a través de los Estados nacionales, por la mayor parte de las mujeres y los hombres del planeta. Bajo este instrumento internacional, todos los individuos, por el sólo hecho de serlo, tienen derechos que, además de tutelarse, deben materializarse y garantizarse en un marco de justicia respeto y solidaridad; en este supuesto se encuentran los adultos mayores, por lo que esta Declaración se convierte en el primer instrumento de carácter general para garantizar su la protección.

A partir de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento convocada por la ONU, que tuvo lugar en Viena en 1982, se adoptó el 1 de octubre como Día Internacional de las Personas de Edad, no sólo como medida emergente, sino estrategia progresiva para atender las necesidades de este colectivo. El propósito era servir de foro “para iniciar un programa internacional de acción encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las personas de edad, así como oportunidades para que esas personas contribuyeran al desarrollo de sus países” (ONU, 1982: 5).

Se emitió el Plan de Acción Internacional como parte de las estrategias y programas cuays metas son fortalecer la capacidad de los países para abordar de manera efectiva el envejecimiento de su población y atender las preocupaciones y necesidades especiales de las personas de mayor edad, así como fomentar una respuesta internacional adecuada a los problemas del envejecimiento a través de medidas para establecer el nuevo orden económico internacional, y el aumento de las actividades internacionales de cooperación técnica, en particular entre los países en desarrollo.

El Plan de Acción debe considerarse en el marco de otras estrategias y planes. Ahí se reafirman los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de

los Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General), los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General) y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General), la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General) y la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (resolución 35/56 de la Asamblea General), así como las resoluciones 34/75 y 35/46 de la Asamblea General, en que se declara a la década de los ochenta como Segundo Decenio para el Desarme.

Durante casi veinte años, se siguieron los preceptos de la Primera Asamblea Mundial del Envejecimiento; sin embargo, el fenómeno demográfico sobrepasó las proyecciones realizadas, por lo que, en abril de 2002, se convocó a la Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento, celebrada en Madrid, donde se replantearon las resoluciones de Viena y se decidió adoptar un Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento para responder a las oportunidades y los retos de la población en el siglo XXI, y promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades.

Se propusieron adoptar medidas en todos los ámbitos, nacional e internacional, en tres direcciones: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y el logro de entornos emancipadores y propicios. El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento 2002 señala que se requieren cambios de actitudes, en las políticas y prácticas en todos los niveles y sectores, para que se concreten las enormes posibilidades que brinda el envejecimiento en el siglo XXI. Un grupo importante de personas envejecen con seguridad y dignidad, y potencian su capacidad de participar en el marco de sus familias y comunidades.

El objetivo del Plan de Acción Internacional consiste en garantizar que la población mundial pueda envejecer con seguridad y dignidad, y las personas adultas mayores continúen participando en sus comunidades y sociedades como ciudadanos con plenos derechos. Sin desconocer que los cimientos de una ancianidad sana y enriquecedora se construyen en una etapa temprana de la vida, el propósito es ofrecer un instrumento práctico para que los encargados de las políticas públicas consideren las prioridades básicas asociadas con el envejecimiento. Se reconocen sus características y problemas comunes, y se formulan recomendaciones adaptables a las diversas circunstancias de cada país.

Asimismo, se ratifica el concepto de una sociedad para todas las edades, formulado como tema del Año Internacional de las Personas de Edad, celebrado en 1999, con cuatro dimensiones: el desarrollo individual durante toda la vida; las relaciones multi generacionales; la relación mutua entre el envejecimiento de la población y el desarrollo, y la situación de las personas de edad. Esta celebración contribuyó a tomar conciencia del problema, así como para promover la investigación y acción en esta materia en todo el mundo, inclusión hecha de los esfuerzos por incorporar los temas relacionados con el envejecimiento a las actividades de todos los sectores y promover oportunidades relativas a todas las fases de la vida.

Así, los organismos internacionales, a través de diversos instrumentos, se han ocupado de salvaguardar los derechos humanos y las condiciones de bienestar del adulto mayor. Estas acciones, a su vez, han derivado en planes, tratados y acuerdos regionales que abarcan la región latinoamericana, donde la situación del adulto mayor cobra especial importancia a partir del bajo nivel de desarrollo que la caracteriza. Las actividades se centran en gran medida en cómo ofrecer una atención primaria de salud basada en la comunidad a un número cada vez mayor de personas mayores de edad.

En Latinoamérica, las acciones para la salvaguarda del adulto mayor están a cargo de la Cepal, que puso en marcha las Conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, que han emitido dos importantes documentos. El primero se generó en marzo de 2004, en el marco de la primera conferencia regional en Santiago de Chile, que llevó por nombre “Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”. En ella, se plantean metas, objetivos y recomendaciones a favor de las personas mayores y, a su vez, es un marco de referencia regional para responder de manera eficaz a las necesidades e intereses de las personas mayores, con la creación de condiciones que favorezcan un envejecimiento individual y colectivo con seguridad y dignidad. La estrategia se emprende como un logro regional, sin embargo, reconoce desafíos derivados del proceso de envejecimiento poblacional, todo ello en el tenor del ejercicio de los derechos y las responsabilidades de la vejez, y la constitución de sujetos sociales reconocidos como una “nueva fuerza para el desarrollo” (Cepal, 2005).

En lo que toca a los derechos humanos, la estrategia propone la promoción de los derechos de las personas mayores a través de la incorporación explícita de éstos en políticas, leyes y regulaciones; asimismo, elaborar legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos, de conformidad con los estándares internacionales y la normativa al respecto aceptada por los Estados. Lo anterior debe acompañarse de mecanismos de monitoreo a través de los organismos nacionales correspondientes, y voluntad política para la aplicación y ratificación de los acuerdos.

En Brasil, en 2007, se efectuó la Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, denominada “Hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos”, con el

objetivo de identificar las prioridades futuras de aplicación de la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, así como para responder a las oportunidades y los desafíos del envejecimiento de la población en las próximas décadas, y promover una sociedad para todas las edades. Los principales acuerdos de dicha conferencia se concentran en la Declaración de Brasilia (Cepal, 2011), entre los que destacan:

- La incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas que consideren las necesidades y experiencias de las personas de edad.
- La incorporación del tema del envejecimiento y la prioridad en todos los ámbitos de las políticas públicas y programas, así como destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas implementadas, diferenciando el área urbana y rural y reconociendo la perspectiva intergeneracional, de género, raza y etnia en las políticas y programas destinados a los sectores más vulnerables de la población en función de su condición económica y social y de situaciones de emergencia humanitaria, como los desastres naturales y el desplazamiento forzado.
- Solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad.

En el nuevo texto del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma de

junio de 2011,<sup>12</sup> prevalece el concepto de *derechos humanos*. Los adultos mayores, como parte de un grupo social, tienen derecho al reconocimiento de los derechos otorgados, reconocidos y tutelados tanto en la legislación nacional como en la normativa contenida en los instrumentos internacionales ratificados por México.

Derivado de los acuerdos nacionales y regionales, en el país se publicó, el 25 de junio de 2002, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de este grupo, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de:

- La política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores.

---

<sup>12</sup>Título Primero. Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Artículo 1. 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 garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- Los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional.
- El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Esta ley garantiza el ejercicio de los derechos de las personas mayores, y establece las bases y disposiciones para el efectivo cumplimiento de las normas que en ella se establecen, con la finalidad de aplicar políticas encaminadas a mejorar las condiciones de vida y brindar mejores satisfactores a este grupo social. Con ello se procura una mayor atención de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, culturales, recreativas, reproductivas y espirituales de los adultos mayores, para facilitarles una vejez plena y sana, al considerar sus hábitos, capacidades funcionales, usos y costumbres, así como preferencias.

También se analiza la legislación estatal de los derechos humanos de los adultos mayores, lo cual remite a la Ley del Adulto Mayor del Estado de México aprobada el 6 de agosto de 2008, para satisfacer las siguientes expectativas:

- Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores en un entorno digno y decoroso.
- Trato respetuoso e igualitario respecto al resto de los integrantes de la sociedad.
- Acceso preferente a diversos satisfactores y servicios de salud.
- Seguridad habitacional.
- Oportunidades de trabajo y permanencia voluntaria en los empleos.
- Otorgarles capacitación y financiamiento para el autoempleo.

Esta legislación se emitió para respetar los derechos fundamentales de los adultos mayores, reconocer la dignidad inherente e igualdad de los derechos inalienables de todos los miembros de la sociedad. Los objetivos básicos de la ley son: mejorar sus condiciones generales de vida; garantizar su acceso y atención a los servicios de salud y asistencia social; impedir su discriminación o segregación; fomentar una nueva cultura de integración, previsión social y cuidado sobre su persona; promover su vinculación con las nuevas generaciones; propiciar su incorporación a centros productivos; proporcionarles acceso preferencial en las actividades recreativas, culturales y turísticas, y brindarles oportunidades de educación y capacitación que les permita acceder a la vida laboral.

El Plan de Desarrollo 2011-2017 del Gobierno del Estado de México considera como “Pilar 1 Gobierno Solidario”, el cual consiste en atender las necesidades en materia social de la población, y para lograrlo establece los siguientes objetivos: “Objetivo 1. Ser reconocido como el Gobierno de la Educación. Objetivo 2. Combatir la pobreza. Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno. Objetivo 4. Alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad” (Gobierno del Estado de México, 2011).

Como temas centrales de la política social en el Estado de México, se reconoce el combate a la pobreza, marginación y desigualdad, el fortalecimiento del núcleo social y mejoramiento de la calidad de vida, y la atención de los grupos más vulnerables de la sociedad. En el último tema se incluye a los adultos mayores, y se reconocen dos de sus grandes problemáticas: la social y la económica.

Las acciones y los programas dirigidos a este grupo vulnerable por parte de la administración 2011-2017, se han enfocado a la entrega de apoyos alimentarios e higiénicos (Gobierno Estado de México, 2012b). El principal programa social de la enti-

dad por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, es el Programa de Desarrollo Social “Gente Grande”, en sus vertientes adultos mayores de 60 a 69 años de edad, así como mayores de 70 años de edad.

Ambas vertientes tienen como objetivo la entrega de canastas alimentarias para mejorar la ingesta de alimentos de este grupo poblacional. Aunado a ello, se realizan otro tipo de acciones como consultas geriátricas, tarjetas para obtener descuentos (Credencial DIFEM), construcción de Casas del Adulto Mayor en distintos municipios, asesoría jurídica, aclaración de actas de estado civil, expedición de copias certificadas de actas del Registro Civil, línea telefónica de atención (Gobierno del Estado de México, 2012).

El marco legislativo tiene como propósito el bienestar de la población de adultos mayores, con su plena participación en el proceso de desarrollo y una distribución equitativa de sus beneficios: realzar la dignidad humana y crear igualdad entre los distintos grupos de edad para compartir los recursos, derechos y obligaciones de la sociedad. Todas las personas, con independencia de su edad, sexo o creencias, deben contribuir según sus capacidades, y recibir ayuda de acuerdo con sus necesidades.

El 13 de noviembre de 2008, se creó el Comité Estatal para la Atención del Adulto Mayor. Su objetivo es coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las obras, acciones y programas que la administración pública estatal desarrolla en beneficio de los adultos mayores, para lo cual, está conformado por diversas dependencias estatales que realizan trabajos para el diseño y desarrollo de estrategias a favor del adulto mayor.

La legislación establece directrices amplias y principios generales sobre la forma en que la comunidad internacional, los gobiernos y otras instituciones, así como la sociedad en su conjunto pueden hacer frente al problema del envejecimiento progresivo de las sociedades y necesidades de las personas de edad

en todo el mundo. Los enfoques y políticas deben concebirse y enunciarse según las tradiciones, los valores culturales y las prácticas particulares de cada nación o comunidad, y los programas de acción deben adaptarse a sus prioridades y posibilidades materiales.

El marco legislativo que vela por la protección y garantía de los derechos humanos se establece en tres ámbitos: internacional, regional y local.

**Tabla 3. Legislación en materia de protección a los derechos humanos de los adultos mayores**

INTERNACIONAL	Plan de Envejecimiento, Viena. Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, Madrid.
REGIONAL	Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Declaración de Brasilia.
LOCAL	NACIONAL Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
	ESTATAL Ley del Adulto Mayor del Estado de México. Reglamento Interior del Comité Estatal para la atención del Adulto Mayor del Estado de México.

Fuente: elaboración propia.

La normativa presentada coincide en adoptar políticas para enfrentar el problema de una población anciana más numerosa, activa y sana, fundadas en el concepto del envejecimiento de la sociedad como oportunidad, que redunde en beneficio de las personas de edad en lo material e inmaterial. Todo esfuerzo para mejorar la calidad de vida de las personas de edad, y atender sus distintas necesidades sociales y culturales, aumenta su capacidad de continuar activamente presentes en la sociedad.

Lo anterior deriva en los derechos específicos de los adultos mayores:

- El adulto mayor tiene el derecho de ser tratado como ciudadano digno y autónomo no sólo por sus méritos pasados sino también por los aportes que aún puede realizar en beneficio de la sociedad.
- El adulto mayor tiene el derecho a recibir el apoyo familiar y social necesario para garantizarle una vida saludable, segura, útil y agradable.
- El adulto mayor tiene derecho a la integración y la comunicación inter-generacional a la vez que intra-generacional, y debe disfrutar de amplias posibilidades de participación en la vida social, cultural, económica y política de su comunidad y país.
- El adulto mayor tiene derecho al cuidado de su salud, a través de una atención médico-asistencial integral y permanente, preventiva o curativa, que busque alternativas a la hospitalización o al internamiento institucional, y que aliente la atención a la salud en el ámbito familiar.
- El adulto mayor tiene derecho a que las autoridades nacionales, las sociedades civiles y la comunidad internacional alienten los estudios y las investigaciones en el ámbito de la gerontología, e intercambien información sobre esa materia.

- El adulto mayor tiene derecho a una alimentación sana, suficiente y adecuada a las condiciones de su edad, y por ello deben alentarse y difundirse los estudios y los conocimientos nutricionales correspondientes.
- El adulto mayor tiene derecho a una vivienda segura, higiénica, agradable y de fácil acceso físico que, en la medida de lo posible, le dé privacidad y el espacio necesario para una actividad creativa.
- El adulto mayor tiene derecho a facilidades y descuentos en tarifas para los transportes y las actividades de educación, cultura y recreación.
- El adulto mayor tiene derecho a vivir en una sociedad sensibilizada respecto a sus problemas, sus méritos y sus potencialidades. Tanto en los diversos medios nacionales como internacionales debe propiciarse un vasto esfuerzo para educar a todas las personas dentro de un espíritu de comprensión y tolerancia inter-etaria e inter-generacional.
- El adulto mayor tiene derecho al acceso a programas de educación y capacitación que le permitan seguir siendo productivo y ganar ingresos si él lo desea y su salud se lo permite.
- El adulto mayor tiene derecho a una flexibilización, dentro del marco de los diversos ordenamientos jurídicos nacionales, de las normas de jubilación y de pensión, que le ofrezcan diversas opciones respecto a la edad de retiro, y conlleve la posibilidad de seguir total o parcialmente activo más allá de la edad de retiro mínima.
- El adulto mayor tiene el derecho a ser considerado como fuente de experiencia y de conocimientos útiles para la sociedad en su conjunto. Debe aprovecharse su potencialidad como instructor o asesor en el aprendizaje y desarrollo de oficios, profesiones, artes y ciencias.
- El adulto mayor tiene derecho a la integración multi-generacional. En la medida de lo posible, debe evitarse toda

segregación de las personas de edad en espacios reservados o su exclusión de actividades sociales. Debe ser propiciada en todos los niveles la formación de grupos multi-etarios.

- El adulto mayor tiene derecho a la más plena protección de su seguridad física y su integridad moral contra todo tipo de violencia, de ofensas, de discriminación y de extorsión. Con ese fin, debe establecerse en cada país una autoridad judicial o administrativa encargada de velar por la seguridad y la observancia de los derechos del adulto mayor. Dicha autoridad deberá ser fácilmente accesible a las personas mayores que deseen presentar denuncias u obtener información y debería disponer de mecanismos de delegación o de representación en todas las comunidades locales.
- El adulto mayor tiene derecho a que se establezca un mecanismo igualmente en el ámbito internacional, de fiscalización y protección de sus derechos a escala mundial.
- El adulto mayor tiene derecho a un régimen de consideraciones especiales en caso de demandas judiciales civiles en su contra, y sobre todo debe estar amparado de la posibilidad de un perentorio desalojo de su vivienda. En caso de condenas penales, igualmente debe disfrutar de un régimen especial, con disposiciones tales como la detención domiciliaria en lugar de la reclusión en centros penitenciarios.
- El adulto mayor tiene el derecho de disfrutar del trato solidario y deferente establecido en los artículos anteriores, aunque no se encuentre en su propio país. Como principio general, los beneficios que la legislación nacional de cada Estado otorgue a las personas mayores de su propia nacionalidad, deben ser extendidas en forma igual a las personas mayores de nacionalidad extranjera, legalmente domiciliadas (Anteproyecto de Declaración Universal de los Derechos del Adulto Mayor, Madrid, 2002).

Si bien se reconoce un esfuerzo amplio por atender las necesidades de la población adulta mayor, hay desafíos como la superación de las barreras culturales; los organismos internacionales, así como los gobiernos nacionales y locales han trabajado por la generación de mecanismo legales, pero ha faltado trabajo para reivindicar la figura del adulto mayor a fin de que su condición no sea motivo de discriminación. Se necesita la difusión de sus derechos sociales, así como promover el diálogo para la reivindicación de los mayores de 60 años.

Más allá de los logros del estatuto jurídico, sus políticas aún se encuentran revestidas de la asistencia social que, de acuerdo con el artículo 167 de la Ley General de Salud de México, se define como:

[...] el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (Ley General de Salud, 1984: art. 167).

Sin embargo, de representar atención y responsabilidad estatal, el concepto ha pasado a tener una noción con sentido peyorativo, al denominársele “asistencialismo”, producto de su aplicación en el modelo neoliberal; se convierte en un remedio paliativo que, más allá de solucionar el problema, lo contrarresta someramente. Así, se entiende que el asistencialismo se refiere a los programas sociales remediales que emprenden los gobiernos para mantener el problema en su situación actual; estos programas permiten al gobierno legitimar su actividad, al atender lo que se complica cada vez más y rezagar situaciones añejas de demandas y exigencias sociales, de tal forma que no comba-

ten la causa o raíz del problema. La práctica de la asistencia social de las instituciones estatales no resuelve por sí misma los problemas estructurales que afectan el desarrollo de las naciones; por tanto, no es excluyente de la aplicación de otras acciones y políticas que atiendan demandas de la sociedad, siendo esto último uno de los desafíos principales para la atención a los adultos mayores.

## **Conclusiones**

El interés actual por los adultos mayores nace a partir del planteamiento de la vejez y el envejecimiento como un problema social que, de no ser atendido hoy, será un problema difícil de subsanar. El reto que enfrenta el derecho para atender a los adultos mayores es incrementar su calidad de vida y los niveles de bienestar social, al trasladar el marco jurídico a posibilidades reales de operacionalización.

Materializar el apoyo previsto en los instrumentos y estatutos jurídicos implica la participación del entorno familiar, la sociedad civil y las políticas gubernamentales.

Otra manera de establecer estrategias para concretar los apoyos a favor del adulto mayor, y determinar quiénes y cómo intervenir en su materialización, es la política social para adultos mayores establecida por el Celade, caracterizada por ser diseñada especialmente para atender enfáticamente las necesidades de los adultos mayores como un grupo social poseedor de características similares adquiridas por alcanzar una edad cronológica determinada; asimismo se define como “aquellas acciones organizadas por el Estado para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos” (Huenchuan, 1999: 1).

Los problemas más graves de los adultos mayores tienen su origen en la concepción de edad social de la vejez. Cada país deberá determinar su población objetivo, es decir, dilucidar el punto sobre el cual se habrán de emprender las acciones. Así, para estudiar las políticas sobre la vejez será necesario considerar elementos tales como la propia definición de *envejecimiento*, los actores participantes, ámbitos de acción de la política, así como los efectos y alternativas de ella.

En lo que atañe a las políticas sobre vejez, los problemas más graves que enfrentan las personas mayores son, en gran parte, problemáticas socialmente construidas a partir de la concepción de edad social de la vejez. Es inevitable elegir una definición e identificar los problemas a tratar, puesto que estas elecciones guiarán las políticas pertinentes (Elder y Cobb, 1993).

Las políticas de vejez “permiten tener una visión del ‘Estado en acción’, a través de las diferentes tomas de posición de éste respecto a una determinada cuestión que, definida en términos simples, son aquellos asuntos socialmente problematizados que han logrado ocupar un lugar en la formación de la agenda de gobierno” (Huenchuan; 1999: 1). Estas políticas cuentan entre sus atributos generales con una institucionalidad, medidas programáticas y normativa.

En el tema del envejecimiento es preciso no considerar de manera aislada la situación de las personas de edad y las condiciones socioeconómicas generales. Las personas de edad son parte de la población, así como las mujeres, los jóvenes, los impedidos y los trabajadores migratorios, y deben ser consideradas como un elemento importante y necesario en el proceso de desarrollo en todos los niveles de una sociedad.

## Bibliografía

- Arzate, Jorge et al. (2012). *Andar despacio. Envejecimiento demográfico en el Estado de México*. Toluca: Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.
- Arzate, Jorge, Gabriela Fuentes y Corina Retel (2007). “Desigualdad y vulnerabilidad en el colectivo de adultos mayores en México y el Estado de México: una revisión multidisciplinaria”. En *Quivera*, vol. 9, núm. 2, pp. 231-262.
- Arzate, Jorge y José Antonio Trejo (coords.) (2006). *Desigualdad, ciudadanía y evaluación cualitativa de políticas sociales en el Valle de Toluca*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Busso, Gustavo (2001). “Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”. Documento preparado para el Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, realizado el 20 y 21 de junio de 2001 en Santiago de Chile [DE disponible en: [www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ORGIN011.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ORGIN011.pdf), consultado el 8 de noviembre de 2012].
- Cantón, Octavio y Santiago Corcuera (coords.) (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales*. México: Porrúa/Universidad Iberoamericana.
- Castel, Robert (1990). “Les situation-limite du processus de marginalisation: de la vulnérabilité a la désaffiliation”. Ponencia presentada en la “EC Conference on Poverty, Marginalisation and Social Exclusion in the Europe of the 90’s”, realizada del 23-25 de abril de 1990 en Sassari, Alghero, Italia.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) (2009). “El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores para América Latina y el Caribe (Separata)” [DE disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/cepal-separataindicadores-01.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2012].
- \_\_\_\_\_ (2009b). “Proyección de Población”. En *América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico*, año IV, núm. 7 [disponible en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38297/OD7\\_Proyeccion\\_Poblacion.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38297/OD7_Proyeccion_Poblacion.pdf), consultado el 9 de noviembre de 2012].
- \_\_\_\_\_ (2011). “Proyecciones de población a largo plazo”. En *América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico*, año VI, núm. 11 [DE disponible en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/46771/OD11\\_WEB.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/46771/OD11_WEB.pdf)], consultado el 8 de abril de 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2005) “2004. Panorama social de América Latina”. [DE disponible en: [www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl), consultado el 3 de noviembre de 2012].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011) “Declaración de Brasilia”. [DE disponible en: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/32460/LCG2359\\_e.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/32460/LCG2359_e.pdf), consultado el 8 de abril de 2014].
- Consejo Estatal de Población (Coespo). “Panorama sociodemográfico del Estado de México” [DE disponible en: <http://qacontent.edomex.gob.mx/coespo/indicadoresociodemograficos/index.htm>, c

- consultado el 8 de noviembre de 2012].
- Coneval (2012). "Tendencias Económicas y Sociales de Corto Plazo" Resultados Nacionales. [DE disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP/SEGUNDO%20TRIMESTRE%202012/ITLP%20NACIONAL%20agosto%202012.pdf>, recuperado el 8 de abril de 2014].
- Delgado, Rubén (1977). *El derecho social del presente: derecho al trabajo, al capital y a los instrumentos de producción, distribución y consumo*. México: Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación (1984). Ley General de Salud, publicada el 7 de febrero de 1984.
- Dorsch, Friedrich (2002). *Diccionario de Psicología*. Barcelona: Herder.
- Duschatzky, Silvia (comp.) (2000). *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Elder, Charles y Roger Cobb (2003). "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos". En Luis Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fuentes, Carlos (1997). *Por un progreso incluyente*. México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.
- Fuentes, Luis (2002). *La asistencia social en México. La historia y perspectivas*. México: Paideia.
- Gaceta del Gobierno del Estado de México (2008). Ley del Adulto Mayor del Estado de México. Exposición de motivos, publicada el 6 de agosto de 2008.
- García, José C. (2003). *La vejez: el grito de los olvidados*. México: Plaza y Valdés.
- Gobierno del Estado de México (2011). Plan de Desarrollo 2011-2017 del Gobierno del Estado de México [DE disponible en: [http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandesarrollo11-17\\_2.pdf](http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandesarrollo11-17_2.pdf), consultado el 10 de noviembre de 2012].
- \_\_\_\_\_. (2012). Catálogo de servicios: adultos mayores. México: Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México [disponible en: [http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/tramitesyservicios/catalogo\\_tramites/persona/adultos\\_mayores/index.htm?ssSourceNodeId=1935&ssSourceSiteId=edomex](http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/tramitesyservicios/catalogo_tramites/persona/adultos_mayores/index.htm?ssSourceNodeId=1935&ssSourceSiteId=edomex), página consultada el 10 de noviembre de 2012].
- \_\_\_\_\_. (2012b). Primer Informe de Gobierno. Gobierno de Estado de México [DE disponible en: [http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/publicaciones/informe\\_gobierno/grupos/public/documents/edomex\\_archivo/edomex\\_pdf\\_1erinforme2011\\_t1](http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/publicaciones/informe_gobierno/grupos/public/documents/edomex_archivo/edomex_pdf_1erinforme2011_t1), consultado el 10 de noviembre de 2012].
- Huenchuan, Sandra (1999). "De objetos de protección a sujetos de derechos". En *Revista de Trabajo Social Perspectivas. Notas sobre Intervención y Acción Social*, núm. 8, pp. 1-17.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2000). XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México: Inegi Información estadística [disponible en: [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi\\_result/cpv2010\\_principales\\_resultadosII.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/cpv2010_principales_resultadosII.pdf)]
- \_\_\_\_\_. (2005). "Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI" [DE disponible en: [www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/adultosmayores/Adultos\\_mayores\\_web2.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/adultosmayores/Adultos_mayores_web2.pdf), consultado el 11 de noviembre de

2012].

- \_\_\_\_\_. (2011) Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos. México: Inegi. Información estadística [disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27303&s=est/>].
- \_\_\_\_\_. (2011b). Estadísticas de mortalidad, 2010. Consulta interactiva de datos. México: Inegi. Información estadística [disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH\\_2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf)].
- Kaztman, Rubén (2000) *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Uruguay: IPES-Universidad Católica de Uruguay.
- Knopoff, René (1991). "Prejuicios, mitos y estereotipos". En Julieta Oddone y René Knopoff (comps.) *Dimensiones de la vejez en la sociedad Argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- Mejía, Pablo (coord.) (2004). *La economía del Estado de México. Hacia una agenda de investigación*. México: El Colegio Mexiquense.
- Montoya, Jaciel y Hugo Montes de Oca (2006). "Envejecimiento poblacional en el Estado de México: situación actual y perspectivas futuras". En *Papeles de Población*, vol. 12, núm. 50, pp. 117-146.
- Morales, María Antonieta (2007). *¿De quién es la responsabilidad? Crisis y reconstrucción del espacio social*. México: Taurus.
- Nasschi, Armin (1997). "Risikogesellschaft". En George Kneer, Armin Nasschi y Markus Schroer *Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzeptmoderner Zeitdiagnosen*. Munich: Fink.
- Neugarten, Bernice (1999). *Los significados de la edad*. Barcelona: Herder.
- Oddone, Julieta (1991). "Los ancianos y la sociedad". En Julieta Oddone y René Knopoff (comps.) *Dimensiones de la vejez en la sociedad argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1982). Primera Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento (Viena) [DE disponible en: [www.un.org/es/development/devagenda/ageing.shtml](http://www.un.org/es/development/devagenda/ageing.shtml), recuperado el 8 de abril de 2014].
- \_\_\_\_\_. (2012). "Estado mundial de la población 2011". Nueva York: Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) [DE disponible en: [http://foweb.unfpa.org/SWP2011/reports/SP-SWOP2011\\_Final.pdf](http://foweb.unfpa.org/SWP2011/reports/SP-SWOP2011_Final.pdf), consultado el 9 de noviembre de 2012].
- \_\_\_\_\_. Asamblea General. Resoluciones de las Sesiones de la Asamblea General [DE disponible en: [www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml](http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml), recuperado el 8 de abril de 2014].
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012). Informes [disponibles en: <http://www.who.int/ageing/es/>]
- Partida, Virgilio (2008). "Proyecciones de la población económicamente activa de México y de las entidades federativas, 2005-2050". México: Conapo [DE disponible en: [www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/PEA/pea.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/PEA/pea.pdf), consultado el 10 de noviembre de 2012].
- Pedrero, Mercedes (1999). "Situación económica en la tercera edad". En *Papeles de Población*, vol. 5, núm. 19, enero-marzo, pp. 77-101.
- Pizarro, Roberto (1999). *La vulnerabilidad social y sus desafíos. Una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas-Cepal.
- Rabasa, Emilio y Juan Ramírez (coords.) (2005). *Problemas actuales del derecho social mexicano*. México: Porrúa.

- Rawls, John (2004). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Riera, Josep (2005). *Contra la tercera edad. Por una sociedad para todas las edades*. Barcelona: Icaria.
- Salas, Ángel (1999). *Derecho de la senectud*. México: Porrúa.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2010). Indicadores sociales con información de los censos 1990, 2000 y 2010 [disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Censos\\_](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Censos_)].
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2012). Información laboral. Estado de México en el Contexto Laboral Nacional [Disponible en: [www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/pdf/perfil\\_es/perfil%20estado%20de%20mexico.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfil_es/perfil%20estado%20de%20mexico.pdf), consultado el 8 de abril de 2014].
- Villa, Miguel y Luis Rivadeneira (1999). *El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica*. Santiago de Chile: Cepal.



# Lo político y lo social en el programa de acción específico 2007-2012. Atención integral a la salud de las personas con discapacidad: una reflexión preliminar

*Silviya Pavlova Nikolova*

## La discapacidad como problema

**E**l concepto de *discapacidad* puede ser analizado desde diferentes perspectivas del conocimiento: médica, jurídica, social o de filosofía de vida independiente. Su variedad conceptual presenta una pintura social de individuos con características y problemáticas específicas, cuya aceptación e inclusión en la plena participación social es el factor determinante, garantizando su igualdad de oportunidades. La evaluación del concepto, desde una visión médica (como condición física), social (como responsabilidad y resultado de la in-acción social) y jurídica (como cuestión de derechos humanos) es resultado de la compleja visualización del carácter del fenómeno. El desarrollo del concepto es punto de partida para la construcción de una política que pretenda mejorar las condiciones de las personas en condición de discapacidad.

Khalid Saeed (2001) señala a los fenómenos sociales como “problemáticas en desarrollo”, debido al dinamismo de su carácter en cuanto la influencia cambiante de los factores sociales

y el contexto. Destaca el carácter *ad hoc* de las políticas sociales actuales, como respuesta específica a las necesidades sociales. Sin embargo, considera que las políticas están creando cambios temporales, al tratar los problemas sociales desde una visión “fotográfica”, *in situ*, sin buscar relaciones históricas y holísticas con el contexto. De esta manera, el carácter dinámico del problema social queda insuficientemente analizado y comprendido.

En sintonía con la línea de estudio que da importancia al contexto histórico en que se originan las políticas, Luis Aguilar (2009) agrega el papel de los juicios de valor, resultado de la influencia contextual, histórica y de la necesidad actual. Considera vigentes los juicios en el contenido de los objetivos y las acciones de las políticas aplicadas, lo que determina su carácter y dirección.

Aguilar (2009) opina que la estructura política es producto de un proceso, en el cual la política pública

no es una actividad irracional, sino que es movida por fuerzas e intereses particulares, cuya elaboración requiere del análisis de diversos componentes y momentos de desarrollo, para poder conocer cuáles son las oportunidades cognitivas de la problemática, las restricciones que los afectaron, las políticas que se abrieron a lo largo del proceso, los actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueron considerados problemas públicos, la implementación y la gestión de la política elaborada, el cumplimiento de los objetivos, la secuencia operativa, y los tomados de referencia estándares e indicadores de desempeño (Aguilar, 2009: 221-222).

Por la complejidad del fenómeno de la discapacidad, su desarrollo como concepto multidimensional, y la implicación e importancia de su carácter social para la comprensión y correcta elaboración de políticas eficientes —de acuerdo con las demandas públicas y las problemáticas diagnosticadas—, se realizó un

análisis crítico y comparativo del nivel de congruencia entre los propósitos del Programa de Acción Específico 2007-2012 para la Atención Integral de la Salud de las Personas con Discapacidad (el cual responde a las necesidades de prevención de la salud y los mecanismos que llevan al padecimiento en discapacidad) y el grado de conocimiento y comprensión de la discapacidad como fenómeno social. El trabajo se llevó a cabo mediante el modelo de análisis de la política social como proceso, de Thomas Dye (1998), y el modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas, de Carlos Molina (2002).

### **Marco metodológico: modelo de análisis y referencia conceptual del problema**

Las actividades políticas son resultado de una previa visualización metodológica de los problemas sociales y los posibles caminos de su intervención. El comportamiento político está influido por los principales papeles de los actores involucrados, que determinan el patrón de las actividades, el cual, según Dye (1998), incluye los siguientes puntos:

- Identificación de problemas —expresados por las demandas de las acciones del gobierno.
- Establecimiento de la agenda para la toma de decisiones con el fin de decidir qué cuestiones serán analizadas y qué problemas de dirección y formulación de propuestas de políticas serán elaboradas.
- La legitimación de las políticas y su configuración dentro de una propuesta, construcción de un apoyo político para ello, establecido como una ley.

- Ejecución de las políticas —organización de la burocracia administrativa de la política, pagos y servicios relacionados con su aplicación (Dye, 1998: 338-355).

El marco metodológico de Dye (1998) presenta el análisis de la política social como un proceso de planeación, desarrollo, implementación y cambios estructurales, con base en la experiencia y los resultados de su aplicación. Para este autor, el contenido de las políticas es producto de la toma de decisiones reflejadas en las intenciones y razones políticas de los actores sociales. No obstante, considera que los ejemplos de la práctica muestran que las decisiones no siempre resultan en cambios en la estructura de la política. Ejemplo de esta práctica es el producto de la voluntad política —la aceptación de una ley—, la cual no siempre resulta en aplicación y cumplimiento de sus normas, inmersa en el contenido de los programas establecidos.

El análisis de la política social de la discapacidad en el Programa de Acción Específico 2007-2012 permite discutir y determinar cómo la política de discapacidad se ha diseñado considerando sus objetivos, problemática social e implementación. De acuerdo con el modelo de Dye (1998), y la importancia de la identificación de la discapacidad como problema social (el primer paso del modelo), a continuación se presenta el surgimiento de la problemática social del fenómeno de la discapacidad, y cómo ha sido reconocida por el gobierno mexicano.

### **Origen de la política social de personas con discapacidad en México. Marco jurídico-político**

Cada política nacional está basada en criterios y acuerdos legislativos que permitan marcos comunes para establecer e implementar programas públicos y sociales. Los programas son “las prácticas gubernamentales” del puente entre el marco legislati-

vo y la intervención ante una problemática social; son producto de un reconocimiento legal de la necesidad de una intervención social.

La construcción de la política nacional mexicana de la discapacidad está relacionada con cambios internacionales en las percepciones del fenómeno, así como con la lucha por atención y reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Los movimientos internacionales de un nuevo modelo de acción tienen su origen en la década de los setenta en Estados Unidos e Inglaterra, y resulta en nuevos acuerdos de derechos sociales que provocan cambios en las bases normativas de la mayoría de los países.

El artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (ONU, 1948). La universalidad de los derechos garantiza su justa y equitativa aplicación, y omite cualquier forma de diferenciación o discriminación entre las personas.

En contraposición, la lucha histórica en favor de los derechos de las personas con discapacidad fue recuperada por los organismos internacionales y se reflejó en diferentes tratados internacionales. Los documentos de mayor relevancia en favor de este movimiento de justicia son:

- El Programa de Acción Mundial para los Impedidos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1982 (ONU, 1982).
- Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación, del 20 de diciembre de 1993 (ONU, 1993).
- Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, 1983, de la Organización Internacional del Trabajo. Ratificado por México el 5 de abril de 2001 (OIT, 2008).

- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad (1999). Ratificada por México el 25 de enero de 2001 (OEA, 2001).
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 en la Asamblea General de la ONU. Ratificada por México el 17 de diciembre de 2007 (ONU, 2006).

Los tratados internacionales han desarrollado progresivamente los derechos humanos de las personas con discapacidad, que abarcan acuerdos de carácter obligatorio, como los convenios, y declarativo, como las declaraciones. Su naturaleza establece un marco legal internacional y general cuya aplicación local (nacional) “requiere legislación interna para ser puesta en práctica” (Gómez Robledo, 2007). La relación entre la legislación internacional y nacional produce sujetos que viven bajo doble jurisdicción, lo que implica un cambio, pues pasan de ser destinatarios y beneficiarios de derechos nacionales a convertirse en “sujeto pleno de derecho internacional”, al protegerlos de la violación de sus derechos en dos instancias (Gómez Robledo, 2007).

En el caso de México, las tres décadas de desarrollo de derechos para personas con discapacidad se han llevado a cabo participando en el establecimiento de varios mecanismos jurisdiccionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos, el Comité para la eliminación de la discriminación de la mujer, la Convención de los derechos del niño, el Pacto de derechos civiles y políticos y la Convención de Trabajadores Migrantes (Gómez Robledo, 2007).

La asistencia de México en el establecimiento de los dichos previamente tratados internacionales cambia para bien y la fecha

definitoria de la materia de derecho humano cuando en 1998, al final de la presidencia de Ernesto Zedillo, se reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A partir de ahí viene una serie de reconocimientos de la competencia de un número importante de comités para recibir quejas y peticiones individuales para el caso de que una persona considere que sus derechos han sido violados (Gómez Robledo, 2007: 20).

La ratificación de los acuerdos internacionales sobre derechos de personas con discapacidad por parte del gobierno mexicano comenzó con el presidente Vicente Fox, cuando se presentó la propuesta de promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad, la cual se justificó con estadísticas internacionales y el censo del año 2000, en el que se incluyó a la discapacidad como variable en los cuestionarios nacionales. A partir de 2001 hasta la aprobación de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad en 2006, México trabajó con organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Comisión de Desarrollo Social y la Comisión de Derechos Humanos (pertenecientes a la ONU) para la elaboración de los principios de la convención (Confe, 2009). Asimismo, México es parte activa en la construcción de los conceptos y aspectos relacionados con el fenómeno de la discapacidad —en cuanto a la discusión de los posibles acuerdos normativos de la convención—, y su participación se amplía a través de las delegaciones de expertos que asisten a las discusiones de seminarios de expertos y el comité especial de la ONU durante la elaboración del borrador de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Confe, 2009).

La ratificación de los acuerdos de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Persona con Discapacidad, así como la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Dis-

capacidad, comparten un modelo de interpretación y acción (ONU, 2006) que se refiere a un sistema de valores y lenguaje compartido, tareas comunes (traducidas en las respectivas políticas y programas nacionales de acción) y mecanismos consensuados de seguimiento de los compromisos (Fonadis, 2009); los elementos importantes son los propósitos y el mensaje de políticas y programas sobre discapacidad y, a la vez, la necesidad de contar con instrumentos de gestión de esas políticas públicas para garantizar la eficacia y eficiencia de los acuerdos firmados.

En la década de los noventa, los movimientos sociales internacionales y los acuerdos formados por los organismos supranacionales delinearon el camino de una agenda internacional de políticas con enfoque hacia los derechos humanos de las personas con discapacidad. La participación del Estado mexicano en seminarios convocados por organismos supranacionales, para definir conceptos y preocupaciones específicos de las personas con discapacidad en el ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, encaminó las acciones legislativas y políticas de la construcción de la agenda nacional de la política social a ese respecto. Destaca el carácter afirmativo en las decisiones políticas en las que México se comprometió a desarrollar la nueva perspectiva de tratar el fenómeno de la discapacidad —plena inclusión, integración y participación de las personas que padecen este estado.

La búsqueda y operacionalización de un modelo temático de derechos humanos para personas con discapacidad fue asumido plenamente por la Convención Interamericana y la Convención de la ONU; su marco temático incluye objetivos como la plena inclusión social, la vida independiente y la erradicación de las barreras a participación (Courtis, 2007). Comenzó a estructurarse a partir del Programa de Acción Mundial de 1982, cuyos instrumentos constituyen aún el compromiso conceptual entre el modelo médico y el social (Courtis, 2007: 72). La visión social del modelo trasciende la idea del fenómeno de discapacidad

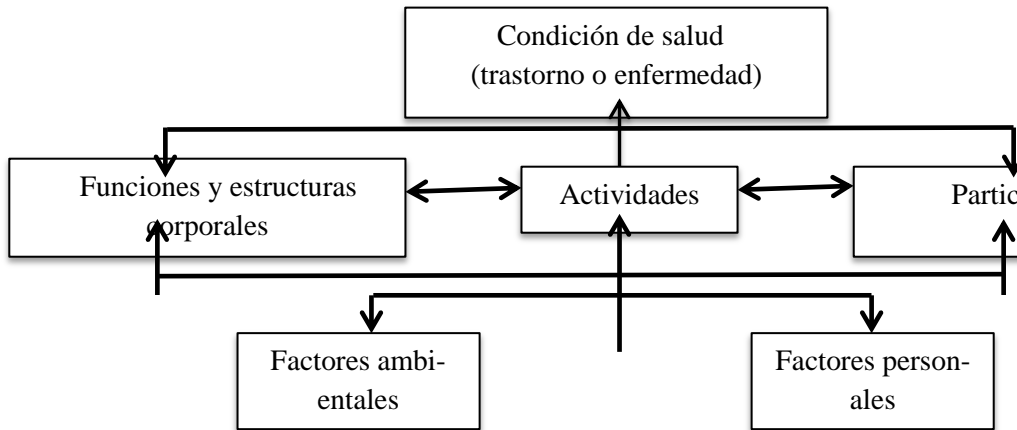
como problema médico (condición de salud que restringe una capacidad y debe tratarse médicamente) —atributo individual al que Mike Oliver (1998) denomina “tragedia personal”—, y lo lleva a una idea de problemática socialmente creada, que igualmente requiere respuestas sociales.

Para el Fondo Nacional de Discapacidad de Chile (Fonadis, 2009), un modelo compartido de acción sobre la discapacidad debiera ser capaz de dar cuenta, al menos, de tres esferas básicas del funcionamiento humano:

- El funcionamiento propiamente corporal;
- El funcionamiento en el contexto de las relaciones primarias (dentro de la familia);
- El funcionamiento humano en el contexto de las relaciones en comunidad (sociales) (Fonadis, 2009: 2).

Los dos conceptos de discapacidad, de participación y actividades, se incluyen en el esquema del modelo social, visualizado e interpretado por la Organización Mundial de Salud (OMS) en la Clasificación Internacional de Funcionamiento (CIF) (figura 1). Este modelo considera que las actividades y la participación de un individuo se despliegan *bajo determinadas condiciones concretas de salud y en un contexto socioambiental específico*, y que dependen también de otros factores personales no asociados necesariamente a una condición de salud (Fonadis, 2009).

Figura 1. Modelo social de discapacidad



Fuente: OMS, 2002.

En la figura 1 se pueden distinguir dos partes de la clasificación: la primera, que cubre la función y la discapacidad, está compuesta por las funciones, estructuras corporales y definidas; mientras que la segunda parte representa las actividades y participación de los individuos, entre las que se incluyen las limitaciones para cumplirlas (factores ambientales y personales). En opinión de Guillermo Flores (1999), el modelo social de la discapacidad es producto de la interacción de las diferentes limitaciones funcionales con los factores ambientales, así como de la persona con discapacidad con la sociedad en que se desenvuelve.

La CIF considera el modelo social de la discapacidad, y destaca la importancia del entorno como un factor determinante. En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con base en el Clasificador internacional de la discapacidad de la OMS, clasificó y depuró las descripciones de las respuestas asentadas en el XII Censo General de Población y Vi-

vienda, de la siguiente forma: “una persona con discapacidad es aquella que tiene alguna limitación física o mental para realizar actividades en su casa, escuela o trabajo, como caminar, vestirse, bañarse, leer, escribir, escuchar, etcétera” (Inegi, 2000).

El enfoque de la CIF enfatiza el nivel de actividad de la persona con discapacidad, los factores que impiden o contribuyen éste, y la relación de los factores con el entorno social. Sin embargo, el modelo temático de discapacidad construido por el movimiento internacional de discapacidad en la década de los ochenta, así como los tratados internacionales de personas con discapacidad, establecen en plan jurídico, de modo inconcuso e irreversible, el modelo social para entender y enfocar la discapacidad en una realidad de derechos humanos (Bariffi y Palacios, 2007). El diseño del tratado más reciente de derechos de personas con discapacidad, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 “señala el vínculo entre barreras sociales, exclusión y vulneración al pleno goce o ejercicio de derechos” (Courtis, 2007: 73). Subraya el objetivo del modelo social de acceso y participación de las personas con discapacidad en distintas esferas sociales como función de ejecución de sus derechos humanos, como el empleo, la educación, la actividad política, los servicios de salud, recreación y cultura, entre otros (Courtis, 2007: 74).

Existen dos visiones acerca de la construcción e interpretación del modelo social como plena integración de las personas con discapacidad: para la OMS, la *inclusión* es una función del entorno y las barreras sociales; por otro lado, los movimientos sociales la presentan como una cuestión de derechos. Esta diferencia expone un reto en la intervención social de la discapacidad, ya que se diseñan programas y políticas bajo una base jurídica, pero a la vez se considera la visión de la OMS, de interpretar la discapacidad como problema social, de salud y cuestión de barreras que obstaculizan la integración.

Los primeros esfuerzos nacionales para la adaptación de un modelo social de atención de las personas vulnerables en México se concentran en el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (Convive),<sup>13</sup> de 1995, el cual proporcionó el análisis de una nueva cultura de equidad de género. Aunque su objetivo trata específicamente sobre la población femenina, tiene un significado importante para el futuro desarrollo de programas y políticas de justicia, igualdad y derechos de otros grupos vulnerables, como las personas con discapacidad. El programa incorporó “políticas transversales e interinstitucionales en diversos campos, para transformar el modelo asistencial que había prevalecido hasta entonces en un modelo de desarrollo social, con la activa participación de organizaciones de y para personas con discapacidad” (Conadis, 2009: 28).

En 2000, se creó la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad (ORPIS-PCD) y el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (Codis), primeros pasos oficiales dirigidos a una acción comprometida con la población discapacitada en México. Entre sus objetivos está la integración y aplicación plena del modelo social. Sin embargo, con la Ley General de las Personas con Discapacidad (2005) se regresó al enfoque médico, y la atención otorgada a las personas discapacitadas es de carácter “tratamiento y rehabilitación”, con lo que se responsabilizó a la Secretaría de Salud como actor que inter-

---

13 El programa Convive representa un avance en la atención de los grupos sociales vulnerables en México. Fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1994-2000, con el fin de generar políticas transversales en diversos campos sociales. Convive estuvo conformada por ocho subprogramas que promovieron acciones estatales de acuerdo con los lineamientos de normas de la ONU Unidas de respetar los derechos humanos a todos los ciudadanos. El programa es significativo porque contiene una nueva percepción de atención a las personas vulnerables: de un modelo asistencial hacía uno de desarrollo social con la participación no sólo gubernamental sino de organizaciones ciudadanas (ONG de y para personas vulnerables).

viene en la problemática, con la consecuente desaparición de la ORPIS-PCD y el CODIS (Antúnez y Balcázar, 2008).

La representación de las políticas sociales vía leyes de discapacidad enmarca y construye la importancia del problema en el horizonte nacional. En la concepción metodológica que propone Dye (1998), la visualización del fenómeno en la Ley General de las Personas con Discapacidad sería el tercer paso del proceso de elaboración de política social. Este paso expresa la voluntad jurídica en lo que respecta a una justicia social y equitativa, al señalar derechos garantizados y responsabilidades gubernamentales por parte de las instituciones como el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (Conapdis), “órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer y opinar sobre los programas o acciones que se emprendan a favor de las personas con discapacidad” (art. 35, Ley General de las Personas con Discapacidad, p. 12).

Aunque México posee un marco jurídico que incluye diversos aspectos acerca de la integración social de las personas con discapacidad, su aplicación es inadecuada e ineficiente ante el carácter multidimensional del fenómeno. Esto se observa en la incongruencia entre la visión de acción política y las dimensiones actuales del problema, basadas en aspectos ante todo médicos, al omitir la discusión de los aspectos jurídicos, sociales, culturales y políticos. Las personas con discapacidad son una “responsabilidad pública” (Briseño, 1999), independientemente de sus capacidades diferentes, y como tal se tiene que reconocer su capacidad jurídica. La percepción legal de quiénes son las personas con discapacidad y qué tipo de atención social deben recibir se sustenta en el artículo 2 de la Ley General de las Personas con Discapacidad, donde se señala que la “persona con deficiencias con capacidades limitadas causadas o agravadas por factores del entorno” se deben de proveer medidas que impidan que se produzcan deficiencias y que facilitan la persona lograr un nivel, de esta forma compensar la pérdida de una

función, así como proporcionarle una mejor integración social (Ley General de las Personas con Discapacidad, 2005).

La ley concentra la atención pública a una solución de problemática de salud, más que de derechos. Esta interpretación sobre la discapacidad explica el carácter de las acciones y medidas consideradas en la política social y los programas derivados. Asimismo, la interpretación de la ley muestra la incongruencia del compromiso adquirido por el gobierno mexicano, al firmar la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

En 2005, con la publicación de la Ley General de las Personas con Discapacidad, nace el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis) con el propósito de establecer bases para su plena inclusión e igualdad, en cuya misión se examina el propósito de “asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena” (Conadis, 2009). Según las normas internacionales de la convención para personas con discapacidad, el Conadis cuenta con órganos técnicos y consultivos integrados por responsables designados en organizaciones de sociedad civil, así como en organizaciones gubernamentales (Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, etc.) Su objetivo es que las personas con discapacidad sean incluidas de forma equitativa en la sociedad. Sin embargo, el cumplimiento de las normas de estos derechos queda en entredicho, ya que el trabajo de los órganos es de carácter honorífico, lo que no implica una obligación legal o acción en práctica.

Además, el carácter honorífico, no institucional, del comité del Conadis cuestiona la constancia del trabajo en lo que respecta a la toma de decisiones, y no toma en cuenta las respuestas, quejas o recomendaciones de las personas con discapacidad como punto de partida y orientación de sus asesorías y análisis.

Esta no satisfacción de los usuarios de una política social forma parte de la crítica del diagnóstico de la discapacidad en México. Para María Antúnez y Andrés Balcázar (2008), en el tema de la discapacidad no hay registro de casos ante tribunales. Señalan que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), encargada de reportar ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, no cuenta con información procesada y sistematizada sobre las quejas que recibe con relación a la discapacidad. Además, las quejas de personas con discapacidad son tomadas en cuenta junto con casos de sujetos de la tercera edad y otros grupos vulnerables, así como de diversos tipos de quejas, lo cual hace que no sea fácil obtener indicadores y resultados de las políticas aplicadas (Antúnez y Balcázar, 2008).

En el ámbito federal, existen otras leyes<sup>14</sup> (promulgadas hace varios años) que contienen al menos un artículo referente a personas con discapacidad, en las que se reconocen sus derechos, se otorgan facilidades, o se indica la creación de programas específicos o se hace referencia a términos como “incapacitados” o “minusválidos”: Ley Federal del Trabajo, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley General de Salud. Sin embargo, en leyes más recientes sí se maneja el término de “personas con discapacidad”

---

14 Ley General de las Personas con Discapacidad (2005); Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2003); Código Civil General (2004); Ley Aduanera (2002); Ley de Aeropuertos (1995); Ley de Aviación Civil (2001), Ley General de Cultura Física y Deporte (2003); Ley de Impuesto sobre la Renta (2004); Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2001); Ley del Seguro Social (2005); Ley Federal de Protección al Consumidor (2004); Ley General de Asentamientos Humanos (1993); Ley General de Salud (2005); Ley para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2005); Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (2004); Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001); Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (2003); Ley de Fomento para la Lectura y el Libro (2000); Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2005); Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001); Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (2003); Ley Federal de Turismo (2000); Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2005).

(Antúnez y Balcázar, 2008), lo cual es congruente con la terminología internacional. Se consideran *personas*, igual a la terminología asignada al resto de los sujetos de una sociedad, si bien se agrega la especificación “con discapacidad”. Esta terminología conlleva una connotación más equitativa, refleja una “modernización”, y muestra una función principal de la ley: asegurar un marco de atención igualitario a todos los ciudadanos.

De acuerdo con Antúnez y Balcázar (2008), la cuestión jurídica de la discapacidad se ha aplicado en varios campos sociales, pero la falta de reglamentos y leyes estatales vigentes impide su efectiva implementación y seguimiento. Los autores señalan que cada estado, y el Distrito Federal, cuentan con una ley para personas con discapacidad derivada de la ley general, pero no todos tienen el reglamento correspondiente, lo cual limita su aplicación (Antúnez y Balcázar, 2008: 19).

La Ley General de las Personas con Discapacidad las coloca como iguales y no diferentes al resto de los miembros de la sociedad respecto a la situación de desventaja y discriminación indirecta del entorno social (Palacios, 2004). El problema actual de las personas con discapacidad, la aplicación y ejecución de sus derechos humanos, radica en que “las personas con discapacidad no pueden acceder al goce y ejercicio de estos derechos” (Palacios, 2004: 193). Para justificar la falta de garantía de eficacia de la ley, es importante señalar su carácter no sancionador en lo que respecta a la división de los papeles, las responsabilidades y obligaciones de los actores sociales que aplican y ejecutan estos programas y políticas sociales. Así, los derechos quedan más declarativos que efectivos, sin considerar la especificación de la garantía de éstos (Palacios, 2004).

La no especificada y, por ello, no suficientemente desarrollada política legislativa de la discapacidad determina la forma en que se construye la política que deriva de ella. La implementación de la política social como etapa del modelo de Dye (1998) refleja las visiones sobre el fenómeno y la congruencia /

incongruencia con la agenda de los objetivos nacionales e internacionales de acción social con el problema. A continuación se presenta el Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad, como parte del análisis de la aplicación de esta política social en México, de donde se retomarán sus objetivos y planeación, cuya ejecución tiene menos de cinco años, lo que impide un análisis de los resultados alcanzados.

### **El Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad**

Los programas sociales, como producto de la política social, están diseñados para responder a ciertas necesidades y problemáticas. En la plataforma conceptual de la Asociación de Desarrollo Humano de México (Adehum) se considera que el ser humano tiene una tendencia innata a la satisfacción de sus necesidades para lograr su bienestar individual. Ésta es la motivación de su conducta constructiva en condiciones adecuadas para su desarrollo; el papel de las condiciones es significativo, ya que su carácter determina las acciones y los productos sociales del desarrollo a alcanzar (Adehum).

La asociación destaca el valor que tienen las condiciones del contexto como condición para el crecimiento personal. Esto refleja el diseño de las políticas y los programas cuyo objetivo es satisfacer las necesidades sociales, con la creación de condiciones para el desarrollo y bienestar de las personas. En opinión de Brancho y Ferrer, “el bienestar social trasciende la dimensión individual para adquirir carácter social” (1996: 12), en el marco político-legal de los programas públicos. Se forma la lógica de la construcción de políticas de servicio social para el logro del bienestar social e individual, y se señala la importancia del elemento de la política inclusiva (para grupos con nece-

sidades especiales, niños, ancianos, personas con discapacidad, etc.) y común (para toda la sociedad).

En México, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 estuvo construido sobre las bases del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de los objetivos de desarrollo del milenio: reducir la pobreza, educación para todos, igualdad de oportunidades sin discriminación de género, edad ni capacidades; mejoramiento del salud maternal, infantil; conservación del medio ambiente, donde la premisa básica es la búsqueda del desarrollo humano sustentable (DHS).<sup>15</sup>

En ese sentido, el reconocimiento de la discapacidad como fenómeno social, y su inclusión en la política social y pública del país, es el primer paso hacia su solución. For ejemplo, en el PND 2007-2012, eje “Igualdad de oportunidades”, se considera desarrollar, fortalecer y consolidar las políticas públicas de atención a la discapacidad, y comprometer a la sociedad para que sea más respetuosa y sensible al fenómeno, consolidar una nueva cultura de equidad.

El objetivo de las políticas sociales es la cobertura de las necesidades y la reducción de las tensiones (Montagut, 2000). En esta tónica se encuentra la propuesta del DHS, que tiene como objetivo el aseguramiento de las necesidades fundamentales de los mexicanos, como educación, salud, alimentación, vivienda y derechos humanos, y donde las políticas sociales nacionales han tratado de adscribirse para resolver los problemas generados en la sociedad.

El Conadis, de acuerdo con los ejes del PND 2007-2012, es el instrumento permanente de coordinación intersecretarial e interinstitucional que contribuye al establecimiento de la política del Estado en la materia, promueve, apoya, fomenta y evalúa

---

15 El DHS asume que el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos logren aumentar su capacidad y oportunidades presentes y futuras, con el reconocimiento de los derechos de la persona, que se consideran, cada una, como la columna vertebral para la toma de decisiones y elaboración de las políticas sociales públicas.

las acciones, estrategias y programas relacionadas con la discapacidad (Conadis, 2009).

Bajo la coordinación del Conadis se elaboró el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012 (Pronadis), “para contribuir al desarrollo integral e inclusión plena de las personas con discapacidad y sus familias en la vida social, política y productiva del país, con respeto a sus derechos humanos y libertades fundamentales” (Conadis, 2009: 11). El programa tiene tres subprogramas de acción específicos:

- Atención integral a la salud de las personas con discapacidad.
- Tamiz auditivo neonatal.
- Programa general de trabajo 2008-2012 de educación especial de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Los tres subprogramas anteriores son esfuerzos oficiales de México que tratan de lograr la completa transmisión y el cambio de enfoque del modelo de discapacidad; de un enfoque médico y de rehabilitación a uno social y de inclusión donde las personas con discapacidad cuenten con las mismas garantías de todas las personas y se prohíba su “diferencia” y discriminación (Palacios, 2004).

Hoy, la discapacidad es un fenómeno social con dimensiones cualitativas, un problema complejo donde la persona percibida como “diferente” enfrenta condiciones de discriminación asociadas con su apariencia física-médica. A pesar del modelo social de percepción de la discapacidad, las políticas actuales de atención tienen sobre todo carácter médico. El Inegi (2000) destaca que las principales causas de la discapacidad son la presencia de alguna enfermedad (32%) y la que es por nacimiento (19%), es decir, con una relación directa con el estado individual y su estado de salud.

En ese sentido, la esfera físico-médica considera la deficiencia, dependencia y discapacidad (Fonadis, 2009: 5). La deficiencia remite principalmente a lo corporal, ya sea físico, sensorial o mental; la dependencia con la persona y sus relaciones primarias, por lo general la familia; mientras que la discapacidad tiene que ver con las personas y sus relaciones con su medio ambiente social y físico (Fonadis, 2009: 5-6).

La importancia hacia el nivel médico, que prioriza la salud pública, contradice el modelo social de discapacidad del Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad, que tiene como objetivo “Prevenir la discapacidad en la población general del país y contribuir a que las personas con discapacidad disfruten del derecho al más alto nivel posible de salud, sin discriminación, mediante el establecimiento de políticas públicas y estrategias en materia de promoción, prevención, detección temprana, tratamiento oportuno, habilitación y rehabilitación” (Secretaría de Salud, 2008).

En el objetivo general del Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad se consideran acciones de prevención y promoción para ayudar a las personas con discapacidad a ejercer su derecho de salud. Sin embargo, el concepto de *discapacidad* se refiere a crear ámbitos de igualdad de oportunidades, que implican políticas de acceso a los servicios de salud como derecho universal de los discapacitados. Este enfoque se preocupa más en lo preventivo que en crear condiciones para la no discriminación, que construye el contexto social de las personas con discapacidad, que incluye tres ejes: integración, acceso e inclusión (Fonadis, 2009; Palacios, 2004). Estos tres lineamientos ponen énfasis en terminar con la exclusión y discriminación de las personas con discapacidad, buscando que se integren a la vida familiar y social, así mismo que la sociedad las acoja e incorpore a sus actividades (Fonadis, 2009). Estos tres ejes son

tomados de las normas internacionales de discapacidad, por ello los planes y acciones sobre discapacidad, deben realizarse tomándolo en cuenta, pues México se comprometió a realizarlos al ratificarlo (Palacios, 2004; Courtis, 2007).

Bajo la idea de integración e inclusión, como dos lados de la medición del grado de discapacidad social, Fonadis propone un modelo integrativo de los conceptos, donde:

- La integración es la que remite al patrón conductual de las personas con discapacidad y de su entorno familiar inmediato, o, dicho de otro modo, a la perspectiva de las personas respecto a su propio funcionamiento en comunidad y sociedad. La integración depende de interrelaciones familiares y comunitarias, y, sobre todo, del fomento de una predisposición o sentido vital conducente a la realización de actividades, a la participación social y a la representación y demanda de derechos.

- La inclusión se refiere a la racionalidad o patrón de acción del sistema ante las personas con déficits físico, sensorial, mental, o lo que es lo mismo, la perspectiva del sistema respecto al funcionamiento de las personas con deficiencias. Al respecto, es necesario reparar en que los factores contextuales, no son pasivos y no constituyen un simple escenario sobre el cual se ubican las personas con déficit. Al contrario, tales factores operan como un sistema activo, dotado de recursos y voluntades (gestión) al nivel de la sociedad, los centros laborales y educacionales, la comunidad y la familia, y que puede ser excluyente y discriminatorio o acogedor e inclusivo.

- La inclusividad: refiere la interdependencia entre integración (de las personas) e inclusión (por parte del sistema). Dicho de otro modo, remite al grado de disposición de un sistema (y su colectivo) para incluir a las personas con déficits, con plenos derechos, a sus funciones y estructuras; y, la vez, a la disposición de las personas con déficits a integrarse a las actividades y funciones del sistema. La integración implica de parte de los individuos y en parte importante, también de su círculo primario

de un conjunto de factores intransferibles: autoestima y sentido de independencia, predisposición psicológica y valórica, adquisición y desarrollo de competencias, capacidad de vincularse con el entorno (Fonadis, 2009: 7).

La visión del Programa de Acción Específico 2007-2012 para la Atención Integral de la Salud de las Personas con Discapacidad tiene debilidades en la representación y el plan de acción social bajo el que se construye el concepto de discapacidad, al poner en el centro a la intervención médica-preventiva. Si bien, por una parte, genera un efecto dual al disminuir y eliminar la posibilidad de presencia de la discapacidad, y disminuir el riesgo de enfermedades crónicas (segundo efecto), se sigue viendo a la discapacidad como una enfermedad y no como un problema de acceso social; por tanto, esta dualidad no responde a la complejidad del fenómeno y restringe posibles vías de acción.

La combinación de objetivos específicos con elaboradas líneas de acción (anexos 1 y 2) muestra otra incongruencia del programa: los sujetos, usuarios del programa y su enfoque. Ahí se analizan las políticas dirigidas a la promoción de la salud y la rehabilitación. Los dos extremos de la línea de vida de la discapacidad, antes y después de que ocurre, omite la atención social hacia las personas que necesitan otro tipo de inclusión y rehabilitación: educativo, laboral y psicosocial. De esta forma, se restringe el enfoque solamente a las personas que necesitan atención médica y se excluye a las personas que tienen necesidades de otros servicios, como acceso a transporte público, educación, laboral y salud integral.

La no especificidad del grupo que se atiende, su proporción comparada con la totalidad de la población mexicana, complejiza la eficiencia y el resultado efectivo del programa. No están claras las actividades de las estrategias del programa en el periodo de su ejecución. Con excepción de la estrategia 6<sup>16</sup> y 9,<sup>17</sup>

---

16 "Estrategia 6. Elaborar y expedir normas oficiales, lineamientos técnicos y guías de

que se empezaron a aplicar a partir de 2010, el resto de las estrategias se tenían previstas iniciar en 2011 y 2012.

La ausencia de un cronograma de compromisos y resultados en el Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad, así como el marco legislativo no desarrollado en la Ley General de las Personas con Discapacidad y su órgano representativo, la Conadis, hace de esta política social más discursiva que activa, con acciones “declarativas” y de buena intención. Por tanto, las fallas en la política de discapacidad en México tienen un origen legal.

Lo anterior nos lleva a señalar que un modelo eficiente de política social para la personas con discapacidad, en palabras de Molina (2002), debe romper con las políticas de arriba hacia abajo, sin que las actividades sean independientes entre sí, sino que exista interacción entre sus distintos componentes, lo que traerá por consecuencia su permanente evolución; para ello es necesario que las políticas no sean rígidas ni unidireccionales, sino que puedan cambiar de acuerdo a las necesidades sociales y contextuales. Así, la fuente de su dinamismo será un continuo intercambio de información que conduzca a que las distintas actividades evolucionen continuamente, siempre en búsqueda de obtener los mejores resultados, cuyo alcance también puede resultar cambiante con el tiempo.

Asimismo, los resultados esperados pueden evolucionar hacia otros distintos, pero igualmente deseables, a medida que la política se desarrolla, porque su contexto también cambia con el tiempo. Ello es propio de los sectores sociales, donde el servicio que se provee debe ir ajustándose a las características cambiantes de la población. Ello es posible si se da la interacción o búsqueda continúa para llegar a un objetivo convergente aun-

---

práctica clínica para la atención integral y rehabilitación de las personas con discapacidad” (Programa de Acción Específico 2007-2012: 34).

17 “Estrategia 9. Promover el uso de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)” (Programa de Acción Específico 2007-2012: 34).

que móvil; otra de las características clave del modelo es poder ajustarse continuamente a los cambios del entorno, mediante aproximaciones sucesivas (Molina, 2002).

La propuesta de Molina lleva a las siguientes recomendaciones:

- Una mayor congruencia entre el análisis de la situación problemática y los objetivos específicos del programa. Para esto, los *policy makers* tienen que analizar y evaluar de nuevo el origen del problema de la discapacidad, sus causas, consecuencias y obstáculos sociales que llevan hacia el impedimento de las personas. Retomar el problema desde diferentes puntos de vista, médico, social, jurídico y filosófico, va a permitir una mayor claridad en la construcción de los objetivos y resultados perseguidos.
- Con base en el punto anterior, se reformulan de manera más precisa los objetivos, y se evita así la descripción genérica y la inclusión de una totalidad de interesados que se desean promover.
- Se debe respetar la diversidad de casos y problemáticas de discapacidad, al considerar los intereses y las perspectivas de los involucrados; vincular y conocer sus intereses, y con ello sus prioridades, es igualmente relevante para el desarrollo de los otros componentes, y constituye una de las características centrales del modelo (Molina, 2002).
- Establecer una comunicación interactiva entre las etapas de elaboración de la política. Dye (1998) y Molina (2002) muestran que la constante relación e intercambio de ideas y resultados es el camino para mejorar las políticas, así como para especificar y responder mejor a las necesidades requeridas. En este sentido, son necesarios cambios legislativos y un nuevo debate en la agenda política nacional en torno a lo social del fenómeno de la discapacidad.

## **Conclusiones**

El Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad es un reto en el marco de las políticas sociales en México, el cual requiere tiempo para evaluar sus resultados. Sin embargo, es posible realizar una crítica preliminar en cuanto a su diseño, cobertura y marco conceptual.

- No están bien precisadas las necesidades de prevención, atención y rehabilitación que el programa debe satisfacer. En consecuencia, las estrategias tienen como duración todo el programa, lo que cuestiona la eficiencia de su aplicación.
- El enfoque médico de la discapacidad dirige las acciones del programa hacia actividades físicas, de rehabilitación y atención, lo que deja a un lado su carácter social; no se consideran elementos como la participación plena de los individuos en el escenario social de actividades.
- El programa no cuenta con una estrategia de cobertura real de las personas con discapacidad, ya que su principal objetivo está dirigido hacia una población tanto con discapacidad como sin ella. La ampliación de la cobertura es lenta, y no suficientemente clara en cuanto su estrategia de atención e inclusión por criterios en el programa (Coneval 2008).

El carácter de la política del Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad es una mezcla confusa de modelo de política social, ya que dentro de sus objetivos y población beneficiada, señala lineamientos universales de servicios y atención, lo que

se contradice con los resultados preliminares de su evaluación anual. Esta política puede catalogarse como focalizada, por su intención de cubrir necesidades específicas de un determinado sector de población vulnerable, como son las personas con discapacidad. Sin embargo, la política social dirigida a las personas con discapacidad, desde la perspectiva del modelo redistributivo crea desigualdad dentro de los mismos desiguales, ya que su acción está dirigida a las personas con discapacidad cuyos problemas son meramente físico-médicos. Además, debe anotarse que la política social para personas con discapacidad es sectorizada; es decir, su diseño e implementación se desarrollan sólo en el sector salud, lo que segrega la visión y acción política. Para contrarrestarlo, son necesarios mecanismos de articulación intersectorial.

La falta de oportunidades para ejercer sus derechos y garantías en un contexto poco desarrollado, donde las instituciones no implementan una visión social del problema, para crear vías de acceso y proveer servicios sociales universales, no permite a las personas con discapacidad ejercer sus derechos humanos, refiriéndome a la ratificada Convención sobre los derechos de personas con discapacidad y el modelo de justicia y humanidad social establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este marco injusto y no equitativo, de exigencias y necesidades sociales que requieren acciones emergentes, de forma directa e indirecta, catalizan el carácter de las mencionadas políticas, por lo que su alcance también puede ser definido como injusto.

De igual forma, es necesario impulsar el cambio social como un producto jurídico-cultural, al fortalecer una nueva mirada sobre el problema de la discapacidad, y no dejar pendientes las medidas de castigo administrativo y penal contra los actos de discriminación, creando organismos no sólo consultivos, sino legislativos y representativos.

Resta opinar sobre la integralidad de la política social para personas con discapacidad, que debe ser fruto de la articulación de cada servicio de atención de una cadena de subprogramas integrados en la lógica y estructura institucional del Pronadis. La integralidad de la política debe ser una sinergia de acciones que promuevan el desarrollo humano, económico, de infraestructura social, así como de participación social, de tal forma que se garanticen los derechos individuales y se incremente la cohesión social entre personas con discapacidad y el resto de los ciudadanos del Estado. Es notorio que el plan integral del programa, descrito en sus objetivos y estrategias de acción, no corresponde a las necesidades sociales de las personas con discapacidad. Por tal razón, es inadecuado el uso de la palabra “integral”, ya que su acción es meramente parcial.

**Anexo 1. Objetivos y estrategias del Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad**

<b>Objetivos</b>	<b>Estrategias</b>
<p>Objetivo 1: Promover la cultura de prevención de la discapacidad en prestadores de servicios de salud y población en general.</p>	<p>1. Proporcionar información, orientación y capacitación a prestadores de servicios y población en general, para la prevención de la discapacidad en cada uno de los grupos de edad, con enfoque de género.</p> <p>2. Establecer coordinación con las instituciones del sector salud para impulsar y fortalecer acciones de promoción de la salud y prevención de la discapacidad dirigida a la población general del país.</p>
<p>Objetivo 2: Prevenir enfermedades discapacitantes, mediante acciones y programas de salud pública dirigidos al diagnóstico oportuno y a la atención temprana de la discapacidad, en todos los grupos de edad.</p>	<p>3. Impulsar en las instituciones del Sector Salud programas y acciones para la detección temprana y atención oportuna de defectos al nacimiento.</p> <p>4. Fortalecer programas institucionales para reducir la incidencia de discapacidad visual y discapacidad motriz secundarias a enfermedades reumáticas y crónico-degenerativas, principalmente en adultos mayores.</p>

<p>Objetivo 3: Garantizar la atención integral y la prestación de servicios de habilitación y rehabilitación con calidad a población con discapacidad, para mejorar su calidad de vida y favorecer su integración a la sociedad, con absoluto respeto a sus derechos y a su libre decisión.</p>	<p>5. Implementar acciones de capacitación y educación continua en materia de discapacidad y rehabilitación, dirigidas al personal de salud.</p> <p>6. Elaborar y expedir normas oficiales, lineamientos técnicos y guías de práctica clínica para la atención integral y rehabilitación de las personas con discapacidad.</p> <p>7. Fortalecer la infraestructura física en los tres niveles de atención para brindar tratamiento y atención especializada a las personas con discapacidad.</p> <p>8. Mejorar la calidad de los servicios de atención integral, habilitación y rehabilitación que se proporcionan a las personas con discapacidad.</p>
<p>Objetivo 4: Contribuir al desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre Discapacidad.</p>	<p>9. Promover el uso de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF).</p> <p>10. Impulsar la generación de información oficial y sistemática sobre discapacidad en los sistemas de información institucionales.</p>

**Anexo 2. Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad. Clasificación de las líneas de acción de acuerdo con el modelo ecológico**

Tipo de intervención	Estrategia	Población objetivo
Universales	<p>Estrategia 1. Proporcionar información, orientación y capacitación, a prestadores de servicios y población en general, para la prevención de la discapacidad en cada uno de los grupos de edad, con enfoque de género.</p> <p>Estrategia 2. Establecer coordinación con las instituciones del sector salud para impulsar y fortalecer acciones de promoción de la salud y prevención de la discapacidad, dirigidas a la población general del país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población general.</li> <li>• Mujeres y hombres en edad fértil.</li> <li>• Personal de salud.</li> </ul>

<p>Focalizadas o selectivas</p>	<p>Estrategia 3. Impulsar en las instituciones del Sector Salud programas y acciones para la detección temprana y atención oportuna de defectos al nacimiento.</p> <p>Estrategia 4. Fortalecer los programas institucionales para reducir la incidencia de discapacidad visual y discapacidad motriz secundarias a enfermedades reumáticas y crónico-degenerativas, principalmente en adultos mayores.</p> <p>Estrategia 5. Implementar acciones de capacitación y educación continua en materia de discapacidad y rehabilitación, dirigidas al personal de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recién nacidos.</li> <li>• Adultos mayores.</li> <li>• Población con factores de riesgo.</li> <li>• Personal de salud.</li> <li>• Médicos generales y especialistas en la atención y rehabilitación de personas con discapacidad.</li> </ul>
---------------------------------	--	---

<p>Dirigidas o indicadas</p>	<p>Estrategia 6. Elaborar y expedir normas oficiales, lineamientos técnicos y guías de práctica clínica para la atención integral y rehabilitación de las personas con discapacidad.</p> <p>Estrategia 7. Fortalecer la infraestructura física en los tres niveles de atención para brindar tratamiento y atención especializada a las personas con discapacidad.</p> <p>Estrategia 8. Mejorar la calidad de los servicios de atención integral, habilitación y rehabilitación que se proporcionan a las personas con discapacidad.</p> <p>Estrategia 9. Promover el uso de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Personas con discapacidad.</li><li>• Líderes y responsables de programas de atención a la salud de las personas con discapacidad.</li><li>• Médicos generales y especialistas en la atención y rehabilitación de personas con discapacidad.</li></ul>
------------------------------	--	---

	<p>Discapacidad y la Salud (CIF)</p> <p>Estrategia 10. Impulsar la generación de información oficial y sistemática sobre discapacidad en los sistemas de información institucionales.</p>	
--	---	--

## Bibliografía

- Abberly, Paul (1998). "Trabajo, utopía e insuficiencia". En Len Barton (comp.) *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Morata.
- Aguilar, Luis (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas". En Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Miguel Ángel Porrúa/EGAP/CERALE.
- Antúnez Farrugia, María Eugenia y Andrés Balcázar de la Cruz (2008). "Diagnóstico sobre Discapacidad en México" [disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2007/DIL00140s.pdf>, página consultada el 17 de abril de 2014].
- Asociación de Desarrollo Humano de México (Adehum) [disponible en: [www.adehum.org.mx](http://www.adehum.org.mx), página consultada el 24 de marzo de 2008].
- Bariffi, Francisco y Agustina Palacios (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Cinca.
- Brancho, María del Carmen y Jorge Ferrer (coords.) (1996). *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI España.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004). Ley General de la Salud [disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/270.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/270.doc), página consultada el 13 de octubre de 2009].
- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis) (2009). Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad [DE disponible en:

- [http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/atn\\_integral\\_a\\_la\\_salud\\_de\\_pcld.pdf](http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/atn_integral_a_la_salud_de_pcld.pdf), página consultada el 17 de abril de 2014].
- .(2009). Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012. Por un México incluyente: Construyendo alianzas para el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad. [disponible en: [http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/issuu/pronaddis\\_2009\\_2012.pdf](http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/issuu/pronaddis_2009_2012.pdf)]
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2008). Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas. Programas de Atención a Personas con Discapacidad [disponible en: [http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/Mecanismos\\_2009/SALUD/documentoTrabajo%20DISCAPACIDAD.pdf](http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/Mecanismos_2009/SALUD/documentoTrabajo%20DISCAPACIDAD.pdf)], consultado el 17 de abril de 2014].
- Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual (Confe) (2009). [disponible en: [www.confe.org.mx/red/1\\_5\\_2\\_temas\\_convencion.htm](http://www.confe.org.mx/red/1_5_2_temas_convencion.htm), página consultada el 12 de octubre de 2009].
- Consejo de Desarrollo Social (2005). “Apoyo a personas con discapacidad” [disponible en: [www.nl.gob.mx/?P=apoyodiscapacidad](http://www.nl.gob.mx/?P=apoyodiscapacidad), página consultada en noviembre de 2009].
- Courtis, Christian (2007). “La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. ¿Ante un nuevo paradigma de protección?”. En Juan Carlos Gutiérrez (coord.) *Memoria del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por una cultura de la implementación*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Dye, Thomas (1998). *Understanding Public Policy*. Chicago: Nelson Hall Publisher.
- Flores Briceño, Guillermo A. (1999). “El modelo médico y el modelo social de la discapacidad: un análisis comparativo”. En Manuel Ribeiro Ferreira y Raúl Eduardo López Estrada (eds.) *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales. Tomo II*. Monterrey: Manuel Ribeiro Ferreira y Raúl Eduardo López Estrada.
- Fonadis (2009) *Hacia un modelo compartido de interpretación y acción sobre la discapacidad*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Gómez Robledo, Juan Manuel (2007). “Antecedentes y contenido de la Convención de derechos humanos de las personas con discapacidad”. En Juan Carlos Gutiérrez (coord.) *Memoria del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por una cultura de la implementación*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2000). XII Censo General de población y vivienda [disponible en: [www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_INEGI\\_XII\\_Censo\\_general\\_de\\_poblacion\\_y\\_vivie](http://www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_INEGI_XII_Censo_general_de_poblacion_y_vivie), página consultada el 13 de octubre de 2009].
- Ley General de Personas con Discapacidad (2005). [disponible en: <http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/levpersonasdiscapacidad.pdf>, consultado en abril de 2014].
- Molina, Carlos (2002). *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Washington: Instituto Interamericano para Desarrollo Económico y Social.
- Montagut, Teresa (2000). *Política Social. Una Introducción*. Barcelona: Ariel.
- Oliver, Mike (1998). “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”. En Len Barton (coord.) *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Ediciones Morata.

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2001). Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad [disponible en: [www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html), consultado en abril de 2014].
- Organización Internacional de Trabajo (OIT) (2001). Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas [DE disponible en: [www.cndh.org.mx/armonleqv3/archivos/instrumentos/Discapacidad-02.pdf](http://www.cndh.org.mx/armonleqv3/archivos/instrumentos/Discapacidad-02.pdf), consultado en noviembre de 2009].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos [disponible en: <https://www.un.org/es/documents/udhr/> consultada en abril de 2014].
- Organización Mundial de Salud (OMS) (2002). “The international classification of functioning, disability and health” [disponible en: [www.who.int/classifications/icf/en/](http://www.who.int/classifications/icf/en/), página consultada en noviembre de 2009].
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1982). “Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos: hacia una sociedad para todos en el siglo XXI” [disponible en: [www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1204](http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=1204), página consultada en noviembre de 2009].
- \_\_\_\_\_ (1993). Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad [DE disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf>, consultado en abril de 2014].
- \_\_\_\_\_ (2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad [disponible en: [www.un.org/spanish/disabilities/convention/overview.html](http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/overview.html), consultado en abril de 2014].
- Palacios, Agustina (2004). “El derecho de la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables”. En Ignacio Cervera (comp.) *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas y filosóficas*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 [disponible en: [http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd\\_2007\\_2012.pdf](http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd_2007_2012.pdf), página consultada el 17 de abril de 2014].
- Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención Integral a la Salud de las Personas con Discapacidad [disponible en: [http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/atn\\_integral\\_a\\_la\\_salud\\_de\\_pcd.pdf](http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/atn_integral_a_la_salud_de_pcd.pdf), consultado en abril de 2014].
- Saeed, Khalid (2001). *Defining Developmental Problems for Policy Intervention*. Worcester: Worcester Polytechnic Institute.
- Secretaría de Gobernación del Gobierno del Estado de Nuevo León (2006). Ley para la Promoción y Protección de la Equidad y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León [disponible en: [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/cuadernos\\_cds\\_base/leydiscapacidad.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/cuadernos_cds_base/leydiscapacidad.pdf), consultado el 17 de abril de 2014].



# Política social y estado de bienestar en la periferia global. Programa 3x1 para migrantes de México (2005-2008)

*Fredy Aldo Macedo Huamán*

**R**esulta insuficiente examinar una política social desde lo técnico, ya que impide captar sus posibilidades y límites relevantes con el debido rigor. Por ello, es preciso situarla como un *proceso social específico*, lo que supone considerar su dinámica histórica particular. ¿Cómo? Al dimensionar, antes y durante su análisis, el *contexto* que la origina, que a su vez es un factor clave que la condiciona, posibilitándola o restringiéndola. Así, con ese examen, es posible afrontarla mejor y contribuir a su eventual refuerzo, ajuste o superación. Al separarla, sin más, de su ambiente sociopolítico, se pierden elementos y nexos significativos. Sólo si éste es incluido, habrá una aproximación a los modelos de política, economía y derecho “realmente existentes” que tienen lugar por debajo, en y más allá de ella.

La política social no ha existido desde siempre. Es esencialmente un producto moderno. Ni se concretó en cualquier marco político y legal. Es compatible —aunque no solamente— con sistemas democráticos y economías de mercado sujetas a regulación pública. Y tampoco goza del mismo nivel de desarrollo o de arraigo institucional.

En ocasiones, en el lenguaje político y común, se da por descontada la existencia de un “Estado de derecho”, la “sociedad

civil”, las “economías de mercado”, un “Estado de bienestar”. No obstante, muy a la ligera se atribuyen a la realidad conceptos de las ciencias sociales que no siempre embonan bien. Aquéllas, por el contrario, constituyen sociedades cuyos actores, formas y procesos asumen vías, apropiaciones e inercias menos estereotipadas, y están sujetas a densidades, tensiones o precariedades más persistentes de lo que se cree.

Muchos de los países transicionales, o en vías de desarrollo, con economías emergentes, tienen un gran desafío ante la experiencia de constituir *su* Estado de bienestar. Todavía involucrados en la institucionalización progresiva de sus democracias (un ámbito por excelencia político), no lograrán consolidarse, tampoco la posibilidad de afianzar su cohesión social (Feijoó, 2008), si dejan de atender otros dos pilares del desarrollo —situados respectivamente en el campo legal y social—: constitucionalismo, o Estado de derecho, y Estado de bienestar.<sup>18</sup> Si sus esfuerzos están bien dirigidos a su cimentación institucional, y se les dota de una arquitectura propicia, o por el contrario se desvían hacia remedios fáciles, debería ser revisado a fondo.

La política social emerge, desde cierto enfoque tecnocrático, como simple instrumento y subsistema de las políticas públicas

---

18 La inclusividad y el universalismo del bienestar son principios nobles y, en cierta medida, alcanzables. No obstante, los ideales en la historia humana sólo fijan horizontes de acción/cambio, por los que individuos y grupos, que están en condiciones de subalternidad, se esfuerzan por colmar. En la práctica, no hay una coincidencia plena entre los proyectos alternativos y sus resultados prácticos; sino más bien aproximaciones relativas y afectadas por el influjo de sus contextos e instituciones. Pero ello no es una razón para renunciar a, y desestimar el fundamento ni la potencialidad de convicciones tan profundas por las que ellos consideran que vale la pena pelear. Al final, hay que subrayar que teoría e historia pueden entrar en una interdependencia dinámica —y a veces creativa—, de modo tal que los modelos político-sociales adquieran un empuje extrínseco (con el legado de otras realidades o *marcos institucionales*) e incorporen, a la vez, inercia y especificidad (de su propio entorno). También es cierto que los ideales pueden ser pervertidos u objeto de abuso parte de ciertas élites dominantes que lo único que les interesa es cubrir, con una retórica progresista y modernizante, sus verdaderas intenciones, cada vez más insaciables e inescrupulosas de lograr una mayor concentración del poder (político y económico).

de un Estado. Pero más allá de ello, otros anotan que se sitúa en una trama más vasta, de relaciones, ideas y principios, que complejiza la política moderna.

Por ello, mucha de la efectividad de las políticas concretas — e incluso si es sensato optar por una de ellas— seguidas por un país en materia social dependerá de cómo resuelva una relación fundamental: la que hay entre *política social* y *viabilidad política* (Millán, 2000: 6). Así, el cómo se configuran las instituciones públicas y su diseño de políticas afecta significativamente los resultados del bienestar y sus políticas sociales.

Aun cuando desde sus orígenes haya estado ligada de forma casi exclusiva al ámbito doméstico de los Estados, la política social no es inmune al impacto de la globalización (como un proceso más intensificado y extendido) en los últimos cuarenta años. En qué términos ha sido, es y debe ser afrontada esa política social por cada país y entre países (en este caso, entre México y Estados Unidos, ya que su relación es analizada aquí a partir del primero) cuyos sistemas de bienestar son parte de flujos migratorios dinamizados y movilizadas por múltiples actores laborales, corporativos y gubernamentales, con implicaciones culturales y políticas para las sociedades involucradas, es una pregunta transversal a las reflexiones que se plantean en este ensayo, y ante la que apenas se proponen algunas acotaciones preliminares al final.

El Estado mexicano no posee las condiciones políticas ni un desempeño institucional que lo definan, desde su propio contexto y enfoque, como Estado de bienestar; como ocurre también, en un sentido parecido, con otros países menos desarrollados. En términos generales, la cuestión es si alcanzará ese lugar de un modo apropiado y gradual. Hay algunas tendencias posibilitadoras y otras limitantes para aproximarnos a ese probable escenario. Entre las primeras, sobresalen la normativa en los derechos sociales, los logros en favor de una universalización en ciertos servicios (como la educación básica y la salud

preventiva), los principios vinculados a la justicia y solidaridad internalizados por la sociedad, y el impulso democrático de los últimos años. En cambio, resultan adversas situaciones como el legado de politización en el gasto social (Pardo, 2009), la reducción del financiamiento público, la desatención en ámbitos relevantes del bienestar, los declives estructurales de la economía, un arraigo perverso e inercial de las políticas de ajuste estructural (o también llamadas “neoliberales”), la fuerte pasividad del sistema de seguridad social, las debilidades y brechas institucionales en la atención médica. Así, ante la ausencia de una plataforma coherente y articuladora en la vida política, que resulte inclusiva y universalista, se seguirá teniendo un sistema de bienestar de mediano nivel.

¿En qué grado y sentido el Programa 3x1 para Migrantes es una medida de *política social* congruente con la construcción de un *Estado de bienestar* en México? Contrastar estos dos planos, a la luz de un programa social, nos podría arrojar un poco más de luz sobre el modelo político que un Estado implementa y las implicaciones prácticas de tal tarea, en términos de sus alcances y límites (en lo conceptual, institucional y operativo).

El objetivo de este ensayo es, por tanto, analizar críticamente el modelo de política social que subyace en un programa específico implementado en México: el Programa 3x1 para Migrantes, en el periodo de tiempo de 2005 a 2008. Se considera por ello su génesis institucional, dinámica actual y posibilidades de perdurabilidad y evaluabilidad como instrumento de política pública orientada al bienestar (o, ulteriormente, a un sistema más amplio de protección social). En términos generales, el programa se inscribe en el siguiente contexto histórico: el proceso migratorio internacional (principalmente a Estados Unidos), el envío de remesas a las comunidades de origen, la coordinación entre clubes de migrantes y los gobiernos (primero estatales y luego federal) y, por último, la conjunción de esos esfuerzos para instrumentar a la larga proyectos de impacto social.

Según cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2004), el total de personas nacidas en México y residentes en Estados Unidos llegaba a 8.5 millones en 2000; tal estimación representaba 10.2 millones para 2004. Es también relevante el ciclo de progreso económico que viven los migrantes. Así, aunque 35% de residentes nacidos en México son pobres, tal porcentaje disminuye según aumenta el tiempo de estancia en Estados Unidos: 10% de emigrantes que llegaron en la década de los noventa reciben más de 20 000 dólares anuales, mientras que dicho porcentaje asciende a 25% entre los que arribaron antes de 1980 (Conapo, 2004).

En el periodo 2000-2004, el crecimiento de remesas de los migrantes mexicanos a sus familias tuvo su mejor momento, ya que pasó de menos de 700 millones de dólares en 2000 a cerca de 16 500 millones en 2004, y hasta 20 035 millones en 2005 (Conapo, 2004). Para Sergio Soto y Marco Antonio Velázquez,

Estimaciones con base estadística muestran que aunque cerca de dos terceras partes de las remesas son empleadas para el consumo básico, poco más de una décima parte del total se destina a los rubros de salud y educación, lo que tiene un impacto directo en capital humano; también hay que resaltar que el 31 por ciento de los remitentes declaran enviar recursos para fines colectivos como infraestructura, servicios y aspectos económicos, en un monto promedio cercano a 11 por ciento de sus remesas totales, con una muy baja proporción que destinan a fines productivos (sólo 0.03 puntos porcentuales) (2006: 12).

Fue el incremento de las remesas en la década de los noventa, y la iniciativa de los migrantes a través de sus clubes, lo que motivó al gobierno de Zacatecas a ser el primero en instrumentar, en 1993, un programa piloto denominado Cero por Uno, para apoyar el crecimiento de las remesas orientadas a realizar obras

de infraestructura social básica en las localidades de origen de los emigrantes.

El gobierno federal, por medio del Programa de Empleo Temporal, optó por respaldar la iniciativa de Zacatecas, y lo hizo al sumarse en partes iguales con el gobierno estatal, lo que dio lugar al Programa Dos por Uno, al que después se sumó el gobierno municipal. En 2002, con la experiencia de Zacatecas, el gobierno federal creó un programa similar y lo reprodujo progresivamente en todo el país. Fue llamado primero Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, pero desde 2005 se le denominó Programa 3x1 para Migrantes.

En la primera parte de este capítulo, correspondiente a la discusión teórica, se resaltan como claves los conceptos de *política social* y *Estado de bienestar*, así como los modelos analíticos que se vinculan a ellos (residual, adquisitivo, redistributivo, total); además, se consideran algunas de sus implicaciones en lo nacional y supranacional inmediato. Asimismo, por su carácter particular —un programa que tiende puentes entre lo doméstico y los migrantes, sin perder su incidencia sobre lo nacional-comunitario—, se analiza la lógica interna de operación del Programa 3x1 para Migrantes, con el apoyo de una literatura especializada reciente. Enseguida, se explicita la metodología de análisis utilizada: la del *análisis de políticas públicas*, la cual se aplica al ejercicio de un programa social específico en un periodo de tiempo concreto: 2005-2008. Luego, se consideran los resultados del programa en cifras y datos sintéticos en ese periodo, al recuperar —mediante el análisis documental como técnica— la información de tres instituciones educativas y una consultora privada que fungen como evaluadoras independientes. Para finalizar, se esbozan algunas conclusiones provisionales (y una agenda para México), las cuales desembocan en una más general: preliminarmente, se considera que, pese a sus modestos resultados, el Programa 3x1 para Migrantes sería uno más de corte coyunturalista, y que desviaría al gobierno de

atender cuestiones de fondo como la constitución de un genuino Estado de bienestar y promover, desde ahí, una política social transnacional en el largo plazo.

## **Discusión teórica**

En este apartado, se esbozan tanto los conceptos centrales que son materia de este ensayo —sus nexos y límites— como los modelos analíticos vinculados a uno de ellos. Por último, se hacen algunas anotaciones referidas al caso objeto de análisis en este trabajo.

### ***Conceptos clave***

Destacan por valor propio las nociones de *Estado de bienestar* (*Welfare State*) y *política social*. De manera general, se entiende por *política social* aquel componente de la política global de un gobierno que tiene como tarea específica promover el bienestar social de una colectividad (Gordon, 2000: 582). En particular, engloba “el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción, como derecho social y no como caridad” (Gordon, 2000: 582).

A menudo, se equipara la política social con la política de bienestar, y a los servicios sociales con el bienestar social, lo cual es un equívoco. Aun cuando hay una gran afinidad entre estas tres categorías: en la política social, por su generalidad, está incluido el concepto de *bienestar social* y, con éste, el de *servicios sociales*; en cambio, el bienestar social, por su especificidad, incorpora sólo el concepto de *servicios sociales* (Gómez, 2003: 30) (figura 1). Por todo esto, Miquel Gómez agrega la necesidad de una mayor precisión en la distinción (o convergencia) concep-

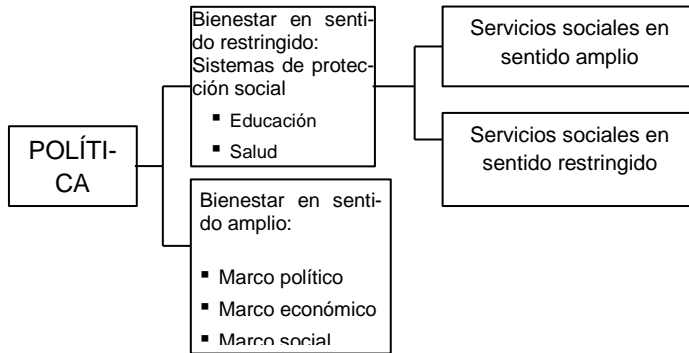
tual entre *Estado de bienestar* y *política social*. Propone que el punto de partida en la teorización de este sistema de “solidaridad institucionalizada” lo constituye el Estado de bienestar. Así, plantea que a éste —como un modelo institucional moderno— le corresponden básicamente dos acepciones:

1) La acepción amplia de Estado de bienestar entiende que éste constituye una determinada forma de organización del Estado y, en ese sentido, es sinónimo de Estado social. Desde esta perspectiva, el Estado de bienestar engloba tres grandes parámetros: el marco político democrático, la regulación pública de la actividad económica y la política de bienestar social.

2) La acepción restringida de Estado de bienestar identifica éste con los mecanismos y las instituciones de bienestar social. Consiste en garantizar la provisión de servicios básicos en los campos de la sanidad, la enseñanza, la vivienda, la asistencia social, el trabajo y la transferencia de rentas (básicamente subsidios y pensiones) (2003: 18).

De este modo, en su acepción amplia, al equiparar política social con Estado de bienestar, aquélla está abarcando los marcos político, económico y social a la vez. Y en su acepción más restringida —al referirse sólo al bienestar social— únicamente se define como una política sectorial.

**Figura 1. Política social**



Fuente: elaboración propia basada en Gómez, 2003.

Es necesario ir más allá del mero ejercicio conceptual, ya que hay una discusión sobre si la relación política social/Estado de bienestar remite sólo a que la primera constituye una simple pieza técnica del engranaje político más amplio que supone el segundo; o si ambas están en un arena crítica en que ciertas metas político-institucionales son disputadas y fijadas en torno a un modelo de desarrollo. Éste, a fin de cuentas, resulta definido por unas élites que interactúan entre sí y con una sociedad concreta, bajo una correlación particular, y en un escenario más o menos diferencial de opciones y determinaciones.<sup>19</sup>

Los Estados modernos son, por otra parte, Estados liberales, democráticos y sociales de derecho, ya que los caracteriza el reconocimiento, la protección y las garantías de derechos fun-

---

19 A este debate central se refieren, de algún modo, Sonia Draibe y Manuel Riesco (2006: 7-14) cuando confrontan una concepción de política social reducida a un componente operativo de “ciertas áreas de políticas y programas” en los gobiernos, con la idea de que más bien se inserta críticamente como dimensión de un enfoque integrado y sistémico entre lo social y económico: de este modo, el Estado de bienestar emerge como un punto activo de confluencia entre política social y desarrollo económico.

damentales de las personas (y, según el caso, de los ciudadanos): derechos de libertad, políticos y sociales (Pisarello, 2007). Así, tres pilares sustentarían el desarrollo legal, político y social de las sociedades modernas: Estado de derecho (o *Rule of Law*), democracia y Estado de bienestar (Ferrajoli, 2005), respectivamente.

Cuando se habla de Estado de derecho (liberal, democrático y social), no se supone —sin embargo— que sus posibilidades sólo se agotan en la jurisdicción de un Estado-nación. Aunque (excepto el modelo de la Unión Europea) hasta ahora ha sido este último —el Estado-nación— el que ha dominado como sede de ese modelo y sus implicaciones. No tendría, sin embargo, porqué reducirse a él, sobre todo si de lo que se trata es de proteger derechos sociales, en tanto derechos humanos universales, que corresponden a las *personas* y no sólo a los ciudadanos (Dwyer, 2006).

No obstante, al subordinar el carácter de persona a la ciudadanía —vista como la pertenencia a un Estado-nación, equiparada así a nacionalidad—, la noción marshalliana dominante (Marshall, 2007) deja fuera de (o muy debilitada en su) protección/garantía legal a los no-nacionales.

Por el contrario, la precedencia y especificidad del carácter de persona —consagrada en varios instrumentos internacionales: Declaración Universal de los Derechos Humanos, sus pactos afines,<sup>20</sup> entre otros— respecto a la ciudadanía nacional harían, en teoría, que los que no encajan en un paradigma Estado-céntrico así (migrantes indocumentados, los sin nacionalidad, los excluidos por su condición anterior de las oportunidades sociales) deban ser obligadamente objeto de protección y garantía de sus derechos humanos, independientemente de si pertenecen o no a un Estado-nación determinado.

---

20 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Aun así, debido a cómo se estructura el orden mundial, sobre todo basado en ese paradigma, con todas sus relaciones de poder, el apego a la anterior consideración ha estado lejos de ser realizada a plenitud.

En definitiva, dos tipos básicos de subjetividad deben quedar distinguidos con claridad: la persona y el “ciudadano” (figura 2). Esta distinción es tributaria de la época de la Revolución francesa cuando, a pocos años de producirse, se elaboró y proclamó la Declaración de los Derechos del *Hombre* y del *Ciudadano*.<sup>21</sup> Pese a ello, tal como se puede esquematizar en la figura 2, a menos que se cambien o reconfiguren los términos de la relación político-legal vigente, el paradigma Estado-céntrico se mantendrá como el dominante, con todas las restricciones, insuficiencias, exclusiones u omisiones que lleva consigo en detrimento de las personas.

---

21 Las cursivas son más.

**Cuadro 1. Protección/garantía de derechos según subjetividad: titularidad**

<b>Tipo de subjetividad</b>	<b>Derechos que le corresponden como:</b>	<b>Órgano protector/garante</b>
Individuo/persona	<p>“Ciudadano nacional”.</p> <p>Extranjero documentado (residente, visitante, etc.)</p> <p>No “ciudadano nacional” (migrante indocumentado, apátrida o carente de nacionalidad).</p>	<p>Su propio Estado-nación.</p> <p>Estado-nación en el que esté; las instancias diplomáticas de donde procede.</p> <p>Ciertos Estados-nación; débilmente por los organismos internacionales de derechos humanos.</p>
“Ciudadano”	<p>Como sujeto político.</p> <p>Como sujeto integrado socialmente (empleo, prestaciones, oportunidades).</p>	<p>Estado-nación.</p> <p>Estado-nación.</p>

Fuente: elaboración propia.

Pese a que modernizar el Estado fue de alguna forma un avance, faltaría completar su aporte con la creación de un arreglo o

gobernanza global que, análogamente a los Estados-nación, tenga la fuerza vinculatoria para efectivizar una suerte de Estado de derecho en cualquier parte del mundo y a favor de cualquier persona, sea o no nacional.<sup>22</sup> (O, en su defecto, son los mismos Estados nacionales en su propio espacio si dicen respetar los derechos sociales, pautados como fundamentales en los instrumentos internacionales, los que deberían formalizarlos por ley y efectivizarlos para todos.) Como observa Luigi Ferrajoli:

Falta un sistema de obligaciones internacionales para la tutela de los derechos sociales y de los mínimos vitales en los países más pobres, y alguna forma no digamos de gravamen fiscal in-

---

22 Al subdesarrollo de los países del sur del planeta, quienes proveen condiciones de bienestar a sectores reducidos de sus poblaciones, lo que estaría provocando un aumento creciente de los desplazamientos migratorios hacia los países ricos, se suma la dificultad no menos seria de quienes en calidad de extranjeros en estos Estados receptores encuentran frenos para ser incluidos primero en un “Estado de ciudadanos”, y luego ser aceptados plenamente como beneficiarios de los sistemas sociales de bienestar. Se trata de restricciones severas que no se basan precisamente en principios y mecanismos convincentes. Así, dada la presencia de un mayor número de migrantes en los países ricos, como observa Arthur Benz, “El carácter ‘multicultural’ de una sociedad puede tener repercusiones en la actividad concreta del Estado, pero para la estructura institucional de un Estado nacional resulta irrelevante. Lo mismo vale para las consecuencias económicas y sociales de las migraciones. Las cargas reales o supuestas de los sistemas de prestación social, que tendrían que sopesarse en las ventajas económicas de la migración, son criterios de decisión sobre el cumplimiento de tareas [...], pero no cuestionan la existencia de una nación. *El verdadero problema institucional consiste en que cada vez más personas se encuentran sometidas al poder del Estado, en un territorio, pero no pueden participar en su ejercicio*”. Y más adelante este autor señala la existencia de este dilema: “[Hay una] mezcla de conflictos entre la semejanza requerida [en una ‘nación de ciudadanos’], por un lado, y la distribución del trabajo y del bienestar, por otro, [que] resulta altamente explosiva: dado que la exclusión de los inmigrantes no puede justificarse en general en función de los intereses propios materiales de los miembros o grupos de la ciudadanía, el argumento se sustituye, o al menos se complementa, con postulados abstractos de comunidad. El concepto sobre la ciudadanía favorece así el avance del carácter cultural del concepto de nación, transformando la *política de intereses*, que tiene como objeto entre otras cosas la justicia distributiva, en *política de la identidad*” (2010: 426-427). Las cursivas son mías.

ternacional pero sí de tasa por el uso, el abuso, la apropiación y la distribución de los recursos ambientales y bienes comunes del planeta por parte de los países más ricos (2001: 379).

### ***Modelos analíticos***

Los modelos analíticos a considerar son los que hacen referencia a las políticas sociales. Los autores tienen propuestas muy variadas, unas más amplias que otras y con diversos grados de precisión respecto a ello (Titmuss, 1974; Esping-Andersen, 1990; Mishra, 1984). En general, en su mayoría parecen convergen en al menos cuatro:<sup>23</sup>

---

23 Al confrontar los modelos de política social más o menos equiparables con esta tipología, a fin de mostrar cuál es el más rescatable, tanto Ramesh Mishra como David Held coinciden que el socialdemócrata o universalista de los países escandinavos es el que destaca en primer lugar. En términos de su traducción en sistemas sociales específicos, el primero apunta: “Los países escandinavos son los que quizás mejor representan el desarrollo de una versión socialdemócrata del capitalismo de bienestar que creó sociedades que deben considerarse entre las mejores que el mundo ha visto. Entre otras cosas, la promoción de la igualdad de género puede ser señalada como uno de los logros notables de los estados de bienestar escandinavos. La virtual abolición de la pobreza entre los ancianos en Suecia, por ejemplo, también debe ser reconocida como un logro histórico [...] como un sistema social que combina la eficiencia con la justicia social y la democracia, el Estado de bienestar de la post-II Guerra Mundial representa un éxito rotundo, no un fracaso. De hecho, si hay un ‘ganador’ en la pugna entre los tres sistemas sociales de capitalismo de *laissez-faire*, el socialismo de estado y el capitalismo de bienestar, o la economía mixta y el Estado de bienestar, es sin duda el último de los tres. Porque mientras que el capitalismo de *laissez-faire* condujo al cataclismo de la década de 1930 seguido de una guerra mundial, y el socialismo estatal a la tiranía política y el fracaso económico, el capitalismo de bienestar ha logrado crear una sociedad estable y equilibrada haciendo suyos algunos de los mejores rasgos de la modernidad” (Mishra, 1998). Held, por su parte, de acuerdo con una proyección global, sostiene: “Ni el neoliberalismo que pretende exportar las ventajas del mercado a todo el planeta ni los anti-globalizadores que predicán acciones locales para resolver cuestiones mundiales. La socialdemocracia, que ya demostró en Europa su capacidad para reducir la injusticia y la pobreza, es la única receta contra los desequilibrios del nuevo orden global [...] La posición alternativa es la socialdemocracia global, que pretende partir del proyecto de la socialdemocracia y, al tiempo, hacer suyos los avances del orden multilateral posterior al Holocausto. Su fin es adoptar parte de los valores e ideas de la socialdemocracia y aplicarlos a la nueva situación económica y política en el mundo. *Los*

- a) Modelo residual. Bajo este modelo, la política social es asumida como una intervención *ex post*, cuya ayuda se hace a los individuos o las familias, siempre y cuando los esfuerzos de éstos hayan fallado o adolezcan de graves carencias. Así, el Estado interviene únicamente en los casos más graves y de manera local y selectiva. Bajo criterios rígidamente establecidos, saca de la escena a quienes tienen los medios para acceder a servicios y prestaciones.
- b) Modelo adquisitivo. Supone de entrada que las necesidades sociales deben ser satisfechas con base en el mérito; sobre todo si un individuo ha llegado a la cúspide del logro en lo social y económico. Normativamente, plantea que sólo tendrían los derechos al acceso a prestaciones y servicios de bienestar aquellos que disponen de medios propios. Según este esquema, las instituciones sociales de bienestar que deben constituirse sólo son complementarias a las instituciones del sistema económico, determinando en el nivel de vida y de seguridad del individuo el alcance de sus aportaciones actuales o anteriores al beneficio colectivo.
- c) Modelo redistributivo. De acuerdo con éste, el bienestar social es un pilar que debe ser garantizado por las instituciones universales de la vida pública. Su misión es brindar prestaciones y servicios y atenerse al principio de necesidad de todos los ciudadanos, aun cuando estén fuera del marco o participen de otras entidades de bienestar. Enfatiza el principio de igualdad de oportunidades como derecho fundamental de las personas. Con ello respondería no sólo a objetivos de justicia sino también a los de cohesión e integración sociales, así como a los de corrección de los desequilibrios causados por la economía. Aquí, los beneficios son asignados bajo pautas universales.

---

*pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado” (Held, 2004a; las cursivas son mías).*

d) Modelo total de bienestar. Esta propuesta busca anular, al menos en el ámbito del bienestar, otras pautas de asignación excepto la pura necesidad de los ciudadanos, ateniéndose a una planificación pública de las intervenciones que obedecen a una demanda considerada legítima. Conlleva la eliminación o minimización de toda manifestación de mercado o de sociedad civil. El caso más representativo es el de los países socialistas.

No está de más señalar que estos modelos corresponden a las posibilidades y límites de sociedades específicas: las de un capitalismo avanzado. Por eso no tienen que cuadrar automáticamente con las condiciones de países de América Latina como México. Si los mejores sistemas de bienestar llegaron a ese punto es porque, en buena medida, sus capacidades lo han permitido. Al respecto, Guillermo Farfán sostiene:

Las mayores dificultades para tipificar las políticas de bienestar se presentan cuando se intenta incorporar en las clasificaciones a países que participaron en el proceso de mundialización del llamado capitalismo fordista de la posguerra, pero que no experimentaron plenamente el círculo virtuoso de crecimiento y bienestar que vivieron Europa occidental o los Estados Unidos (2000: 565).

En general, las características particulares de América Latina y de México observan una lógica más limitada en cuanto a políticas sociales.<sup>24</sup> Por tanto, los modelos analíticos que sirvan como instrumentos para su estudio deben sufrir una adecuación más

---

24 Éstas serían principalmente las que siguen: a) lo incompleto de sus marcos; b) lo insuficiente de sus coberturas sociales, en particular, la ocupacional; c) su desarticulación respecto a lo que sería o un sistema universal o general (Farfán, 2000: 565).

cautelosa, o simplemente funcionar como referentes contrafácticos para el examen de casos concretos.<sup>25</sup>

Por otra parte, al ir más allá del nivel del Estado-nación, autores como Ramesh Mishra (1998) y David Held (2004) enfatizan la necesidad de legitimar una política social a escala global. Para el primero, los estándares sociales básicos deberían constituirse en un eje central en la regulación de la economía global de mercado. Por ello, es crucial avanzar en la definición de tales mecanismos aplicables globalmente, ya que los derechos sociales deben ser reconocidos como aspectos íntimamente vinculados al desarrollo económico. “De lo contrario, ellos tienden a permanecer como principios abstractos con poco asidero en las realidades socioeconómicas” (Mishra, 1998: 496). Con más detalle, propone:

---

25 *Grosso modo*, un diagnóstico general de las políticas sociales en América Latina — salvando las diferencias nacionales e intrarregionales— nos habla no sólo de la debilidad de sus sistemas de protección social en muchos de sus países, sino también de un rezago sustancial (desfase) en sus enfoques y respuestas. Éstos, en gran parte, *todavía conservan una rigidez inercial, lo cual los vuelve incapaces de afrontar el dinamismo, presiones, asimetrías y complejidad de la globalización*. El dilema oscilaría entre seguir manteniéndose en favor de correctivos cortoplacistas, con medidas vulnerables ante intereses particulares, o en las posibilidades de construir modelos de desarrollo, que articulen integralmente a las políticas sociales con sistemas económicos, legales y políticos más justos, libres e igualitarios (véase también el trabajo de Morales-Gómez y Torres, 1995). No obstante, algunos avances modestos pero prometedores parecen apuntar hacia una reformulación innovadora de las políticas sociales en América Latina. La adopción de un enfoque centrado en el ejercicio de derechos/garantías sociales, que busca trascender un tratamiento puramente tecnocrático en la lucha contra la pobreza (en programas sociales de gran amplitud implementados en México, Chile y Brasil), para afrontar también la desigualdad y exclusión sociales, parece ser un signo alentador. En todo caso, la política social —así como sus relaciones con la política en general y la política económica—, hoy ha emergido de modo significativo en la esfera pública latinoamericana como una arena reconocida de atención y controversia entre los actores sociales y políticos más decisivos (que no se limitan a los gobiernos, sino que incluyen a partidos, organizaciones civiles, ONG, medios de comunicación, empresarios) (Barrientos, Gideon y Molyneux, 2008).

En un mundo globalizado, entonces, la manera de institucionalizar la protección social como un aspecto esencial del desarrollo debería expresarse como un estándar social muy vinculado con el nivel y desempeño económicos de las naciones... Dichas normas podrían convertirse en algo así como una carta social para las naciones, aunque adaptadas a su capacidad económica. El vínculo con el nivel económico podría proveer un automático “escalador social”, en el que a medida que las sociedades se desarrollan económicamente, su nivel de la vida en lo social aumenta en tándem. Esto llevará a una armonización ascendente de las normas sociales en lugar de a un serio declive que ya estamos presenciando hoy en día con la globalización no regulada (Mishra, 1998: 488).

En un tono similar, Held se postula en favor de un proyecto socialdemócrata, entendido como un *pacto global* al que las sociedades contemporáneas podrían aspirar en el siglo XXI. Desde su punto de vista,

Si bien durante tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial parecía que se podía conseguir un equilibrio satisfactorio a largo plazo entre auto-gobierno, solidaridad social y apertura económica internacional —por lo menos para la mayoría de los países occidentales...—, ahora parece mucho más difícil mantener este equilibrio. La movilidad del capital, los bienes, la gente, las ideas y los contaminantes ejerce una presión creciente sobre la capacidad de los gobiernos para mantener sus propios compromisos sociales y políticos entre límites precisos. La globalización, como ya hemos anotado, no conduce al término de la diversidad estatal, pero la capacidad de regulación de los Estados tiene que equipararse más y más al desarrollo de mecanismos para colaborar en el gobierno en niveles supranacionales, regionales y globales [...]

Los valores de la social democracia (desde sus primeros tiempos hasta la tercera vía)... poseen una significación permanente. Pero el desafío clave actual es elaborar su significado y re-

examinar las condiciones de su arraigo contra el marco de la cambiante constelación global de la política y la economía. La social democracia debe ser defendida y elaborada, en la actualidad, no sólo en el nivel del Estado Nación sino también en niveles regionales y globales (Held, 2004).

Por otra parte, hay una naciente preocupación en las ciencias sociales —un tanto más realista y perfilada que los proyectos de Mishra y Held—, surgida desde mediados de la década de los noventa del siglo XX, por conectar las nociones de política social/Estado de bienestar con la dinámica de la globalización y el transnacionalismo. Lo novedoso sería el replanteamiento de tales conceptos a la luz de los cambios mundiales y dilemas, las tensiones y potencialidades que implica, no sólo para los países que los originaron —Europa occidental y septentrional—, sino para lo que sus principales exponentes llaman países transicionales y en vías de desarrollo. Las experiencias iniciales en marcha, de “nuevos Estados de bienestar” y de la constitución de cierta “política social global”,<sup>26</sup> apuntarían tanto hacia la propagación relativa de un modelo más avanzado en estas materias, a escala mundial, como a su posibilidad de transferirlo y adaptarlo consistentemente a sociedades que, en lidia con sus condiciones e inercias, apenas lo implementan, toman como referente o, en el mejor de los casos, problematizan, superando modelos fallidos y cuestionables de su pasado.

Por último, sobresale un tópico en torno al vínculo entre política social y globalización/transnacionalismo: el nexo entre política social y migración internacional (Pillinguer, 2008). Las fuertes heterogeneidades, déficits y asimetrías en los sistemas de protección social —aunado a los flujos y presiones que com-

---

26 Hay, entre las ciencias sociales, una línea emergente de investigación conocida como “política social global”, que surge como una gran promesa por su carácter esencialmente transdisciplinario. Autores destacados de esta vertiente son Bob Deacon (2005), Nicola Yeates (2001), Vic George y Paul Wilding (2002), John Clarke (2000) y James Midgley (1997). También véase el trabajo de De Swaan (1997).

portan hoy las migraciones—, entre países en vías de desarrollo del Sur y los desarrollados del Norte, no permitirían, sin embargo, un panorama propicio y alentador para una sinergia virtuosa entre esos componentes. De hecho, surgen algunos arreglos precarios o a medio hacer, así como enormes vacíos operativos y legales, que a su vez desafían a actores transnacionales e intergubernamentales a reorientar esfuerzos en favor de un marco de gobernanza —regional o global— que por ahora, aunque se revele tan necesario, está aún muy lejos de plasmarse.

### *Aplicaciones ajustadas al caso*

Si los anteriores apartados nos hablan de las posibilidades y los límites en los Estados de bienestar (y sus políticas sociales) en las sociedades contemporáneas, “hay que destacar además que ello se refiere al entorno doméstico del Estado-nación”. Éste se opondría o resistiría a su vinculación extranacional bajo la bandera de la defensa de la soberanía. Por esa razón, dichos Estados fueron muy limitados ante un escenario, en algún sentido, globalizado. Un marco analítico, más acorde con este último plano, es por tanto una agenda reciente, asumida por la academia, parcial y débilmente por esquemas regionales, y que se revela muy prometedora.

El caso del Programa 3x1 para Migrantes —objeto de nuestro análisis de política social— nos plantea un marco de acción que, sin coincidir del todo con ese escenario, tendría algunas particularidades que lo distinguen.

Sin embargo, en sentido estricto, tal instrumento no es una “política social transnacional”, como lo verían los más optimistas. Porque si bien su naturaleza se ve impactada por la dinámica interna de los países receptores (principalmente Estados Unidos, y en menor medida Canadá) a través de los migrantes

ahí establecidos, junto a sus asociaciones, es considerada sólo en función de su repercusión para el país expulsor en la forma del retorno (remesas) y su complementación con recursos públicos. A fin de cuentas, el sentido de los esfuerzos (y su manejo) lo tienen actores que interactúan internacionalmente para alcanzar sus fines nacionales, apoyados con otros de la diáspora.

Para la literatura especializada, ¿cuál sería la lógica de intervención de un programa constituido así? En primer lugar, según el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE, 2008), el Programa 3x1 para Migrantes se inscribiría dentro de los que parten del siguiente supuesto implícito: de que *la inversión en infraestructura social básica y en proyectos productivos conducen a una mejora en la calidad de vida de la población* (supuesto 1). En segundo plano, también le subyace la premisa de que *la corresponsabilidad social en el financiamiento y la selección de obras generaría un valor agregado* (supuesto 2) (CIDE, 2008).

En los últimos años, agrega el CIDE (2008), parece haber un acuerdo en la economía de desarrollo para revalorar la inversión en infraestructura local y la generación de proyectos productivos de pequeña escala (Gramlich, 1994; Morduch, 1999), como catalizadores de un esquema de desarrollo a favor de los pobres. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe llamado *Making Infrastructure Work for the Poor* (2005), se postuló en favor de la relevancia de la inversión en infraestructura social de pequeña escala en la lucha contra la pobreza. Propone que la inversión en infraestructura local — con base en iniciativas comunitarias— puede tener mayor incidencia en el bienestar y desarrollo de capacidades de la población (en condiciones de pobreza y marginación) que la realización de grandes obras públicas. Todos los estudios previos sobre proyectos productivos y microfinanzas coinciden en advertir lo crucial de las iniciativas comunitarias en la formación de capital humano, innovación y desarrollo económico.

Estaríamos, sin embargo, ante una solución gubernamental a un problema social específico, pero en términos muy limitados; esto es, con base en las presiones de su urgencia, la supuesta mitigación de sus condicionantes sociales y que, en gran medida, se asimila a los márgenes del mantenimiento de su *statu quo*. Predomina, por tanto, una reacción ante lo urgente, no una medida inscrita en una reforma social y económica del contexto que genera el asunto en cuestión: rezago socioeconómico-asimetrías-locales/regionales-migración riesgosa-transferencia pasiva e inescrutada de recursos-debilidad del sistema nacional de bienestar.<sup>27</sup>

---

27 Sobre el particular, Michael Reid afirma: “De acuerdo con las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2005 cerca de 22 millones de latinoamericanos trabajaban en países desarrollados, mientras que entre tres y cinco millones lo hacían en países vecinos dentro de la región [...] El BID calculó que estos trabajadores enviaron a sus familiares en sus países de origen remesas por un total de casi US\$ 54 mil millones en 2005, o más del total combinado de la inversión directa extranjera más la ayuda internacional para toda la región. Estos recursos son una fuente importante para el sostenimiento de millones de las familias más pobres. El Banco Mundial estimó la cifra total de las remesas hacia América Latina y el Caribe en US\$ 48.3 mil millones en 2005, un incremento de diez veces en términos reales desde 1990 [...] Pero el Banco advierte que el efecto neto de las remesas en el desarrollo económico es relativamente pequeño. Estima que por cada incremento de un punto porcentual de la participación de las remesas en el PIB, la proporción de la población que vive en la pobreza desciende un 0,4 %. Y la migración tiene costos humanos y económicos, pues a menudo priva a los niños de uno o de ambos padres, y a la fuerza laboral de algunos de sus miembros más emprendedores. Además, están los peligros que se derivan del desplazamiento en sí mismo: 472 personas murieron intentando cruzar la frontera norte de México en 2005, comparadas con 254 en 1998, de acuerdo con la Oficina de Auditoría General de Estados Unidos” (Reid, 2007: 316-317). Por otra parte, también resulta atendible desidealizar la imagen que se tiene comúnmente del migrante como “agente de cambio social” y abordar los matices/tensiones que lo complejizan (Escalante, Lomnitz y Azuela, 2008), además de cuestionar el papel de las agencias policiales y los grupos criminales xenófobos que actúan de manera abusiva, discriminatoria e impune en relación con los indocumentados.

## Metodología de análisis

Debido a que se trata de un primer acercamiento —como estudio crítico— sobre una política social determinada (México), donde se conjuntan realidad-teoría-método, es insuficiente limitarlo a un tratamiento técnico. Pero, por la naturaleza limitada de este ensayo en términos de tiempo, espacio y recursos, es necesario enfocarse en una estrategia metodológica: el *análisis de políticas públicas*.

Éste hace hincapié en el estudio técnico de las condiciones de diseño, operación, viabilidad, factibilidad, evaluabilidad, los procesos y componentes internos de programas o medidas públicas específicas (Bardach, 2004; Wright, 2001). (Para ahondar más sobre los métodos de investigación en política social, véase Mabbett y Bolderson, 1999.)

Además de la revisión de la literatura pertinente a este reporte, fue de vital importancia acudir a algunos documentos oficiales (Constitución, Ley General de Desarrollo Social, Reglas de Operación de Programa) y, en la medida de lo posible, a algunas bases de datos gubernamentales (como las de la Sedesol: resultados recabados en las evaluaciones externas del 2005 a 2008) para acopiar una información aceptable y relevante sobre el programa.<sup>28</sup>

Para la evaluación del programa específico, se ha considerado, en general, las fases propuestas por Miquel Gómez (2003: 7), tal como se sintetizan en la siguiente figura:

---

28 Véase el sitio oficial que la Sedesol dedica a tal programa: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533), y sus reglas de operación en: [normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop\\_3x1\\_para\\_migrantes.pdf](http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop_3x1_para_migrantes.pdf)

## Cuadro 2. Fases de un proceso de evaluación

1. Identificación del marco general de referencia:
  - El encargo institucional inicial y su negociación.
  - Caracterización del programa que se evalúa y análisis de su entorno socioinstitucional.
  - Valoración de la evaluabilidad del programa.
2. Definición del modelo de evaluación:
  - Revisión de investigaciones previas.
  - Concreción del tema específico de la evaluación y definición de objetivos generales.
  - Elección de las modalidades de evaluación.
3. Diseño de la evaluación.\*
4. Ejecución de la evaluación.\*
5. Análisis de la información.\*
6. Formulación de las conclusiones y presentación de los resultados.

Fuente: Gómez, 2003.

Los pasos de este formato metodológico no fueron, sin embargo, agotados exhaustivamente en el análisis del Programa 3x1 para Migrantes, sino sólo fueron indicativos o de referencia. Por ello, el énfasis, como se verá en los posteriores apartados, estuvo puesto en las fases 3, 4 y 5 (\*), las cuales corresponden al diseño de la evaluación, ejecución de la evaluación y el análisis de la información, respectivamente (figura 3).

Esas fases ayudaron a definir la información relevante, examinar los instrumentos de recogida de datos que se usaron, la forma como fueron ordenados y sistematizados, y a considerar una interpretación razonable en el análisis de esos datos.

Las razones son más que obvias: es un ensayo preliminar sobre un programa que, por cuestiones de espacio y tiempo, se limita a los criterios seguidos por los resultados obtenidos; esto

es, al manejo de la información brindada por organismos públicos e independientes que fungieron como evaluadores, tal como se verá a continuación.

Sin embargo, dado que uno no debería sustraerse a ejercer la persuasión y argumentación en asuntos tan complejos como las políticas públicas (al reducirlas a una mera exposición de criterios fácticos o empíricos), se requiere desde las ciencias sociales un esfuerzo para ponderar hechos y valores. Ésta es una cuestión muy relacionada con la viabilidad política, pero también con la evaluación de políticas como un proceso global.

La advertencia al respecto de Giandomenico Majone no puede ser más esclarecedora:

el cálculo de soluciones óptimas o mejores dentro de las restricciones dadas es sólo la parte estática del análisis de factibilidad; la parte dinámica y más importante es el descubrimiento de instrumentos para expandir las fronteras de lo posible. Esto requiere tanto del análisis objetivo como de la persuasión: lo posible depende a menudo de lo que el sistema político considere justo o aceptable [...]

[Por otra parte] muchos evaluadores suponen que éstas son determinaciones puramente empíricas que no implican elecciones de valor ni opiniones personales. Sin embargo, valores y opiniones cuentan mucho en la evaluación, no sólo por la ambigüedad de los resultados prácticos —la dificultad de asignar causas específicas a efectos particulares, de medir productos y evaluar consecuencias inesperadas, de distinguir concepciones erróneas y fallas en la ejecución—, sino sobre todo por los inevitables desacuerdos acerca de la clase de criterios de evaluación que son significativos, justos o políticamente aceptables en una situación dada. Tales ambigüedades nunca pueden eliminarse del todo mejorando las técnicas de medición y verificación, pero pueden ser expuestos y aclarados mediante el debate y la persuasión mutua (2005: 43, 214-215).

A ello se apunta al elaborar algunas reflexiones críticas, en la parte final, en las conclusiones y en el sub-apartado referido a una agenda para México.

### **Resultados empíricos: evaluaciones del Programa 3x1 para Migrantes (2005-2008)**

a) Los antecedentes: Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1 (2002-2004)

#### **Cuadro 3. Resultados del Programa 3x1 para Migrantes (2002-2005)**

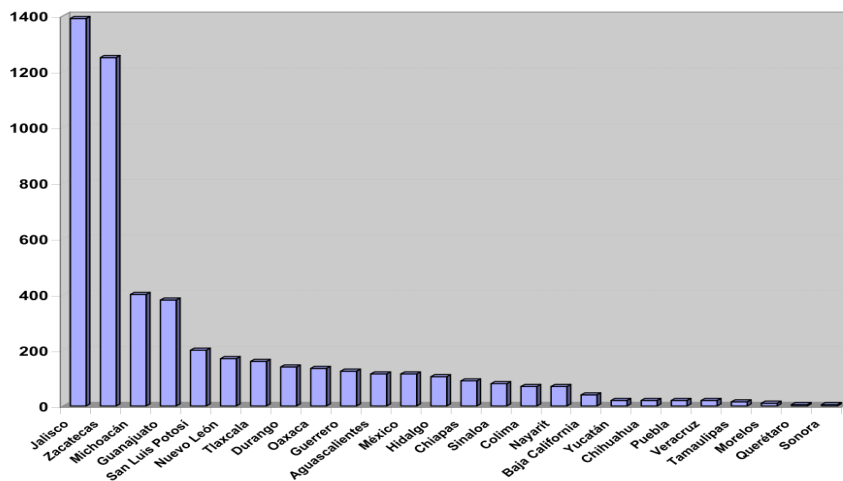
	2002	2003	2004	2005
Recursos federales*	113.7	99.9	175.9	233.3
Recursos complementarios**	290.0	289.0	472.2	623.9
Grupos de migrantes	20	200	527	815
Estados de residencia en	8	17	31	35
Estados Unidos	0	1	2	0
Proyectos en Canadá	20	18	23	26
Entidades federativas	942	899	1 436	1 703
Proyectos de inversión	247	257	383	425
Municipios apoyados				

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano-Sedesol.

\* En millones de pesos, asignación modificada: incluye nivel central.

\*\* En millones de pesos; incluye aportación estatal, municipal y migrantes.

**Gráfica 1. Número de proyectos del Programa 3 x1 para Mi-grantes, acumulados de 2002 a 2005**



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano-Sedesol.

b) Evaluación externa 2005:<sup>29</sup>

Focalización y cobertura

La distribución de la población beneficiada por grado de marginación de la localidad, indica que en promedio para el periodo de 2002 a 2005, 65% de ésta se encuentra en localidades de baja y muy baja marginación, 18% en localidades de media marginación y 10% en localidades de alta y muy alta marginación, el restante se ubica en localidades que no tienen identificado el grado de marginación.

En cuanto a intensidad migratoria, los resultados muestran que en promedio 27% de la población beneficiada se encuentra en municipios con niveles de migración baja y muy baja, 21% en los de media y 51% en los de alta y muy alta. Se concluye

<sup>29</sup> Realizada por Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, SC.

que el Programa cumple tanto en la focalización de acciones en localidades y municipios de alta migración, como en la atención de los ubicados en zonas marginadas y de alta migración, aunque no sean precisamente de alta o muy alta marginación. Lo cual, como es bien sabido, se debe [a] que la demanda de los migrantes muestra dicho enfoque.

En cuanto a la cobertura del Programa, se encontró que desde su implementación hasta la fecha, se ha beneficiado a habitantes de 26 entidades federativas, en los que se aplicó el programa en 2005, 676 municipios y 2230 localidades. La distribución de la inversión federal acumulada, por entidad federativa, se concentra en los estados de Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato; y los estados con mayor número de beneficiarios, promedio al año, son Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco y Michoacán.

### Operación

La difusión del Programa ha mejorado sustancialmente en cuanto a calidad y cantidad, sobre todo en la orientada a migrantes radicados en el extranjero, gracias a las representaciones de Sedesol, instaladas en Chicago, Illinois y Los Ángeles, California; así como al apoyo de la red consular mexicana en Estados Unidos, consecuencia del fortalecimiento intersecretarial entre la Sedesol y la Secretaría de Relaciones Exteriores. La cantidad y calidad de la información, que llega a los beneficiarios potenciales, depende en gran medida del vínculo existente entre migrantes, representantes municipales, estatales y federales con las localidades, situación que se presenta débil aún.

### Metas

En el ejercicio 2005, se le asignaron al Programa 160 millones de pesos para la realización de 574 proyectos, sin embargo en los acuerdos de coordinación firmados [en] 2005 se estableció como meta una inversión de 176.4 millones de pesos para la realización de 717 proyectos. En los acuerdos de coordinación se establece que 27.9% de las metas se destinarán a microrregiones y 72.1% restante a otras regiones.

Con base en las cifras preliminares del Programa de enero a diciembre de 2005 se obtiene que las metas financieras respecto al PEF fueron rebasadas en 38.5% y respecto a los acuerdos de coordinación 25.6%. Las metas físicas también fueron superadas en 195% con respecto al PEF y 136% respecto a los acuerdos de coordinación.

No se definen metas de resultados o desempeño que permitan cuantificar el avance del Programa en cuanto a mejorar las condiciones de vida de la población.

Resultados (beneficios económicos y sociales)

El principal resultado del Programa, identificado por migrantes, beneficiarios, federaciones, estados y municipios, es que ha incrementado la infraestructura social básica de las localidades apoyadas.

Los resultados cuantificables más destacados de la evaluación 2003 fueron: incremento en la infraestructura social básica (65%); incremento y/o mejora en infraestructura de servicios (79%); incremento y/o mejoramiento en obras de caminos rurales, carreteras alimentadoras, centros de salud, asilos de ancianos y canchas deportivas (100%). Las vertientes de mayor importancia para el Programa, con base en la cantidad de proyectos acumulados hasta 2004 fueron; caminos rurales, carreteras alimentadoras, electrificación y pavimentación; por lo que, éstas fueron la parte central de análisis en la evaluación 2004. Entre los beneficios directos no cuantificables reiterados en cada una de las evaluaciones se encuentran: mejoras en salud y educación y mayor bienestar en general.

El Programa también ha generado una serie de beneficios indirectos, destacados desde la evaluación 2002 y ratificados en las subsecuentes, como son: participación activa de los ciudadanos en la solución de los problemas que afectan a sus localidades; fortalecimiento de vínculos migrantes-connacionales y ciudadanos-gobernantes; desarrollo del tejido social de los migrantes radicados en el extranjero; desarrollo, aunque incipiente, de la contraloría social; fortalecimiento de la cultura democrática de México en los migrantes, ya que el Programa les

permite diferenciar los ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno y fomento a la rendición de cuentas.

Aunque las evaluaciones 2003 y 2004 han generado indicadores de beneficios económicos y sociales del Programa (directos), la diversidad en las metodologías empleadas por las Entidades Evaluadoras no ha permitido realizar un análisis de tendencia, por su parte, los beneficios indirectos, aunque fueron clave en la evaluación 2002, no han sido analizados sistemáticamente.

### c) Evaluación externa 2006:<sup>30</sup>

#### Focalización y cobertura

En el año 2006 se han beneficiado mayormente las localidades y municipios con bajos niveles de marginación, pero con altos niveles de migración.

No obstante ello, la mayor inversión per cápita se ubica en las zonas de altos grados de marginación. En el año 2006, los estados de mayor captación de recursos del Programa fueron Zacatecas, Jalisco, Michoacán y Guanajuato. Las microrregiones captaron 26% del presupuesto total ejercido por el Programa en el año 2006.

En el periodo 2002-2006, los estados con mayor cobertura, considerando como población objetivo sólo a la población estimada en localidades de municipios de Alto y Muy Alto grado de Marginación, fueron Yucatán, con una cobertura de la población objetivo superior a 84%; y Zacatecas con una cobertura de 59% de dicha población.

Los municipios donde se encuentra la población objetivo, representan 15.6% del total de municipios apoyados por el Programa.

#### Operación

La mayoría de solicitudes son promovidas por los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, tal y como lo marcan las

---

30 Realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo.

Reglas de Operación. No obstante, existen casos en los que las iniciativas de apoyo no provienen de los migrantes, sino de las propias comunidades; por lo que en algunos proyectos los migrantes únicamente avalan las solicitudes de apoyo, pero no se comprometen a aportar recursos.

Por otra parte, la evaluación de 2006 constata que hay una falta de migrantes organizados en el extranjero, como es el caso del Estado de México, Tlaxcala, Hidalgo, entre otros. Este hecho se ve reflejado en un bajo nivel de solicitudes en el Programa.

De todas las ventanillas el que lleva un control estricto de las solicitudes que se reciben es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), en el caso de los municipios, generalmente se archiva una copia de la solicitud, y en la mayoría de las delegaciones de la Sedesol, únicamente se lleva un registro en hojas de Excel.

Otra cuestión relevante a considerar es que el principal problema de la ejecución de obras está relacionado con los retrasos en las aportaciones de recursos de algunas partes participantes. En general, se observa que los gobiernos estatales son los que más se tardan en radicar recursos a las cuentas.

Aún se sigue manteniendo la reserva de que los mecanismos de contraloría social se encuentran en proceso de maduración, debido a la falta de seguimiento por parte de los estados. Esta situación ocurre aun cuando dichos mecanismos se apegarían en general a lo estipulado en las Reglas de Operación, al promover la participación social en las actividades de vigilancia del Programa.

El presupuesto ejercido por el Programa, que consideran los gastos de operación y la inversión en obras por parte del gobierno federal, creció a una tasa de 17%, de 2002 a 2006. Poco más de 99% del presupuesto se invirtió en obras y el resto se hizo en gasto de operación.

En ese mismo periodo los gastos en operación decrecieron a una tasa de 38%. Los principales conceptos de los gastos de operación son servicios y administración. En el año 2004, el principal concepto fue evaluación y seguimiento.

Siguiendo con la referencia a ese mismo periodo, la inversión en obras creció a una tasa de 17%. Para 2004 se observó un importante incremento en el gasto de inversión (88%). Para el año 2006, sucedió lo contrario, pues el presupuesto de inversión se contrajo 16%. Por tipo de vertiente, la inversión se concentra en pavimentación, carreteras alimentadoras y caminos rurales. De acuerdo a la geografía nacional, la inversión acumulada entre 2002 y 2006, se distribuyó primordialmente en los estados de Zacatecas y Jalisco.

### Resultados

El 44% de los municipios apoyados por el Programa, durante el periodo 2002-2004, redujeron su índice de marginación del año 2000 a 2005. \*De acuerdo a la evaluación externa del 2006, este porcentaje muestra que el Programa está contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de las localidades de migración y pobreza del país.

El número de clubes de migrantes que han participado en el Programa se incrementó de 20 en el año 2002 a 738 en 2006; la inversión canalizadas a los municipios de alta y muy alta marginación pasó, en términos reales de 23.9 millones de pesos en 2003 a 45.7 millones en 2006, y el número de estados que participaron en la ejecución de proyectos pasó de 19 en 2002 a 26 en 2006. La evaluación externa del 2006 apunta [a] que todos estos indicadores reflejarían que el Programa ha fomentado la corresponsabilidad de migrantes y los tres órdenes de gobierno para financiar proyectos canalizados a localidades de migración y pobreza.

De la población total de los municipios apoyados por el Programa en 2006, 9.7% fue beneficiado con proyectos productivos, sociales y de infraestructura social y productiva. Asimismo, de toda la inversión realizada por el Programa en 2006, 25.3% se ha canalizado a las microrregiones del país.

De todos los proyectos apoyados por el Programa en el año 2006, 21.5% corresponden a obras de agua potable, electrificación y saneamiento. Paralelo a ello, de toda la inversión realizada por el Programa, 15% se destina a estos mismos rubros de

apoyo.

Además de lo indicado, cabe señalar que la mayoría de los municipios que tiene proyectos productivos financiados por el Programa (61%) ofrece por los menos un tipo de apoyo a los productores como son: información, realización de trámites, apoyo para la obtención de financiamiento, entre otros.

#### d) Evaluación externa 2007:<sup>31</sup>

##### Diseño

- Se promueve la participación de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil organizada, específicamente de clubes de migrantes radicados en Estados Unidos, en el desarrollo de proyectos de infraestructura social.
- Existe corresponsabilidad de los migrantes en un esquema de cofinanciamiento y participación en la selección de obras y de las localidades beneficiarias.
- Se capitalizan transferencias de recursos del extranjero para satisfacer necesidades de infraestructura social básica de las comunidades de origen de los migrantes.
- Dada la falta de claridad y debida articulación del problema prioritario que pretende resolver el Programa —resolver la carencia de infraestructura social de localidades de alta migración o bien de localidades de alta marginación— existe el riesgo de establecer objetivos difíciles de perseguir de manera simultánea.
- Se detecta que existe incompatibilidad entre la canalización de recursos a localidades de alta y muy alta marginación y, por otro lado, el mecanismo de selección de localidades y tipos de obra por parte de los migrantes.
- El 20% de las obras y 22% de los recursos federales del

---

31 Realizada por Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Programa se dirigen a obras que no necesariamente corresponden a los objetivos sectoriales. En concreto, la apertura programática denominada Asistencia Social y Servicios Comunitarios que incluye proyectos, como salones de usos múltiples, lienzos, capillas, etc., que pueden no ser de alto impacto social.

- El diseño y operación del programa favorecen la concentración de obras y recursos en ciertas localidades y entidades (59% de las obras y 54% de los recursos en sólo tres entidades federativas: Zacatecas, Jalisco y Michoacán).

#### Planeación estratégica

- Se han modificado las Reglas de Operación y algunos documentos programáticos en función de recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.

- El proceso de identificación y definición de objetivos, metas e indicadores de desempeño del Programa se encuentra aún en proceso de consolidación rumbo a la gestión por resultados.

#### Focalización y cobertura

- La focalización del programa no se encuentra direccionada a las zonas de mayor marginación. En 2007, sólo 23.7% de los recursos federales del Programa se destinaron a municipios con alta y muy alta marginación.

- No existe un criterio claro para definir población potencial y población objetivo.

- La cuantificación de la población atendida por proyecto no provee información para determinar de manera confiable el número efectivo de beneficiarios del Programa.

- La estrategia de cobertura del Programa no considera criterios para ponderar los beneficios relativos de apoyar

de manera repetida a ciertas localidades, frente a los beneficios de ampliar la cobertura e incorporación de nuevas localidades.

### Operación

- Es viable ampliar el número de ciudades en Estados Unidos en donde hay representaciones de la Sedesol, dado el éxito que han tenido en canalizar y potenciar la demanda por parte de migrantes en las ciudades de Chicago y Los Ángeles. Esto permitiría incorporar al Programa a clubes de migrantes radicados en otras ciudades de la Unión Americana y en donde existe alta concentración de migrantes originarios de otros Estados de la República Mexicana.
- Falta de instrumentos de verificación de las características de los clubes de migrantes participantes y de sus mecanismos de obtención de los recursos para sus aportaciones.
- Dada la imposibilidad de regular desde la federación un proceso intergubernamental que se da dentro del Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam)—en el cual se da la priorización, asignación, validación y dictaminación de los proyectos apoyados— no hay un mecanismo lo suficientemente estandarizado para la selección de proyectos.
- Se presenta una subutilización de los sistemas de información debido al desfase entre los procesos reales de operación y la captura y procesamiento de datos.
- Mecanismos insuficientes para el seguimiento y la verificación de la calidad de las obras.

### Resultados

- El Programa tiene un notable éxito en la vinculación de clubes u organizaciones de migrantes con el desarro-

llo de sus comunidades de origen, bajo un esquema de corresponsabilidad.

- Si bien el Programa contribuye a fortalecer los vínculos entre migrantes y sus comunidades de origen, este objetivo no resulta fácilmente monitoreable bajo un esquema de orientación a resultados ni se inserta en las prioridades sectoriales.

#### e) Evaluación externa 2008:<sup>32</sup>

El programa no cuenta con resultados de impacto o de seguimiento de beneficiarios.

##### Fortalezas

- Se han logrado avances en la atención a zonas de alta migración a través de la inversión en infraestructura social básica.
- La difusión mejoró, sobre todo la que va migrantes en el extranjero y a ayuntamientos municipales con alta migración.
- Se ha incidido favorablemente en la reducción del índice de marginación absoluto de los municipios atendidos.

##### Debilidades

- La capacidad de atender de manera focalizada o prioritaria a zonas de alta y muy alta marginación muestra avances modestos.
- Ha sido un reto definir y cuantificar a las poblaciones potencial y objetivo.
- Se atienden las necesidades de las comunidades marginadas pero no necesariamente las de las personas que

---

<sup>32</sup> Realizada por El Colegio de la Frontera Norte.

habitan en localidades en condiciones de pobreza.

- Tres estados concentran más de 50% de los recursos federales asignados, que se encuentran entre los principales expulsores de migrantes.

Conclusiones del evaluador externo: El Programa 3 x 1 para Migrantes ha incrementado la infraestructura social básica de las localidades que ha apoyado. En 2005, 2006 y 2007 se han beneficiado principalmente las localidades y municipios con altos niveles de migración, pero no las de altos niveles de marginación. Además, el número de clubes de migrantes que han participado en el Programa ha aumentado significativamente pues pasó de 20 en 2002 a 783 en 2006. Asimismo, este Programa desde 2006 a la fecha ha sido más conocido entre diversos ayuntamientos municipales principalmente en los estados de Jalisco, Michoacán y Zacatecas, donde se ha concentrado la distribución de la inversión federal acumulada durante ese mismo periodo. El 44% de los municipios apoyados por el Programa durante 2002-2004 redujeron sus índices de marginación absolutos del año 2000 a 2005. El Programa 3 x 1 para Migrantes muestra importantes avances. Especialmente desde 2005, cuando mejora sus estrategias de difusión en los ayuntamientos mexicanos y entre las comunidades de mexicanos organizados en los Estados Unidos. Sin embargo, el Programa también tiene varios desafíos por delante. Uno de los más notables es el de atender no sólo a las localidades con altos índices de intensidad migratoria, sino a aquellas con niveles altos y muy altos de marginación. Otro reto es el de atender o motivar la participación de municipios y localidades que presenten altos índices de migración y marginación en otros estados distintos a Michoacán, Jalisco o Zacatecas, como podrían ser Oaxa-

ca o Veracruz, por citar un par de ejemplos. La selección de proyectos en el Programa 3 x 1 se beneficia del conocimiento que tienen los migrantes y los municipios de las principales carencias de sus comunidades. Este conocimiento se materializa en la priorización de obras realizada por los municipios. No obstante, es importante señalar que no existen criterios estandarizados del 3 x 1 que ayuden a garantizar que el Programa opere en zonas marginadas y con obras de mayor impacto.

## **Análisis y conclusiones**

Los resultados vistos en el anterior apartado —que nos permitirán esbozar algunos comentarios sobre el Programa 3x1 para Migrantes (2005-2008), a la par de una evaluación general— constituyen una síntesis de la información oficial disponible, analizada y sistematizada por organismos independientes. A ésta se tuvo acceso vía una solicitud formal ante los enlaces de transparencia e información pública de la Sedesol.

Además de los antecedentes del programa, como la Iniciativa Ciudadana 3x1, de 2002 a 2004, los documentos de consulta más relevantes corresponden a las cuatro evaluaciones externas de consistencia y resultados, desde que comienza el Programa 3x1 para Migrantes, hasta 2008:

- Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico (2005).
- Universidad Autónoma de Chapingo (2006).
- CIDE (2007).
- El Colegio de la Frontera Norte (2008).

En las líneas siguientes se enumerarán algunas notas conclusivas, de carácter general, para después llegar al programa y sus

resultados en sí.

1. México está sentando las bases institucionales y organizacionales para una implementación bien cimentada, consistente y autocorrectiva de sus políticas públicas, entre las que se incluye su política social, en tanto *Estado de bienestar*. Sin embargo, los arreglos básicos como el constitucionalismo moderno o el *Estado de derecho* no constituyen una arquitectura que emerja y se sostenga en automático.
2. En el país, apenas se está formalizando un sistema democrático, sobre todo en su dimensión electoral, sin resolver antes las condiciones básicas que lo hacen efectivo, perdurable y creíble: Estado de bienestar y Estado de derecho.
3. Así, el diseño y manejo de sus políticas sociales aún se ven condicionados por los vicios, inercias e ineptitudes de los particularismos o intereses creados (clientelismo, caciquismo, patrimonialismo, corporativismo), que anidarían en el seno de lo gubernamental, “privatizándolo” e incluso socavándolo.
4. En gran medida, las prioridades y los objetivos rectores que parecen inspirar la mayoría de las políticas sociales proceden de “ocurrencias”, remedios inmedatistas que encubren un cálculo electoral o réplicas de experiencias “exitosas”, realizadas por clientelas o grupos de presión que se asumen como “actores sociales”, “organizaciones ciudadanas” o “representaciones de una comunidad”. Así es como se tejerían las demandas entre facciones y poderes fácticos, las cuales instrumentalizan la formalidad para legitimar y encauzar intereses mucho más restrictivos. Como advierte el jurista Luigi Ferrajoli:

Parece claro, pues, que *los problemas suscitados por los derechos sociales son sobre todo de carácter económico y político*: tanto porque estos derechos, a diferencia de otros, tienen un coste elevado,

aunque seguramente no mayor que el de su tutela en las formas paternalistas, y clientelares de prestación, como porque, de hecho, a falta de adecuados mecanismos de garantía, su satisfacción ha quedado confiada en los sistemas de *welfare* a una onerosa y compleja mediación política y burocrática que por sus enormes espacios de discrecionalidad constituye la fuente principal de despilfarros, costes y, sobre todo, ineficacia (2002: 110; el énfasis es mío).

5. El sustento científico, profesional o técnico del conjunto del programa, la correspondencia con la cobertura espacial y los recursos públicos que requiera su implementación; su coherencia con el carácter universalista, igualitario y público de un Estado moderno; el control social (*accountability*) de su ejercicio, serían los aspectos más descuidados y soslayados de esa práctica prevaleciente de las políticas sociales.
6. El punto 3 de estas conclusiones parece acorde con el caso de programas sociales como el de 3x1 para Migrantes. Aunque también puede ser visto como un programa de modesto impacto, que podría ser sujeto de mayor consolidación y perfeccionamiento, lo que daría lugar a uno de naturaleza distinta: más seria, ambiciosa, coherente e innovadora *transnacionalmente* —perfil del cual carecería actualmente—.
7. Desde el punto de vista gubernamental y administrativo, se está ante lo que en la terminología oficial de las políticas sociales en México se denomina un programa de “gasto dirigido”, incluido así dentro del gasto social por el Poder Ejecutivo de la Federación.<sup>33</sup> Así, en cuanto a las finanzas públicas no ha representado un desembolso de gran relevancia en el país (por el momento).

---

33 Los rubros en los programas específicos de México se dividen oficialmente así: a) “Educación”; b) “Salud”; c) “Seguridad social”; d) “Gasto dirigido”, y e) “Otros subsidios y transferencias” (Scott, 2006).

8. Algunos estudiosos, sin considerar la pertinencia institucional, implicaciones sociales y legitimidad política, darían por sentado su pleno arraigo en la vida pública mexicana (González y Rivera, 2004: 16-20). Así, se concentran en las debilidades internas que debe atender y superar, y contrastan las “bondades” que lo harían apreciable y secundable, pese a todas sus adversidades.
9. Pero de acuerdo con los datos cuantificables, no en meras especulaciones, a juzgar por las evaluaciones externas sobre el Programa 3 x 1 para Migrantes, es posible concluir que, en términos generales, sus principales ventajas y desventajas son las siguientes (CIDE, 2008):

#### Ventajas:

- Aunque no de manera firme y consolidada, los impactos del programa son relativamente modestos; es indudable que la promoción de obras y tareas de infraestructura, con la participación de clubes de migrantes, gobiernos estatales y municipales, ha facilitado la provisión de bienes públicos que, de no plantearse a través de este Programa, posiblemente no hubieran ocurrido.
- También hay cierto éxito gracias a la vinculación de clubes y organizaciones de migrantes con el desarrollo de sus comunidades de origen, en un pretendido marco de corresponsabilidad.
- Por otra parte, aunque de modo aislado, los partícipes del programa parecen percibir un subsidio de 75% en la realización de obras y acciones. Ello explicaría parcialmente la percepción positiva.
- Se destaca también que, por los niveles de carencias en infraestructura social básica y proyectos productivos en las zo-

nas de alta intensidad migratoria, el programa coadyuva en la capitalización de los flujos de remesas comunitarias, así como en su canalización hacia obras de impacto social distinto al que éstas probablemente lograrían por sí solas.

- Otros impactos que, aunque van más allá de los indicadores de su “fin” y “propósito”, no carecen de significación son el estímulo que el programa ha logrado en la promoción de la organización de clubes de migrantes en el extranjero, y que en cierta medida ha ayudado a fortalecer la confianza de ciertos ciudadanos en éste y otros programas federales o locales.

#### Desventajas:

- Ya que el Programa 3x1 para Migrantes no ha definido cuál es la prioridad relativa entre apoyar a zonas altamente marginadas respecto a zonas de alta migración —que no suelen coincidir—, o fortalecer vínculos con migrantes (véase las Reglas de Operación del Programa), es difícil evaluar si ello representa un vicio o una virtud.
- Pese a que el programa ha logrado avances en la atención de zonas de alta migración, así como el fortalecimiento de lazos con los migrantes, su capacidad de atenderlas prioritariamente debe ser objeto de un análisis más cauteloso por parte de los responsables.
- Desde su creación en 2002, se han realizado evaluaciones externas anualmente en cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable. Sin embargo, no se ha llevado a cabo una evaluación de impacto rigurosa y sostenida, es decir, “con métodos experimentales y/o cuasi-experimentales que lleven a inferencias contrafactuales sobre la incidencia neta (impacto real) del Programa” (CIDE, 2008).
- Los indicadores de desempeño del programa han estado

sujetos a la frecuencia quinquenal de los indicadores de marginación y la selección no aleatoria de localidades beneficiadas, lo que impide realizar inferencias sólidas sobre el impacto real de los apoyos.

- Las evaluaciones más recientes (excepto la del CIDE) se han concentrado en analizar la operación, cobertura y focalización del programa, así como la percepción de los beneficiarios. La evaluación 2003 hizo un análisis costo-beneficio y estudió sus resultados, pero a partir del cumplimiento de objetivos distintos a los expresados formalmente en el propósito y fin estipulados actualmente en la matriz de indicadores.
- A partir del modo en que hoy se estipulan el propósito y el fin del programa, así como sus indicadores correspondientes, no es posible realizar una estimación exigente del impacto. Dejando de lado una evaluación a partir de un diseño experimental, es decir, con intervención aleatoria en localidades comparables entre sí, una evaluación no experimental de impacto debería considerar los siguientes aspectos:
  - Los determinantes del proceso de autoselección de localidades por parte de los migrantes, ya que éste impacta, por sí mismo, en la evolución de los indicadores de rezago de las localidades.
  - El efecto de la intervención del programa en la provisión de bienes públicos y acciones por parte de otros actores gubernamentales. Es decir, debe estudiarse cuidadosamente si los gobiernos municipales aprovechan estos recursos como complemento a sus programas de inversión, o si sólo sustituyen o desplazan el esfuerzo de dichos gobiernos hacia otros fines socialmente menos productivos.
  - Se debe hacer una evaluación costo-beneficio de una muestra representativa de proyectos, para determinar si su rentabilidad social justifica la proporción de recursos

públicos destinada al Programa 3x1 para Migrantes por los diferentes niveles de gobierno.

10. En cuanto a los resultados en sí, los datos más relevantes para juzgar la dinámica del programa son los que recoge la evaluación externa del CIDE (2008), la más rigurosa y sistemática que se ha hecho hasta hoy:

- Por su diseño y operación, el programa beneficia relativamente más a localidades de mayor intensidad migratoria, con mayores recursos y capacidad de organización por parte de sus migrantes, y en estas localidades, a su vez, se favorecen ciertos tipos de obra por sobre otras.
- En 2007, sólo 21.3% de las obras del programa fueron en municipios de alta o muy alta marginación.
- En cuanto a montos de inversión, sólo 23.7% de los recursos federales se destinaron a municipios de alta o muy alta marginación.
- Por otra parte, las inversiones en obras de agua, alcantarillado y electricidad no rebasaron 15% de los recursos del programa. Estas proporciones no cambiaron sustancialmente en los últimos tres años (2005-2007), lo cual refleja una inercia importante en su cobertura y alcance.
- Se destinó gran parte de sus recursos a sólo tres entidades: Zacatecas, Jalisco y Michoacán, que concentraron 59% de las obras y 54% de los recursos federales en 2007. A pesar de ser estados de alta migración, es difícil sostener que en ellos se concentra más de la mitad de la marginación del país.

11. Además de una visión de conjunto que coincide con cuestionamientos en su diseño, operación e impacto—hasta donde los datos e instrumentos disponibles lo permiten—, la evaluación externa de 2008, elaborada por El Colegio de

la Frontera Norte, es atendible por sus apuntes en tópicos como la divergencia entre el acento puesto en la migración y el de la marginación; los beneficios comunitarios no traducidos necesaria ni directamente en apoyos individuales; los desequilibrios regionales en el flujo y la orientación de los recursos destinados; las estrategias de participación, así como la comunicación no aprovechada ni refinada para el refuerzo organizacional del programa.

12. Más allá de esas acotaciones específicas, se considera que el parámetro de valoración más decisivo sobre su naturaleza está en que todo el programa, tal como está concebido, podría ser insostenible e indefendible como medida de política social que un Estado de derecho (o Estado de bienestar), que se precie de serlo, debe apoyar e implementar. No serían sus atributos parciales los que la definen de un modo distintivo, sino el modelo político global que lo orienta; esto es, la concepción global, sus premisas eje y el paradigma político dominante.
13. Se podría estar ante un referente particular de lo que significa hacer política social y concretarla en la realidad; en todo ese proceso parecen armonizarse una “focalización”, con débil institucionalidad, de las estrategias y soluciones;<sup>34</sup>

---

34 Esta orientación ha sido vista sólo como compatible con el uso político e ideológico que hace el así llamado “neoliberalismo” de la ciudadanía y la política social. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi escriben que “El proyecto neoliberal también incorpora la noción de ciudadanía, redefiniéndola de acuerdo con sus principios orientadores. El centro de esa reformulación es precisamente disolver aquello que constituye el núcleo de la concepción de ciudadanía: los derechos universales. Esa disolución puede ser observada en varias dimensiones de la aplicación del proyecto neoliberal. Primero, *los derechos sociales que se habían conseguido en el precario Estado de bienestar latinoamericano (sic) están siendo eliminados con el argumento de que constituyen obstáculos a la libre acción modernizante del mercado* [...]

”Segundo, *en la gestión de las políticas sociales la concepción de derechos universales, como modelo e instrumento de la construcción de la igualdad, es sustituida por esfuerzos emergentes y focalizados, dirigidos a sectores en situación de riesgo.*

“Tercero, la ciudadanía es remitida [al ámbito del mercado] [...] Entonces, convertirse en ciudadano pasa a significar la integración individual al mercado, como consumidor y

apropiación localista y particularista de los poderes que las han demandado y auspician, y discrecionalidad para operar los sistemas de difusión y transferencia de recursos una vez dada la “luz verde”, aunque formalmente se hable de rubros ya establecidos para el caso.

14. En general, se trataría de una apuesta coyuntural —¿una más?— ante expectativas que exigen soluciones inmediatistas y que, por ello, discurre en un sentido contrario, o al menos incompatible y débilmente a las verdaderas exigencias institucionales, las de fondo —y que al proceder así son pospuestas, marchan muy extraviadamente o, en el peor de los casos, ni siquiera son consideradas prioritarias en la agenda pública nacional—.
15. Respecto a la migración internacional, a la posición de México en su calidad de país expulsor y a cómo debe ser atendida por políticas públicas como las sociales, la vía más adecuada no parece provenir de una respuesta meramente coyuntural, unilateral, o de un simple reflejo focalizador (como sería el caso del programa analizado). Asumida con más seriedad, ella no debe hacer que el gobierno, por una parte, se desvíe del enorme desafío que aún tiene por delante, con la constitución de un Estado de bienestar para todos sus habitantes. Como apunta Hein De Hass respecto al vínculo entre remesas, migración y desarrollo:

---

como productor” (2006: 63-64; los énfasis son míos).

Sin embargo, hay algunas reservas y matices de fondo a considerar sobre esta crítica anti-“neoliberal”, equiparada con la anti-“focalizadora”. Los estudios provenientes del nuevo institucionalismo, por ejemplo, advierten que más allá de que situaciones sociales muy particulares sí requieran, por su urgencia y sectorización, de la focalización y que aún así no se pierda de vista los esfuerzos por constituir o mejorar el sistema global de bienestar, propio de un Estado moderno, el elemento más significativos para orientar apropiadamente las políticas sociales es la calidad de las instituciones públicas (Pierson, 1996).

[...] los beneficios a menudo considerables que representan para las personas, los hogares y las comunidades, la migración y las remesas no son la panacea que ha de permitir resolver los problemas más estructurales de desarrollo. Si los estados no logran poner en marcha una reforma social y económica general [y agregaría también la legal —FM—], es poco probable que la migración y las remesas contribuyan al desarrollo sostenible de toda una nación. *No puede culparse a los migrantes y las remesas por la falta de desarrollo, ni puede esperarse que sean los catalizadores del desarrollo en entornos de inversión generalmente poco atractivos.* Por lo tanto, las políticas dirigidas a incrementar el nivel de bienestar de la población, a crear mercados que funcionen y a mejorar la seguridad social y los servicios públicos como la salud y la educación, también pueden contribuir a mejorar el aporte que la migración y las remesas pueden hacer al desarrollo social (2007: 3; el énfasis es mío).

Por otra parte, fortalecido así el gobierno podría entrar en un proceso de negociación de mayor alcance y con cierta paridad institucional con otros países, lo que apuntalaría hacia la generación de un ordenamiento intergubernamental e incluso transnacional de medidas públicas y marcos regulatorios para una política social global (como se señaló en la discusión teórica), donde la migración no sea un fenómeno que las personas asuman por coacción como hoy ocurre —con todos los riesgos, abusos y adversidades que conlleva—, sino una alternativa decidida en plena libertad (la de movimiento a escala mundial). De ese modo, no se esperaría pasivamente a que las reacciones del entorno bilateral (México-Estados Unidos, por ejemplo) lo favorezcan ni confiaría muy a la ligera que siempre será así; sobre todo en un contexto de crisis nada propicio como el actual, donde con la desaceleración de la economía estadounidense, y en general con el clima internacional de recesión, ya se prevé que impactarán negativamente sobre el nivel de remesas que

antes se recibían.<sup>35</sup>

16. El que el programa que se estudia no haya tenido un despegue exitoso, o sea poco el tiempo para juzgar sus frutos, no serían excusas para revisar el sentido y la configuración de su esquema como un todo y de sus relaciones con un modelo de política social “realmente existente” en el gobierno que lo alimenta y robustece.

### **Una agenda para México: lo social como política pública y marco institucional**

Más allá del alcance y los límites de un programa concreto, para los países en vías de desarrollo —como México— será crucial afrontar el diseño institucional con el que sustentan sus agendas sociales (y su papel como Estados). La experiencia en las dos décadas pasadas ha reforzado una sana tendencia a vincular los sistemas económicos y políticos (con sus mecanismos clave: mercado y Estado) —en lo doméstico y supranacional—, con significativos marcos redistributivos y de bienestar propios de lo social.

La gravitación al centro —por ejemplo, hacia una sinergia y equilibrio institucionales— de partidos socialdemócratas que llegaron al poder, en Europa y América Latina, señala esa convergencia como una apuesta por un reformismo progresista y escrupuloso.

En el mundo, ésa ha sido la ruta, en gran medida, seguida desde hace algunos decenios atrás, principalmente por países escandinavos (Antman y Schori, 1997; Kangas y Palme, 2005) y

---

35 De acuerdo con datos del Banco de México, “en 2008 el monto de remesas sumó 25,145 millones de dólares, lo que significó caídas anuales de 3.6% y de 931 millones de dólares” (Banxico, 2009). De acuerdo con el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin): “Como resultado de su dependencia de los flujos provenientes de Estados Unidos, las remesas que recibe México fueron las más afectadas durante el 2009, cuando la caída de sus influjos alcanzó el -16%” (Maldonado, Bajuk y Watson, 2010: 4).

Canadá. En América Latina, la aplaudida conducción de partidos de una izquierda socialdemócrata que gobernaron equilibrando un crecimiento económico sostenido con una sólida política social,<sup>36</sup> permite valorar esa vía como un pilar de los Estados —no sólo de los gobiernos—.

El debate entre optar por el mercado o el Estado es inútil, desencaminado. Conduce a un callejón sin salida. Lo sensato sería fortalecer sus articulaciones y reciprocidades —sin subsumir o debilitar sus espacios propios—. <sup>37</sup> Éste parece ser un mar-

---

36 Panizza caracteriza así a los gobiernos de izquierda socialdemócrata en América Latina que ejercieron en sus respectivos países en los 2000 (como en el caso del Partido Socialista en Chile, el Frente Amplio en Uruguay y el Partido de los Trabajadores en Brasil): “Los objetivos, las políticas públicas y estrategias políticas de los partidos [socialdemócratas en América Latina] merecen una caracterización. Como sus homólogos europeos, estos partidos tienen sus raíces en organizaciones de la clase obrera y de otros sectores populares. Están comprometidos con reformar, en lugar de abolir, el capitalismo a través de políticas sociales que limiten y corrijan las desigualdades del mercado. Para estos partidos, cuando se mencionan en general, el socialismo se ha convertido más en una categoría ética y no en la búsqueda activa de la propiedad colectiva de los medios de producción. [También] Han descartado cualquier idea de ruptura revolucionaria en favor de la reforma, la política electoral y el respeto de las instituciones de la democracia liberal” (2005: 95). Para un análisis a fondo de los modelos de política social y Estado de bienestar de los países anteriores, a partir del papel de tales gobiernos y desde diferentes enfoques teóricos y perspectivas políticas, véanse a Rossana Castiglioni (2005), Marcus Taylor (2003), Raúl Madrid (2007-2008) y Joseph Love y Werner Baer (2009).

37 El planteamiento que Johnston hace es pertinente: “Un desarrollo sostenido, económico y democrático, depende de [...] una *participación* abierta y competitiva, pero estructurada dentro de la política y la economía, así como de *instituciones* legítimas y eficientes que protejan a esos procesos al tiempo que preserven las fronteras y las vías de acceso entre ellos.” (2006: 33; las cursivas corresponden al original). Un argumento similar, y que a su vez resalta la importancia del componente *liberal* de las poliarquías contemporáneas es el José A. Aguilar Rivera: “Una sociedad liberal implica una economía de libre mercado. Sin embargo, en América Latina el mercado no ha caminado de la mano con las libertades políticas y la democracia. Por un lado, el liberalismo en América Latina en el siglo XX ha significado poco más que economía de mercado [...] La paradoja es que mientras no aceptemos al mercado no podemos asignarle su justo papel en las sociedades liberales. Y un dato crítico se ignora: *para que haya economías de mercado sanas y vigorosas se requiere de Estados fuertes e independientes de los intereses económicos. Un Estado fuerte pero limitado, capaz de hacer cumplir los contratos, proteger los derechos de las personas, construir infraestructura y proveer bienes públicos no sólo no es antitético a una economía liberal; es su precondition.*” (Aguilar, 2010; las cursivas son mías).

co general que orientará políticas sociales y económicas, pertinentes y viables, en los próximos decenios. Tales arreglos, junto a los nuevos enfoques del Estado de bienestar y *mecanismos de gobernanza*, tenderán desde lo supranacional<sup>38</sup> a complementar

---

38 Yuko Hamada hace un análisis muy agudo y sugerente sobre la relación entre migración internacional y gobernanza global: “Recientemente, la migración internacional ha sido analizada en el contexto de la gobernanza global por parte de organismos internacionales, sin embargo poco trabajo ha sido realizado por parte de los académicos al respecto. El resultado de esto es que la migración internacional no es vista como una disciplina académica. Terminologías nuevas no uniformemente aplicadas o aceptadas han surgido, tales como ‘gestión de la migración’, ‘regulación de la migración’, y ‘facilitación de la migración’. Estos términos finalmente reflejan que las naciones y los organismos multinacionales necesitan definir y en consecuencia *gobernar la migración*, rol que ha sido caracterizado [...] como la gobernanza de la migración.

”En el campo de los estudios internacionales de desarrollo, la migración internacional sí se considera un tema de gobernanza global. Hasta ahora, la sociedad internacional ha integrado diversos consensos internacionales para solucionar los desafíos globales. Recientemente, la sociedad internacional ha hecho notar la necesidad de una coordinación sólida para solucionar los crecientes desafíos comunes en el mundo. La literatura sobre la migración internacional destaca una preocupación creciente de que la migración internacional carezca de una gobernanza global coherente. La base de esta preocupación es que la globalización requiere un mecanismo global para tratar los asuntos globales. A pesar de todo, la conceptualización de la migración internacional desde el ángulo de la gobernanza global es aún reciente, debido a que deben ocurrir primero múltiples precondiciones. Los grandes centros de poder se han congregado en las organizaciones internacionales, como la ONU, para hacer valer su interés nacional. Si ellos son presionados desde fuera por las opiniones internacionales, entonces saldrán de las organizaciones internacionales, lo cual lleva directamente al debilitamiento de la gobernanza global. No hay una institución con responsabilidades amplias para la dirección de la cooperación y la migración globales, excepto la Organización Internacional para la Migración, la cual no es un organismo de la ONU. Adicionalmente, ningún país importante de destino para los migrantes es parte de la Convención Internacional en la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias. Los estados soberanos generalmente deciden sus políticas de inmigración; las cuales, en tales democracias, son rígidamente diseñadas según las necesidades y las percepciones de sus electorados domésticos. El sistema actual es diseñado para ser fracturado. El papel de la gobernanza local es a menudo descuidado, mientras más atención es puesta en la gobernanza global. Los países diseñan políticas que se basan en prioridades nacionales y estrategias para la migración. *Un marco comprehensivo de políticas para la migración internacional requiere una política nacional explícita en migración, con planes, y un marco regulatorio. Cómo la migración internacional es gestionada y cómo las políticas son implementadas son cuestiones clave para la buena gobernanza en el nivel local.* Cifras crecientes en la migración irregular y costos crecientes de la migración debido a la explotación por parte de agencias de reclutamiento son factores cruciales que muestran

en lo doméstico a las democracias en el orbe.

En México, después de las políticas de ajuste estructural aplicadas desde 1982, ni la economía nacional ni el bienestar social han tenido avances significativos hasta hoy (Moreno-Brid, Pardinás y Ros, 2009). Al contrario, pese a los logros notorios en estabilidad económica, y modestos y parciales en apertura comercial (con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCN), el crecimiento económico ha sido muy exiguo y la desigualdad social más bien se ha extremado. Esto ha sido así no porque el Estado se haya retirado, en favor de un predominio total del mercado. De hecho, aquel no ha dejado de estar muy presente en diferentes modos de vinculación con éste.<sup>39</sup> El punto, más bien, es si esa relación ha sido aceptable y fructífera.<sup>40</sup> También importa si, desde el Estado, se pudo crear un

---

la falta de una buena gobernanza en el nivel doméstico” (2011: 523-524; las cursivas son mías).

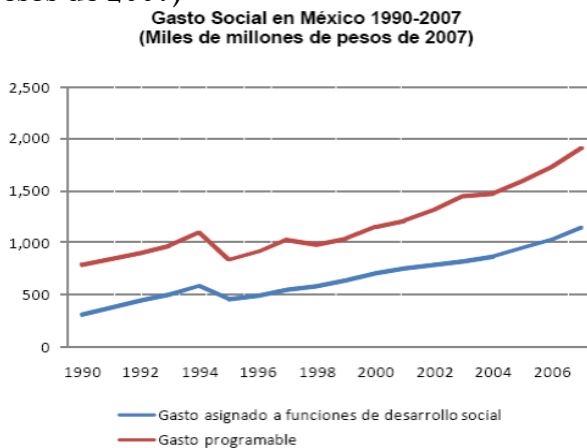
39 Al analizar el caso mexicano, en atención a un soporte que resulte posibilitador desde el sector público para el mercado, y las complementariedades que ello puede crear en cuanto a inversiones, véase a Nader Nazmi y Miguel Ramírez (1997). Acerca de un papel clave que puede desempeñar el Estado y así forjar una interacción más simétrica y decantada con el mercado, de modo que se supere una apuesta dogmática por la economía abierta, consúltese el trabajo de Alejandro Nadal (2004). Estos temas también son discutidos y bien sustentados empíricamente con datos agregados de países en vías de desarrollo, que incluyen a México, en Lutfi Erden y Randall Holcombe (2006).

40 La importancia del Estado reside en la calidad de su papel como regulador público. Después del gran desprestigio y soslayo de la regulación, a causa del giro que se mostró en favor de una des-regulación promovida por el Consenso de Washington, no obstante, desde fines de la década de los noventa se retoma —como crítica a los logros económicos y sociales de tales políticas— tal eje de participación del Estado en materia económica y social, bajo la denominación de re-regulación. Autores de gran prestigio como Giandomenico Majone centran sus esfuerzos en la relevancia de este tópico y en sus implicaciones contemporáneas en las economías, el desarrollo social y el diseño de las instituciones públicas. Desde su punto de vista, deben distinguirse conceptualmente las nociones de política social, regulación social/económica y Estado regulador (Majone, 1993; Majone y La Spina, 1993). De particular importancia son también las distinciones analíticas que él establece entre Estado regulador y Estados intervencionista y planificador, y abstencionista, respectivamente. Como observa Daniel Wincott, “Aunque ampliamente utilizado, hay poco acuerdo sobre el contenido del concepto de liberalismo ‘económico’, en particular sobre cómo las variantes afines del concepto (el liberalismo de mercado, el neo-liberalismo, el *laissez-faire* y así sucesivamente) se relacionan entre

sistema de bienestar social robusto y extendido (así como un marco de seguridad jurídica). En respuesta a ello, la evidencia muestra un saldo negativo.

No obstante, hay algunos signos de avance que podrían resultar alentadores. Por ejemplo, en materia de gasto social. Aunque el país lo había desatendido desde la década de los ochenta, no fue sino a partir de 1996 hasta hoy que este rubro comienza a repuntar de manera importante (gráfica 2).

**Gráfica 2. Gasto social en México 1990-2007 (miles de millones de pesos de 2007)**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública Federal (1990 a 2006) y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.

---

sí. Aunque unos pocos anarco-capitalistas consideran poco o ningún papel para el Estado (o la autoridad político-legal), los analistas muy orientados hacia el mercado no están de acuerdo con ello, sin embargo por lo general no proporcionan una descripción clara de los alcances y límites del papel del Estado [...] Por el contrario, Majone proporciona un análisis claro y bien desarrollado de la función de la autoridad político-jurídica en la formación y mantenimiento —en fin, en la regulación— de una economía de mercado. En particular, insiste en que toda des-regulación es también una re-regulación. Este enfoque implica que un orden ‘no-regulado’ es una quimera. Es —añadiría— un espejismo peligroso de los neoliberales” (2003: 542-543).

En términos relativos, pese a esta tendencia positiva, hay aspectos sustantivos que tales datos nos permiten inferir: un manejo deficiente y mediocre del gasto, legislaciones muy politizadas y, por tanto, no bien institucionalizadas ni demarcadoras, composiciones rígidas del presupuesto, entre otros obstáculos estructurales (Alvarado y Campos, 2009).

Con este contexto, una reflexión provisional sobre el papel del Programa 3x1 para Migrantes, el cual se analiza en este ensayo en el marco de la naturaleza y límites de una política social global, lleva al planteamiento de que, si bien en los campos económicos, productivos y comerciales, la dinámica de la globalización se profundiza y reconfigura abiertamente, las dimensiones laborales y sociales, en cambio, son instrumentalizadas, marginadas o arrastradas por una inercia de intereses y posicionamientos restrictivos en favor de los núcleos de poder económico y político. Así, las posibilidades de construir políticas sociales globales, bajo un multilateralismo democrático y bienestarista, teniendo como horizonte una especie de “pacto socialdemócrata global”, no sólo terminan frenadas o diluidas, sino que son incompatibles con un orden económico mundial que exacerba al mercado y exalta su desregulación social. Bajo estas condiciones, la situación de países con un flujo migratorio históricamente muy activo y continuo, como en el caso de México/Estados Unidos, revela en su mayor crudeza que bajo un discurso entusiasta en favor de la globalización de las economías y sociedades laten asimetrías, mezquindades, resistencias y contradicciones. Y, además, muestra que, a la par que los esfuerzos y recursos de la clase política, en un país en desarrollo como México no buscan la creación progresiva de un arreglo institucional de políticas sociales para sus gobernados; y además, se integran tan pasiva y reactivamente a un entorno que no sólo perpetuaría aún más la inoperancia estatal, sino que deviene en el promotor de un mecanismo residual, incierto y

distractor.

La prospectiva para lograr una política social transnacional en esta parte del mundo, a partir de una institución económica multilateral —como el TLCN, ya constituida (pero muy parcializada, fragmentaria y asimétrica)—, se vuelve muy lejana y complicada. Así, mientras el tema migratorio plantea retos que superan a los Estados-nación; ante los desanclajes predominantes en la gobernanza laboral, social y fiscal (ejercida por separado por los países del TLCN), el “trilema político” que hoy resulta insoslayable, entre *soberanía*, *democracia* y *globalización* (Rodrik 2011), queda en gran medida pospuesto, o es afrontado con descuido.

Por último, aunque sólo se enuncie, ahora puede sugerirse que aquellos programas que busquen atender situaciones problemáticas, en cuanto a migración/marginación/organización-desarrollo comunitario, se plantearían mejor (o incluso se relativizarían) si un país como México...

- Los subordina a un modelo, integral y bien articulado, de política social que, desde lo nacional, se centre en corregir tanto los clivajes socioculturales más arraigados (en los que se entrecruzan exclusiones étnicas, culturales, de género, regionales) como los déficit estructurales (y no sólo coyunturales) vinculados al desarrollo social, bienestar y la transición demográfica (Benítez, 2004), en los niveles locales, estatales y federales. ¿Cómo? Con la promoción, por mínimo, de las capacidades de las personas en cuanto a salud, nutrición, educación, cultura, uso del tiempo libre, curso de vida no laboral (niños, jóvenes y adultos mayores), trabajo, formación y capacitación permanentes, relación con el medio ambiente —todas éstas serían expresiones de un pacto social renovado y, así, responderían al estatus de las personas como sujetos de derechos sociales.

- Los compatibiliza con una política económica acertada y sustentada en el desarrollo humano; esto es, una que, además de que cuide el equilibrio y la buena salud de sus finanzas públicas, cree sistemas regulativos eficaces y estimulantes, propicie progresivamente empleo formal (en calidad y cantidad) —con estándares salariales justos, protegidos y regidos por relaciones contractuales y marcos sindicales accesibles, escrutables y transparentes—, ahorro e inversión, oriente una política industrial estimuladora, es decir, una que sea capaz de crear externalidades positivas y ventajas competitivas en áreas centrales de sus economías (por ejemplo, vía una fuerte promoción en investigación y desarrollo), se abra a vinculaciones equitativas con el sector privado más dinámico y competitivo.
- Los rediseñe bajo una revisión profunda del TLCAN, que aspire a participar de este acuerdo de modo más equitativo, en todos sus rubros (incluido el laboral y agrícola), y a la vez de dotarse de las condiciones más idóneas para que su integración sea realmente beneficiosa y horizontal; con un Estado de derecho e igualdad ante la ley, políticas públicas efectivas e incluyentes, regulación económica pertinente, amplias opciones sociales, bienes públicos accesibles y de buena calidad, e infraestructura básica.
- Los conciba sólo como sectoriales, transitorios y funcionales de un objetivo más general: el orientado a generar que los actores sociales y económicos protagonicen desde dentro una política social abarcadora, sostenida y legítima, y en esa medida cuenten con la suficiente capacidad de crítica, interlocución y negociación a la hora de sentar en la mesa a sectores civiles, autoridades, funcionarios y personal diplomático encargados de acordar políticas migratorias binacionales.
- Los confronte con su obsesión de “mirar” sólo hacia el norte (Estados Unidos), al aprovechar un capital político intermésico que ya ha venido ganando, y que podría también permi-

tirle potenciar y encauzar sus esfuerzos hacia una progresiva integración regional con América Latina y la Unión Europea.

- Los integre formalmente a “filtros” críticos de deliberación, consulta, investigación y escrutinio social (rendición de cuentas) de parte de organizaciones, redes y mecanismos del ámbito civil-profesional-académico, tanto en lo doméstico y más allá de sus fronteras.

## **Bibliografía**

### a) Documentos institucionales:

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2008). “Evaluación externa de consistencia y resultados 2007. Programa 3 x1 para Migrantes”. México: CIDE.

El Colegio de la Frontera Norte (2009). “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa 3 x1 para Migrantes”. México: Coneval.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2010). “Programa 3x1 para Migrantes”. México: Sedesol [DE disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index.php?sec=801533>, consultada el 5 de julio de 2008].

\_\_\_\_\_ (2010a). “Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el Ejercicio Fiscal 2008”. México: Sedesol [DE disponible en: [http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop\\_3x1\\_para\\_migrantes.pdf](http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop/rop_3x1_para_migrantes.pdf), consultada el 5 de julio de 2008].

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico (2006). “Evaluación externa de consistencia y resultados 2005. Programa 3 x1 para Migrantes”. México: Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico.

Universidad Autónoma de Chapingo (2007). “Evaluación externa de consistencia y resultados 2006. Programa 3 x1 para Migrantes”. México: Universidad Autónoma de Chapingo.

### b) Libros, investigaciones y artículos:

Aguilar Rivera, José Antonio (2010). “El sendero liberal”. En *Nexos* [disponible en: [www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=73119](http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=73119), página consultada el 4 de abril de 2010].

Alvarado, Liliana y Mariana Campos (2009). *El gasto social como herramienta redistributiva. Vol. 3* (Serie “El Gasto Social en México”). México: Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo/Fundación IDEA.

- Antman, Peter y Pierre Schori (1997). *Olof Palme. Reformista sin fronteras*. Barcelona: CEDECS.
- Banco de México (Banxico) (2009). "Las remesas familiares en 2008" [DE disponible en: [www.banxico.org.mx/documents/{B7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418}.pdf](http://www.banxico.org.mx/documents/{B7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418}.pdf)], consultado el 7 de enero de 2010].
- Bardach, Eugene (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Barrientos, Armando, Jasmine Gideon y Maxime Molyneux (2008). "New Developments in Latin America's Social Policy". En *Development and Change*, vol. 39, núm. 5, pp. 759-774.
- Benítez Zenteno, Raúl (2004). "Transición demográfica en América Latina, tendencias y consecuencias sociales". En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. especial (octubre), pp. 239-254.
- Benz, Arthur (2010). *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Castiglioni, Rossana (2005). *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. Nueva York: Routledge.
- Clarke, John (2000). "A world of difference? Globalization and the study of social policy". En Gail Lewis, Sharon Gewirtz y John Clarke (eds.) *Rethinking Social Policy*. Londres: Sage.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2004). *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*. México: Conapo.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006). "Introducción". En *La construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Deacon, Bob (2005). "The governance and politics of global social policy". En *Social Policy and Society*, vol. 4, núm. 4, pp. 437-445.
- De Hass, Hein (2007). *Remittances, Migration and Social Development. A Conceptual Review of the Literature*. En *Social Policy and Development Programme*, paper 34. Nueva York: United Nations Research Institute for Social Development.
- De Swaan, Abram (1997). "The receding prospects for transnational social policy". En *Theory & Society*, vol. 26, pp. 561-575.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: Unidad de Desarrollo Social-Cepal.
- Dwyer, Peter (2006). "Governance, Forced Migration and Welfare". En Catherine Jones Finer (ed.) *Migration, Immigration and Social Policy*. Padstow: Blackwell.
- Erden, Lutfi y Randall G. Holcombe (2006). "The Linkage Between Public and Private Investment: A Co-Integration Analysis of a Panel of Developing Countries". En *Eastern Economic Journal*, vol. 32, núm. 3, pp. 479-492.
- Escalante, F., C. Lomnitz y A. Azuela. (2008). "México: entradas al laberinto" (programa de radio) México: IMER [disponible en: [www.imer.com.mx/phpwrappers/programapolitica.php?id=448](http://www.imer.com.mx/phpwrappers/programapolitica.php?id=448), página consultada el 6 de agosto de 2009].
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Farfán, Guillermo (2000). "Política de bienestar". En VV.AA. *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Feijóo, María del Carmen (2008). "Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social". Ponencia presentada en el Programa Eurosocietal, realizado en la Ciudad de México del 29 al 30 de octubre.
- Ferrajoli, Luigi (2001). "Los fundamentos de los derechos fundamentales". En *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_ (2002). "De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona". En *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Derecho y razón*. Madrid: Trotta.
- George, Vic y Paul Wilding (2002). *Globalization and Human Welfare*. Basingstoke: Palgrave.
- Gómez Serra, Miquel (2003). *Evaluación de servicios sociales*. Barcelona: Gedisa.
- González Ortiz, Felipe y Liliana Rivera Sánchez (2004). *Migrantes y políticas públicas*. Toluca: El Colegio Mexiquense.
- Gordon, Sara (2000). "Política social". En VV.AA. *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gramlich, Edward M. (1994). "Infrastructure Investment: A Review". En *Journal of Economic Literature*, vol. 32, núm. 3, pp. 1176-1196.
- Hamada, Yuko (2011). "Global Governance and International Migration: A Bridge Too Far?" En Hirotsume Kimura *et al.* (eds.) *Limits of Good Governance in Developing Countries*. Bulaksumur: Gadjah Mada University Press.
- Held, David (2004). *Social democracia global*. Valparaíso: Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso.
- \_\_\_\_\_ (2004a). "Hacia un pacto global". En *Foreign Policy en Español*, núm 3 (junio-julio).
- Johnston, Michel (2006). "¿La corrupción en México se encuentra en transición?" En Antonio Azuela (coord.) *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Kangas, Olli y Joakim Palme (2005). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Leisering, Lutz (2004). *Globalization of the Welfare State? World Society, Transnational Social Policy and 'New Welfare States' in Transitional Countries*. (International Conference). Germany: Hanse Institute for Advanced Study.
- Love, Joseph L. y Werner Baer (eds.) (2009). *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*. Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Mabbett, Deborah y Helen Bolderson (1999). "Theories and Methods in Comparative Social Policy". En Jochen Clasen (ed.) *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell.
- Madrid, Raúl (2007/2008). "Leftist Government in Latin America: A Comparison of Bolivia, Brazil, Chile, and Venezuela". En *Portal-LLILAS*, núm. 3, pp. 14-17.
- Majone, Giandomenico (1993). "The European Community Between Social Policy and Social Regulation". En *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 2.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina (1993). "El Estado regulador". En *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, pp. 197-261.
- Maldonado, René, Natasha Bajuk y Gregory Watson (2010). *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009. Los efectos de la crisis financiera global*. Washington, DC:

FOMIN-BID.

- Marshall, Thomas H. (2007). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- Midgley, James (1997). *Social welfare in global context*. Londres: Sage.
- Millán, René (2000). "Prólogo". En Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.) *Políticas sociales de México al fin del milenio*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Mishra, Ramesh (1984) *The Welfare State in Crisis*. Harvester: Hertfordshire.
- \_\_\_\_\_ (1998). "Beyond the Nation State: Social Policy in an Age of Globalization". En *Social Policy & Administration*, vol. 32, núm. 5, pp. 481-500.
- Morales-Gómez, Daniel y Mario Torres A. (1995). *Social Policy in a Global Society. Parallels and Lessons from the Canada-Latin America Experience*. Ottawa: The International Development Research Centre.
- Morduch, Jonathan (1999). "The role of subsidies in microfinance". En *Journal of Development Economics*, vol. 60, pp. 229-248.
- Moreno-Brid, J. Carlos, J. Ernesto Pardini y Jaime Ros (2009). "Economic development and social policies in Mexico". En *Economy and Society*, vol. 38, núm. 1, pp. 154-176.
- Nadal, Alejandro (2004). "Contradictions of the Open Economy Model As Applied in Mexico". En Frank Ackerman y Alejandro Nadal (eds.) *The Flawed Foundations of General Equilibrium. Critical Essays on Economic Theory*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Nazmi, Nader y Miguel D. Ramírez (1997). "Public and Private Investment and Economic Growth in Mexico". En *Contemporary Economic Policy*, vol. 15, núm. 1, pp. 65-75.
- Pardo, María del Carmen (2009). "Política social". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.) *Una historia contemporánea de México: las políticas. Vol. 4*. México: Océano.
- Panizza, Francisco E. (2005). "The Social Democratisation of the Latin American Left". En *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 79.
- Pierson, P. (1996). "The New Politics of the Welfare State". En *World Politics*, vol. 48, núm. 2, pp. 143-179.
- Pillinger, Jane (2008). *The Migration-Social Policy Nexus: Current and Future Research*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.
- Pisarello, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). *Making Infrastructure Work for the Poor*. Nueva York: PNUD [disponible en: [www.undp.org/poverty](http://www.undp.org/poverty), página consultada el 10 de agosto de 2008].
- Reid, Michael (2007). *El continente olvidado. La lucha por el alma de América Latina*. Bogotá: Norma.
- Rodrik, Dani (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosh Editor.
- Scott, John (2006). "Desigualdad de oportunidades y políticas públicas". En J. Antonio Aguilar et al. *Pensar en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Soto Priante, Sergio y M. Antonio Velázquez (2006). "El proceso de institucionalización del Programa 3x1 para Migrantes". En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo Garría y Ana Vila (coords.) *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: ITAM/Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Taylor, Marcus (2003). "The Reformulation of Social Policy in Chile, 1973-2001: Ques-

- tioning a Neoliberal Model". En *Global Social Policy*, vol. 3, núm. 1, pp. 21-44.
- Titmuss, Richard M. (1974) *Social Policy*. Nueva York: Pantheon Books.
- Wincott, Daniel (2003). "Beyond social regulation? New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon?". En *Public Administration*, vol. 81, núm. 3, pp. 533-553.
- Wright, J. (2001). "Public Policy Analysis". En *Encyclopedia of Sociology Vol. 3*. Nueva York: Macmillan Reference.
- Yeates, Nicola (2001). *Globalization and social policy*. Londres: Sage.

# Investigación evaluativa del programa del seguro de desempleo en la ciudad de México

*Alejandro Díaz Quiroz*

**L**a necesidad de desarrollar la política social surgió con mayor énfasis después de la Segunda Guerra Mundial. En los países desarrollados, el establecimiento de Estados de bienestar constituye el respaldo ante la fase recesiva del ciclo económico.<sup>41</sup> En México, existen sistemas de protección social que difieren de los esquemas clásicos de seguridad social.

La severidad de la crisis económica en el país ha generado un crecimiento sostenido del desempleo a escala nacional y, con él, un incremento de la actividad informal. De acuerdo con cifras de la Dirección de Estadística de la Secretaría del Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, la entidad ocupa el quinto lugar nacional en materia de tasa de desempleo, con 5.3% de la población económicamente activa (PEA). Este dato representa un serio riesgo para la frágil estabilidad del tejido social en la ciudad, por la enorme presión que ejerce el número de desempleados en el mercado de trabajo, en especial el desempleo en los jóvenes quienes, al no encontrar una fuente adecuada de

---

41 Es muy valiosa la consulta del texto de Gøsta Esping-Andersen (1993) sobre la tipología de los Estados de bienestar del capitalismo moderno.

empleo, recurren a diversas actividades legales o ilegales para procurarse un ingreso que satisface apenas sus principales necesidades.

El fortalecimiento de ciertas políticas que promuevan el desarrollo económico del Distrito Federal está considerado en los lineamientos de la política social de la actual administración del gobierno de la capital, y son parte de una visión más amplia que busca combatir de manera efectiva la pobreza y desigualdad que caracteriza al país y la ciudad en particular. El desempleo en la ciudad es una constante y un severo problema estructural y, en este sentido, la justificación del seguro de desempleo se entiende por los resultados obtenidos en seis años de aplicación, que han beneficiado a cerca de 240 000 personas en el Distrito Federal.<sup>42</sup>

En la presente investigación, en una primera parte se plantea el problema; se realiza un breve recorrido por el devenir teórico de la idea sobre el seguro de desempleo, su implementación en otras partes del mundo, y se aterriza en México, con una breve descripción de la política social desde sus inicios en la década de los cuarenta.

Posteriormente, se presentan los lineamientos para evaluar una política social, y se realiza un análisis crítico de evaluación de los objetivos del programa que aparecen en las reglas de operación del seguro de desempleo. Se concluye con algunas ideas y una bibliografía actualizada y relevante del tema.

## **Planteamiento del problema**

La inestabilidad e inseguridad económica afecta a la población sin importar la actividad que desempeñe, más aún en los países

---

42 Informe del secretario de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (2008).

como México, donde la protección social no alcanza la cobertura universal y los trabajadores no están amparados frente a los riesgos emergentes, como sucede con el nivel creciente de desempleo que hay en la actualidad.

El escenario recesivo para la economía mexicana en 2009 fue mayor a lo previsto de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); para ese año, la contracción económica fue de -6.2%, similar a la sufrida en 1995. La severidad de la crisis económica generó un crecimiento sostenido del desempleo en el país, tal como se presenta en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Causas de pérdida de empleo (primer trimestre 2008-2009)**

Causas	2008	2009
Despidos	702 210	1 217 244
Renuncias	719 591	630 117
Cierre de negocio propio	92 714	108 907
Otras causas	98 668	127 429
Por falta de experiencia	166 161	204 963
<b>Total</b>	<b>1 779 344</b>	<b>2 288 660</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Inegi (2009).

Las cifras son de llamar la atención: cerca de 2.3 millones de personas perdieron su empleo en el primer trimestre de dicho año como consecuencia de la desaceleración económica, y de ellas más de 1.2 millones fueron despedidas.<sup>43</sup>

---

43 Reportes de la Encuesta Nacional de Empleo del Inegi correspondiente al año 2009.

La limitación en las fuentes de trabajo ocasiona un incremento del sector informal. En la Ciudad de México, importantes capas de la población se ubican en dicho sector, lo que constituye una situación de “exclusión”:<sup>44</sup> ante la insuficiencia de empleos, la única opción es producir o vender algo con los escasos recursos que se poseen, lo cual conlleva a una tercerización de la actividad económica. En la capital del país, predomina la actividad del sector de servicios y comercio, tal como se aprecia en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Actividad económica en la Ciudad de México**

Actividad económica	Número de establecimientos	Porcentaje
Industria	7249	6.7
Comercio	68 476	63.7
Servicios	32 384	29.6
Total	108 109	100.0

Fuente: Cámara de Comercio de la Ciudad de México (2008).

Es indudable que las actividades vinculadas al sector terciario vayan de la mano del sector informal. Así, la informalidad es una de las válvulas de escape a la presión social que ejerce el desempleo. Sin embargo, el conjunto de actividades que engloba el segmento informal tiene como denominador común la generación de empleo precario, sin protección ni prestaciones, y en algunos sectores son también caldo de cultivo de mafias y delincuencia.

En México, y específicamente en la capital, el empleo informal constituye una salida ante la precaria generación de nue-

---

44 Esta expresión corresponde al Banco Mundial, y hace referencia a su estudio sobre la informalidad, publicado en 2008.

vas fuentes de trabajo ocurrida en los últimos años, tal como se muestra en el cuadro 3

**Cuadro 3. Informalidad en la Ciudad de México (datos trimestrales)**

Periodo	Personas
2006 - 04	984 726
2007 - 02	979 768
2007 - 04	1 054 846
2008 - 02	1 101 049
2008 - 04	1 027 321
2009 - 02	1 086 299
2009 - 04	1 060 786
2010 - 02	1 075 009
2010 - 03	1 068 891

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Inegi (2006, 2007, 2008, 2009 y 2010).

En sólo cuatro años, la población en el sector informal se incrementó en casi 90 000 personas, cerca de la cuarta parte de la PEA para 2010, lo cual constituye el aumento más rápido en un corto periodo en la historia económica de la ciudad.

Junto a la informalidad hay un enorme sector que no tiene los recursos para vivir de manera decorosa. Esto se puede apreciar en el cuadro 4, en donde aproximadamente la tercera parte de la PEA de la Ciudad de México sobrevive con menos de dos salarios mínimos.

#### Cuadro 4. Nivel de ingresos en la Ciudad de México

Nivel de ingreso	Porcentaje de población
No recibe ingresos	3.05
Hasta un salario mínimo	9.66
Más de uno y hasta dos salarios mínimos	22.69
SALARIOS DE SUB-SISTENCIA	35.41
Más de dos hasta tres salarios mínimos	22.26
Más de tres hasta cinco salarios mínimos	15.33
Más de cinco salarios mínimos	12.61.
No especificado	14.39

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Inegi (tercer trimestre de 2010).

Si el desempleo lleva a la exclusión social, se puede entender que se está ante un proceso en el que a ciertos individuos y grupos se les impide de forma sistemática el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma en los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado. Así, puede entenderse que este estrato se encuentra siempre en condiciones de exclusión y, en términos estrictamente económicos, no constituye un mecanismo integrador del mercado; por ende, su efecto dinamizador es muy reducido por su limitada capacidad de compra.

Al incorporar la idea del seguro de desempleo en la presente investigación, se pretende analizar la efectividad de esta medida diseñada por las autoridades quienes la justifican como parte de un marco teórico-conceptual sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA, 2007) de la población de la ciudad, y que forman parte del Programa de Coinversión

para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2007.

## **La protección social en el mundo**

El desarrollo del Estado social cobra fuerza en la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en Estados Unidos y Europa, con la implementación de medidas de corte keynesiano.<sup>45</sup> Ello permitió la incorporación de enormes cantidades de población al mercado, y posibilitó la institucionalidad del sistema y los grados de cohesión social que se fundamentaron en mercados de trabajo plenamente incorporados a mecanismos de seguridad social y niveles de protección para los sectores más débiles de la sociedad.

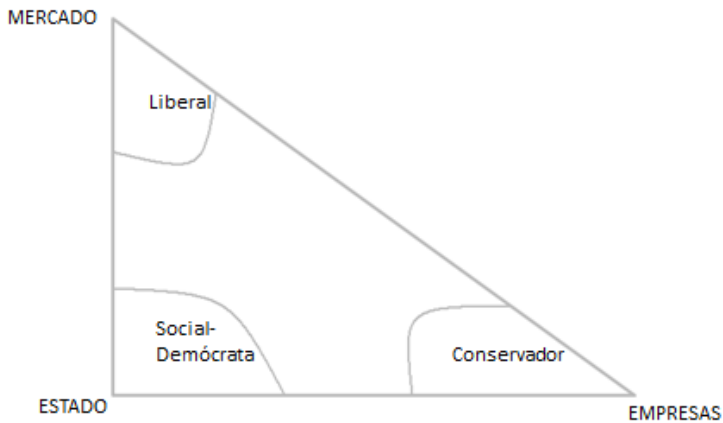
Sin embargo, el desarrollo de políticas en favor del mercado puso en entredicho la vieja idea de los Estados de bienestar, en especial de los países europeos, la cual se encuentra bastante limitada en la actualidad por la creciente demanda de servicios en materia de seguridad social que en el pasado constituyó el eje de la cohesión social en los países desarrollados.<sup>46</sup> Esta vieja idea de búsqueda del bienestar en dichos países se puede visualizar en el gráfico 1.

---

45 Conjunto de medidas de política económica que se concentra en incentivar la demanda agregada para lograr el crecimiento económico de un país.

46 Esping-Andersen (1993) describe muy bien la tipología de los Estados de bienestar del mundo desarrollado, así como los patrones que permiten una clara diferenciación, a su vez, entre este tipo de naciones que encabezan la provisión de seguridad social en la actualidad.

Gráfico 1. Proveedores y regímenes de bienestar en tipología original de Esping-Andersen



Fuente: Marcel y Rivera (2008).

Según el ente fundamental en la asignación de los recursos, se definirá el régimen que sustenta la política social y permite un combate más efectivo a la pobreza y la desigualdad. Así, para Estados Unidos, en donde el mercado es el eje de los mecanismos, su orientación será más liberal que lo que sucede en el continente europeo donde, por ejemplo, en el caso de las naciones nórdicas, el Estado resulta ser el ente fundamental en los mecanismos de reproducción social y económica y, por tanto, se le puede clasificar como de un sesgo socialdemócrata.

Hoy el Estado, como eje rector de la actividad económica, es cuestionado por sus pobres resultados bajo la administración de gobiernos de tendencia neoliberal.<sup>47</sup> A pesar de su papel principal en la solución de la última crisis financiera internacional, no existe un consenso frente a las viejas políticas de corte keynesiano, lo que sí ocurrió como consecuencia de la crisis de 1929.

---

47 El Estado, a partir de la década de los ochenta, adquirió un carácter neoliberal que se sustenta en los postulados derivados del Consenso de Washington.

En América Latina, no es posible hablar del mismo concepto de Estado de bienestar utilizado para las naciones desarrolladas, en especial por la gran carencia de ingresos gubernamentales que posibiliten el gasto en materia social, lo que sí es posible en el mundo desarrollado.<sup>48</sup> Esto ha propiciado que algunos países como México adopten un criterio de focalización en lugar de la universalización de la política social. Además, se han definido poblaciones objetivo como eje central en materia de asignación de recursos financieros. La cobertura de la seguridad social en Latinoamérica es muy limitada, como se puede apreciar en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Cobertura de la seguridad social en distintos países de América Latina y el Caribe (porcentaje de trabajadores que cotizan)**

País	Total Nacional	Total Zonas Urbanas	Sector Urbano Formal	Sector Urbano Informal Asalariado
Argentina (2002)		56.0	68.5	22.7
Bolivia (2002)	14.5	21.2	42.8	6.8
Brasil (2001)	47.8	54.3	78.3	34.4
Chile (2003)	64.9	67.0	81.6	50.8
Costa Rica (2002)	65.3	68.2	87.7	43.3
México (2002)	55.1	64.8	81.9	25.5
Perú (2001)	13.0	18.7	43.8	3.8
Uruguay (2002)		63.8	88.2	43.9
Venezuela (2002)	61.5		75.5	19.9
Promedio Simple	38.7	45.4	68.2	21.7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006).

48 En promedio, América Latina tiene una base tributaria pequeña en términos de contribuyentes y también en relación con el tamaño de la economía, que bordea aproximadamente 18% del producto interno bruto (PIB) frente a 35% en promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En la región, sólo 40% de la población en edad de trabajar (en promedio) cuenta con seguridad social, y destaca el caso de Perú y Bolivia, en donde hay casi una total desprotección social frente a países como Chile, Costa Rica y Venezuela. En México, casi la mitad de la población trabajadora no cuenta con seguridad social, situación que se agrava si se desglosa a la población que se ubica en el sector informal.

Se debe agregar la evidencia que proviene de la realidad mexicana, que muestra la pérdida involuntaria de los ingresos monetarios o sus salarios como una de las principales fuentes de incertidumbre para los trabajadores y su entorno familiar. La carencia de un mecanismo de protección frente al desempleo deja el hogar del trabajador en una situación que va de la vulnerabilidad a la indefensión, que se acrecienta ante la tasa creciente de desempleo existente en el país.

Los efectos del desempleo son mayores si se considera que el salario de un empleo formal constituye la principal fuente de ingresos para más de 70% de los trabajadores de América Latina, situación que no debe ser muy diferente en el contexto mexicano.

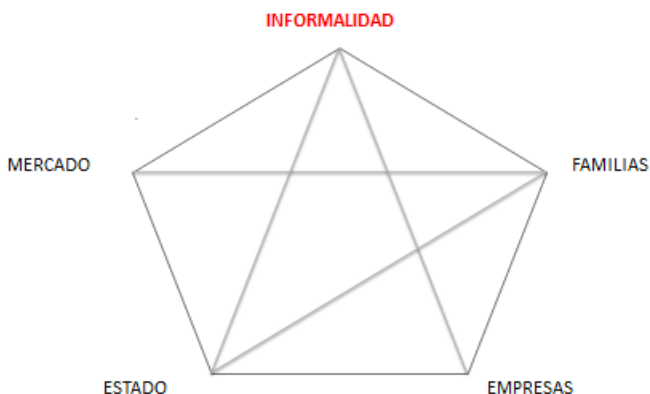
De esta forma se hace necesario formularnos la pregunta de cómo se protegen los pobres de América Latina?<sup>49</sup>

Los mecanismos de provisión de bienestar en términos de las naciones desarrolladas van a ser limitados para ofrecer una explicación y más bien se debe considerar a las familias y al sector informal como nuevos ejes claves en la articulación social de estas sociedades que se encuentran fragmentadas y condicionan el desarrollo de niveles mínimos de cohesión social. El esquema adecuado para América Latina se presenta en el gráfico 2.

---

49 De acuerdo con las últimas estimaciones de la Cepal y los efectos de la crisis financiera internacional, se espera que en la región la población bajo condiciones de pobreza supere los 230 millones de personas, concentradas en particular en Brasil y México.

## Gráfico 2. Proveedores potenciales de bienestar en América Latina



Fuente: Marcel y Rivera (2008).

En la actualidad, es imposible negar la presencia del sector informal en la estructura económica de los países de la región.<sup>50</sup> En su seno se generan los mecanismos de protección del sector informal, destacando las ayudas financieras entre sus miembros y el ahorro de los niveles más altos de la informalidad. En ese sentido, y como bien señalan Mario Marcel y Elizabeth Rivera (2008), una de las principales limitantes de los regímenes de bienestar basados en la informalidad está dado por la incertidumbre y la inseguridad y, por tanto, el riesgo ante el desempleo permanece latente.

---

<sup>50</sup> En Bolivia, el empleo informal alcanza cerca de 80% de la población económicamente activa, y en casi todos los países de la región se estima que sobrepasa a la mitad de la población en edad de trabajar.

## **Sistemas de protección social frente al desempleo en el mundo**

Existen diversos mecanismos para otorgar ingresos a los trabajadores que pierden su empleo. La tipología de los programas de protección a los trabajadores dependerá del grado de financiamiento y la estructura laboral en cada país. Éstos van desde los avanzados Estados de bienestar consolidados en Europa, hasta las sociedades caracterizadas por una fuerte presencia del sector informal y que condicionan la aplicación de dichos mecanismos de protección como en algunos países de Latinoamérica.

Las políticas destinadas a enfrentar o evitar el desempleo, y apoyar la fuerza de trabajo en riesgo de desocupación, son conocidas como *políticas activas y pasivas* del mercado de trabajo. Las primeras apuntan a mejorar la empleabilidad de las personas en situación de desventaja para incorporarse o volver al mercado laboral, mientras que las segundas procuran garantizar los medios de subsistencia a quienes están temporalmente fuera del mercado de trabajo (Rodríguez, 2008).

En América Latina hay tres mecanismos destinados a la protección de los trabajadores ante la eventualidad que ocasiona el desempleo y, aunque difieren en su concepción y naturaleza, comparten el objetivo de proporcionar protección al trabajador. A continuación se detallan estos mecanismos.

### *Seguros con base en cuentas de ahorro individual*

Esta modalidad se aplica a partir de la entrega de dinero de las cuentas de ahorro, parte del dinero acumulado por cada trabajador y que, debido a la dureza de la crisis y su impacto en el empleo, proporciona una ayuda para solventar su estatus de vida antes de ser desempleado. La gran diferencia con otros esquemas de seguridad frente al desempleo es que la causa del

desempleo no es una condicionante para acceder a los fondos. Sin embargo, los trabajadores sin contrato, y los millones de trabajadores que se desenvuelven en un área independiente, no se encuentran cubiertos por estos programas en México.

Chile es el país que más ha avanzado en este sistema desde que privatizó su esquema de pensiones en la década de los ochenta; no obstante, algunos, casos de poca transparencia en el uso de estos recursos pusieron en tela de juicio la legitimidad del sistema y, sobre todo, la conveniencia para el trabajador de obtener rendimientos reales positivos.<sup>51</sup>

### *Seguros por indemnización por año de servicio*

Las indemnizaciones son un solo pago al momento del despido, proporcional al salario y al periodo en que estuvo empleado. Para tener derecho a este tipo de beneficios, el trabajador debe ser despedido por motivos asociados a la empresa, no a su desempeño en el empleo. Este sistema predomina en América Latina, y en varios países de la región se da al trabajador la oportunidad de apelar a su despido y a una justa retribución que incluso puede durar varios años en los juzgados.<sup>52</sup>

Pero la dualidad en el mercado laboral en estos países genera aspectos regresivos en términos de redistribución, ya que la cobertura se limita a quienes tienen acceso a trabajos estables y de mayor salario, quienes casi siempre ocupan los deciles altos en la distribución del ingreso. En cambio, los trabajadores de menor salario no alcanzan a cubrir los requisitos y quedan excluidos, lo que conforma mercados segmentados.

---

51 Rendimientos que superan la tasa de inflación.

52 Un caso particular es la actual problemática que ocasiona el cierre de la empresa Luz y Fuerza del Centro, con muchas demandas de los trabajadores por las razones del despido.

## *Seguros de desempleo*

Este tipo de prestaciones otorga un ingreso monetario a quienes han perdido su trabajo. El beneficio puede ser una parte proporcional del salario, aunque es más común relacionarlo con el ingreso derivado del salario mínimo; se entrega por una etapa determinada y en un monto constante.

En general, deben cumplirse dos requisitos para recibir este mecanismo de protección: haber sido despedido por una causa ajena al trabajador, y en la etapa anterior, haber estado empleado de manera formal en una empresa. El trabajador del sector informal se encuentra en desventaja en este mecanismo de protección.

Sin duda, los mecanismos de protección al empleo son mejores en los países desarrollados. El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados de la LIX legislatura, en un estudio sobre el seguro del desempleo en el mundo, presenta la siguiente información (cuadro 6), muy acertada para realizar una comparación internacional.

### **Cuadro 6. El seguro de desempleo en el mundo**

Nivel de protección	Países	Características
Alta	Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza.	Existen niveles de protección, pero, en todos los casos, la protección es universal.

Media	Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelandia, Reino Unido y Estados Unidos.	Las compensaciones que reciben los desempleados es inferior y variable respecto al primer grupo de países.
Baja	Europa Central y Oriental, América Latina y Asia.	La indemnización constituye el más común de los casos, y ésta es modesta.

Fuente: Informe Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002).

El cuadro es relevante porque muestra que los niveles de protección alta están asociados con Estados de bienestar<sup>53</sup> de orden conservador o socialdemócrata, y que en la región latinoamericana predomina el mecanismo de indemnización por años de trabajo realizado.

Los programas de cobertura al desempleo en América Latina están sujetos a las fuertes restricciones fiscales del gobierno, y además buscan proteger al trabajador del sector formal de la economía. En los países en donde hay este nivel de protección, tiene un aporte del trabajador, el empleador y, en algunos casos, el Estado. Es más bien un mecanismo de seguridad social antes que de protección social.

La aplicación de seguros de desempleo en sociedades en donde existe una mayor informalidad en los mercados de trabajo enfrenta obstáculos debido a lo siguiente:

---

<sup>53</sup> Según la OIT (2000), aproximadamente 75% de los desempleados del mundo carecen de un seguro de desempleo.

- Baja tasa de cobertura si el seguro es de carácter contributivo y sólo puede incorporar a los trabajadores del sector formal; entonces existe una proporción reducida de la masa laboral del país.
- Incremento del problema del riesgo moral, porque el trabajador busca el seguro y, al mismo tiempo, incorporarse al sector informal de la economía, lo cual es imposible detectar por las administraciones de este tipo de prestaciones.
- Consideraciones distributivas ya que, si hay mucha informalidad y este sector es pobre, el efecto en la distribución será limitado.

### **Planteamiento teórico del seguro del desempleo**

El desempleo es, a la vez, un problema económico y de orden social. Sin embargo, como anota Gonzalo Islas (2002), la experiencia en Latinoamérica en relación con el uso de seguros de desempleo es escasa, si se compara con la de los países desarrollados. Factores como la alta informalidad en el mercado de trabajo y nivel de desempleo juvenil son algunas causas de por qué no ha iniciado la aplicación de los seguros de desempleo. Por su parte, Martin Rama y William Maloney (2000) muestran “resultados de una serie de estudios específicos para distintos programas de asistencia a los desempleados en países latinoamericanos, al evaluar el efecto que tienen estos programas sobre la duración del desempleo, los resultados muestran que sólo en el caso de Perú (indemnizaciones) la duración del desempleo es mayor”.

Mientras que en los países de la OCDE, sólo México y Turquía carecen de un sistema de seguro de desempleo, en la región latinoamericana son sólo seis países que lo consideran. De acuerdo con Islas (2002), existen razones que explican el poco desarrollo de los seguros de desempleo en la región, entre ellas:

- Informalidad en el mercado de trabajo. Implica un obstáculo para el funcionamiento de los seguros de desempleo, entre otras razones, por la baja tasa de cobertura, el incremento del problema del riesgo moral y consideraciones distributivas, entre otros factores. En América Latina, la informalidad en las zonas urbanas supera casi 40% en promedio del tamaño de los países de la región, tal como se aprecia en el cuadro 7.

Cuadro 7. De la economía informal en América Latina (en porcentaje del PIB oficial)

País	1999 - 2000	2006 - 2007	1999 - 2007
Bolivia (Estado Plurinacional de)	67,1	63,2	66,1
Perú	60,0	54,7	58,0
Uruguay	50,8	47,3	50,6
Brasil	40,3	37,2	39,0
Colombia	39,3	34,3	37,3
Venezuela (Republica Bolivariana de)	33,7	31,5	33,8
Ecuador	34,3	30,4	32,4
México	30,5	29,0	30,0
Argentina	25,3	23,,4	25,3
Chile	19,9	18,6	19,3
América Latina <sup>b</sup>	42,0	39,1	41,1
OCDE	17,5	16,7	17,1
PromedioMundial <sup>c</sup>	33,9	31,7	33,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider (2002) y Schneider et al. (2002)

- Protección a través del mecanismo de indemnizaciones.
- Desempleo juvenil. La tasa de desempleo juvenil en América

Latina es 2.1 veces mayor a la tasa promedio en el mundo (OIT, 2008), lo que afecta principalmente a los jóvenes más pobres y a las mujeres.<sup>54</sup>

Algunos autores enfatizan el riesgo en el abuso del seguro de desempleo o *moral hazard*, como bien lo señala Fernando Coloma (1996: 4): “a diferencia de otros seguros, el de desempleo se ve enfrentado a múltiples instancias de comportamiento del tipo ‘riesgo de abuso’, esto es, a situaciones en que las personas aseguradas cambian su comportamiento, de modo tal que destinan menos esfuerzos para evitar o prevenir la ocurrencia del desempleo”.

En la misma línea, según Bruce Meyer (1995: 17), “bajo una estructura de seguro de desempleo sin cláusulas que disciplinen el riesgo de abuso, los modelos de búsqueda predicen que la existencia de un seguro de desempleo reduce los incentivos de una persona a buscar intensamente trabajo y a aceptar la primera oferta que reciba”.

El principal beneficio del seguro de desempleo es brindar una seguridad en los ingresos que evite cambios drásticos en el consumo de los hogares, así como una estabilidad que permita la reincorporación al mercado de trabajo en mejores condiciones. Su función esencial es proporcionar un ingreso monetario en los eventos de desempleo involuntario. Estas prestaciones contribuyen a estabilizar el consumo, tanto de manera individual como en el nivel macroeconómico, y facilitar la búsqueda de un nuevo empleo, lo que promueve mayor eficiencia en los mercados de trabajo. Sin embargo, no todos pueden tener acceso a dicho ingreso monetario, por lo que existe una gran cantidad de personas fuera de dicho beneficio; y los que sí reciben el beneficio, pueden incrementar el sector informal.

---

54 En el caso de México, se habla en la actualidad de un sector poblacional “ni-ni”, grupo social de jóvenes que no estudia ni trabaja, situación que constituye una potencial crisis en este estrato.

La inestabilidad e inseguridad económica afecta a la población, con independencia de su actividad, más aún en países como México en donde la protección social no alcanza la cobertura universal y los trabajadores no están amparados frente a los riesgos emergentes, como sucede con el nivel creciente de desempleo.

En las actuales condiciones económicas, la aplicación de programas sociales tiende a incentivar la informalidad y creación de empleos de baja productividad. Según Santiago Levy (2007: 4): “El punto de fondo es que en México no existe actualmente una correcta alineación de incentivos de empresas y trabajadores hacia la formalidad y hacia la creación de empleos productivos. Es más, se utilizan recursos fiscales cada vez mayores para fomentar la informalidad y los empleos de baja productividad, así como para facilitar la evasión de la seguridad social”.

En el caso del Distrito Federal, una de las principales metas de política social en la administración de Marcelo Ebrard era: “la extensión e institucionalización del derecho al seguro del desempleo y mejorar la reinserción laboral de las personas que pierden el empleo formal” (DESCA, 2007); es decir, en el marco normativo, el gobierno de la ciudad busca expandir los derechos sociales de los capitalinos.

De acuerdo con las reglas de operación del Programa del Seguro de Desempleo, se busca otorgar una protección básica a los trabajadores asalariados del sector formal de la economía que hayan perdido su empleo y, al mismo tiempo, crear las condiciones para su incorporación al mercado laboral y al goce constitutivo del trabajo. Al investigar el seguro de desempleo en el presente texto, se pretende analizar la efectividad de esta medida diseñada por las autoridades del Distrito Federal, que la justifican como parte de un marco teórico-conceptual sobre los DESCA, parte del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2007.

Es importante destacar la justificación jurídica, social y económica de este programa a la luz de sus dos primeros años, con cerca de 100 000 beneficiados según información de la Secretaría del Trabajo de la Ciudad de México. En términos jurídicos, esta política es concordante con el artículo 123 constitucional, el cual dispone que toda persona tenga derecho al trabajo digno y socialmente útil, así como con el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, que establece que el trabajo es un derecho y un deber social.<sup>55</sup> En lo social y económico, la vigencia del seguro de desempleo está plenamente justificada ante la existencia de un severo problema de carácter económico con fuertes repercusiones negativas en el tejido social en la capital del país.

Este seguro de desempleo es un sistema de protección social que se traduce en un beneficio económico que otorga un salario por seis meses, equivalente a treinta días de salario mínimo vigente al momento de la entrega; es personal e intransferible, y se otorga sólo a los habitantes del Distrito Federal que hayan estado trabajando en una empresa del sector formal.<sup>56</sup> Es importante distinguir que éste no constituye un mecanismo de seguridad social.

Al ser beneficiarias aquellas personas que contaban con un trabajo formal, sea permanente o eventual, los asalariados sin contrato, autoempleados o las personas que trabajan en la economía informal desde tiempo atrás, competirían con este nuevo sector de población, con lo que se genera una disputa por la posesión de los espacios públicos.

---

55 Establece que el trabajo no es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y debe articularse en condiciones que aseguren la vida y la salud, y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

56 Según lo estipulado en las reglas de operación del seguro de desempleo.

## **Evaluación cualitativa de los objetivos del Programa Seguro de Desempleo en la Ciudad de México**

La justificación de un programa, y por tanto de los objetivos que se pretende alcanzar a través de éste, se refiere a la atención a un grupo de población afectada por un determinado problema, en este caso, el desempleo. A continuación se muestra el tipo de población referido:

- Población potencial. Es el concepto más global, y corresponde a la población total que podría enfrentar el problema. La PEA en el Distrito Federal es de cuatro millones de personas.
- Población objetivo. Es la que el programa tiene planeado atender en un periodo de tiempo, y que corresponde a todos los trabajadores desempleados habitantes del Distrito Federal: 400 000 personas.
- Población efectiva. La que ha sido atendida por el programa desde su creación en 2007: 235 000 personas recibieron.

Este programa ha ido creciendo en atención de las demandas de los trabajadores que por causas ajenas a su voluntad dejan de percibir ingresos, con lo que afectan la estabilidad de sus hogares y, de manera indirecta, la capacidad de consumo en la Ciudad de México.

Como se aprecia en el cuadro 8, los beneficiarios del seguro son en su mayoría jóvenes, y cerca de la mitad tiene estudios de nivel medio superior (cuadro 9).

**Cuadro 8. Seguro de desempleo (rango de edad de beneficiarios)**

Rango de edad	Porcentaje
18 a 25 años	12.0
26 a 35 años	32.0
36 a 45 años	30.0
46 a 55 años	18.0
56 a 65 años	7.0
Más de 66 años	1.0
Total	100.0

Fuente: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (2010).

Hoy, se sabe que la educación ya no constituye un factor de movilidad social como en el pasado. Si bien los procesos educativos son aún factores claves para incidir en la disminución de la informalidad, no siempre es así. En el cuadro 9 se observa que casi la mitad de los beneficiarios del seguro de desempleo tiene niveles de estudio que no garantizan un puesto de trabajo de acuerdo con sus expectativas, y eso puede incidir en preferir un ingreso monetario antes de trabajar por salarios muy bajos.

### **Cuadro 9. Seguro del desempleo (según el grado académico del beneficiario)**

Beneficiario	Porcentaje
Ninguno	1.0
Nivel básico	36.0
Medio superior	45.0
Superior	18.0
Total	100.0

Fuente: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (2010).

A casi seis años de operación del seguro de desempleo en la Ciudad de México, es necesario realizar una evaluación sobre el desempeño de este mecanismo de protección social, que hoy sobrepasa los 235 000 beneficiados.<sup>57</sup> Las técnicas de evaluación de programas públicos no se abordarán en su nivel teórico en este documento; se tomarán elementos desarrollados por especialistas, los cuales se considera útiles para la presente evaluación del programa.

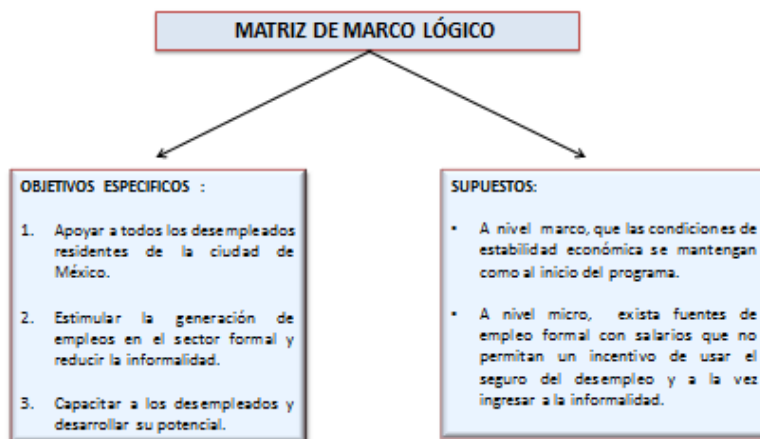
En un primer momento, se utiliza la metodología de la matriz de marco lógico<sup>58</sup> para evaluar la consistencia interna del programa a partir del enunciado de sus objetivos específicos señalados en las reglas de operación del programa (gráfico 3).

---

57 Información a junio de 2009.

58 Mayores antecedentes de la metodología de la matriz de marco lógico, véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997).

### Gráfico 3. Consistencia del Programa Seguro de Desempleo



Mediante el uso de dicha matriz, se hace el cruce de objetivos *versus* supuestos implementados en el programa porque aún no existe la información sobre los indicadores que permitan verificar si los beneficiarios finales en realidad lo hacen de manera puntual. Las bondades del programa se plantean en un escenario de estabilidad económica, situación que en la actualidad no se presenta por el elevado desempleo. En ese sentido, la prestación monetaria del seguro sólo será una ayuda que, en las condiciones actuales, puede limitar el cumplimiento de los objetivos específicos 2 y 3 del programa (véase gráfico 3).

Si bien el aspecto macroeconómico de inestabilidad condiciona la efectividad del programa, en términos micro se genera una distorsión en la obtención de sus objetivos. La existencia de un salario muy bajo propicia la informalidad y contradice el espíritu de la ley que regula el seguro del desempleo.

La Cepal, en un documento de Eugenio Lahera (2004: 9), sintetiza las características de una política pública de excelencia,

ideas que se retoman para evaluar el seguro del desempleo en la Ciudad de México.<sup>59</sup>

a) Fundamentación amplia y no sólo específica. Se hace referencia a los aspectos constitucionales que respaldan esta medida que, en términos jurídicos, se sustenta en:

- Constitución Política, artículos 5, 25, 27 y 123.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 22 y 25.
- Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, artículo 8.
- Ley Federal del Trabajo, artículos 1, 2, 3, 4 y 5.
- Ley General de Sociedades Cooperativas, artículos 1, 2, 90 y 91.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 1, 2, 5, 12, y 14.
- Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 7.

En términos sociales, esta política se enmarca en los lineamientos de los grandes objetivos sociales plasmados en los programas de las diversas administraciones de la ciudad desde 1997. En términos económicos, al ser la ciudad la principal fuente de ingresos fiscales de la federación, se justifica que se tenga un beneficio para sus habitantes.

---

59 Estas referencias parten de las reglas de operación del Programa Seguro de Desempleo, y las adecuaciones y notas que han aparecido en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, que hacen referencia al seguro de desempleo.

- b) Estimación de costos y alternativas de financiamiento. El programa especifica un apoyo monetario de treinta días de salario mínimo durante seis meses. Si el padrón de beneficiados ya supera los 235 000 desempleados, entonces es factible determinar los costos asociados con la ejecución del programa. Sin embargo, las alternativas del financiamiento están condicionadas a la política económica del gobierno de la ciudad y, debido a la crisis, podrían enfrentar una limitación en su ejecución.

La inversión para cubrir los gastos del seguro de desempleo, como un derecho de todo mexicano que no ha encontrado trabajo, ha superado los mil millones de pesos. Cuando se inició esta propuesta, en 2007, se contaba con un capital de 34 millones de pesos; en 2008 fue de 350 millones; en 2009, ascendió a 550 millones; para 2010, se ejerció casi el mismo presupuesto que el año anterior, y para 2011 se ubicó en cerca de 510 millones.<sup>60</sup>

- c) Factores para una evaluación de costo-beneficio social. Para el seguimiento y evaluación permanente del Programa Seguro de Desempleo, bajo la coordinación de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, se constituyó un comité técnico, para deliberar, analizar y valorar la evolución e instrumentos, así como sugerir ajustes y modificaciones.
- d) Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas. Este programa se complementa con otros más desarrollados por la administración de la ciudad, como los programas de apoyo a las personas de la tercera edad, estudiantes de bajos recursos y madres solteras, entre otros. Es decir, hay una visión integral de apoyo social.
- e) Consistencia interna y agregada. Aunque el programa aparece bien diseñado, factores externos como la severa crisis económica que afecta al país, condicionan la efectividad de

---

60 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (2010).

sus resultados y efectos en el combate a la informalidad.

- f) De apoyos y críticas probables. De las 16 delegaciones en el Distrito Federal, 14 son gobernadas por autoridades pertenecientes al mismo grupo político, lo que facilita la gestión y el otorgamiento de los recursos, se deben considerar factores clientelares que asignan de manera cerrada estos beneficios. Las críticas probables se encuadran en la utilización política de los apoyos, y provienen de los sectores contrarios al gobierno de la ciudad.

Sin embargo, es importante señalar que el apoyo para los desempleados de la ciudad ha ido de la mano de la población de cada delegación política. Por ejemplo, en Iztapalapa y Gustavo Madero se recibieron más de 30% de todos los apoyos brindados desde la creación del programa.

- g) Oportunidad política. Las condiciones electorales favorecen la aplicación del programa, aunque es indudable su utilización en los medios como arma de movilización electoral.
- h) Lugar de la secuencia de medidas pertinentes. Se refiere a si el programa responde a las preguntas: ¿qué es primero? y ¿qué condiciona qué? El programa detecta al desempleo como un mal social que afecta la convivencia en la ciudad, y la necesidad de brindar apoyos. En ese sentido, la población objetivo comprende a todos los habitantes del Distrito Federal mayores de 18 años que hayan perdido su empleo de manera involuntaria; también establece determinadas condiciones establecidas en sus reglas de operación.
- i). Claridad de objetivos. Se plantea un objetivo general que es otorgar una protección básica a los trabajadores asalariados del sector formal de la economía que hayan perdido su empleo y, al mismo tiempo, crear condiciones para su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional del trabajo.

Asimismo, se consideran tres objetivos específicos:

- Apoyar a aquellos desempleados residentes en el Distrito Federal que por su relación de trabajo estuvieron inscritos en alguna institución de seguridad social.
- Estimular la generación de empleos en el sector formal de la economía para reducir la informalidad.
- Impulsar la capacitación de los desempleados para desarrollar nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos a la organización social del trabajo.

Mientras se produce este apoyo estatal en la Ciudad de México, en el país se incrementan el subempleo y la informalidad a niveles nunca vistos. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del Inegi (ENIGH), al tercer trimestre de 2010 existían cerca de tres millones de desocupados, y más de 12 millones de personas en el sector informal.

Si se analiza esta dinámica perversa de generación de informales en el país, puede observarse que el país se está acercando a un círculo vicioso que sólo conduce al estancamiento y la mayor profundización de la crisis. A mayor informalidad, mayor evasión de impuestos y, por lo mismo, menos recursos para apoyar este tipo de programas en el próximo ejercicio presupuestal; aún más, los recursos actuales se derivan en medio de la opacidad que genera la misma informalidad, tal como señalan investigadores como Santiago Levy (2007), quien estima que el costo de la ineficacia de los programas públicos en México se aproxima a 3% del PIB.

- j) Funcionalidad de los instrumentos. La evaluación ha sido constante y transparente.
- k) Validación de indicadores. El comité técnico de evaluación realizó una evaluación de los indicadores, que mostraron la consistencia y validez del programa en términos de su ejecución.

## **Conclusiones**

La presente investigación muestra un análisis sobre el funcionamiento del Seguro de Desempleo en la Ciudad de México. Sin embargo, por la actual crisis económica del país, resulta oportuno considerar las difíciles condiciones por las que atraviesan las finanzas de la ciudad y, por ende, su efecto en la consecución de los objetivos del seguro de desempleo.

Del análisis realizado, se destaca que existe una plena justificación de la implementación de esta medida en la ciudad. A través de la breve recapitulación teórica, se observó la necesidad que tienen los Estados de proteger a los sectores más vulnerables. En este caso, la población objetivo y beneficiaria del seguro de desempleo son personas que, por causas ajenas a su voluntad, quedaron fuera del mercado de trabajo y son propensas a caer en una situación que puede complicar aún más la difícil convivencia que se da en el tejido social de la capital del país.

A pesar del poco tiempo de su implementación, los beneficiarios de este programa, ya sobrepasan las 235 000 personas, es decir, cerca de 5% de la PEA de la ciudad. Se espera que la actual crisis económica incremente las solicitudes de apoyo del programa, lo que generará una presión sobre las débiles finanzas.

De la evaluación realizada a los objetivos y el contenido del programa, es posible concluir una consistencia lógica en su diseño y que las dificultades se deben por mecanismos externos no considerados al momento de su implementación en 2007. Las dificultades surgen por la incongruencia que propicia la misma dinámica de la crisis económica, en contradicción con los grandes objetivos del programa.

El seguro de desempleo será un paliativo si las recurrentes crisis económicas del país, y su debilidad estructural, imposibilitan la generación de empleo de calidad. Hoy, el desempleo

castiga con mayor dureza a los jóvenes, quienes, a pesar de contar con preparación académica, no encuentran espacios que garanticen una viabilidad social efectiva y que potencie los lazos de la cohesión social en la ciudad. El ingreso monetario de apoyo resulta insuficiente, y si bien hay otros programas que apoyan la búsqueda de empleo, los problemas estructurales de fondo siguen intactos y responden a una dinámica del modelo económico vigente en la actualidad.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2008). *Informalidad. Salida o exclusión*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). *Evaluación, una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington: BID.
- \_\_\_\_ (2003). *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Washington: BID.
- Cámara de Comercio de la Ciudad de México (2008). Informe de actividades. México.
- Coloma, Fernando (1996). “Seguro de desempleo: teoría, evidencia y una propuesta”. En *Cuadernos de Economía*, año 33, núm. 99, pp. 295-320. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Cepal.
- Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) (2007). *Análisis y propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal, desde la perspectiva DESCA*. México: DESCA.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Instituto Alfons el Magnanim.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005). *La ocupación en el sector no estructurado en México, 1995-2003*. México: Inegi.
- \_\_\_\_ (2006) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- \_\_\_\_ (2007) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- \_\_\_\_ (2008) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- \_\_\_\_ (2009) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- \_\_\_\_ (2010) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
- Islas, Gonzalo (2002). *Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA*. Ginebra: OIT.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Levy, Santiago (2007). *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progreso-Oportunidades?* Washington: BID.
- Marcel Mario y Elizabeth Rivera (2008). “Regímenes de bienestar en América Latina”. En Eugenio Tironi (ed.) *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago de Chile: UQBAR Editores.

- Meyer, Bruce (1995). *The Economics Effects of Unemployment Insurance*. NBER, Reporter Winter.
- Ochoa, Sara (2005). *El seguro de desempleo en México y el mundo*. México. CESOP. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1993). Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo. Ginebra: OIT-CEIT.
- \_\_\_\_\_ (2000) Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación. OIT.
- \_\_\_\_\_ (2008) Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global. OIT.
- Rodríguez, Miriam (2008). *El empleo y las políticas activas del mercado de trabajo en México en un mundo globalizado (2002-2007)*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. México: Flacso.
- Rama, Martin y William Malone (2000). *Income Support Programs of the Unemployed in Latin America*. Washington: Banco Mundial.
- Schneider, Friedrich (2010). *Influencia de la crisis económica en la economía sumergida en la OCDE*. OCDE.
- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México-Dirección de Estadística (2008). Nota Informativa del empleo en México. México: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2010) Informe de Actividades. México. STDF.



# Políticas sociales destinadas a la población en situación de dependencia en España.

## Análisis crítico de un modelo<sup>61</sup>

*Jesús Rivera Navarro,  
Deiza Troncoso Miranda,  
Emilia Riesco Vázquez*

**E**n las últimas décadas, la población mundial ha experimentado importantes transformaciones que, necesariamente, repercuten en la forma en que los Estados dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

En los países desarrollados, y en parte los que están en vías de desarrollo, uno de los cambios estructurales más significativos es la disminución de la proporción de la población de niños y jóvenes, y el aumento vertiginoso de personas mayores, algunas de las cuales —las de edad más avanzada— llegarán a sus últimos años de vida en condiciones de salud deterioradas —físicas o mentales—, lo que les convertirá en personas dependientes; a ellas se les sumarán individuos de otros grupos etarios con dependencias.

En la dependencia, se da una situación relacional en la que una persona precisa de otras, con al menos dos individuos invo-

---

61 Nota de los autores: este trabajo se elaboró entre los años 2010 y 2011, cuando la ley de la dependencia en España se estaba implementando, de manera incipiente, en casi todo el territorio nacional; en la actualidad (2014), debido a la crisis económica y a la orientación ideológica del gobierno, dicha ley está casi “en punto muerto” (se han reducido drásticamente las ayudas hasta convertirlas en algo simbólico) y, en el aspecto operativo, ha dejado de funcionar.

lucrados: el que necesita y el que es necesitado. Tradicionalmente, esta situación ha sido resuelta en la familia, pero ésta ya no tiene la misma composición ni concibe las relaciones como en décadas atrás.

Lo que la transformación poblacional y social pone en cuestión es la base en que se asientan las relaciones entre las personas dependientes y su entorno familiar y social, que podría sintetizarse en los siguientes interrogantes (Durán, 2006):

- ¿Quién tiene el derecho / obligación de cuidar a quién?
- ¿Sobre qué bases legales, morales o sociales?
- ¿Hasta qué límite?
- ¿Con qué contrapartidas?
- ¿Cuáles son los mecanismos sociales y legales que actúan para garantizar / premiar / castigar el incumplimiento de estos derechos y obligaciones?

Dar respuesta a estas preguntas no es tarea fácil y admite múltiples soluciones posibles que se constituyen en diferentes sistemas o iniciativas de protección a las personas dependientes. No conviene olvidar que la diversidad es amplia en los tipos de dependencia y sus cuidadores; asimismo, la legislación debe actualizarse a las nuevas realidades.

Tres son los factores que en general afectan a la protección social de la dependencia: la dinámica de las políticas en este ámbito, el número de la población dependiente y sus características, y la naturaleza de los cuidados informales. Este texto se centrará en las políticas públicas de protección a la dependencia, y en su legislación y aplicación en España entre los años 2008 y 2011. El análisis servirá para tener una mirada amplia de esta problemática en dicho país, hacer una lectura crítica del modelo existente, y sugerir alternativas y propuestas de mejora. Los objetivos son:

- Describir sucintamente el concepto y la definición de *dependencia* que va a enmarcar este trabajo, así como conocer algunos de sus datos en España.
- Analizar los distintos modelos de protección o articulaciones que intentan dar respuesta a la problemática de los cuidados a las personas dependientes.
- Estudiar de manera crítica el sistema de protección social a las personas con algún grado de dependencia, en especial la cobertura que supone la “nueva ley de dependencia”.
- Proponer recomendaciones que sirvan para la construcción de un nuevo modelo sociosanitario adecuado para dar cobertura a la dependencia, acorde con los análisis realizados.

La relevancia del estudio de la temática está determinada, en primer lugar, debido a que la transformación demográfica y los cambios en la estructura familiar han planteado el desafío de resolver la problemática de los cuidados a la dependencia en España, y en otros muchos países. En segundo, porque cada país está tratando de implementar políticas sociales concretas que se adapten a su realidad específica; en este sentido, se cree que el sistema de protección social a la dependencia en España puede servir de referencia a países de Latinoamérica como México.

### **Concepto de la *dependencia***

El concepto de *dependencia* ha sido definido por el Consejo de Europa (1998: 11) como el estado en que las personas, por razones de falta o pérdida de autonomía física, psicológica o intelectual, requieren asistencia o ayuda significativa para realizar las actividades de la vida diaria. Esta definición es coherente con la realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2001) en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), ya que se entiende a la depen-

dencia como el resultado de un proceso que se inicia con la aparición de un déficit en el funcionamiento corporal, psíquico o intelectual como consecuencia de una enfermedad o un accidente. Este déficit conlleva una limitación en la actividad que, cuando no puede compensarse mediante la adaptación del entorno, provoca una restricción en la participación que se concreta en la dependencia de la ayuda de otras personas para realizar las actividades de la vida cotidiana. El concepto que se engloba en las instituciones mencionadas será el que se asumirá en este trabajo.

En la definición de la *dependencia* no entran todas las discapacidades que se pueden padecer, sino aquellas que se enmarcan en las “actividades de la vida diaria”, que es posible analizar de la siguiente forma, según los últimos trabajos publicados al respecto (Moruno y Romero, 2005; Romero, 2007):

- Actividades relativas al cuidado personal, que incluyen las discapacidades para asearse solo (lavarse y cuidar de su aspecto), control de las necesidades y utilizar de forma autónoma el escusado, vestirse, desvestirse, arreglarse, comer y beber.
- Movilidad en el hogar, que comprende las discapacidades para cambios y mantenimiento de las diversas posiciones del cuerpo, levantarse, acostarse, permanecer de pie o sentado y desplazarse dentro del hogar.
- Tareas domésticas, que implica las discapacidades para hacerse cargo de las compras y el control de los suministros y servicios, las comidas, la limpieza, el planchado de la ropa, mantenimiento de la casa y bienestar de los demás miembros de la familia.
- Movilidad extra-doméstica, que agrupa la discapacidad para deambular sin medio de transporte, desplazarse en transportes públicos o conducir vehículo propio.

Los dos primeros tipos de incapacidades (relacionados con el cuidado personal y la movilidad en el hogar) entrarían dentro de lo que, de forma clásica, se ha denominado actividades básicas de la vida diaria (Katz *et al.*, 1963), y los dos segundos (tareas domésticas y movilidad extra-doméstica) se encuadraría en las actividades instrumentales de la vida diaria (Pfeffer *et al.*, 1982).

La extensión del campo de la población dependiente estará supeditada al número y tipo de ítems que se elijan. Así, por ejemplo, la población que sufre dependencias básicas en España (necesidad de cuidado personal y movilidad en el hogar), las más importantes, constituye 74% de las personas en situación de dependencia (INE, 2008).

### **Algunos datos sobre la dependencia en España**

En los países desarrollados, desde hace ya varias décadas, y en los países en vías de desarrollo, más recientemente, se ha producido una serie de cambios demográficos, sociales y epidemiológicos que han propiciado un incremento progresivo de la población en situación de dependencia (Rivera, 2001). Hasta hace poco tiempo, el problema de la dependencia se concentraba sobre todo en la población con discapacidad con edades entre los seis y 64 años. En este caso, en prácticamente todos los países (unos con mayor intensidad y extensión que otros, como se verá a continuación), la familia cuidadora y diversas prestaciones (también con mayor o menor cobertura, según las características de cada nación) permitían paliar las necesidades de dicho colectivo. Ha sido el problema del envejecimiento de la población, y en concreto el incremento de las personas con 80 y más años (Gómez Redondo y Boe, 2005) lo que ha puesto de manifiesto la dimensión e importancia social y política de la

dependencia (Marrugat, 2005). Por este motivo, aunque este problema recorre toda la estructura social de edades, en la actualidad, en España, uno de cada tres dependientes tiene más de 65 años; ésa es la causa por la que el discurso social y político tiende a reducir la problemática de la dependencia a la general del envejecimiento de la sociedad española (Rodríguez Cabrero, 2004: 35).

En consonancia, las tasas de discapacidad van creciendo a medida que aumenta la edad. A partir de los 80 años, uno de cada dos mayores declara alguna discapacidad. Entre 0-5 años, la tasa se sitúa en torno a 2.2%, y a partir de los 90 años alcanza 75.1%, es decir, tres de cada cuatro personas declaran tener problemas o limitaciones en actividades en diferente grado de severidad, que puede ir desde leve a incapacidad total. Los mayores con discapacidad suponen 58% de personas con discapacidad en España, debido al tamaño de las cohortes actuales de personas mayores y a las elevadas tasas que presentan éstas (INE, 2008). Al comparar los estudios sobre discapacidad realizados en España por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en los años 1999 y 2008, se observa que la tasa de discapacidad de toda la población ha registrado una disminución de 9% en 1999, hasta 8.5% en 2008. Esa disminución, si bien se produce en todos los tramos de edad comprendidos entre los 16 y 90 años, los mayores descensos tienen lugar, precisamente, entre las personas de 75 a 79 años (de 16.2%) y en el grupo de edad de 80 a 84 años (de 10.2%). En general, la discapacidad aparece en edades más tardías, aunque haya aumentado el periodo de exposición al riesgo de discapacidad como consecuencia del aumento de la esperanza de vida. Asimismo, se observa que la discapacidad entre los mayores es más alta en la población femenina. En la actualidad, las tasas de discapacidad de los varones mayores es de 24.1%, y la de las mujeres mayores de 34.9%, algo más bajas que en 1999. Esta gran diferencia entre sexos en personas afectadas se debe, en primer lugar, al mayor

número de mujeres en estas edades, y en segundo lugar, a que las mujeres tienen tasas más elevadas de dependencia.

La dependencia supone un reto para los sistemas sanitarios y de servicios sociales, ya que tienen que afrontar nuevas necesidades y demandas sociales en un contexto contradictorio de presiones políticas y económicas en favor de la contención del gasto social en general y del sanitario en particular y, al mismo tiempo, de nuevas demandas sociales en favor de una extensión de la protección social a las necesidades de ayuda personal que reclaman los ciudadanos, y sus cuidadores para afrontar las distintas situaciones de dependencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2005: 667).

### **Regímenes de bienestar**

El análisis que realiza el sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen sobre los diferentes modelos del Estado del Bienestar nos va a servir de base para entender cómo se produce la cobertura de la dependencia en España, y para que los lectores de otros países y continentes puedan tener criterios analíticos pertinentes que les permitan hacer abordajes plausibles a políticas similares en su medio.

Una de las aportaciones de Esping-Andersen ha sido la postulación de la idea de que el análisis debe dirigirse, primero, a identificar diversos modelos de Estado de bienestar y, segundo, a identificar regímenes de bienestar. Así, cada modelo y régimen de bienestar incluye no sólo determinadas políticas sociales con sus derechos y prestaciones correspondientes, sino también ciertas oportunidades laborales y cierto grado de igualdad social (Esping-Andersen, 1993).

El Estado de bienestar es definido de forma amplia “como el conjunto de organizaciones públicas que proveen servicios so-

ciales con el fin de mejorar las condiciones de vida y promover la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos” (Navarro Ruvalcaba, 2006: 110).

La combinación institucional del Estado, el mercado y la familia da como resultado dos procesos de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas. El primer proceso, relacionado con el mercado de trabajo y afín a los derechos sociales de la ciudadanía, es el de la “desmercantilización” (*de-commodification*), que constituye la forma en que los ciudadanos gozan de unos derechos que les permiten liberarse de su dependencia del mercado; ello en el marco de las sociedades contemporáneas, en donde los mercados son globales y hegemónicos, y la suerte de los ciudadanos ha pasado a depender, de forma creciente, de la relación monetaria. El segundo proceso es el de la “desfamiliarización” (*de-familialization*), puesto en relación con los sistemas familiares de cuidados y protección, que considera el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto a la familia o, a la inversa, el aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales (Esping-Andersen, 2000).

Esping-Andersen delimita tres regímenes de bienestar de acuerdo con las diversas formas que asumen el Estado, la familia y el mercado en la gestión de los riesgos, lo que a su vez implica diferentes modelos de solidaridad social. *Grosso modo*, estos regímenes se definen a partir de la manera en que se asignan las coberturas sociales —derechos— y cómo se financian las mismas —obligaciones—, pero también considerando los distintos grados de desigualdad social que generan. Si se toman en cuenta estas premisas, se identifican tres regímenes de bienestar en el mundo occidental: el socialdemócrata o universal, el conservador o corporativista, y el liberal o residual (Esping-Andersen, 1993). Éstos cuentan con “etiquetas” más bien propias del sistema político, no sólo por su origen histórico sino

porque, lejos de constituir paquetes de políticas aisladas, forman verdaderos sistemas en la medida en que contribuyen de manera decisiva a la institucionalización de las preferencias de clase y el comportamiento político (Espina, 2002).

Es importante aclarar que estos regímenes constituyen un instrumento útil para el análisis, pero no representan la realidad de un país ni su Estado de bienestar, ya que ello significaría relevar aspectos tan importantes como la historia particular, situación económica y dinámica social peculiar.

### *Régimen socialdemócrata o universal*

El régimen socialdemócrata presente en los países nórdicos y, con algunas particularidades, en Holanda es el que ha ido más lejos en la extensión de los principios de desmercantilización, desfamiliarización y universalismo. En vez de tolerar un dualismo entre el Estado y el mercado, promueve una igualación desde arriba, no desde abajo. Uno de los requisitos característicos de este modelo es el pleno empleo, sin el cual no podría funcionar debido a que la financiación del gasto social estatal proviene básicamente de una fiscalidad progresiva. Todos contribuyen al sistema, todos se benefician de él, pero al mismo tiempo todos dependen de él. Este régimen se basa en la socialización máxima de los costes del trabajo de reproducción de las familias con la finalidad de que no se agoten los recursos de sus miembros. Además, la fiscalidad progresiva duplica los efectos redistributivos de los programas del Estado, pues obliga a las personas de ingresos más elevados a pagar una proporción más grande de impuestos.

Su universalidad está directamente relacionada con el concepto de desmercantilización, pues propone colectivizar el riesgo otorgando coberturas generales en los derechos sociales. Los papeles del mercado de la familia se ven minimizados, ya que

los derechos y deberes recaen en el conjunto de la sociedad y no en el individuo; así, el Estado se consolida como la principal institución que gestiona el riesgo. Es así como la desmercantilización se ve expresada en la asignación universal de servicios para el cuidado de la salud, educación, vivienda y seguridad en el ingreso en la comunidad, en lugar de ser beneficios y servicios del Estado. Dichas prestaciones no son compradas ni vendidas, su distribución no se rige por la distribución del ingreso y la riqueza en la comunidad.

El proceso de desfamiliarización se expresa en que el Estado asume la responsabilidad de prestar cuidados a la gente mayor, los incapacitados y menores, siendo éste el sistema que más estimula la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, inherente al principio de pleno empleo para todos los ciudadanos (Flaquer, 2000).

#### *Régimen corporativista o conservador*

Este modelo, desarrollado en Alemania, Austria, Francia, Bélgica e Italia, está basado en el régimen de seguridad social de raíz “bismarckiana”, y es conocido como el sistema más conservador de todos; primero, porque es el resultado de la transformación del antiguo sistema de seguridad social alemán, que en su momento cumplió una función legitimadora de un régimen político escasamente democrático que intentaba mantener las diferencias de estatus entre los distintos trabajadores; por otra parte, se ve influido por la Iglesia, en especial la católica, que presiona por mantener un reparto tradicional de los papeles en los hogares en función del género.

La visión corporativista de la familia es la de una patriarcal, con jefe de hogar masculino, sostén de la familia, que conecta al hogar con la sociedad a través de su pertenencia a la fuerza de trabajo; y la mujer ama de casa, relacionada con la sociedad

principalmente a través del trabajo de su marido (Esping-Andersen, en Navarro Ruvalcaba, 2006). De acuerdo con Esping-Andersen, esta lógica genera un bajo nivel de desfamiliarización; estimula la maternidad, y desincentiva la participación de la mujer en el mercado de trabajo, sobre todo cuando los niños son pequeños, lo que genera la dependencia de sus maridos que, como cotizantes en el sistema de seguridad social, son los “auténticos” titulares de los derechos sociales.

El modelo corporativista basa su actuación en dos aspectos relacionados entre sí: que las personas se integren apropiadamente en grupos, y que esos grupos, a su vez, estén a cargo de su propio bienestar o cuidado. Así como los corporativistas confían en la ayuda mutua entre los grupos para promover el crecimiento en la gran economía, también lo hacen en la “ayuda mutua” dentro de los grupos para cuidar de aquellos que caen en situaciones extremas o adversas. Ello dibuja una particular forma de asignar la responsabilidad de ayuda de los individuos carentes y, bajo esta lógica subsidiaria, la primera responsable es la familia. Si ella falla, la responsabilidad ha recaído, históricamente, en la parroquia de la iglesia local o en las asociaciones voluntarias, y luego en las de profesionales o ocupacionales, y sólo después en la municipalidad (o el Estado como tal). La idea central que subyace a este modelo es que el Estado sólo interviene cuando la familia agota sus posibilidades de prestar servicios a sus miembros, que principalmente son desempeñados por la mujer (Flaquer, 2000).

En síntesis, este régimen se caracteriza por el papel central de la familia, el carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del Estado en la provisión social; presenta un alto grado de desmercantilización para el hombre proveedor, y es explícitamente “familista” (Esping-Andersen, 2000).

### *Régimen liberal o residual*

El régimen de bienestar liberal agrupa a los países anglosajones —como Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Canadá—, y se caracteriza por contar con un Estado residual en la asistencia social, en donde predomina la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones se deja en manos del mercado. Este modelo se erigió durante la época de la “gran transformación”, asociada con la Revolución industrial, y floreció en Inglaterra con la Nueva Ley de Pobres de 1812 (Blaug en Navarro Ruvalcaba, 2006). Este modelo fue impulsado por el Banco Mundial y otros organismos internacionales.

La política social liberal se caracteriza porque sus beneficios son cerrados y focalizados; sólo se entregan ayudas sociales a los individuos cuya necesidad de servicio sea demostrable (el cuidado médico sólo al enfermo, vivienda nada más a los desamparados, y así sucesivamente). Estos beneficios están enfocados en aquellos individuos que no cuentan con recursos suficientes (ingresos y recursos y, en algunos casos, de los familiares y amigos) para satisfacer esas necesidades por sí mismos; se utilizan “pruebas” para evaluar a los demandantes de la ayuda.

En este régimen tienen un fuerte peso las organizaciones no lucrativas (entre ellas las religiosas), y hay una tendencia a que la carga de los cuidados recaiga en la familia o en el mercado privado (Rivera, 2009). Además, se deja en una desprotección casi total a las clases medias, puesto que, por una parte, los requisitos de acceso sobre renta disponible les impide acceder a los servicios de provisión pública y, por otra, sus ingresos son insuficientes para costearlos en el ámbito privado, especialmente los de mayor costo como las plazas residenciales.

En síntesis, este régimen se caracteriza por el papel central del mercado y la función marginal del Estado. Presenta grados mínimos de “desmercantilización” y un familismo implícito.

### *Régimen rudimentario*

En este trabajo, de acuerdo con Elmar Rieger y Stephan Leibfried (2003), se planteará un cuarto tipo de régimen que englobe tanto al conjunto de naciones mediterráneas de Europa (España, Portugal, Grecia, y hasta cierto punto Italia y Francia) como a los países latinos (aunque debido a la falta de tiempo, no profundizaremos en la idiosincrasia de esta región). De forma complementaria a los tres regímenes descritos por Esping-Andersen (1993), Reiger y Leibfried (2003) llaman a este cuarto tipo “rudimentario” en la medida que en estos países se da una contradicción entre el derecho al trabajo y bienestar proclamado en los textos constitucionales y su puesta en práctica tan sólo de manera parcial. Afirman que lo que parece faltar en los países del “arco mediterráneo” es la implementación jurídica, institucional y social de las promesas constitucionales, y ponen el acento en su relativo “subdesarrollo”, puesto que su rasgo más distintivo es no alcanzar los criterios imperantes en la Europa central o septentrional.

Rasgos comunes de los Estados de bienestar mediterráneos son los siguientes: 1) un sistema de mantenimiento de rentas muy fragmentado y “corporativo”, con una marcada polarización interna (extremos de generosidad como sucede con las pensiones —sobre todo en Italia— acompañados de enormes vacíos en otras áreas de protección social); 2) alejamiento de las tradiciones corporativas en el campo de la sanidad y establecimiento (al menos parcial) de servicios nacionales de salud basados en principios universalistas; 3) un bajo grado de penetración del Estado en la esfera del bienestar, y una mezcla entre actores e instituciones públicos y privados que garantice unos mínimos de bienestar social a los ciudadanos; y 4) la persistencia del clientelismo y la formación —en algunos casos— de “máquinas de patronazgo” muy elaboradas para el reparto selectivo de los subsidios monetarios (Saraceno, 1995).

La mezcla de sistemas universalistas de atención sanitaria con planes de pensiones basados en la ocupación es común en todos los países del sur de Europa (Ferrera, 1995). Para algunos analistas, el tipo latino rudimentario puede considerarse como un modelo en la medida que presenta una combinación original de “ocupacionalismo” (sistemas de mantenimiento de rentas) y “universalismo” (sistema sanitario público) que no se encuentra en otras partes de Europa (Ferrera, 1995).

Una de las principales especificidades es este tipo de régimen de bienestar es la escasa aplicación de políticas de ayuda a la familia. En la Europa meridional, se da por sentado que los hogares son los principales responsables del bienestar de sus miembros y, por tanto, la política familiar queda en segundo término. Ésta es la razón por la cual los ciudadanos de esos países conceden a la familia una gran prioridad en su escala de valores. Sus niveles de bienestar dependen más de sus disposiciones y relaciones familiares que de las medidas desplegadas por las instituciones del Estado de bienestar; es lo que causa al mismo tiempo la fuerza y cohesión de la familia, y la reproducción de un sistema basado en una cantidad muy reducida de medidas públicas amigables para ésta. El déficit de los sistemas de bienestar meridionales no es tanto resultado de un bajo nivel de “desmercantilización” como de “desfamiliarización”. Lo anterior en consonancia con la lógica del sistema, porque colocar el peso de la responsabilidad del bienestar sobre los hogares sólo es posible si un sector de la población, a saber las mujeres casadas, no tiene directamente acceso a las transferencias monetarias. Ello da lugar a una situación de dependencia mutua de hombres y mujeres, en la cual los primeros se encargan de aportar los ingresos y las segundas los servicios de cuidados. Esta relación simbiótica explica por qué los lazos familiares son tan fuertes en los países del sur de Europa (Flaquer, 2000).

A diferencia de la atención sanitaria, de las pensiones de jubilación y de la educación, definidas como prioridad nacional

y en las que hubo una fuerte voluntad política para conseguir una cobertura casi universal (Flaquer, 2000), la política de apoyo familiar (atención a los cuidadores informales, concertación, etc.) acaba de arrancar en los países mediterráneos.

España se caracteriza por el escaso desarrollo de su Estado de bienestar, uno de los países más retrasados de la Unión Europea (UE). Vicens Navarro (2006: 40) analiza que, si se considera el gasto público en protección social como porcentaje del producto interno bruto (PIB), en 2002 fue sólo de 19.7% comparado con 26.9% del promedio de la UE-15,<sup>62</sup> lo que hizo de España el país con menor gasto en este rubro. El déficit social<sup>63</sup> está en constante crecimiento y genera lo que Navarro llama la *desconvergencia social* respecto a los países de la UE, lo que ha afectado la calidad de los servicios públicos y el tamaño de las prestaciones a la ciudadanía, en especial de las clases populares. Frente a esta visión crítica, debe señalarle que en los últimos años España ha desarrollado dos grandes iniciativas: la Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia —también llamada, de manera popular, ley de la dependencia— (Salido y Moreno, 2007).

## **El sistema de protección social en España**

### *Su evolución*

Los antecedentes inmediatos del sistema de protección social español están en el modelo asistencial del franquismo (1939-

---

62 En 2002, la UE todavía estaba conformado por 15 países —Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Finlandia, Francia, Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia—; hoy la conforman 27 países, con la incorporación reciente en 2007 de Rumanía y Bulgaria.

63 Definido como la distancia en dinero gastado en protección social entre España y el promedio de la UE (Navarro 2006: 42).

1975), el cual se caracterizó por (Moreno y Sarasa, 1992):

- Un insuficiente gasto social. Al sistema de asistencia social franquista cabe denominarlo como “subdesarrollado”, en comparación con aquellos otros países de la Europa occidental de aquella época.
- Directa financiación del sistema asistencial por patronos y asalariados.
- Inadecuada nivelación vertical. A cierta nivelación asistencial entre los diversos regímenes de la Seguridad Social<sup>64</sup> no correspondía una cotización equivalente por parte de los grupos sociales y productivos. Consecuencia de ello fue que los asalariados cualificados y de “cuello blanco”, así como las grandes empresas —muchas de ellas multinacionales—, fueron estructural e indirectamente subsidiados por los trabajadores de los estratos ocupacionales más bajos, así como por los patronos de las pequeñas y medianas empresas.
- Inexistencia de una renta mínima universal para los ciudadanos desprotegidos. Los trabajadores sin acceso a las prestaciones de la Seguridad Social recurrían a la beneficencia pública prestada por las autoridades municipales y provinciales, y a la caridad de las organizaciones eclesiásticas.
- Escaso nivel de “desmercantilización” social. Este bajo nivel estaba fundamentalmente producido por la divergencia entre el salario real percibido por el trabajador y el “salario base” con el que se calculaban las cotizaciones de la Seguridad Social.
- Desarrollo insuficiente de los servicios sociales. Su número exiguo durante los años setenta no poseía una cobertura

---

<sup>64</sup> Existía un régimen especial de la Seguridad Social para algunos colectivos laborales (muchos de ellos favorecidos por el franquismo, como propietarios agrícolas, militares, funcionarios o profesionales liberales como los médicos); el resto de los trabajadores pertenecía al régimen general de la Seguridad Social.

universal, y estaba financiado enteramente por las cotizaciones de patronos y asalariados.

- Cobertura reducida de los desempleados. En 1973, tan sólo uno de cada cinco parados inscritos en las oficinas de desempleo percibía algún tipo de prestación monetaria.

En síntesis, el franquismo legó un sistema de bienestar raquítico e inspirado en principios corporativistas conservadores. La llegada de la democracia heredó este sistema, y tanto los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) (1977-1982), como los cuatro sucesivos socialistas (1982-1996), trataron de dar una mayor homogeneidad fiscal a España; de hecho, en el periodo que gobernó el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se extendieron las pensiones (se instauraron las pensiones no contributivas destinadas a aquellas personas que no habían cotizado suficiente o simplemente no lo habían hecho para la Seguridad Social), y se reformó el Sistema Público de Salud, además de universalizarlo. Sin embargo, una de las cuestiones que plantean Luis Moreno y Sebastián Sarasa (1992) es que España accedió al Estado del bienestar cuando el resto de Europa estaba empezando a desmantelarlo.

Los gobiernos conservadores (1996-2004) no reformaron sustancialmente el Estado del bienestar, aunque se detectó una menor inversión en servicios básicos como la educación, salud o los servicios sociales (Navarro, 2006). La llegada de nuevo al poder del PSOE propició un mayor acento (sería más dudoso decir una mayor inversión) en temas sociales, que han sido cubiertos a través de una serie de medidas legislativas que a continuación se comentan. Con este marco, se hará un análisis del sistema de protección social español, con base en su focalización en la cobertura a la dependencia.

## *Evolución del sistema español de atención de personas en situación de dependencia*

Para entender la actual situación de la dependencia en España, así como la ley que la regula, es necesario hacer una breve referencia a su evolución en los últimos 50 años.

La Ley de Bases de la Seguridad Social, de 1963 (texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994) es el primer cimiento para la regulación del modelo de Seguridad Social, que a través del tiempo, y en conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución de 1978, fue ampliándose hacia un modelo universalista. En dicha ley, se define los servicios sociales como “prestaciones complementarias de la Seguridad Social”. Su gestión fue encomendada al Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso), organismo de competencia estatal, hasta que se culminó el proceso de transferencias a las 17 Comunidades Autónomas (CCAA),<sup>65</sup> las cuales asumieron casi todas las competencias en materia de asistencia social y servicios sociales a lo largo de las décadas de los ochenta y primeros noventa. Todavía hoy, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso) gestiona algunos centros de atención a personas con discapacidad, y ha iniciado el diseño y la gestión de centros de referencia (son dispositivos de servicios sociales creados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través del Inserso, con el fin de promover en toda España la innovación y mejora de la calidad de los recursos dirigidos a un sector determinado de personas en situación de dependencia) y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia (para la atención de personas afectadas

---

<sup>65</sup> Una comunidad autónoma es una entidad territorial que, dentro del ordenamiento constitucional de España, está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes. La división política y administrativa de España la integran 17 CCAA, además de Ceuta y Melilla.

de daño cerebral, trastornos mentales crónicos, pacientes de Alzheimer, etc.).

La Constitución española de 1978 establece, como es bien sabido y se acaba de mencionar, un modelo de Seguridad Social de carácter universalista (art. 41), ya consolidado en el desarrollo legislativo. Por otra parte, existen diversos artículos referidos a la atención de las personas con discapacidad y las personas mayores.

Las corporaciones locales (municipios, cabildos insulares<sup>66</sup> y diputaciones provinciales y forales)<sup>67</sup> tienen también competencias en el área de servicios sociales.

Otras medidas legislativas que perfeccionaron los sistemas de protección social a las personas con dependencias en España fueron la Ley General de Sanidad (1986), que universaliza prácticamente la atención sanitaria (médica y farmacéutica) a toda la población, y la Ley de Prestaciones No Contributivas (1990), que extiende los beneficios de la Seguridad Social a todas las personas sin recursos que, ya sea por edad, enfermedad o accidente, no puedan trabajar, aunque tampoco hayan cotizado suficientemente para tener derecho a las pensiones.

Estas medidas legislativas dan como resultado una cobertura sanitaria “de facto” a toda la población española, con deficiencias que provocan conflictos y situaciones poco idóneas, pero que tiene un funcionamiento razonable, y una cobertura social muy desestructurada y descentralizada que no alcanza a amplias capas de la población. El sistema sanitario español abarca a

---

66 El Cabildo Insular es una entidad administrativa exclusiva de las Islas Canarias. Son las instituciones públicas de referencia en cada una de las islas, constituyéndose en los auténticos gobiernos insulares.

67 Las diputaciones provinciales son las instituciones a las que corresponde el gobierno y la administración autónoma de una provincia. Todas las provincias españolas cuentan con este órgano de gobierno, excepto las que se corresponden con una comunidad autónoma uniprovincial. En las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra se denominan diputación foral, en razón de sus regímenes forales o regímenes especiales de autonomía administrativa.

toda la ciudadanía de este país, a pesar de sus déficits, explicados y analizados con detalle por Vicens Navarro (2006: 53); entre las carencias de este sistema se destacan: el escaso tiempo de visita al médico de atención primaria; las enormes listas de espera para la intervención quirúrgica, para la visita al médico especialista y para obtener pruebas terapéuticas; falta de confort del sistema hospitalario; la frustración del personal sanitario, y el escaso gasto sanitario público por habitante (uno de los más bajos de la UE).

A pesar de estas carencias, el carácter universal y democrático de la sanidad española es un hecho constatable; mucho más grave y deficitario es el sistema social o sociosanitario, en el que, a pesar de la amplia cobertura de pensiones (en los últimos diez años ha aumentado sustancialmente el amparo a prácticamente todos los ciudadanos españoles, aunque sus niveles de desarrollo e intensidad están por debajo de los principales países europeos), está caracterizado por los desequilibrios territoriales, propios del sistema político-administrativo español (y que no sólo influye en este ámbito), su naturaleza asistencial (para gente de muy bajos ingresos), la insuficiencia de recursos y su orientación a las prestaciones económicas más que a los servicios (el déficit de los servicios, comunitarios sobre todo, es una realidad ampliamente reconocida). Se podrían sintetizar estas graves carencias del sistema social español en dos servicios necesarios para el mantenimiento de cuidados a las personas dependientes: la existencia de escuelas de infancia públicas, claramente insuficientes en cuanto la cobertura y a la intensidad de la atención, y los servicios de ayuda domiciliaria, que también muestran un enorme retraso respecto a otros países de Europa como Suecia o Dinamarca, y que tiene que ver con el régimen de bienestar rudimentario y su concepción estructural de la mujer (Navarro, 2006: 87).

El tema concreto de la dependencia requeriría una asistencia socio-sanitaria, y al existir muy pocos recursos en relación

con este tipo de ámbito el déficit “social” generado (Navarro, 2006) provoca una carencia real y tangible en España a la hora de abordar este problema, como veremos a continuación en el siguiente epígrafe.

## **El modelo de atención a la dependencia y los sistemas de protección social en España**

### *El Sistema Nacional de Salud y su función en la atención a la dependencia*

En España, más de las tres cuartas partes de la población tienen cobertura sanitaria a través del Sistema Nacional de la Salud (González, Urbanos y Ortega, 2004: 85). Por ello, más del 75% de la población utiliza la sanidad pública cuando precisan de cuidados médicos.

Aunque se ha desarrollado en muchas CCAA, no existe un sistema de información unificado, en el ámbito nacional, sobre recursos para la atención de personas dependientes, lo que impide valorar adecuadamente el mapa de recursos estatal.

El Sistema Nacional de Salud, en su atención a la dependencia, se basa en la siguiente infraestructura, que como se verá, no es específica y se integra en la asistencia sanitaria a la población general:

- Atención primaria. Estos servicios incluyen centros de salud y consultorios cuyo objetivo es la población general. En los servicios de atención primaria se establecen programas concretos y específicos de la atención a la dependencia, entre los que se destacan los dedicados a la promoción de la autonomía física, psíquica y social de las personas mayores de 65 años, y programas de atención domiciliaria (focalizados en

- personas que padecen enfermedades crónicas invalidantes).
- Atención hospitalaria. Los pacientes dependientes son atendidos por diversos especialistas y servicios: desde la medicina interna hasta los servicios de cirugía, traumatología y, desde luego, los de rehabilitación, entre otros. Por ejemplo, entre la población anciana, se considera que entre 15% y 20% son frágiles y precisan de una atención específica para los múltiples problemas que presentan (Gómez Pavón *et al.*, 2006: 78). Acorde con estas cifras, y según un estudio de la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología de junio de 2003, 32% de los hospitales españoles tienen cobertura geriátrica especializada (Ruipérez *et al.*, 2003: 281), los cuales, supuestamente, atenderían a una gran parte de la población dependiente española.

El abordaje de la *dependencia* por parte del sistema sanitario se hace comúnmente con un enfoque “médico” y con los recursos generales del sistema de salud, obviando que no es sólo un concepto médico ni siquiera un problema de salud, sino sobre todo un problema social. La preeminencia del modelo médico hipocrático al afrontar el problema desvía la atención de su compleja naturaleza y, por tanto, de sus soluciones (Puga, 2005); éstas habría que buscarlas en las circunstancias sociales, económicas y físicas del entorno en que habita la persona dependiente.

Entre los errores del sistema sanitario a la hora de tratar la dependencia figura la excesiva medicalización, que además puede resultar onerosa para el sistema sanitario, amén de no resolver los verdaderos problemas de quien pierde autonomía y no puede valerse por sí mismo. Cuando el modelo médico de atención enfatiza el tratamiento clínico y el manejo de las dificultades como enfermedades, estima que las soluciones están más dentro del individuo que de la sociedad, lo que provoca cierto desentendimiento de la responsabilidad social sobre la dependencia. Otro efecto perverso del sistema médico de aten-

ción al respecto está en que en multitud de ocasiones las personas dependientes y sus familias llevan sus preocupaciones a la única red que conocen, que es la sanitaria, en concreto la atención primaria, que se convierte en el primer recurso —no familiar— con el que las personas dependientes hacen frente a sus dificultades diarias; lo que es una paradoja, porque se buscan soluciones sociales ante una entidad que está preparada para la atención clínica (Puga, 2005). Por tanto, a pesar de la red universal de medicina primaria en España, y el aumento en los últimos años de atención geriátrica específica en el sistema hospitalario, no hay una integración con el sistema social, ni un abordaje adecuado a la dependencia.

### *Los servicios sociales y su papel en la atención a la dependencia*

En la actualidad, los sistemas de servicios sociales disponen de recursos técnicos que tratan de dar una respuesta social al colectivo de personas con discapacidad menores y mayores de 65 años en situación de dependencia; además, en el ámbito de los servicios sociales y de la seguridad social, existen también recursos económicos destinados a cubrir determinadas necesidades y contingencias.

Los principales servicios y centros que atienden a este tipo de población son los siguientes:

- Centros de servicios sociales, que son equipamientos de carácter comunitario que dan soporte a la problemática social individual y familiar general.
- Servicios de atención domiciliaria, que incluye principalmente ayuda a domicilio y teleasistencia —es un servicio para la atención telefónica ininterrumpida, con un equipamiento de comunicaciones e informática específicos, que permite a las

personas con discapacidad, que viven solas o con graves problemas de movilidad, mantener una comunicación inmediata con un centro de atención que presta la respuesta adecuada—.

- Servicios o centros de atención diurna, constituidos por centros generales o específicos que ofrecen una atención integral durante el día a aquellas personas que por sus discapacidades, y con la finalidad de permanecer en su entorno habitual, precisan mejorar o mantener su nivel de autonomía, por lo que proporcionan al mismo tiempo un apoyo al cuidador principal, siendo una estructura funcional compensatoria del hogar y alternativa al ingreso de la persona con discapacidad en un centro residencial.
- Centros residenciales, en los cuales viven de forma definitiva o temporal personas con distinto nivel de dependencia, y en los que se presta una atención integral para mantener o mejorar la autonomía personal, atender sus necesidades básicas de salud y facilitar su integración y participación social en el medio.
- Centro de especialidades y referencia, que cumplen la doble misión de atención directa a personas con un tipo específico de problemática (normalmente enfermedades minoritarias), y ser una entidad para la promoción y el apoyo técnico a otros recursos del sector.

Como se indicó, en los sistemas de servicios sociales y de Seguridad Social españoles también se dispone de un conjunto de prestaciones económicas que tratan de amparar a las personas con discapacidad menores de 65 años gravemente afectadas y sus familias, así como de subvenciones destinadas al mantenimiento de organismos no gubernamentales (ONG) y entidades que participan en la atención de este colectivo, sin olvidar los beneficios fiscales (Rivera y Gallardo, 2005).

El sistema protector español de las situaciones de dependencia, igual que sucede con el sistema de servicios sociales general, se caracteriza por su débil extensión, baja intensidad y descoordinación. En la realidad existen varios subsistemas dirigidos a solventar problemas distintos, desde diferentes administraciones públicas y con orígenes históricos y efectos distintos. Como consecuencia de los cambios sociodemográficos ya mencionados, se está produciendo una demanda creciente de servicios y prestaciones sociales de apoyo a la población dependiente y a los cuidadores. La solidaridad familiar tradicional (en la que se basan en lo fundamental los cuidados en España, como se observó al describir el régimen del bienestar rudimentario) precisa servicios formales comunitarios y residenciales —muy escasos en el caso español—, lo que provoca que los costos de la dependencia sigan recayendo en gran medida sobre la familia, y las mujeres en concreto, que asume, en sus tareas de cuidado, tanto costos directos en dinero y tiempo como de oportunidad (Durán, 2006).

El déficit en la protección de la dependencia reside sobre todo en la escasa oferta de servicios sociales y el limitado y descoordinado impacto de las prestaciones monetarias por dependencia (Rodríguez Cabrero, 2004). Esta afirmación se hace con base en que la cobertura de servicios sociales comunitarios y residenciales es muy baja en términos comparativos con otros países de la UE (2% de la población mayor de 65 años y 2.7% del colectivo de esta edad que son dependientes en ayuda a domicilio; 0.2% en centros de día y 2% en residencias de asistidos) (Rodríguez Cabrero, 2004: 38). Otro dato a tener en cuenta, para reafirmar esta aseveración, es que mientras el derecho a la protección sanitaria es efectivo, aunque limitado en prestaciones, no sucede lo mismo con el derecho a los servicios sociales que es un derecho “debilitado”, de naturaleza asistencial (y tiene que ver con la evolución de las prestaciones sociales en España, ya expuesta en este artículo). Por último, los servicios

sociales han sido desarrollados por cada CCAA, que son las que tienen competencia en la materia (no en exclusiva, como erróneamente suele afirmarse, ya que la Seguridad Social también tiene competencia en servicios sociales y asistencia social), lo que genera una creciente desigualdad entre regiones en cuanto a cobertura e intensidad protectora a pesar del esfuerzo nivelador de algunos planes (como el Plan Concertado de Servicios Sociales Municipales) (Rodríguez, 2006).

Precisamente, con la intención de paliar dicho déficit en los servicios sociales, de universalizar, en la medida de lo posible, las prestaciones sociales a la dependencia y de proveer de una mayor equidad geográfica a la cobertura social a la dependencia, se fraguó a mediados de esta década la ley de la dependencia en España, la cual analizamos a continuación.

### **La ley de la dependencia en España**

La Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia (la ley de la dependencia) se editó y promulgó el 15 de diciembre de 2006. La regulación contenida en dicha ley se conforma como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de Seguridad Social; es decir, se trata de ampliar y complementar la acción protectora de los servicios sociales de este sistema. La ley posibilita la creación del Sistema de Atención de la Dependencia, como un instrumento que permite articular y coordinar los recursos ya existentes, además de la puesta en marcha de algunos otros, para responder a la necesidad de atención a las situaciones de dependencia y la promoción de la autonomía personal, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

La ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del

Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, la ley considera un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las CCAA mediante convenios para el desarrollo y la aplicación de las demás prestaciones y servicios que considera la ley. Finalmente, las CCAA podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos. Por tanto, la coordinación y cooperación con las CCAA es un elemento fundamental para la correcta ejecución de la ley.

La financiación de esta ley está determinada por el número de personas en situación de dependencia y los servicios y prestaciones previstos en ella, considerando que la Administración General del Estado garantiza la financiación a las CCAA para el desarrollo del nivel mínimo de protección para las personas en situación de dependencia recogidas en esta ley. Los beneficiarios contribuyen a la financiación de los servicios en forma progresiva en función de su capacidad económica, de acuerdo con el tipo de servicios que se presta y su costo.

A continuación, se enumerarán y analizarán de forma sucinta los elementos más importantes que incorpora la ley. En un principio, se considera titulares de los derechos establecidos en la norma legislativa analizada a los españoles que cumplan con los siguientes criterios:

- Encontrarse en situación de dependencia (Katz *et al.*, 1963; Pfeffer *et al.*, 1982), y que se precise al menos de apoyo intermitente en las actividades básicas de la vida diaria (se establecen tres grados de dependencia: I. Moderada, II. Severa, y III. Gran dependencia).
- Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, los cuales deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

Se crea el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación del sistema. El consejo está constituido por el titular del Ministerio de Educación y Política Social y por un representante de cada una de las CCAA. Dicho consejo ha sido muy poco operativo y, a pesar de que se ha reunido de forma permanente en los años que la ley lleva funcionando, no ha sido capaz de articular políticas comunes y homogéneas desde el punto de vista regional. En fecha reciente, el consejo ha confeccionado una reforma que tiene forma de decreto-ley, la cual privilegia la atención a los niveles más graves de dependencia, en aras de que la ley se pueda seguir aplicando a pesar de la crisis económica (BOE, 2012). De cualquier manera, la reforma parece más una imposición, debido al actual déficit público en España, que una medida de consenso entre las diferentes CCAA.

Las entidades locales —en especial los municipios— también participan en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas CCAA, y siempre dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

La ley prevé una serie de servicios prioritarios que se suministran a través de la red de servicios sociales por las respectivas CCAA mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.<sup>68</sup> Estos servicios de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal son los siguientes: teleasistencia, ayuda a domicilio (en su vertiente de atención a las necesidades del hogar y de cuidados personales), centro de día y de noche,<sup>69</sup> y de atención resi-

---

68 La acreditación es la herramienta establecida a escala internacional para *generar confianza* sobre la actuación de un tipo de organizaciones, en este caso, centros de servicios sociales.

69 El centro de atención de noche es un recurso de atención a personas que por diversas causas necesitan atención en horario nocturno: incapacidad para valerse por sí mismos, imposibilidad de recibir cuidados nocturnos por parte de sus cuidadores de apoyo, necesidad de supervisión nocturna, control y regulación del ritmo del sueño y del comportamien-

dencial. Como se puede comprobar en las primeras páginas de este capítulo, estos servicios ya existían antes de la ley de la dependencia, pero a partir de su puesta en práctica se establecen prioridades en la utilización de uno u otro recurso, así como una coordinación, y se asegura el certificado de calidad a través de su acreditación.

El beneficiario puede, como una excepción, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales (familiares por lo común), siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención.<sup>70</sup> El cuidador, amparado por la ley de dependencia, debe ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente; éste está amparado por programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso.

Desde que arrancó la ley en abril de 2007, se han recibido cerca de un millón de solicitudes de ayuda a la dependencia, de los cuales 421 780 casos la reciben ya, aunque en lista de espera hay cerca de 250 000 dependientes. Del total de ayudas prestadas, más de la mitad se trata de una prestación económica para cuidar en casa a la persona dependiente. Los equipos de valoración —trabajadores sociales y sanitarios— han visitado como media (según la CCAA) a 50% de estas personas para determinar su grado de discapacidad y redactar un informe con la ayuda que le corresponde. Sin embargo, las disparidades entre diferentes CCAA son muy importantes. Por ejemplo, Canarias, Madrid, Valencia, Baleares y Murcia son las comunidades donde

---

to nocturno.

70 El Programa Individual de Atención (en el artículo 29 de la ley de la dependencia) se realizará en el proceso de reconocimiento de la situación de dependencia y determinará qué servicios o prestaciones son más adecuados a cada persona dependiente. Se tendrá en cuenta el grado y nivel de dependencia que la resolución establezca en relación con esa persona, la opinión del propio usuario o, en su caso de su familia o entidades tutelares, sobre las posibles alternativas de intervención.

hay menos ciudadanos atendidos en estos momentos, en relación con su población general, ya que están por debajo de la media española, que es de 1.08% (Morán, 2010: 32).

El análisis de la aplicación de la ley de la dependencia, en el periodo que transcurre de 2007 a 2011, arroja resultados contradictorios, cuyo estudio puede servir como mejora. De esta forma, al 1 de junio de 2009 se observa cómo de las ayudas totales suministradas por la ley de la dependencia, en más de la mitad se trata de una prestación económica para cuidar en casa a la persona dependiente, lo que supone un contrasentido y una “violación” del propósito de la ley, ya que al cuidador informal se le debe procurar un salario, en función de la ley, con criterio de excepcionalidad (Morán, 2010). Esta situación ha provocado que la administración pública se movilice para tratar de evitar situaciones de abuso y tome medidas como, por ejemplo, inspecciones regulares.

En el año 2011, la aplicación de la ley de la dependencia estaba siendo cuestionada fundamentalmente por el tiempo de espera de los solicitantes, el cual estaba previsto en alrededor de seis meses (así incluso está establecido en el Régimen Jurídico de la Administración Pública), lo cual estaba resultando mucho mayor, entre 12 y 18 meses. El gran problema era la excesiva lentitud de los procedimientos administrativos que provocaban, o al menos contribuían, un retraso tangible en la resolución de los trámites y la falta de homogeneidad en cuanto a la duración de la aplicación de la ley de la dependencia en las diferentes CCAA. De esta forma, en lugares como Castilla y León ya tienen en marcha un expediente unificado, es decir, que en un solo paso el ciudadano conoce su grado de dependencia y la ayuda que le corresponde, lo que revierte en un menor tiempo en resolver el expediente. Pero, puede afirmarse que la casi totalidad de las comunidades emplean más que los preceptivos seis meses en conceder las ayudas a los dependientes, en especial destacan comunidades como Madrid o Canarias, donde el

usuario puede esperar su ayuda casi dos años, según el último estudio de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2009).

Estos resultados pueden invitar a pensar que la aplicación de la ley de la dependencia pudiera estar determinada por la voluntad política, los trabajadores contratados, el dinero que se disponga, o por cómo se diseñen los trámites. Algunas CCAA como Madrid o Valencia, que muestran algunos de los peores resultados en su gestión de la ley de dependencia, utilizaron estrategias burocráticas como lo que se denomina “silencio negativo”; es decir, si el ciudadano no recibía respuesta, se quedaba en un limbo administrativo que apenas le dejaba la opción de volver a solicitar su ayuda como si nada hubiera pasado antes. Además, también se han planteado casos de considerar que el procedimiento no consiste en la unificación del expediente único, sino en tres pasos: uno para que el ciudadano sea valorado, otro para determinar su grado y nivel de dependencia, y un tercero para prescribir la ayuda; en este caso, se podría contar con seis meses para cada uno de los procedimientos. Los trámites también se podrían paralizar si la administración solicita algún documento al dependiente —entonces los seis meses contarían de nuevo, algo que ha pasado en numerosas ocasiones, incluso al pedir papeles que ya se habían entregado o que ya posee la administración— (Morán, 2010).

A la vista de este breve análisis de los apartados más llamativos que han fracasado o lo están haciendo en la aplicación de la ley de la dependencia, se puede decir que dicho decreto ha tenido más repercusiones simbólicas, en cuanto al reconocimiento social del cuidador informal (más bien cuidadora), que realmente resultados operativos en cuanto al aumento de recursos sociales para la atención a la persona dependiente. El que la máxima ayuda esté destinada a una pequeña remuneración al individuo que atiende al discapacitado, no es muy útil para mejorar la calidad de vida de dicho sujeto, pero sí para paliar al-

gunas necesidades del cuidador y sobre todo para reconocer su figura. La ley de la dependencia no ha creado nuevos recursos ni generado un aprovechamiento real de los ya existentes, tampoco ha fomentado la universalización de los servicios sociales (como en principio parecía su pretensión) ni ha conseguido aún la meta de someter a los recursos sociales a un sistema de calidad (de acreditación); podría decirse incluso que, en lugar de homogeneizar la atención en las diferentes CCAA del país, con dicha ley se ha producido un mayor desequilibrio geográfico, propiciado por motivos políticos, por un lado, y por falta de cualificación técnica, por otra.

A pesar de dichas carencias, la ley puede servir de cimiento para la transformación de los servicios sociales en un sistema democrático, justo, homogéneo y coordinado, aunque, para ello, es posible que se tengan que llegar entre las diferentes entidades a una serie de acuerdos mínimos en torno a temas como el tipo de atención deseado, ya que en los años de aplicación de la ley, en lugar de un viraje a un sistema del bienestar social-demócrata (tal y como plantea Esping-Andersen), está sirviendo para asentar y consolidar el modelo “familista”, en el que se basan los regímenes de bienestar corporativos y residuales. Quizá se trate de pensar primero qué tipo de modelo se quiere en España, hacia dónde se pretende conducir en relación con la dependencia para, en consonancia, aplicar la ley de una manera u otra y poder establecer una coordinación adecuada.

## **Conclusiones**

Después de analizar el sistema de protección social y sanitario en España relacionado con la atención a la dependencia, merece la pena reflexionar y articular todo lo dicho hasta ahora. En primer lugar, se ha de destacar que el sistema sanitario público, a pesar de sus deficiencias y carencias (ya enumeradas), está

totalmente extendido en la población e interiorizado su concepto por parte de la ciudadanía (todo el mundo sabe cuál es y dónde está el centro de salud o de consultas de especialistas o el hospital que le corresponde, quién es su médico de atención primaria, su pediatra, etc.), y el acceso a las prestaciones sanitarias (gratuitas en lo que atañe a la atención) constituye un derecho universal garantizado para toda la población. Sin embargo, los servicios sociales, en general, adolecen de falta de estructuración y suficiente extensión, no tienen esa consideración de gratuidad y permanecen anclados en la mayoría de los lugares en una antigua concepción residual y asistencialista, la cual limita su campo de actuación a quienes tienen escasez de rentas y carecen de suficiente apoyo social (Rodríguez, 2006).

Las razones de estas diferencias estriban en lo fundamental en que el sistema sanitario, y aún más el educativo, han tenido un mayor recorrido de conformación y tradición histórica, y han llegado a la democracia española (1975) como sistemas relativamente consolidados y con un número mayor de recursos que los servicios sociales, mucho más recientes y más influidos por sus antecedentes de carácter benéfico y caritativo (Vilá, 2004). A pesar de estas diferencias reales entre el sistema sanitario y el sistema social, el primero está asumiendo labores que no le corresponden, o que asume con cierta dificultad, por ejemplo el aumento del envejecimiento, y con ello el incremento vertiginoso de las enfermedades crónicas, y en muchos casos la dependencia anexa (Bermejo, 2004: 148); ante la falta de infraestructura de servicios sociales, el sistema sanitario acoge y atiende casos cuyos síntomas y peculiaridades no precisan de instituciones curativas sino de una atención sanitario-social; el sistema sanitario español está preparado para curar, pero no tanto para dar una atención duradera y sostenida a enfermos dependientes durante un largo periodo de tiempo. Un buen ejemplo de este tipo de controversias sería el caso de un anciano de 85 años, con bronquitis crónica, que ante periodos de

crisis es hospitalizado durante tres días, se le da el alta, vuelve a su casa, y al mes le vuelve a suceder lo mismo; con lo que se concluye que este tipo de persona necesita otro tipo de atenciones que equilibren las necesidades médicas y clínicas con las limitaciones sociales.

Además del carácter residual y marginal de los servicios sociales en España, es necesario destacar que sus prestaciones y recursos tienen diferentes contenidos, sobre todo por su heterogéneo desarrollo, que ha hecho que se extiendan de manera insuficiente y desigual, de modo que, dependiendo de los territorios del Estado en que vivan las personas con necesidades especiales, pueden contar con diferente extensión de recursos, distintos requisitos de acceso y diverso contenido y atención profesional.

El panorama descrito hace alusión al sistema sanitario y social que atiende a la población general, entre las que se incluye la dependiente. Sin embargo, si se hace alusión a la ley de la dependencia (la cual se ha empezado a aplicar a partir de 2007), se observa que tampoco se ha cumplido el principio fundamental de igualdad, porque, mientras obtener algún servicio de apoyo en el entorno (como ayuda a domicilio) o una plaza residencial puede ser relativamente fácil en algunos lugares, en otros puede resultar bastante más difícil (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2005; Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2005). Por otra parte, los servicios sociales se han caracterizado por estar destinados a personas de escasos recursos económicos, siendo discrecionales en su concesión, y en función de los presupuestos disponibles; el beneficio de dichos recursos sociales se obtiene mediante una prueba de necesidad (escasez de rentas), contrario a lo que ocurre en los sistemas de acceso universal, como las pensiones o las prestaciones sanitarias, lo que produce que muchas personas pertenecientes a la llamada “clase media” no puedan acceder a ayudas públicas y, en muchos casos, tampoco

tengan suficiente dinero para contratar de forma privada apoyo para la atención a las personas dependientes. En países como España, en donde se considera que 70% de sus habitantes pertenecen a la “clase media” (Colectivo Ioé, 2008: 81), este tipo de criterios puede resultar grave y discriminatorio para una parte muy importante de la población. A pesar de este análisis crítico, no es posible infravalorar el esfuerzo de la ley de la dependencia para tratar no sólo de “universalizar” los servicios sociales, sino de otorgarles criterios de calidad, que pasa por objetivar criterios para medir y cuantificar la dependencia.

La existencia de un servicio de salud con vocación de cobertura universal, pero generalista y basado en un modelo de medicina curativa, más acorde a la realidad epidemiológica de la primera mitad del siglo XX, y la presencia de un sistema de servicios sociales que no provee de recursos a una gran mayoría de la población, y que además sufre el lado perverso de la descentralización autonómica española, da como resultado grandes lagunas en la provisión de apoyo y ayuda a las personas dependientes y sus familias. De acuerdo con la primera parte de este capítulo, fácilmente podrían encajar las piezas si se afirmara que el sistema de protección social español pertenece a un régimen rudimentario en la vertiente de política “estrictamente social” y con vocación socialdemócrata (aunque con atisbos también del régimen corporativista y residual) en lo “específicamente sanitario” (ésta es una de las características del régimen rudimentario, pero se ha querido subrayarla para contextualizar con mayor rigor la crítica al modelo).

### **Algunas recomendaciones para la consecución de un nuevo modelo: cambios organizativos y estructurales**

Los autores de este artículo apostamos por un modelo socialdemócrata que integre lo sanitario y lo social en la atención a la

persona dependiente, víctima, en gran parte, de enfermedades crónicas, cuyos tratamientos y abordajes necesariamente tienen que ser multidisciplinarios. La gran descoordinación, existente en España entre las dimensiones clínica y social da lugar a un despilfarro de recursos y a una inoperancia tangible. Es posible utilizar el modelo apuntado anteriormente, con un respeto a la idiosincrasia española (latina y mediterránea) en la cual la familia sigue teniendo mucho mayor peso específico en el cuidado y la atención de sus miembros que, por ejemplo, en el ámbito anglosajón, pero articulando y dotando de sentido la organización de instrumentos de distintas áreas. De igual manera, entendemos que el éxito de las políticas sociales dirigidas a la dependencia pasa por la creación de políticas que realmente apoyen a las familias y permitan que puedan elegir libremente el tipo de atención al dependiente, y no someterse a prácticas de cuidados determinadas por las circunstancias, lo que en la terminología de Esping-Andersen (1993) sería desarrollar el proceso “desfamiliarizador”.

Estrategias como la ley de la dependencia pueden ser el camino para dicha integración; sin embargo, es necesario que esta norma, para poder ser efectiva se base en recursos que posibiliten este cambio (no tiene sentido reconocer la utilidad de los centros de día e instar a su utilización, cuando estos son escasos y poco especializados) y en una visión del país y el Estado armónica, y que tenga como objetivo generalizar la cobertura a este colectivo. La única solución para que esta propuesta —defendida por otros colegas como Gregorio Rodríguez Cabrero o Vicens Navarro— llegue a buen término pasa por una adecuada redistribución de la riqueza, a través de un también justo y necesario equilibrio fiscal entre las diferentes entidades políticas y los distintos y desiguales colectivos de ciudadanos (debe pagar más quien más tiene, y deben contribuir, en mayor o menor medida, todos), fundamento del régimen del bienestar socialdemócrata que ha sido explicado en páginas anteriores (Es-

ping-Andersen, 1993).

Creemos que la atención a la dependencia, objeto de estudio y un eje fundamental en las políticas públicas de los países europeos, está llamado a ser también un objetivo fundamental en las políticas sociales de los llamados países en vías de desarrollo, ya que, debido a los cambios demográficos y epidemiológicos padecidos, el número de personas con enfermedades crónicas y dependientes va a aumentar vertiginosamente en estas naciones. Por ejemplo, en México, el modelo político federal existente pudiera servir para implementar una ley parecida a la de España, pero que tuviera en cuenta las desigualdades sociales existentes entre cada Estado e instara al gobierno federal a equilibrar tales desequilibrios. Sin embargo, para que un modelo parecido al español funcionara en México, debería reformarse, antes o al mismo tiempo que la aplicación de una ley de dependencia, el modelo de sanidad pública, ya que una norma como la que hemos mencionado es imposible que funcione si no existe una concepción universalista de la salud. En esta serie de propuestas sería deseable que la comunidad académica participara en el debate sobre cuáles van a ser los posibles modelos a implementar y las estrategias a seguir.

## **Bibliografía**

- Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2009). "Conclusiones de la reunión del observatorio de la dependencia para elaborar el IV Dictamen sobre el desarrollo e implantación de la ley" [disponible en: [www.directoressociales.com](http://www.directoressociales.com), página consultada el 3 de marzo de 2010].
- Bermejo, Félix (2004). *Aspectos familiares y sociales del paciente con demencia*. Madrid: Díaz de Santos.
- Boletín Oficial del Estado (2012). Número 185. Viernes, 3 de agosto de 2012. Sec. III. Páginas 55657-55672.
- Colectivo Ioé (2008). *Barómetro Social de España. Análisis del periodo 1994-2006*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Consejo de Europa (1998). Recomendación núm. R (98): 9, del Consejo de ministros a

- los estados miembros relativo a la dependencia. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Durán, María Ángeles (2006). "Dependientes y cuidadores: el desafío de los próximos años". En *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 60, pp. 57-73.
- Espina, Álvaro (2002). "Bienestar: sociología y reforma". En *Revista de Libros*, núm. 66, pp. 15-18.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Instituto Alfons el Magnanim.
- (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Ferrara, Maurizio (1995). "Los Estados del bienestar del sur en la Europa social". En Luis Moreno Fernández y Sebastián Sarasa Urdiola (eds.) *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Flaquer, Lluís (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- Gómez Pavón, J., I. Ruipérez-Cantera, A. Rodríguez-Valcarce, J. Rodríguez-Solis, J. L. González-Guerrero y N. Maturana-Navarrete (2006). "Nivel de adecuación de los recursos geriátricos españoles: período 2003-2005". En *Revista Española de Geriátria y Gerontología*, vol. 41, núm. 1, pp. 77-80.
- Gómez Redondo, Rosa y Carl Boe (2005). "Descomposition Analysis of the Spanish Life Expectancy at Birth". En *Demographic Research*, vol. 13, núm. 20, pp. 521-546.
- González, Beatriz, Rosa M. Urbanos y Pedro Ortega (2004) "Oferta pública y privada de servicios sanitarios por comunidades autónomas". En *Gaceta Sanitaria*, vol. 18, supl. 1, pp. 82-89.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso) (2005). *Cuidados a las personas mayores en los hogares españoles. El entorno familiar*. Madrid: Imserso.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2008). Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia 2008 [disponible en: [www.inec.es/jaxi/tabla.do?Path=/t15/p418/a2008/hogares/P02/modulo1/I0/&file=03001.px&tipo=pcaxis&L=0](http://www.inec.es/jaxi/tabla.do?Path=/t15/p418/a2008/hogares/P02/modulo1/I0/&file=03001.px&tipo=pcaxis&L=0), página consultada el 14 de febrero de 2010].
- Katz, Sydney, Amasa B. Ford, Roland W. Moskowitz, Beverly A. Jackson y Marjorie W. Jaffe (1963). "Studies of illness in the aged. The index of ADL: a standardized measure of biological and psychosocial function". En *JAMA*, vol. 185, pp. 114-119.
- Marrugat, María Luisa (2005). "La familia cuidadora y su incidencia en la calidad de vida de las personas dependientes". En *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, vol. 15, núm. 3, pp. 171-177.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) e Imserso (2005). *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco*. Madrid: MTAS/Imserso.
- Morán, Carmen (2008). "La dependencia, a 17 velocidades". En Periódico *El País*, Madrid, publicado el 21 de abril de 2008.
- (2010). "Tres años sin cumplir los plazos de la ley de la dependencia". En Periódico *El País*, Madrid, publicado el 3 de febrero de 2010.
- Moreno, Luis y Sebastián Sarasa (1992). "Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España" [DE disponible en: [www.iesam.csic.es/doctrab1/dr-9213.pdf](http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dr-9213.pdf), consultado el 15 de febrero de 2010].
- Moruno, Pedro y Dulce María Romero Ayuso (2005). *Actividades de la vida diaria*. Madrid: Elsevier-Masson.
- Navarro, Vicens (2006). *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Barcelona:

Anagrama.

- Navarro Ruvalcaba, Mario (2006) "Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina". En *Desacatos*, núm. 21 [disponible en: [www.ciesas.edu.mx/Desacatos/Ini.html](http://www.ciesas.edu.mx/Desacatos/Ini.html), página consultada el 25 de febrero de 2010].
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)*. Madrid: MTAS/Secretaría General de Asuntos Sociales/Imserso.
- Pfeffer, Rl, T. T. Kurosaki, C. H. Harrah, J. M. Chance y S. Tilos (1982). "Measurement of functional activities in older adults in the community". En *Journal of Gerontology*, vol. 37, núm. 3, pp. 323-329.
- Puga, Dolores (2005). "La dependencia de las personas con discapacidad: entre lo sanitario y lo social, entre lo privado y lo público". En *Revista Española de Salud Pública*, vol. 79, núm. 3, pp. 327-330.
- Rieger, Elmar y Stephan Leibfried (2003). *Límites a la globalización*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Rivera Navarro, Jesús (2001). *Redes familiares en el cuidado del anciano con demencia. Análisis evolutivo de un estudio poblacional*. Madrid: Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.
- (2009). "El cuidado a las personas mayores en España: ¿un cambio con la ley de la dependencia?". En Jesús Rivera Navarro y Emilia Riesco Vázquez (eds.) *Envejecimiento de la población en España y Japón: estudio comparativo y posibles implicaciones para Europa y Asia Pacífico*. Salamanca: Aquilafuente (Ediciones Universidad Salamanca).
- Rivera Navarro, Jesús y Carmen Gallardo Pino (2005). *Grupos de ayuda mutua y asociaciones relacionadas con la salud. Claves de un nuevo modelo socio-sanitario*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004). *Protección social de la dependencia en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Rodríguez Rodríguez, Pilar (2006). *El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Romero Ayuso, Dulce María (2007). "Actividades de la vida diaria". En *Anales de Psicología*, vol. 23, núm. 2, pp. 264-271.
- Ruipérez, I, J. Midón, J. Gómez-Pavón, N. Maturana, P. Gil, M. Sancho y J. F. Macías (2003). "Nivel de adecuación de los recursos geriátricos en los hospitales generales españoles". En *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, vol. 38, núm. 5, pp. 281-287.
- Salido, Olga y Luis Moreno (2007). "Bienestar y políticas familiares en España". En *Política y Sociedad*, vol. 44, núm. 2, pp. 101-114.
- Saraceno, Chiara (1995). "Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano". En Luis Moreno Fernández y Sebastián Sarasa Urdiola (eds.) *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: CSIC.
- Vila, Antoni (2004). "Estructuras institucionales de la protección social de la dependencia en España". En Demetrio Casado (dir.) *Respuestas a la dependencia*. Madrid: CCS.



**Segunda parte**  
**Acciones del gobierno**



# Transversalidad de género en las políticas públicas dirigidas a la pobreza

Sandra Emma Carmona Valdés  
Gloria Patricia Ríos Reyna

**E**l gobierno de México se comprometió a realizar acciones para reducir la pobreza que vulnera a la mujer, en concordancia con la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, China, en 1995. Así, durante los últimos quince años, en el país se han desarrollado un conjunto de acciones orientadas a garantizar a las mujeres el acceso equitativo a las oportunidades sociales, económicas, políticas, laborales, educativas, culturales y de salud, entre otras, con el fin de eliminar la posición de desventaja social y vulnerabilidad de las mujeres.

En 2001, se incluyó el concepto *equidad de género* en la agenda política de México, un enorme avance que involucró la delimitación de las necesidades específicas de atención para hombres y mujeres por parte del Estado. El diseño de las políticas debe comprender el análisis de los factores que determinan las diferencias de género desde lo biológico, psicológico y social, las relaciones entre hombres y mujeres y su participación social, para contrarrestar situaciones de desventaja que pudieran incidir en el desarrollo y bienestar (Astelarra, 2004).

Al hablar del concepto *equidad* es importante distinguirlo del de *igualdad*, un concepto empírico, ya que el primero tiene un carácter ético, asociado con principios de justicia social y dere-

chos humanos (Rico, 2003). Al diferenciar estos conceptos en las políticas públicas, se asume que existen decisiones que no son sexistas, pero que pueden tener diferente impacto en las mujeres y los hombres, dadas las condiciones de desventaja de ellas, aun cuando no estuviera previsto ni se deseara (Astelarra, 2004). La incorporación del concepto *equidad* hace necesario que cada actuación pública deba ser examinada en términos del impacto diferencial que pudiera tener en el colectivo femenino y el masculino, para evitar consecuencias negativas no intencionales que impacten en la calidad y eficacia de todas las políticas (Astelarra, 2004).

En este periodo (15 años) surgieron interrogantes acerca de cuáles eran las acciones de equidad de género que se estaban implementando, y si efectivamente reducían la inequidad y desigualdad de oportunidades. Dado que el concepto abarca ámbitos de la vida pública y privada, el enfoque en este capítulo estará en la intervención de las políticas públicas dirigidas a la pobreza con perspectiva de género.

El propósito es mostrar la voluntad política, las acciones específicas y estrategias de acción implementadas para lograr la equidad de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en particular en el área de pobreza. La metodología que guió la investigación documental incluyó la búsqueda de políticas, programas, proyectos y estrategias de acción con perspectiva de género en documentos nacionales, secretarías y dependencias de Estado, planes sectoriales, programas específicos, normativa y fundamentos legales, así como acuerdos internacionales ratificados. El criterio de inclusión de los programas integró la perspectiva de género desde el diseño, y se plasma en líneas de acción con asignación diferencial por género y grupo de población. A continuación, se puntualizarán las acciones de las distintas dependencias del Estado, y después se reflexionará sobre su posible impacto en la equidad.

## **Políticas con perspectiva de género dirigidas a la pobreza**

México se comprometió internacionalmente a impulsar políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo, al considerar las necesidades de las mujeres y apoyar los esfuerzos para superar la pobreza. Como voluntad política, en respuesta a ambos objetivos, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 se propuso buscar un crecimiento económico y generar empleos para la población en pobreza, para que tuvieran un ingreso digno y mejoraran su calidad de vida.

Se implementó la estrategia Vivir Mejor, que implicaba la participación de los beneficiarios y sus familias a través del acceso a la educación (mayor cobertura de los servicios educativos, becas para la permanencia y la calidad escolar), salud (promoción de la salud y prevención de enfermedades, incremento en la cobertura y calidad de los servicios), vivienda (soporte del patrimonio y espacio básico de las familias), a una infraestructura social básica para los hogares y las comunidades (en especial agua potable, drenaje y pisos firmes), a una identidad jurídica (garante de los derechos fundamentales y una adecuada representación ante la ley y las instituciones) y a la alimentación (que reuniera los requisitos mínimos nutricionales, así como la orientación para una dieta saludable).

Para asegurar la igualdad de oportunidades de los mexicanos, la política social del gobierno federal entre 2007 y 2012 continuó con el Programa Oportunidades (Sedesol, 2007), dirigido a la población en extrema pobreza con altos índices de desnutrición, enfermedades básicas curables y deserción escolar. Los objetivos del programa fueron mejorar el consumo alimenticio de las familias en condición de pobreza extrema y disminuir los riesgos de desnutrición en niños menores de cinco años, madres embarazadas y en lactancia, y apoyar a las fa-

milias a través del acceso a la educación, salud y alimentación.<sup>71</sup>

En relación con los apoyos educativos, Oportunidades (en este periodo) establecía diferenciación entre niños y niñas en el monto económico otorgado a partir de la secundaria, con lo que se pretendía evitar la deserción escolar femenil. Esta medida surgió debido a los argumentos socioculturales que anteponen la educación varonil con base en los papeles tradicionales: masculino proveedor y femenino de crianza y cuidado del hogar; donde “el niño tendrá que mantener una familia cuando crezca y la niña no”, y “al casarse, a la mujer no le servirá de mucho la educación formal”.<sup>72</sup>

En cuanto a la alimentación, se estableció el Programa de Apoyo Alimentario para atender las localidades marginadas excluidas por Oportunidades, con el fin de mejorar los niveles de alimentación de la población, en particular de los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia (Sedesol, 2007).

Dada la diversidad de regiones y actividades productivas en México, en este estudio se presentan las estrategias de desarrollo según las diversas necesidades de las mujeres. Cada grupo posee diferentes características y, por tanto, necesidades específicas de atención; aquí se presentan según los ámbitos de intervención:

---

71 En el 2007, el Programa Oportunidades apoyaba a un total de 5 200 000 familias en todo el país (26 millones de mexicanos), es decir, uno de cada cuatro mexicanos tenía apoyo de Oportunidades (Sedesol, 2007).

72 En este sentido, de enero a junio de 2009, los montos mensuales para hombres de primer grado de secundaria fueron de 410 pesos, y para mujeres de 430 pesos; para segundo grado, aumentó para hombres a 430 pesos, y a mujeres 475 pesos; en tercer grado, se otorga a los hombres 455 pesos y a las mujeres 525 pesos. En educación media superior, para hombres de primer año de preparatoria, se dio la cantidad de 685 pesos y a mujeres de 790 pesos; para los de segundo año se autorizó 735 y 840 pesos (para hombres y mujeres); y en tercer año recibieron 780 y 890 pesos, respectivamente (Programa Oportunidades, 2009).

## *Empleo*

Para promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos, es necesario promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo, o por un trabajo de igual valor (Constitución Política Federal, art. 123, apartado A, fracción VII). Como acción positiva, se reformó el artículo 1o. de la Constitución para crear la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 junio de 2003), que establece la igualdad entre hombres y mujeres y prohíbe la discriminación (Constitución Política Federal, 2009). Como voluntad política se estableció el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Hombres y Mujeres entre los principales titulares de la administración pública federal, quienes se comprometieron a proponer, ejecutar y cumplir las acciones derivadas de éste.

La política social del gobierno federal buscó elevar la productividad para generar mayores opciones de empleo e ingreso que permitieran reducir la pobreza al facilitar el acceso a los mercados laborales (PND 2007-2012). La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) integró en su Programa Sectorial 2007-2012 una política laboral con igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de acciones afirmativas y prácticas laborales que generaran las condiciones para la creación de empleos de calidad en la economía formal (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, s/f).

Por su parte, el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía 2007-2012 propuso, en su eje 2, impulsar la generación de empleos, mientras que en el eje 4, contribuir a la equidad de género y el desarrollo regional equilibrado en zonas marginadas (Secretaría de Economía, 2007). A su vez, la Secretaría de Turismo integró en su Programa Sectorial 2007-2012 gestiones

con igualdad de género para conseguir la paridad de mujeres ocupadas en el sector turismo (en 2006 representaban 46.8%) (Secretaría de Turismo, s/f).

Para facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en su Programa Sectorial, planteó ampliar la red de estancias infantiles, en razón del incremento en la participación de la población femenina en el mercado laboral, la cual representaba 37.3% de la población económicamente activa. A partir de ello, se estableció el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en el que se buscaba disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de familia con niños recaía sobre una madre trabajadora, estudiante o padre solo (Sedesol, s/f).

De igual forma, para equilibrar la doble jornada de trabajo para las mujeres, en el eje 3, “Igualdad de Oportunidades”, del PND 2007-2012, se estableció la estrategia 16.6, que promovía reformas a las leyes laborales para facilitar que el hombre pudiera compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos. Como línea de acción, se impulsarían reformas legislativas que incidieran en la equidad e inclusión laboral, conciliación entre la vida familiar y laboral, y prohibición de todo tipo de discriminación y violencia en el trabajo (PND 2007-2012).

### ***Actividades productivas***

El PND 2007-2012 asentaba la estrategia de generar mayores opciones de ingreso que permitiera reducir la pobreza y promoviera la generación de actividades productivas mediante el acceso de las mujeres a créditos. La Secretaría de Economía plasmó dicho compromiso al instrumentar políticas públicas para el fortalecimiento de instituciones financieras de ahorro y crédito popular que alentaran el desarrollo económico de hombres y mujeres, comunidades y negocios en pequeña escala.

Como acción positiva, el Plan Sectorial de Economía establecía un sistema de apoyo integral para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) para impulsar efectivamente a las empresas y los empleadores con proyectos viables que favorecieran la generación de empleos. Asimismo, brindaba asesoría técnica y canalizaba los recursos crediticios para las Mipymes a través de la estrategia México Emprende. Los programas que coordinaba eran:

- El Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito, para la creación y puesta en marcha Unidades de Promoción de Crédito; apoyar la promoción y el conocimiento de la oferta crediticia, mediante la realización de talleres, foros, seminarios, asistencia a ferias, etc. (Financiera Rural, 2010).
- El Programa para la Constitución de Garantías Líquidas, para favorecer a personas físicas y morales que llevaran a cabo actividades productivas lícitas en el ámbito rural; asimismo, apoyaba el financiamiento directo e indirecto de bienes de capital, con esquemas para la cobertura de pérdida esperada (Financiera Rural, 2010).
- El programa de Apoyo a la Competitividad de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acmipymes), que capacitaba a las empresas según el tamaño para incrementar su eficacia en áreas relacionadas con el mejoramiento de procesos, mejora continua, implementación de sistemas financieros y administrativos, seguridad e higiene. En coordinación con la STPS, en 2009, se puso en marcha el Programa de Apoyo a la Productividad (PAP), con el fin de impartir cursos a trabajadores de diversas empresas (STPS, 2007).
- El programa Proyectos Productivos apoyaba las iniciativas ciudadanas a través de la promoción y el financiamiento de acciones que favorecieran su integración a la comunidad, y la

generación de ingresos mediante el financiamiento, la capacitación, asistencia técnica y comercialización. Apoyaba con maquinaria o herramienta en comodato a quienes no contarán con estos recursos y desearan establecer un negocio (Codesol, 2009).

- La STPS auxiliaba a las empresas y los trabajadores a través de dos instancias: a) la Dirección de Capacitación, que ofrecía cursos para incrementar la competitividad y mejorar el desarrollo de la actividad productiva en las empresas; es decir, adiestramiento en oficios como carpintería, albañilería, metalurgia, etc., o cursos sobre capacitación y educación para el trabajo, y b) la Dirección del Trabajo, que dirigía sus acciones hacia los trabajadores.
- El Programa Desarrollo Empresarial ofrecía cursos presenciales sobre créditos, microempresas, Pymes, Mipymes, cuestiones legales, costos, beneficios, por mencionar algunas (Secretaría de Economía, s / f).
- El Programa de Garantías, que facilitaba el acceso al crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las personas físicas con actividad productiva en condiciones competitivas, para financiar sus inversiones en activos fijos y capital de trabajo. Este programa estaba dirigido tanto a hombres como a mujeres (Nafinsa, s / f).
- Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Económico brindaba apoyo, financiamiento y asesoría a hombres y mujeres que desearan iniciar un negocio, dándoles a conocer las diferentes gestiones para establecerlo de manera legal (Sedeco, 2007).

### ***El sector agrícola y pesquero***

En el PND 2007-2012, se propuso modernizar el sector agrícola y pesquero para hacerlo competitivo en el mercado internacio-

nal; mejorar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica, y fomentar la producción agropecuaria y pesquera; promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural, e integrar económica y productivamente a las mujeres para favorecer su independencia y capacidad productiva. Esta voluntad política se plasmó e implementó a través de los siguientes programas:

- El Programa de Opciones Productivas apoyó proyectos productivos particulares y familiares que permitieran incrementar el ingreso, a través de agencias de desarrollo local (ADL) que consistían en apoyos económicos no recuperables para formar capital social, crear proyectos productivos, hacerlos crecer e integrarlos al desarrollo económico local y regional de organizaciones de la sociedad civil (Sedesol, 2007).
- El Programa Desarrollo Local Microrregiones contribuyó a la ejecución de obras y acciones de infraestructura social y de servicios, al mejoramiento y dignificación de la vivienda, a la organización y el desarrollo comunitario, así como a la promoción y vinculación social (Sedesol, 2007).
- El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas realizó talleres de promoción social y apoyó la construcción de albergues y aulas escolares de los niños y niñas migrantes; otorgó apoyos económicos para la asistencia y permanencia escolar, paquetes de útiles escolares y uniformes. Además, confería vales de despensa y despensas para el tránsito migratorio (Sedesol, 2007).
- El Programa Especial Concurrente, que buscaba maximizar el impacto en la población a la que estaban dirigidos los recursos, en particular a la de menores ingresos, y facilitar el acceso a los programas orientados al campo (Sagarpa, 2007).
- El Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural agilizaba el acceso a los servicios financieros

en el medio rural, al fomentar la capitalización e inversión del sector agroalimentario, promover la canalización de recursos financieros y crediticios del sistema financiero. Integraba un conjunto de programas de crédito y productos que permitían mejorar del nivel de vida de la población del sector rural, y satisfacer las necesidades de financiamiento de personas y empresas con proyectos productivos viables vinculados al medio rural, y potencializar los recursos del gobierno federal y los gobiernos estatales, al articularlos a través de esquemas financieros de alto impacto social y económico (Financiera Rural, 2010; Sagarpa, 2007).

- El Programa Integral a la Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales generaba y fortalecía procesos de integración económica en las cadenas productivas y regiones prioritarias para la Financiera Rural, mediante la asociación de productores y la generación de proyectos de desarrollo. Asimismo, el ayudaba con servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría el medio rural (Financiera Rural, 2010).
- El Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria estaba dirigido a mujeres y hombres (individual o en grupo de productores) que se dedicaran a actividades agrícolas, pesqueras, pecuarias, acuícolas, agroindustriales del sector rural en regiones determinadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) como prioritarias, dado el grado de deterioro o sobreexplotación del suelo, agua y pesca (Sagarpa, 2007).
- El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) transfería recursos en apoyo de la economía de los productores rurales (Secretaría de Economía, 2007).
- El Programa de Desarrollo Agropecuario impulsaba el desarrollo integral y sustentable de las actividades agropecuarias y forestales. A su vez, brindaba asistencia técnica, capacita-

ción, financiamiento y nuevas prácticas tecnológicas sostenibles para producir ganado (Sedagro, 2009).

### *Créditos para el sector agrícola y pesquero*

Para fortalecer la participación de la mujer en cooperativas de producción y comercialización, se propuso en el eje 2, Economía competitiva y generadora de empleos (estrategia 9.8), del PND 2007-2012, la integración económico-productiva de las mujeres en el sector rural, al considerar importante la independencia y capacidad productiva de las mujeres en el campo. En respuesta a esta voluntad política, se ejecutaron los siguientes programas de crédito:

- El Programa Cadenas Productivas coordinó las necesidades de crédito, capacitación y asesoría técnica de empresas públicas y privadas mediante un canal de comunicación e interacción electrónica con sus proveedores y distribuidores para potenciar su crecimiento (Nacional Financiera, 2008).
- El Programa para Acceder al Sistema Financiero Rural apoyaba a uniones de crédito, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a través de asesoría para iniciar un negocio de manera legal y el otorgamiento de financiamiento a quienes no contaran con los recursos económicos necesarios para este propósito (Financiera Rural, 2010).
- El Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales contribuyó a capacitar y ofrecer consultoría, en el diseño, incubación y fortalecimiento de empresas rurales (Financiera Rural, 2010).
- El Programa para la Adquisición de Activos Productivos buscaba favorecer el aumento de los bienes de capital estratégi-

cos de la población rural y pesquera, a través de apoyo subsidiario a la inversión productiva del sector rural. Estaba dirigido a mujeres y hombres (individual o en grupo de productores) de los sectores agrícola, ganadero, desarrollo rural, acuacultura y pesca (Gobierno Federal, 2009).

- El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) brindó apoyos de carácter temporal a proyectos que fomentaran la creación, el desarrollo, la consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las Mipymes y las iniciativas de los emprendedores (Secretaría de Economía, 2007).
- El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim) permitió acceder a un crédito para iniciar un proyecto económico o negocio, otorgar recursos a instituciones de microfinanciamiento por medio de dos fideicomisos: Finafim y Fommur). Estaba dirigido tanto a hombres como a mujeres (Secretaría de Economía, 2007).
- El Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Finafim) apoyaba a mujeres y hombres de escasos recursos de zonas rurales o urbanas con proyectos productivos viables de ser financiados (Secretaría de Economía, 2007).
- El Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur) estaba dirigido a mujeres rurales de bajos recursos, principalmente en situaciones de pobreza (Secretaría de Economía, 2007).
- El Programa para la reducción de costos de acceso al crédito buscaba apoyar a productoras de bajos ingresos, y microfinancieras acreditados por la Financiera Rural, en los costos asociados al fondeo, contratación y administración de créditos (Financiera Rural, 2010).
- El Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, dirigido a intermediarios financieros, así como hombres y mujeres que realizaran actividades de con-

tratación y dispersión de créditos, así como agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícola, agroindustriales y del sector rural; brindaba asesoraría para establecer un negocio propio (Financiera Rural, 2010).

- El Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) ofrecía capacitación y apoyo económico a grupos de hombres y mujeres que no eran beneficiados por algún programa del gobierno federal, vivían en núcleos agrarios y no tuvieran tierras, para así desarrollar proyectos productivos en su comunidad (Sedesol, 2007).
- El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) impartía capacitación y apoyo económico a las mujeres que desarrollaran proyectos productivos en su comunidad, mediante la creación de grupos de trabajo (Gobierno Federal, 2009).
- El Programa Hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental 2007-2012 subsidió la capacitación e inversión para proyectos de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que contribuyeran a detener y revertir el deterioro ambiental (Semarnat, 2007).
- El Fondo Nacional de Apoyos a Empresas en Solidaridad otorgó apoyos y financiamiento a personas de la ciudad y del campo; se apoyó la creación de nuevos proyectos, así como de reforzar o ampliar los ya existentes (Secretaría de Economía, 2007).
- El Fondo Proequidad tenía por objetivo otorgar financiamiento a organizaciones de la sociedad civil para el diseño e instrumentación de proyectos de desarrollo social, orientados a mejorar las condiciones de vida de las mujeres en temas, grupos o regiones de atención prioritaria (Inmujeres, 2009).

## *En la vivienda*

Como voluntad política, en el PND 2007-2012 (estrategia 16.7) se dieron facilidades para que las mujeres se hicieran de un patrimonio propio mediante el apoyo y acceso a créditos con tasas preferenciales para la adquisición o mejoramiento de viviendas; apoyo mediante créditos para la construcción, adquisición o remodelación de vivienda. Asimismo, en la estrategia 17.6, se planeaba generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda “seminueva” y usada, para desarrollar un mercado eficiente y activo de vivienda de arrendamiento.

México se comprometió a facilitar acceso a tierras para las mujeres, en especial a quienes vivían en la pobreza y a las jefas de familia. En el documento de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (artículo 2do.) se establece que la federación, los estados y municipios están obligados a mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos (Comisión Nacional de los Derechos Indígenas, 2007). En las estrategias establecidas para cumplir la voluntad política estaban los siguientes programas:

- El Programa Sectorial de Desarrollo Social, en su objetivo 17, permitía el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecida, así como para emprender proyectos de construcción. Este programa lograba sus objetivos a través de acciones positivas dispuestas en varios programas:
- El Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias apoyaba la ejecución de obras y acciones de beneficio comunitario y de mejoramiento de vivienda: construcción de pisos de cemen-

to, servicio sanitario, estufas rústicas, muros reforzados y techos (Sedesol, 2008).

- El Programa Hábitat apoyaba la infraestructura urbana básica (servicios públicos), con el fortalecimiento de la organización y participación social, y el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias. A su vez, ayudaba en la adquisición de lotes con servicios básicos (agua potable, drenaje, electrificación y acceso vehicular) para hogares en pobreza patrimonial (Sedesol, 2008).
- El Programa Ésta es tu Casa subsidiaba a las familias de bajos ingresos para adquirir o mejorar su vivienda (Conavi, s/f).
- El Programa de Regularización de Lotes, a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett, s/f), otorgaba a poseedores de predios la seguridad jurídica de su patrimonio, ya que regularizaba la tenencia de la tierra y otorgaba la escritura que los convierte en legítimos propietarios del predio que ocupan (Sedesol, 2006).
- El Programa Vivienda Rural apoyaba económicamente a las familias rurales e indígenas de menores ingresos para la edificación, ampliación o mejoramiento de su vivienda (Sedesol, 2006).
- La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) propuso estrategias de acción para incrementar el acceso y la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, al inducir la sostenibilidad de los servicios. Asimismo, apoyó a las autoridades estatales y municipales en el diseño y la implementación de una política integral de transporte sustentable, y fomentó la modernización del transporte público urbano para mejorar la movilidad urbana. Sin embargo, no se hacía referencia a la participación de la mujer en la planificación y ejecución de proyectos (Semarnat, 2007).

## *La población indígena*

La población indígena, dada su situación de vulnerabilidad, requiere su promoción y fortalecimiento con políticas y programas específicos que permitan la participación plena y respeten su diversidad cultural (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009). Su fundamento legal se basa en los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (artículo 2), el cual establece que la federación, los estados y municipios tienen la obligación de propiciar la incorporación de hombres y mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo (diferenciado por género) a los proyectos productivos, la protección de su salud, así como el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009).

En este mismo artículo 2, se establece que la federación, los estados y municipios están obligados a impulsar el desarrollo regional y apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas a través de acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009).

En respuesta, como voluntad política se propuso incorporar plenamente a los pueblos y las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país, en el respeto de sus tradiciones históricas, y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad (PND 2007-2012). Como estrategias se propusieron los siguientes programas:

- El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena (Procapi), para proyectos productivos sustentables surgidos del consenso indígena (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009).
- El Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI), diseñado conforme a los criterios de equidad, género, sustentabilidad, interculturalidad y derechos. El programa financiaba proyectos productivos encabezados por mujeres que habitaran en territorios de alta y muy alta marginación; el apoyo abarcaba desde infraestructura productiva, maquinaria, equipos y herramienta, así como gastos de asistencia técnica y capacitación requeridos para la instalación y el arranque del proyecto (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009).
- El Programa de Fondos Regionales Indígenas (PFRI), para financiar proyectos productivos social y económicamente viables de organizaciones de productores indígenas (mujeres y hombres) (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009).
- El Programa de los Pueblos Indígenas y Medio Ambiente 2007-2012, apoyaba la capacitación o inversión con elementos teórico-prácticos, iniciar o fortalecer proyectos de desarrollo sustentable (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009).
- El Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, con el fin de otorgar apoyos para elaborar y ejecutar proyectos de turismo alternativo, ecoturismo y turismo rural, encaminados a la revaloración, conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos y atractivos naturales, así como de su patrimonio cultural (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009).
- El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), para apoyar proyectos que promovieran el desarrollo individual, regional y comunitario de las artesanas, potencia-

lizando sus capacidades, su formación y la preservación del conocimiento artesanal como patrimonio cultural (Sedesol, 2007).

Una de las acciones positivas en materia de salud para la población indígena consistió en la afiliación al Seguro Popular, con lo que se intensificaron los programas preventivos y educativos destinados a las mujeres embarazadas, los recién nacidos, los menores de cinco años y las personas de edad avanzada. En materia de educación, se apoyó a las familias indígenas con hijos de entre seis a 14 años para que pudieran asistir a la escuela, y después de los 15 años continuaran su educación formal mediante becas escolares.

Para establecer registros de las transformaciones cumplidas, el Consejo de Desarrollo Social (Codesol, 2009) tenía datos desagregados por sexo en cuanto a sus registros de atención y servicio; además del reconocimiento de las mujeres mediante investigaciones sobre su aportación en la economía estatal y nacional.

### ***La población migrante***

La población migrante e indígena se ampara en los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (artículo 2), que establece que la federación, los estados y municipios tienen la obligación de establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos, y promover la difusión de sus culturas.

México, como voluntad política y en respuesta a este compromiso, propuso el Programa 3X1 para Migrantes, con el fin de apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promovieran el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza (Sedesol, 2007). El Programa Paisano, implementado por el gobierno federal desde abril de 1989, funciona como mecanismo eficaz para estimular la seguridad de los mexicanos en su regreso a México y retorno a Estados Unidos (Programa Paisano, s / f).

A la Secretaría de Relaciones Exteriores le competían (período 2007-2012) diversas acciones para proteger y asistir consularmente a mexicanos en el exterior. Entre ellas se encuentran:

- Proteger a los mexicanos en el exterior y establecer un registro y seguimiento de todos los casos en el Sistema de Protección Consular.
- Defender los derechos laborales de los migrantes mexicanos y fomentar el mejoramiento de sus condiciones de vida en materia de vivienda y salud.
- Brindar asistencia jurídica en el exterior, mediante la aplicación del Programa Asesorías Legales Externas en toda la Red Consular en Estados Unidos.
- Instrumentar proyectos interinstitucionales en beneficio directo de la educación y la salud en polos de población migrante en el extranjero.
- Participar activamente para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable mediante la promoción de estándares internacionales de protección enfocados a los grupos mexicanos en situación de vulnerabilidad como la niñez, las mujeres, personas con discapacidad, los pueblos indígenas, mi-

- grantes y las víctimas de trata.
- Coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.
  - Respetar y proteger los derechos de los migrantes de otros países en México.
  - Incluir la perspectiva de género como un componente en acciones y herramientas del quehacer internacional en México (Secretaría de Relaciones Exteriores, s / f).

### ***Derechos humanos***

La Procuraduría General de la República (PGR), en su Programa Sectorial, proponía la creación de programas para la atención de grupos vulnerables que difundieran la protección y promoción de los Derechos Humanos, así como asesoría y atención legal a aquellos grupos vulnerables que son víctimas del delito y atención eficaz a personas de población indígena procesada y sentenciada por delitos federales. Asimismo, proponía incorporar la perspectiva de género en todos los procedimientos, centros y programas de atención a víctimas del delito (PGR, s / f).

Para garantizar la igualdad de derechos, se requiere el acceso a servicios jurídicos, ya sean gratuitos o de bajo costo, incluida la información, capacitación y difusión jurídica básica, en especial para las mujeres que viven en la pobreza. El Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ofrecía atención y asesoría jurídica gratuita a personas que hubieran sido víctimas de delito, en materia de procuración de justicia, así como sobre las acciones, procedimientos, recursos e instancias para hacer valer sus derechos y la forma de ejercitarlos, y sus alcances legales (CNDH, s / f).

Como voluntad política, en el PND 2007-2012 estableció la representación legal (defensoría de oficio) para defender los

intereses y derechos de quienes tenían menos recursos económicos para propiciar una justicia equitativa (PND 2007-2012).

### **Reflexiones de las políticas dirigidas a reducir la pobreza desde una perspectiva de género**

La incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la pobreza comprende la delimitación de necesidades específicas de atención para hombres y mujeres, aun cuando se trate de circunstancias que afecten a ambos sexos. Comprender los factores que determinan sus diferencias, desde lo biológico, psicológico y social, tiene implicaciones respecto a la forma en que se vive y combate la pobreza. Para que sean pertinentes las estrategias de acción en reducir la desigualdad y discriminación que viven las mujeres, es necesario compensar, a través de diferentes estrategias como la igualdad de oportunidades, la paridad y las acciones positivas.

Aunque en el discurso ya se planteaba una visión integradora de género, propiciado por la política social del gobierno federal 2007-2012, fundamentada en la Constitución —un paso adelante para eliminar las inequidades que se suscitan por la construcción de género—, es importante que se reflejen en las estrategias de acción, ya que la voluntad política no necesariamente determina el logro de la equidad y, en ocasiones, las disposiciones para intervenir las disparidades no son congruentes con el objetivo principal. Por ejemplo, en la estrategia Vivir Mejor, en concreto en el ámbito de la alimentación, se planteaba el acceso a una alimentación que reuniera los requisitos mínimos nutricionales; sin embargo, la amplitud del propósito abarcaba estrategias de acción ambiguas como las del Programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario, que buscaban mejorar el consumo alimenticio de las familias en condición de pobreza extrema y disminuir los riesgos de desnutrición en niños meno-

res de cinco años, madres embarazadas y en lactancia. Pero existen diferencias sustanciales entre una mujer en etapa reproductiva, gestante o adulta mayor, que difieren en sus requisitos mínimos en relación con los niños, varones jóvenes o maduros; por tanto, el acceso a la alimentación, como se propone, es sustancial, pero, dadas las diferentes necesidades nutrimentales, no es un requisito suficiente para que se logre la equidad.

En el ámbito educativo, existía la voluntad política de brindar acceso a la educación a través de un respaldo económico para la permanencia escolar. Esta estrategia garantizaría el acceso y la permanencia de niños y niñas, ya que establecía montos económicos diferenciales por género, al considerar argumentos socioculturales significativos. Por tanto, la voluntad política era congruente con las estrategias de intervención para el logro de la equidad en el acceso educativo. Sin embargo, en relación con la cobertura y calidad educativa, todavía existen diferencias significativas entre el área urbana y la rural, entre las escuelas privadas y públicas, entre los mismos estados, e inclusive entre los mismos municipios. La falta de cobertura y desigualdad en la calidad educativa limita el camino hacia la equidad, por lo que, las estrategias de acción para incidir en el impacto diferencial educativo de la población en pobreza y extrema pobreza resultó limitada y poco integral, ya que la estrategia de conseguir la equidad educativa a partir del apoyo económico brindado era reduccionista e insuficiente.

Por otra parte, en el PND 2007-2012, así como en los programas sectoriales de la Secretaría de Economía y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, había la voluntad política para generar empleos formales; sin embargo, la población en pobreza y pobreza extrema en zonas marginadas, por su misma condición de exclusión, ha sido la menos favorecida en ese respecto. La equidad en el concepto de la pobreza abarcaría la repartición de los recursos según las necesidades de atención, esto es, en la asignación diferencial de acuerdo con los requerimientos parti-

culares de cada grupo. La propuesta de generar empleos formales no consideraba esta asignación diferencial ni la diversidad (las distinciones, singularidades y semejanzas entre comunidades, hombres y mujeres) ni las situaciones que generan la desigualdad en el acceso a oportunidades en sus estrategias de intervención. Por lo que, el objetivo del PND 2007-2012 de reducir la pobreza al facilitar el acceso a los mercados laborales, excluyó de manera no intencional a la población en pobreza.

Respecto a los derechos económicos de la mujer, en particular su acceso pleno al empleo, condiciones de trabajo apropiadas y control de los recursos económicos, ha habido avances en el marco legal para garantizar sus derechos a una remuneración igual por el mismo trabajo, o de igual valor, a la igualdad entre hombres y mujeres sin discriminación. Sin embargo, la voluntad política de generar condiciones equitativas en el ámbito laboral representa sólo el primer paso en el camino hacia la equidad, ya que la sola modificación del marco legal no garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, remuneración y condiciones en el ámbito laboral; se requieren acciones afirmativas que garanticen la integridad, dignidad y los derechos de la mujer. Asimismo, es necesario elaborar políticas públicas en apoyo a hogares encabezados por mujeres, para lo que se debe reestructurar y asignar el gasto público con miras a aumentar las oportunidades económicas de dichos hogares.

En lo que toca al ámbito laboral femenino, se reconoce como punto de partida favorable que las fronteras de la división sexual del trabajo empiezan a difuminarse, lo que ha permitido el acceso de la mujer a la vida pública. En este sentido, las iniciativas propuestas han permitido a la mujer acceder al ámbito laboral según el arquetipo laboral masculino; es decir, al trabajo en forma colectiva, a la participación en diversas actividades, a relaciones organizacionales, sociales y personales entre hombres y mujeres, al trabajo en compañía, etc. Sin embargo, la sola

inclusión de la mujer al ámbito privado conduce a situaciones de desigualdad, ya que la presencia en el ámbito público no la exime de sus responsabilidades privadas, lo que trae como consecuencia dobles o triples jornadas de trabajo. No obstante, ha habido iniciativas para compensar esta situación, como la ampliación de la red de estancias infantiles y la promoción de reformas a las leyes laborales para que el hombre comparta la responsabilidad del cuidado de los hijos, o la de equilibrar la doble jornada de trabajo para las mujeres, plasmada como voluntad política en el eje de “Igualdad de Oportunidades” en el PND 2007-2012. Sin embargo, el proceso de impulsar las reformas legislativas que incidan en la equidad e inclusión laboral, en la conciliación entre la vida familiar y laboral, y en la prohibición de todo tipo de discriminación y violencia en el trabajo, todavía son incipientes, ya que la realidad muestra que las mujeres tienen dificultades para integrar la vida familiar con la laboral, y viceversa. Una estrategia para buscar la equidad sería la incorporación del varón al ámbito privado y familiar con fundamento legal, para que compartieran los derechos, las responsabilidades y los beneficios.

Como parte de las políticas sociales para elevar la productividad y mejorar las opciones de ingreso, se desarrollaron e implementaron opciones productivas, y se facilitó el acceso a los mercados laborales a través de asesoría y créditos. Por ejemplo, con relación al sector agrícola y pesquero, la voluntad política y las estrategias de acción consideraron el impacto diferencial al implementar la capacitación, el financiamiento y la capitalización en el medio rural tanto para hombres como para mujeres. Asimismo, es importante reconocer la integración positiva de la mujer en el ámbito público para incrementar la productividad y calidad de vida como una estrategia para superar la pobreza.

Acercas de la vivienda, se decretó la voluntad política de facilitar la adquisición de un patrimonio propio a las mujeres, ya sea para casa habitación o tierras, fundamentado normativa-

mente en los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Las estrategias implementadas mediante los programas de Desarrollo de Zonas Prioritarias, Hábitat, Ésta es tu Casa, Regularización de Lotes y Vivienda Rural permitieron el acceso diferencial a la vivienda al ofrece un soporte al patrimonio de las mujeres, así como un espacio básico para las familias en pobreza.

En relación con la población indígena, la voluntad política del gobierno federal ha orientado sus esfuerzos a combatir la situación de vulnerabilidad de dicho grupo, mediante la incorporación de sus pueblos y comunidades al desarrollo económico, social y cultural del país, con el respeto de sus tradiciones históricas. Las estrategias de acción planeadas se caracterizaron en brindar apoyo económico para proyectos y actividades productivas, ya sea de manera individual o colectiva. El diseño de dichas políticas se estableció conforme a los criterios de equidad, género, sustentabilidad, interculturalidad y derechos, por tanto, los esfuerzos por lograr la equidad para los pueblos indígenas, en teoría, integran políticas y estrategias que incluyen la perspectiva de género desde el diseño, desarrollo y la implementación. Aunque ha existido la voluntad política y estrategias de intervención consistentes, para ver resultados es necesario mayor tiempo, ya que la población indígena continúa siendo vulnerable y pobre.

## **Conclusiones**

En el PND 2007-2012 (objetivo 16) quedó plasmada la voluntad política de eliminar cualquier discriminación por motivos de género, y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcanzaran su pleno desarrollo y ejercieran sus derechos por igual. Las directrices fueron la construcción de políticas públicas con perspectiva de género de manera

transversal en toda la administración pública federal, así como garantizar la igualdad de acceso a los servicios de salud y educativos, la vivienda, el desarrollo sustentable, empleo bien remunerado y derecho a una vida libre de violencia. Esta voluntad política proyectó sentar las bases para generar la igualdad y equidad en el acceso a las mujeres a todos los derechos y a todas las oportunidades sociales, económicas, políticas, laborales, educativas, culturales y de salud.

Las políticas de equidad de género e igualdad de oportunidades instauradas en el marco legal, constituyeron los principales ejes en el PND 2007-2012. Sin embargo, para incluir e incorporar la perspectiva de género en la política pública son necesarias transformaciones estructurales que van desde el marco normativo, la planificación de políticas y proyectos con visión de género, la inclusión en la agenda pública, hasta la distribución de los recursos. Para este proceso se requiere voluntad, estrategias y acciones directas, ya que la sola voluntad política no se traduce en cambios visibles que permitan transformar la realidad cotidiana de las mujeres (Astelarra, 2004).

Para que exista equidad de género en las acciones encaminadas a reducir la pobreza, sería necesario intervenir en “la ausencia de disparidades innecesarias, evitables e injustas entre hombres y mujeres” (Rico, 2003). Cuando las políticas sociales incorporan en el discurso la perspectiva de género, pero las estrategias de intervención no se integran plenamente desde el diseño, la implementación, el financiamiento y monitoreo, se reduce su beneficio. En este sentido, resulta pertinente integrar la perspectiva del género como parte integral de los objetivos, las metas, estrategias, los presupuestos, la agenda política, etcétera.

Las políticas públicas con perspectiva de género enfrentan un gran desafío debido a que su intervención debe encaminarse a romper con paradigmas tradicionales que conceptualizan a la mujer con una identidad femenina, que realizando actividades

y actúa en espacios sociales femeninos; situación inversa con los hombres. Cuando las políticas públicas no abordan la equidad de género —en esas tres áreas de expresión—, los cambios pueden producirse de manera paulatina en alguno de los niveles, pero la dicotomía se vuelve a producir (Astelarra, 2004). Por tanto, la intervención de la pobreza en nuestro país ha propuesto eliminarla a través de líneas de acción económicamente adecuadas; pero en la planeación, el diseño y la implementación no se analizan de manera diferencial los factores estructurales, tanto culturales como sociales, que influyen y determinan la reproducción de las inequidades, por lo que se avanza en una área y se retrocede en otra. Así, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas dirigidas a la pobreza tiene efectos parciales en el camino hacia la equidad.

Frente al compromiso establecido internacionalmente para reducir la pobreza de las mujeres, es importante reconocer los avances alcanzados; sin embargo, su posición de desventaja social y vulnerabilidad requiere aún mayores esfuerzos para establecer el cambio social que ofrezca oportunidades equitativas para hombres y mujeres, y trace el camino hacia una sociedad más justa y equitativa, en concordancia con lo que se planteó en los principios rectores del PND 2007-2012.

## **Bibliografía**

- Astelarra, Judith (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina* (Serie Mujer y Desarrollo, núm. 57). Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima) [disponible en: [www.cndh.org.mx/progate/provict/provict.htm](http://www.cndh.org.mx/progate/provict/provict.htm), página consultada el 5 de septiembre de 2009].
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2009). Sitio oficial [disponible en: [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx), página consultada el 5 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas [DE disponible en: [www.cdi.gob.mx/lenguamaterna/constitucion.pdf](http://www.cdi.gob.mx/lenguamaterna/constitucion.pdf), consultado el 5 de octubre de

2009].

\_\_\_\_ Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI) [disponible en: [www.cdi.gob.mx/popmi](http://www.cdi.gob.mx/popmi), página consultada el 5 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ (2009). Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena (Procapi) [disponible en: [www.xicoteppecpue.gob.mx/tramites\\_servicios/programas/procapi.pdf](http://www.xicoteppecpue.gob.mx/tramites_servicios/programas/procapi.pdf), consultado el 5 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa de Fondos Regionales Indígenas (PFRI) [disponible en: [www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=200](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=200), página consultada el 5 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas [disponible en: [www.cdi.gob.mx/ecoturismo/reglas.html](http://www.cdi.gob.mx/ecoturismo/reglas.html), página consultada el 5 de octubre de 2009].

Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2009). Seguro Popular [disponible en: [www.seguro-popular.gob.mx](http://www.seguro-popular.gob.mx), página consultada el 5 de octubre de 2009].

Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2007). Programa Ésta es tu Casa [disponible en: [www.conafovi.gob.mx/tu\\_casa.html](http://www.conafovi.gob.mx/tu_casa.html), página consultada el 10 de octubre de 2009].

Congreso de la Unión (2007). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación [DE disponible en: [www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf), consultado el 5 de octubre de 2009].

Consejo de Desarrollo Social (Codesol) (2009). Programa Proyectos Productivos [disponible en: [www.nl.gob.mx?P=desarrollo\\_social](http://www.nl.gob.mx?P=desarrollo_social), página consultada el 3 de noviembre de 2009].

Constitución Política Federal (2009). [Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, página consultada el 5 de octubre de 2009].

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). Sitio oficial [disponible en: [www.corett.gob.mx](http://www.corett.gob.mx), página consultada el 19 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa de Regularización de Lotes [disponible en: [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/manualmicroregiones/11\\_sedesol\\_CORETT.pdf](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/manualmicroregiones/11_sedesol_CORETT.pdf), consultado el 28 de noviembre de 2009].

Díez, José Ramón (1994). *El bienestar social, concepto y medida*. Madrid: Popular.

Financiera Rural (2010). Programa para Reducción de Costos de Acceso al Crédito [disponible en:

[www.financiararural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/Programa%20para%20la%20Reducci%C3%B3n%20de%20Costos%20de%20Acceso%20al%20Cr%C3%A9dito.aspx](http://www.financiararural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/Programa%20para%20la%20Reducci%C3%B3n%20de%20Costos%20de%20Acceso%20al%20Cr%C3%A9dito.aspx), página consultada el 16 de enero de 2010].

\_\_\_\_ Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural [disponible en: [www.financiararural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/ProgramadeInducci%C3%B3nydesarrollodelFinanciamientoalMedioRural.aspx](http://www.financiararural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/ProgramadeInducci%C3%B3nydesarrollodelFinanciamientoalMedioRural.aspx), consultada el 13 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa Integral a la Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales [disponible en: [www.imf.com.mx/ifr/Presenaci%F3n.pdf](http://www.imf.com.mx/ifr/Presenaci%F3n.pdf), consultado el 16 de enero de 2010].

- \_\_\_\_ Programa para Acceder al Sistema Financiero Rural [disponible en: [www.financiarural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/Programaapoyoaccedersistemafinancierorural.aspx](http://www.financiarural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/Programaapoyoaccedersistemafinancierorural.aspx), página consultada el 16 de enero de 2010].
- \_\_\_\_ Programa para la Constitución de Garantías Líquidas [disponible en: [www.financiarural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/ProgramaparalaConstituci%C3%B3ndeGarant%C3%ADasL%C3%ADquidas.aspx](http://www.financiarural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/ProgramaparalaConstituci%C3%B3ndeGarant%C3%ADasL%C3%ADquidas.aspx), página consultada el 28 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_ Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito [disponible en: [www.financiarural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/ProgramaparalaConstituci%C3%B3nyOperaci%C3%B3ndeUnidadesdePromoci%C3%B3ndeCr%C3%A9dito.aspx](http://www.financiarural.gob.mx/ApoyosProductoresIntermediarios/Programas/Paginas/ProgramaparalaConstituci%C3%B3nyOperaci%C3%B3ndeUnidadesdePromoci%C3%B3ndeCr%C3%A9dito.aspx), página consultada el 18 de septiembre de 2009].
- Gobierno Federal (2009) Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) [disponible en: [www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34620](http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34620), página consultada el 15 de enero de 2010].
- \_\_\_\_ Programa para la Adquisición de Activos Productivos [disponible en: [www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=35002](http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=35002), página consultada el 15 de enero de 2010].
- Gobierno del Estado de Nuevo León. Programa de Apoyo a la Competitividad de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acmipymes) [disponible en: [www.nl.gob.mx/?P=acmipymes](http://www.nl.gob.mx/?P=acmipymes), página consultada el 28 de octubre de 2009].
- Gobierno del Estado de Oaxaca (1998) Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca [disponible en: [www.inforural.com.mx/IMG/pdf/leyderechosindigenas.pdf](http://www.inforural.com.mx/IMG/pdf/leyderechosindigenas.pdf), consultado el 10 de noviembre de 2009].
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Sitio oficial [disponible en: [www.inmujeres.gob.mx/](http://www.inmujeres.gob.mx/), página consultada el 13 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_ (2009). Fondo Proequidad [disponible en: [www.inmujeres.gob.mx/presidencia/programas/fpe.php](http://www.inmujeres.gob.mx/presidencia/programas/fpe.php), página consultada el 8 de diciembre de 2009].
- \_\_\_\_ Plataforma de Acción derivada de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 [disponible en: [http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&format=raw&gid=52&Itemid=212](http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_view&format=raw&gid=52&Itemid=212), página consultada el 15 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006: Pro equidad [disponible en: [www.oei.es/genero/documentos/mex./Mexico\\_1.pdf](http://www.oei.es/genero/documentos/mex./Mexico_1.pdf), consultado el 25 de septiembre de 2009].
- Lagarde, Marcela (1997). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Horas y Horas.
- Lorber, Judith (1994). *Paradoxes of Gender*. New Haven/Londres: Yale University Press.
- México Emprende (2009). Sitio oficial [disponible en: [www.mexicoemprende.org.mx](http://www.mexicoemprende.org.mx), página consultada el 20 de enero de 2010].
- Nacional Financiera (Nafinsa) (2008). Programa Cadenas Productivas [disponible en: [www.nafin.com/portalfnl/content/productos-y-servicios/programas-](http://www.nafin.com/portalfnl/content/productos-y-servicios/programas-)

- empresariales/cadenas-productivas.html, página consultada el 1 de diciembre de 2009].
- ONU (1994). IV Conferencia Internacional sobre población y Desarrollo. Celebrada en El Cairo, Egipto, en 1994 [disponible en: [www.un.org/es](http://www.un.org/es), página consultada el 5 de octubre de 2009].
- Presidencia de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>, página consultada el 10 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. Programa de Garantías [disponible en: [www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=35012](http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=35012), página consultada el 13 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. Programa Vivir Mejor [disponible en: [www.presidencia.gob.mx/vivirmejor](http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor), página consultada el 15 de enero de 2010].
- Procuraduría General de la República. Sitio oficial [disponible en: [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx), página consultada el 10 de diciembre de 2009].
- Rico, Blanca (2003). "Equidad de género en salud". En *Género y Salud*, núm. 1, enero-abril.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2007). Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria [disponible en: [www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona\\_programa\\_uso\\_sustentable](http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona_programa_uso_sustentable), página consultada el 15 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. (2007). Programa Especial Concurrente [disponible en: [www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/InformacionDelSector/MarcoJuridico/Lists/Marco%20Juridico/Attachments/3/pec2007-2012.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/InformacionDelSector/MarcoJuridico/Lists/Marco%20Juridico/Attachments/3/pec2007-2012.pdf), consultado el 15 de octubre de 2009].
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (Sedagro) (2009). Sitio oficial [disponible en: [www.edomex.gob.mx/sedagro](http://www.edomex.gob.mx/sedagro), página consultada el 10 de noviembre de 2009].
- Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal (Sedeco) (2007). Sitio oficial [disponible en: [www.sedeco.df.gob.mx](http://www.sedeco.df.gob.mx), página consultada el 8 de octubre de 2009].
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2007). Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) [disponible en: [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/manualmicroregiones/21\\_SRA\\_FAPPA.pdf](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/manualmicroregiones/21_SRA_FAPPA.pdf), consultado el 2 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. (2007). Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) [disponible en: [www.fonart.gob.mx/fonartweb/index.php](http://www.fonart.gob.mx/fonartweb/index.php), página consultada el 12 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. (2007). Programa de Apoyo Alimentario [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802313](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802313), página consultada el 12 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. (2007). Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801577](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801577), página consultada el 2 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. (2008). Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802364](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802364), página consultada el 3 de octubre de 2009].
- \_\_\_\_\_. (2007). Programa Desarrollo Local Microrregiones [disponible en:

[www.microrregiones.gob.mx](http://www.microrregiones.gob.mx), página consultada el 12 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ (2007). Programa de Empleo Temporal (PET) [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801578](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801578), página consultada el 8 de noviembre de 2009].

\_\_\_\_ (2007). Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801579](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801579), página consultada el 10 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ (2007). Programa de Opciones Productivas [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801580](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801580), página consultada el 12 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ (2007). Programa Hábitat [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581), página consultada el 22 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ (2009). Programa Oportunidades [disponible en: [www.oportunidades.gob.mx/transparencia/fi1\\_archivos/Diseño\\_del\\_Programa\\_Oportunidades\\_120609.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/fi1_archivos/Diseño_del_Programa_Oportunidades_120609.pdf), consultado el 15 de noviembre de 2009].

\_\_\_\_ (2008). Programa Sectorial de Desarrollo Social [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog\\_Sectorial\\_WEB.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf), consultado el 3 de noviembre de 2009].

\_\_\_\_ (2006). Programa Vivienda Rural [disponible en: [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia\\_vivienda\\_rural.htm](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_vivienda_rural.htm), página consultada el 5 de septiembre de 2009].

\_\_\_\_ (2007). Programa 3X1 para Migrantes [disponible en: [www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533](http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533), página consultada el 20 de octubre de 2009].

Secretaría de Economía. Sitio oficial [disponible en: [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx), página consultada el 2 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Finafim) [disponible en: <http://finafim.pronafim.gob.mx/finafim.asp>, página consultada el 12 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) [disponible en: [www.fondopyme.gob.mx/2010/index\\_b.asp](http://www.fondopyme.gob.mx/2010/index_b.asp), página consultada el 30 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur) [disponible en: <http://fommur.pronafim.gob.mx>, página consultada el 5 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Fondo Nacional de Apoyos a Empresas en Solidaridad [disponible en: [www.fonaes.gob.mx/qf001.html](http://www.fonaes.gob.mx/qf001.html), página consultada el 30 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) [disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp), página consultada el 5 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa Desarrollo Empresarial Microempresas, Pymes, Mipymes [disponible en: [www.fondopyme.gob.mx](http://www.fondopyme.gob.mx), página consultada el 10 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim) [disponible en: [www.pronafim.gob.mx](http://www.pronafim.gob.mx), página consultada el 1 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa Sectorial 2007-2012 [disponible en: [www.economia.gob.mx/?P=7580](http://www.economia.gob.mx/?P=7580), página consultada el 15 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Sistema de apoyo integral a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)

[disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/pequenas-y-medianas-empresas.html>, página consultada el 20 de octubre de 2009].

Secretaría de Gobernación. Programa Paisano [disponible en: [www.paisano.gob.mx](http://www.paisano.gob.mx), página consultada el 10 de abril de 2010].

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2007) Sitio oficial [disponible en: [www.semarnat.gob.mx/Pages/inicio.aspx](http://www.semarnat.gob.mx/Pages/inicio.aspx), página consultada el 3 de octubre de 2009].

Programa Hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental 2007-2012 [disponible en: [www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/igualdaddegenero/Pages/inicio.aspx](http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/igualdaddegenero/Pages/inicio.aspx), página consultada el 1 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ (2007). Programa de los Pueblos Indígenas y Medio Ambiente 2007-2012 [disponible en: [www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/programasparalospueblosindigenas/Documents/programa%20de%20pueblos%20indigenas%20y%20medio%20ambiente.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/programasparalospueblosindigenas/Documents/programa%20de%20pueblos%20indigenas%20y%20medio%20ambiente.pdf), consultado el 2 de octubre de 2009].

Secretaría de Relaciones Exteriores. Sitio oficial [disponible en: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), página consultada el 15 de septiembre de 2009].

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Sitio oficial [disponible en: [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx), página consultada el 5 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa de Apoyo a la Productividad (PAP) [disponible en: [www.stps.gob.mx/DGPL\\_STPS/HTML/INTRODUCCION\\_DGPL.htm](http://www.stps.gob.mx/DGPL_STPS/HTML/INTRODUCCION_DGPL.htm), página consultada el 28 de octubre de 2009].

\_\_\_\_ Programa Sectorial [disponible en: [www.stps.mx/archivos/1/file/Prog\\_Sectorial\\_WEB.pdf](http://www.stps.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf), página consultada el 14 de octubre de 2009].

Secretaría de Turismo. Sitio oficial [disponible en: [www.sectur.gob.mx/index.jsp](http://www.sectur.gob.mx/index.jsp), página consultada el 15 de noviembre de 2009].

\_\_\_\_ Programa Sectorial [disponible en: [www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect\\_programa\\_sectorial\\_de\\_turismo\\_20072012](http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_programa_sectorial_de_turismo_20072012), página consultada el 14 de octubre de 2009].

# Crítica sobre la creación del ingreso básico, su injerencia en el sistema jurídico mexicano y los límites de su financiamiento

*Enrique Cruz Martínez,  
Mario Cruz Martínez*

**E**n el siglo XIX, Ignacio Ramírez hizo un célebre cuestionamiento: “¿Qué hacemos con los pobres?”. La respuesta a esta espinosa realidad ha sido tan compleja como incierta, ya que la desigualdad económica ha sido un factor constante en la historia mexicana. La historia de este país, como la de todo el subcontinente latinoamericano, ha oscilado entre varios polos: ¿cómo encontrar soluciones a los grandes desafíos sociales y económicos?, y, sobre todo, ¿cómo establecer mecanismos institucionales que permitan un orden económico y social más justo? En este panorama, sobresale una tesis palmaria: la pobreza ha sido uno de los principales lastres que ha aquejado el tiempo mexicano, el catalizador de los grandes movimientos sociales que marcaron su historia. Diversas respuestas han surgido desde el ámbito de la economía y el derecho.

La regulación de los derechos sociales en la Constitución de 1917 pretendió ser una solución y valladar a favor de los trabajadores. También se buscó regular el gran problema que evidenció la Revolución mexicana: el reparto de la tierra; el artículo 27 fungió como una solución, y diversas políticas públicas buscaron minimizar o reducir la brecha de la desigualdad eco-

nómica heredada del siglo XIX; el perfil económico del país se cimentó en una serie de experimentos realizados por los gobiernos nacidos del movimiento de 1910. La Revolución logró mostrar, en un espejo insondable, las diferentes facetas de la desigualdad, por lo que uno de sus grandes legados fue la búsqueda irrefrenable de justicia y el rediseño del Estado mexicano para lograr tal propósito. México surgió en el siglo XX con un signo indiscutible: la necesidad de crear mecanismos para que las grandes diferencias sociales y económicas se metamorfoseen en pequeñas brechas, que logren imponer un ordenamiento donde las mayorías puedan disfrutar los beneficios de las riquezas del país.

En este marco de discusión se ubica la funcionalidad y naturaleza del denominado ingreso básico, como una posible solución a la desigualdad económica y social. Sin embargo, hay una gran cantidad de elementos a ponderar en cuanto al ingreso mínimo en México. Lo anterior, porque esta figura nace en la discusión teórica de la filosofía política europea; incluso, como se verá más adelante, el ingreso básico ha sido considerado una medida de buenas intenciones, pero de dudosa aplicabilidad en el sistema económico y fiscal.

El ingreso básico, entendido como “un ingreso conferido por una comunidad política a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartida” (Parijs y Vanderborght, 2006), es una propuesta que busca establecer una solución a la desigualdad económica y, sobre todo, tendiente a establecer mecanismos de justicia en el ámbito de lo público. Nace de una profunda y aguda reflexión del pensamiento filosófico europeo, desde las ideas de Condorcet hasta las esperanzadoras propuestas del Basic Income Earth Network (BIEN), pasando por el ideario de autores como Thomas Paine, Charles Fourier y Joseph Charlier, entre otros, el ingreso mínimo ha sido objeto de profundas reflexiones. ¿Existe un denominador común en las consideraciones de dichos autores? Al

parecer, todos buscaron la solución de una cuestión planteada por Aristóteles en la *Ética nicomáquea*, sobre cómo lograr la felicidad en el ámbito de las comunidades políticas.

La respuesta al aserto anterior es evidente, la felicidad se materializa a través de un objetivo común: la justicia social (Policar, 2006). De lo anterior surge el cuestionamiento de ¿cómo institucionalizar el ingreso básico en un entramado jurídico? Una de las posibles vías de inclusión en el sistema jurídico mexicano sería implementarlo bajo la figura del derecho social. A pesar de que estos derechos han sido severamente cuestionados por el grado “débil” de exigibilidad, forman parte del universo de derechos humanos y pueden ser concebidos como un instrumento de transformación social y, aún más, un mecanismo que logre el desarrollo de México.

La filosofía política es una disciplina que ha pergeñado un buen *corpus* teórico sobre diferentes mecanismos para perfeccionar los sistemas políticos. Vale la pena recordar que una de sus principales preguntas es la famosa interrogante: ¿cuál es el mejor régimen político?, la cual va acompañada de un elemento decisivo: el mejor régimen es aquel que logra brindar mejores horizontes económicos y sociales a sus ciudadanos. En otras palabras, un sistema económico y social justo debe ser concebido con un entramado jurídico que establezca los mecanismos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos programáticos. Es necesario recordar que la discusión de ingreso básico es un ejemplo claro de la forma en que un postulado filosófico busca encontrar su materialización —en este caso en el plano económico— en un sistema político determinado. Así, el sistema jurídico mexicano fue creado bajo el influjo de las ideas de la modernidad. Desde 1824 hasta 1917, la geografía jurídica mexicana fue guiada por las más variadas, y a veces abigarradas, discusiones libertarias y filosóficas de su tiempo (Reyes, 1994). Esto es, no es ajeno a la discusión de derechos a partir de paradigmas filosóficos y políticos.

El ingreso básico resulta un auténtico desafío a los dilemas entre sistemas liberales, comunitaristas e, incluso, multiculturalistas. Sin embargo, debe ser analizado de manera mesurada, ya que un sistema fiscal como el mexicano, con deficiencias y en extremo supeditado a ciertos factores, debe evaluar la eventual inclusión del ingreso básico. Como señalan Stephen Holmes y Cass Sunstein (1999), la libertad y los derechos están supeditados a la existencia de impuestos.

La nomenclatura del ingreso básico ha sido notoriamente polivalente: *dividendo territorial*; *state bonus*; *national dividend*; *basisinkomen*; *social dividend*; *basic income*; *demogrant*; *borgerlon*; *allocation universelle*; *bürgergeld*; *reddito di cittadinanza*; *revenu d'existence*, y *dividende universel*, entre otros (Parijs y Vanderborght, 2006: 26). Así, el ingreso mínimo ha sido materia de discusión en diversas culturas y modelos políticos variados.

Los primeros debates en relación con este tema se basan en la aplicación de las “poor laws” del siglo XVI, que abordan la problemática histórica de vincular los principios de *eficacia* y *equidad* en las políticas gubernamentales. El debate en Inglaterra toma mayor relevancia a finales del siglo XVIII, cuando se presta más atención a la perspectiva económica, lo que pudo inhibir el desarrollo paralelo del sistema jurídico, en particular de los derechos sociales en nuestro tiempo. Las primeras “poor laws” del siglo XVI tenían un carácter coercitivo y, con la evolución del derecho a finales del siglo XVIII, se estructura un incentivo bajo el nombre de “Speenhamland”. Con ello, se reconoce el derecho de una ayuda económica a toda familia otorgada por el poder público, a partir de que se considera que los ingresos percibidos por el trabajo son insuficientes para vivir y mantenerla (Cere, 2000).

La figura del ingreso básico está inspirada en el modelo social europeo, en las grandes discusiones teóricas desarrolladas por pensadores que intentaron discernir la cuestión de la mejor política justa y, sobre todo, a partir de la discusión de dos mo-

delos perfectamente identificables en el campo de la economía: liberalismo y socialismo (Renaut, 2004). Europa ha realizado una importante introspección sobre el particular, dentro del cual el sistema francés es un buen referente de la innovación en políticas públicas en materia social, sin olvidar que los países nórdicos siempre han tenido un desempeño sobresaliente en la materia (OECD, 2009: 26); empero, a lo largo de este trabajo se hará especial referencia a la experiencia francesa.

Si bien existen propuestas para erradicar la pobreza, se tiene que hacer una diferencia entre lo que los organismos internacionales proponen en términos globales y lo que los países pueden hacer de forma individual, ya que la pobreza se diversifica según las regiones. Así, las exigencias de un ciudadano europeo no son las mismas que las de uno latinoamericano. Mientras en países de la Unión Europea se busca asegurar una mejor calidad de vida, en Latinoamérica por lo menos la oferta de servicios públicos, el empleo, etc. Por ello, el ingreso mínimo propuesto a escala internacional es analizado con sus diversas reservas, ya que en el caso de México hay condiciones particulares de desarrollo social, político, económico y humano que difieren de otros países. Y aún cuando en algunos países este mecanismo de asistencia social tenga resultados positivos o haya sido objeto de debate nacional, se tratará de confrontarlo con los programas ejecutados en la actualidad por el gobierno federal mexicano.

En la década de los noventa, hubo una disminución de la pobreza en países desarrollados como Suecia, Francia e Inglaterra. En Suecia, en 1995, se reportó una reducción de la pobreza relativa de 75.1% y definitiva de 29.2%, que casi duplicó a los resultados de Inglaterra en el mismo año, en donde existió una reducción relativa de 41.3% y definitiva de 14.5%. En Francia, en cambio, el primer indicador se colocó en 63.2% y la reducción definitiva en 29.4% (Henry, 2005).

El ingreso mínimo se instituyó en Francia en la ley del 1 de diciembre de 1988, votado definitivamente en la ley del 29 de julio de 1992. El denominado ingreso mínimo de inserción se caracteriza por una doble misión: pretende luchar contra la pobreza debido a la insuficiencia de recursos económicos de los ciudadanos, y garantiza recursos mínimos a aquellos en situación de necesidad. Asimismo, este instrumento pretende luchar contra la exclusión y permite la reinserción a la vida social (véase Badel, 1996). Por otro lado, en Portugal, en octubre de 1995, el Partido Socialista prometió, como parte de su campaña política, la creación de un ingreso mínimo. Se tuvieron dudas sobre el posible riesgo de dependencia que tendría sobre los ciudadanos, la posibilidad de fraude y el incremento del gasto público, en un contexto de dificultades financieras tanto para el Estado como el sistema de seguridad social imperante. El ingreso mínimo fue establecido en la Ley No. 19-A/96 del 29 de Junio de 1996 en este país (Bruto, 2006).

Hoy, podemos decir que el tema del ingreso básico no es del todo novedoso,<sup>73</sup> y que existen muchas propuestas alternativas para fungir como instrumento para abatir la pobreza de nuestros días; tan es así que en el propio sistema jurídico francés se tuvo que crear un complemento al ingreso mínimo por el trabajo: Revenu de Solidarité Active (RSA). Éste se experimentó, en primer lugar, en 34 departamentos desde mayo de 2007. El RSA reemplazó el Ingreso Mínimo de Inserción (RMI), también la Ayuda de Padres Solos (API), y la Prima por el Empleo (PPE),

---

73 Además de tomar en consideración las ideas de Alexandre Marc y Charles Fourier, encontramos también que el profesor Myron Frankman (2004:1), de la Universidad de MacGill, expone que el ingreso básico es una consecuencia de la falta de distribución de la riqueza que solucionaría múltiples problemas simultáneamente. “Esta es la solución radical para nuestro tiempo, creo que una sola moneda mundial y un sistema de financiación pública mundial, incluidos los gastos para garantizar ingresos básicos a todos los niños, las mujeres y los hombres en este planeta, son esenciales si tomamos en serio la eliminación de la pobreza, la preservación de la paz y la realización de la sostenibilidad del medio ambiente” (la traducción es nuestra).

relativas a los apoyos mínimos sociales y a trabajadores pobres. Este nuevo ingreso de solidaridad activa fue propuesto en 2005 por la Comisión de Familias, Vulnerabilidad y Pobreza a través de un reporte intitulado “La nouvelle équation sociale”. El costo del RSA fue de entre seis y ocho mil millones de euros en 2005.

Al referirse al objetivo directo de este ingreso de solidaridad, es posible afirmar que estaba dirigido a asegurar un ingreso superior para los pobres en un porcentaje que permitiría alcanzar los 817 euros por mes (poco más de 14 mil pesos mexicanos actualmente). Dos años más tarde, se dieron a conocer los resultados de esta ayuda y se logró asegurar un ingreso de por lo menos 564 euros (Paugman y Duvoux, 2008).

¿Qué sucede en el ámbito latinoamericano? De acuerdo con los datos más recientes, América Latina ha sufrido la impronta de la pobreza, y su impacto ha sido determinante para el escaso aseguramiento de los servicios básicos. Como señala el informe de Amnistía Internacional,

Aunque la crisis económica internacional no afectó a algunos países latinoamericanos y caribeños con la intensidad temida en un principio, se calculaba que 9 millones de personas más habían traspasado en la región el umbral de la pobreza en 2009. Con diversos sectores más vulnerables de la población contra la crisis y evitaron otras susceptibles de socavar los derechos sociales. En Latinoamérica y el Caribe, sin embargo, los gastos sociales seguían siendo muy reducidos y no había políticas a largo plazo para combatir las violaciones de derechos humanos sumidas en la pobreza (Amnistía Internacional, 2010: 42).

Esta característica de los derechos sociales, como derechos de los más débiles, es evidente en el ámbito de la pobreza, ya que “son los pobres quienes sufren mayor discriminación y en quienes se hace más patente la necesidad de protección de todos los

derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La discriminación es uno de los principales conductores de la pobreza y, con frecuencia, se refleja en las políticas y presupuestos de los gobiernos” (Amnistía Internacional, 2010: 18).

Esta propuesta del ingreso básico, si bien tiene como origen una política de carácter social, y en nuestros tiempos resulta indispensable considerar su aplicación,<sup>74</sup> no quiere decir que materialmente sea aplicable en el sistema mexicano, ya que hay una diferencia entre lo que se desea y lo que es posible.<sup>75</sup> Desde el punto de vista jurídico, hay diversos elementos que permiten hablar de la protección del individuo y los medios elementales para garantizar su subsistencia: lo que se ha colocado en el debate mundial como un derecho social frente a las enormes disparidades socioeconómicas del siglo XXI, en donde la redistribución de la riqueza se presenta como un postulado esencial para el desarrollo de la sociedad.

En México, la Constitución contiene las bases de las políticas públicas en el área de la protección social. Se regulan desde varios ángulos: la igualdad de los mexicanos frente a su sistema jurídico, y el caso de la no discriminación entre hombres y mujeres, entre otros supuestos. Sin embargo, bajo una interpretación de la noción de igualdad en estos términos, también puede hablarse de igualdad y su concomitante obligación de participar en el pago de la carga pública. Por ejemplo, en el caso de Francia, el derecho a la salud y la protección social invocan la apli-

---

74 Cada administración, en uso de sus competencias y facultades, determina ciertas áreas prioritarias de inversión. Por ejemplo, el gobierno de Polonia, para frenar un poco los efectos de la crisis económica, entre otras medidas, hizo uso de su Reserva de Solidaridad Social para ayudar a las familias con niños. El gobierno se hizo cargo del costo de alimentos para niños en las escuelas y en los jardines de niños. Véase: OECD, 2009.

75 En palabras de Jean-Claude Martinez y Pierre di Malta (1999), la reflexión se centra sobre el financiamiento del presupuesto y su relación con lo que se puede hacer con los recursos disponibles, ya que el problema de la eficiencia está ligado a los objetivos y los recursos financieros para alcanzarlos.

cación de los derechos humanos. Para las políticas públicas, el Consejo Constitucional francés y el Consejo de Estado han puesto de manifiesto la importancia de la solidaridad nacional, con la finalidad de proporcionar un nivel suficiente de vida para toda la población.<sup>76</sup>

¿Qué motiva la propuesta de la creación del ingreso básico o ingreso mínimo en México?

En estos tiempos, el fenómeno de la globalización ocupa uno de los lugares más importantes en el escenario internacional. El debate sobre sus efectos exige un redimensionamiento de las nuevas relaciones económicas, políticas, jurídicas, sociales, culturales y ambientales. Por un lado, puede advertirse la forma en que la economía se ha transformado; por otro, el Estado de bienestar que proporcionaba todos los servicios públicos, y que tenía por objetivo garantizar un mínimo, también ha evolucionado y se ha adaptado a las nuevas tendencias y exigencias financieras. Así, resulta imperativo identificar un aspecto crucial planteado por la globalización: el ámbito económico debe ir acompañado de un adecuado reconocimiento e instrumentalización de los derechos fundamentales.

Aún más, en el siglo XXI la convergencia del respeto de derechos fundamentales y el abatimiento de la pobreza es indiscutible en las sociedades modernas. Como se establece en el documento “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”, “la propuesta es centrar la exclusión y los factores que determinan

---

76 Por lo que, en el caso de México, y puesto que se hace alusión al principio de igualdad, es posible exigir como usuarios de servicios públicos, que éstos sean garantizados por el Estado, máxime aquéllos ligados al desarrollo humano. Pero, además de poder exigir en términos de igualdad de acceso, todos también están obligados a solidarizarse con los costos de políticas públicas federales. Quizá, el principio de solidaridad nacional aún no se ha desarrollado adecuadamente en México y se tenga que replantear la figura del Estado de bienestar con una identidad propia a la mexicana. También puede agregarse otro interesante texto colectivo que vale la pena mencionar, dirigido por Serge Paugman (2007), y que aborda la cuestión de la solidaridad desde diferentes temáticas, como la discriminación, justicia social, solidaridad familiar, etc.

la pobreza como causa y efecto de violación de derechos humanos, teniendo en cuenta las capacidades de los grupos y entidades civiles, la doctrina y la acción del sistema interamericano y el papel del Estado en la formulación de políticas públicas y estrategias de desarrollo inclusivas” (Cuellar, 2009: 10). Es evidente, que la noción de desarrollo,<sup>77</sup> como derecho humano, es un factor concurrente en las grandes cuestiones planteadas por las diferentes tesis que pugnan por el reconocimiento del carácter universal de los derechos humanos, y en apoyo a lo que establece el propio artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Es así que uno de los derechos sociales y humanos que podría concebirse en México sería el ingreso mínimo, y su implementación cubriría un ámbito específico: satisfacer las necesidades básicas.

El tema de este estudio se enfoca en el análisis de la propuesta del ingreso mínimo en tiempos de la globalización económica, donde la pobreza se ha acentuado en todas las latitudes, no sólo en América Latina, sino en el mundo entero.<sup>78</sup> Para referirse a la propuesta del ingreso mínimo en México, debe considerarse el aspecto presupuestario y de los derechos humanos, para establecer su coherencia y viabilidad frente a la política social aplicada por el Estado. El primer aspecto ha sido obje-

---

77 Como señala la doctrina, el derecho al desarrollo “se le considera como un derecho-síntesis, es decir, es un derecho que integra el conjunto de los derechos humanos; su último objetivo sería la promoción y la aplicación del conjunto de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional. En el fondo, el derecho al desarrollo pretende un reforzamiento y una profundización de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos” (Gómez, 1999: 41).

78 De acuerdo con una nota del periódico español *El País* publicada el 1 de agosto de 2010, “más de 1000 millones de personas viven con menos de un dólar diario y más de 2000 millones, con menos de dos. Cada año, más de 18 millones, la mayoría niños, mueren víctimas de la pobreza [...] En Bangladesh, 700 000 niños viven en las calles y se buscan la vida cada día”.

to de los más variados análisis, incluso, desde la discusión de la denominada reforma del Estado.<sup>79</sup> El segundo se refiere a la necesidad de consolidar un auténtico Estado de derecho a través del reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. Esto debido a que en México ha existido durante mucho tiempo “una grave situación en materia de derechos humanos, en la que las torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, falta de acceso a la justicia, pobreza, etc., han sido sistemáticas” (Maza, 2009: 9).

¿Por qué es necesario sensibilizarse frente a este problema y qué implica su gestión? Los individuos más pobres son aquellos que se encuentran en desventaja para enfrentar las exigencias impuestas por el desarrollo urbano, tecnológico y económico de nuestra época. El deterioro de sus condiciones de vida puede tener consecuencias graves y tomar diferentes dimensiones, al pasar de un problema de pobreza a uno de salud, seguridad, violencia o desintegración familiar, entre otros.

En este contexto, en los últimos años se observa una reconfiguración del mercado laboral con el ingreso masivo de las mujeres, el envejecimiento de la población (Cruz, 2010), la falta de oportunidades laborales para las nuevas generaciones de jóvenes que, con o sin estudio, no logran insertarse a alguna actividad remunerada.<sup>80</sup> Respecto al envejecimiento de la población, aunado a una prolongación de vida y disminución del índice de natalidad en países desarrollados,<sup>81</sup> ha obligado a un gasto más elevado en el sistema de protección social, insuficiente frente a

---

79 Según Sergio Raimond-Kedilhac (2001: 79), son cuatro los ámbitos en donde se requiere implementar reformas que mejoren a la economía mexicana: tributario, financiero, competitivo y solidario.

80 Se tiene que atender el caso de los “ni-nis”, jóvenes que ni estudian ni trabajan. Esto es alarmante no sólo en México, sino también en Europa, como en España.

81 En países como Francia, Alemania o Australia, por ejemplo, gracias a la inmigración se ha revertido este proceso. Sin embargo, nuevos desafíos se presentan para estos países, como la integración de los nuevos residentes al modo de vida y el respeto de los valores locales que se colocan como prioridades en la agenda nacional. En Francia se vive un debate sobre inmigración e identidad nacional.

las nuevas tendencias impuestas por el ritmo de desarrollo económico.

En México existe una crisis ligada a la insuficiencia del sistema de seguridad social, que, aunada a la informalidad laboral, coloca en desventaja a millones de personas frente a un futuro próximo incierto, cuando la edad y las enfermedades les imposibiliten salir a trabajar. La pregunta que se debería formular es quién va financiar este costo presupuestario, ya que no sólo se trata de proporcionar más servicios a un número más amplio de ciudadanos, sino de proporcionar calidad. Se deben conciliar dos principios que la ley no necesariamente puede prever: eficacia económica y principio de justicia social. En términos generales, el problema consiste en respetar compromisos del pasado, es decir, asegurar a aquellos que por su edad y condiciones adquirieron ciertos derechos, y garantizar algunos para las generaciones del mañana y, sobre todo, cubrir las necesidades sociales del presente.

Por ello, una de las principales preocupaciones de las políticas sociales es la financiera, en razón de la limitación de recursos y el aumento constante de gastos. Como señala Bruno Palier y Louis Charles Viossat: “desde mediados de los años 70 los gastos sociales aumentaron más rápido que los recursos. Esta crisis financiera permanente genera un contexto de austeridad que obliga a una reflexión sobre el futuro de las políticas sociales, en la medida en que tendrá que haber un fuerte debate, ya que el aumento de impuestos podría afectar la competitividad regional y además generar presión fiscal” (2001: 7). Se puede mencionar, por ejemplo, el nuevo sistema aprobado en Estados Unidos, que garantiza una cobertura mínima para más de 30 millones de personas que no tenían acceso a servicios mínimos de salud, pero donde la discusión se centró sobre los recursos para financiarlo, ya que la coyuntura económica internacional no era adecuada para endeudar aún más a la sociedad estadounidense; sin embargo, fue aprobado por los beneficios que re-

presentaría en los próximos años para la sociedad en general.

A escala internacional, se corrobora cómo la industrialización y urbanización obligaron a la puesta en marcha de nuevos mecanismos de protección social, ya que se crearon a la vez nuevos riesgos como los accidentes de trabajo y el desempleo. En la segunda mitad del siglo XIX, países como Alemania o Francia tuvieron que construir regímenes de seguridad obligatorios para tratar enfermedades, problemas ligados a la vejez y a los accidentes de trabajo.

Pero, de forma más precisa, tiene que considerarse que el crecimiento de la desigualdad se alimenta de múltiples factores, que van desde lo individual<sup>82</sup> hasta lo colectivo, y que es muy marcado en el sector privado. Así, el cuerpo social ha evolucionado con parámetros de desigualdad, por medio de privilegios sobre ciertas actitudes, valores y condiciones. A la pobreza se le ha atribuido un sentido negativo, en el que se asimila como una fatalidad inexorable de aquellos que no son capaces de producir riqueza. Aún cuando ésta se manifiesta de múltiples formas, no sólo desde el punto de vista económico, el simple hecho de poseer riqueza se ha convertido en lo positivo, deseado y logrado por la capacidad personal. Nuestro modelo de sociedad, configurado bajo esta dinámica, ha olvidado que su felicidad y armonía no pueden generarse sin solidez en el tejido social, por la falta, por ejemplo, de una empatía que se ha fragmentado por múltiples circunstancias. Debido a que no se ha encontrado ninguna fórmula ideal de desarrollo, los actores del sistema económico, en general, han sabido aprovechar el individualismo (Stiglitz, 2010: 447) del ser humano, y han hecho que acepte las desigualdades como algo normal, hasta como una situación fatalmente natural. La búsqueda de un nuevo pacto intergeneracional se desprende de esta circunstancia, como una se-

---

82 Rob Riemen, especialista del Nexus Institute de Holanda, señala en una entrevista que “por desgracia hemos creado una nueva religión. Ser rico se ha convertido en la única meta” (Paul, 2010).

gunda etapa en la evolución del contrato social que se ha gestado desde la construcción del Estado mexicano.

Por esta razón, la búsqueda de la adopción de un ingreso básico para los grupos sociales vulnerables es un proyecto complejo porque la sociedad mexicana difícilmente podría pagar un costo por algo que no le compete en lo individual, y también por el costo que representa desde el punto de vista de su gasto público. A esta circunstancia se encuentran ligados otros aspectos que han determinado el desinterés social, como la corrupción, el mal uso de recursos públicos, el desvío de fondos públicos con fines electorales o enriquecimiento personal, etcétera.

La reciente crisis mundial ha demostrado que el factor económico se desinteresa del aspecto humano y, en consecuencia, de los derechos sociales. Esto se constata de forma precisa con los instrumentos de gestión aplicados por las empresas, donde la precariedad de las condiciones laborales, comprendidas las salariales, son un factor decisivo de desarrollo empresarial, no así del aspecto humano. La deslocalización de empresas en el ámbito mundial ha agudizado este tipo de situaciones como un condicionamiento indispensable para su implantación en países no desarrollados o emergentes (Michel, 2007).<sup>83</sup> Por ejemplo, el salario mínimo en China, México, Brasil o la India es notoriamente diferente si se compara con el de los países más desarrollados.

Pero no sólo los países a donde se desplazan las empresas en busca de mayores beneficios son los únicos afectados desde el punto de vista social. En Francia, por ejemplo, el gobierno ha anunciado mayores beneficios fiscales para las empresas de origen francés que decidan reimplantarse en su territorio, ya que

---

83 Para Albert Michel, "En el caso de las deslocalizaciones, no son las máquinas las que son viejas, son los salarios los que son muy elevados, aun cuando no pasan del SMIC [salario mínimo por hora de trabajo en Francia, que equivale a 8.86 euros sin impuestos, una vez aplicadas las respectivas cotizaciones sociales es de 6.96 euros, aproximadamente 100 pesos mexicanos]. En China son veinte veces más bajos y las reservas de mano de obra son interminables, como luchar?" (2007: 8; la traducción es nuestra).

se han perdido cientos de empleos en los últimos años; esto ha traído como consecuencia la aceptación de mayores responsabilidades por parte de los trabajadores y difícilmente un aumento salarial, porque las empresas juegan sobre ese factor como uno de los más determinantes para obtener un bajo costo en su producción, entre otros.

Entre las consecuencias colaterales que trae consigo la crisis económica mundial, se ha acentuado el problema de la inmigración o la migración en todos los continentes y países (Simonnot e Intrand, 2009),<sup>84</sup> lo que ha llevado a la población de regiones pobres a desarrolladas, y provocado el fenómeno del crecimiento desmesurado de las grandes ciudades, que no hace otra cosa que generar más pobreza y, aún más, precariedad en las condiciones de vida, con aspectos tales como desempleo, bajos salarios, condiciones laborales, acceso al sector educativo, presión fiscal, etc. México no es la excepción. Miles de mexicanos y centroamericanos arriesgan sus vidas para llegar a Estados Unidos en búsqueda de nuevas oportunidades de desarrollo. Frente a esta realidad, se observan los problemas que las autoridades tienen para resolver las demandas de sus ciudadanos. La dificultad de la puesta en marcha de una política social está ligada a dos factores: problemas relacionados con la administración pública no sólo federal (aspecto público) y la lucha de cada quien por sí mismo (aspecto privado).

---

84 También se puede ver el artículo de Ingrid Tucci (2010), que hace alusión a la integración de inmigrantes tanto en Francia y Alemania; cabe resaltar que la condición de inmigrantes determina hasta cierto punto su acceso y adaptación al sistema educativo, mercado laboral, sus aspiraciones y el factor de discriminación institucional directo que existe para bloquearlos por su origen. La pobreza, desde luego, se vincula de forma definitiva desde esta perspectiva.

## **El reconocimiento de los derechos fundamentales o sociales en el sistema jurídico mexicano**

El siglo XX fue el tiempo de los derechos fundamentales y, sobre todo, de los derechos sociales. México, en su rica tradición jurídica, ha establecido aquéllos como un pilar de su constitucionalismo.<sup>85</sup> Desde la Constitución de 1917, en el artículo 123 se pretendieron asegurar un catálogo de derechos a los trabajadores, y establecer condiciones mínimas de bienestar. La doctrina ha sido elocuente al destacar que la Constitución mexicana inaugura la tradición del constitucionalismo social (Fix-Zamudio, 2001: 4). Por ejemplo, la figura del “salario mínimo” pretendió asegurar un nivel mínimo económico. En realidad, el postulado constitucional fue una mera quimera formal que nunca ha logrado satisfacer las necesidades más apremiantes de los trabajadores mexicanos.

Por ello, la propuesta del ingreso mínimo es una excelente oportunidad para discutir la efectividad de los derechos sociales y, sobre todo, vincular la importancia del bienestar económico en el ámbito ciudadano a la luz del sistema jurídico mexicano. Por otra parte, uno de los principales pilares del sistema internacional de los derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos humanos, artículo 25, establece la figura de los derechos económicos, sociales y culturales:

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 se-

---

85 Como señala Héctor Fix-Zamudio, desde los Sentimientos de la Nación de 1813 “se consignan varios derechos humanos inspirados en la Ilustración, e incluso algunos de carácter social, como el de elevar las remuneraciones para los más necesitados y proveer sus necesidades” (2010: 13).

guros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Esta cita abre la discusión del ingreso mínimo en México, ya que no sólo se inserta en la discusión económica o social sino, fundamentalmente, a través de la figura de los derechos humanos y derechos sociales. Uno de los principales retos del sistema jurídico mexicano será lograr que éste sea conceptualizado bajo la noción de derecho social y, más aún, el gran dilema será que el sistema económico y jurídico logre asegurar su cumplimiento. El tema que plantea el ingreso mínimo no es tanto de reconocimiento formal, sino de plena salvaguarda y eficacia en el sistema jurídico mexicano.<sup>86</sup>

Los derechos sociales han sido ampliamente discutidos y criticados,<sup>87</sup> sobre todo con una argumentación: cualquier tipo de regulación de derechos sociales debe pasar por la implementación de ciertas políticas de bienestar a cargo del Estado; en otras palabras, el cumplimiento de los derechos sociales estaría supeditado a los recursos económicos que, ulteriormente, pudiera disponer el Estado mexicano. Es así, en esta perspectiva, que el derecho social estaría articulado como una obligación activa para el Estado, a diferencia de otros derechos humanos de primera generación. A pesar de las críticas, la discusión de los derechos sociales se vincula a uno de los grandes temas de la agenda nacional: la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales. No es éste el lugar para profundizar el debate so-

---

86 Uno de los grandes dilemas de los derechos fundamentales es su justiciabilidad efectiva. Sobre la cuestión de derechos humanos y su eficacia, véase a Pierre-Francois Docquier, 2010: 23-34.

87 Luigi Ferrajoli afirma que “en los últimos veinte años, en casi todos los países de Occidente, los derechos sociales —desde el derecho a la salud, pasando por el derecho a la educación, hasta los derechos a la subsistencia y a la asistencia social— han sido objeto de ataques y restricciones crecientes por parte de políticos considerados ‘liberales’” (Abramovich y Courtis, 2004: 9).

bre ellos, pero se debe recordar que los derechos sociales son parte de esta importante categoría. Incluso, la gran cuestión es cómo esos derechos fundamentales se acompañan de instrumentos jurisdiccionales.

La inclusión del ingreso mínimo tendría que plantearse desde la perspectiva del derecho social; valorar la protección activa que el Estado debe preservar.<sup>88</sup> Otra discusión que plantea su análisis en el sistema jurídico mexicano se refiere a la noción de derechos y justicia; esto es, cómo a través de la inclusión de esta figura se pueden alcanzar la justicia enarbolada por los derechos fundamentales. ¿Existe una definición perfectamente delimitada sobre derechos humanos y criterios de justiciabilidad en un sistema jurídico? Como se ha señalado, si bien es cierto que la propuesta del ingreso mínimo se ha presentado como una solución para enfrentar la pobreza y desigualdad de las sociedades contemporáneas, también el análisis puede referirse a “razones que arrastran indefectiblemente un llamamiento en favor de una concepción u otra de la sociedad justa, concepción que los partidarios de la renta básica, no más, por otro lado, que sus detractores, no pueden dejar de hacer explícita” (Parijs y Vanderborght, 2006: 75).

Diversas teorías y corrientes han intentado precisar la naturaleza y la exacta aplicación de los distintos derechos humanos. Aunque, como señalara de manera irónica Lynn Hunt, “resulta difícil precisar qué son los derechos humanos porque su definición, su misma existencia dependen tanto de las emociones como de la razón” (2009: 25).

---

88 En este sentido, el ingreso mínimo participaría de las características de los derechos sociales que: “1. Son derechos concretos, con un contenido específico; 2. Exigen, por su propia naturaleza, una intervención activa del Estado para realizarlos; 3. Se conceden a los hombres (no olvidemos que el hombre es la medida de las cosas), en tanto que forman parte de un grupo social determinado; 4. Implican una limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional y de los intereses personales” (Ordóñez, 2010: 117).

La noción de los derechos fundamentales<sup>89</sup> forma parte de la tradición jurídica de Occidente. Los derechos fundamentales nacen como una doctrina filosófica producto del pensamiento político moderno; desde el siglo XVI, con la segunda escolástica española (Vitoria, Suárez, Las casas, entre otros), y más especialmente en el siglo XVII, en el mundo protestante, con los exponentes de la Escuela de Derecho Natural, en particular Grocio, Hobbes, Locke, Pufendorf, Thomasius, entre otros.<sup>90</sup> Un elemento decisivo para la configuración de esta categoría se halla en la doctrina constitucional alemana del 23 de mayo de 1949. En las Constituciones de otros países, como Finlandia y Holanda, se hace también referencia a derechos fundamentales. En otras, como en Portugal, a derechos y deberes fundamentales; en Suecia, de libertades y derechos fundamentales, y en Grecia, de libertades públicas y derechos sociales.

Es necesario decir que muchos problemas vinculados con la salvaguarda de los derechos humanos sólo alcanzan un matiz puramente enunciativo en los sistemas jurídicos; así, el desafío de los derechos humanos, sociales en el caso de México, consiste en pasar de un estado de reconocimiento a uno de acción para que la composición social cambie (Oberdorff, 2008). Es decir, se celebran tratados internacionales, se habla de la problemática, y los gobiernos reconocen que hay que hacer algo, pero muy difícilmente se llevan a cabo programas de forma permanente para atender casos específicos como el ingreso básico, ya que en términos presupuestarios resulta extremadamente compleja su aplicación y muy elevado su costo. Asimismo-

---

89 Es indispensable recordar que hay una diferencia en la categoría jurídica de los derechos del hombre y de derechos fundamentales. Se observa que en la doctrina se conserva más la expresión de "derechos y libertades fundamentales" para referirse a lo que tradicionalmente se denomina "derechos humanos y libertades públicas". El Consejo Constitucional de Francia decidió no calificar a la protección social como derecho fundamental (Décis. No. 93-325 del 13 de agosto de 1993. *Maîtrise de l'immigration*).

90 Sobre la articulación de la teoría de los derechos humanos, véase René Sève, 2010: 27-33.

mo, se requieren ciertas condiciones de desarrollo mínimo y constante, como no sería el caso de México, donde se han vivido crisis económicas continuas.

La concepción formal de los derechos se determina por una norma superior, como la Constitución, o de disposiciones internacionales, y permite que éstos tengan un reconocimiento frente a las autoridades en sus tres ámbitos: ejecutivo, legislativo y judicial.

La relación entre pobreza y derechos humanos es clara. En la conferencia de Viena, de 1993, se proclamó: “La extrema pobreza generalizada, se opone a la satisfacción plena y efectiva de los derechos del hombre, por ello la comunidad internacional debe continuar considerándola como una prioridad y tomar las medidas necesarias para disminuirla en lo inmediato, para finalmente eliminarla” (Fellous, 2010: 138).

De este modo, existen otras iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como la proclamación del decenio para la eliminación de la pobreza (1997-2006), y otras declaraciones de la Comisión de los derechos de humanos, además del proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: los derechos de los pobres (Fellous, 2010: 139).

En Europa, se cuenta con un Código de Seguridad Social (2002), así como un Protocolo que son la base del Consejo de Europa en esta área, que se remonta a 1964 y ha sido fundamental para guiar las normas de seguridad social en Europa central y oriental; es un instrumento fundado en la justicia social, en el que el Estado es responsable de la puesta en marcha de un sistema de seguridad social estable, así como de un buen financiamiento. El más reciente data de 1990, y en términos generales pretende asegurar condiciones para grupos desfavorecidos: ayudas con motivo de enfermedad, invalidez, invalidez por edad avanzada, accidentes de trabajo, maternidad, y manutención de menores.

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución Política contiene, en su artículo 25, la rectoría de la economía del Estado. No cabe duda, como se ha mencionado, de que es un compromiso social, y el Estado se encuentra obligado a proveer de los elementos necesarios para el desarrollo humano mediante políticas públicas precisas. La formulación del Plan Nacional de Desarrollo contiene las principales prioridades del país, en las que destaca la reducción de la pobreza. En este sentido, los derechos sociales se distinguen por la política social empleada por el Estado para reducir los efectos negativos de la incorrecta distribución de la riqueza.

En lo que respecta a Europa, en Suiza, por ejemplo, se previó incluir en la Constitución, en su artículo 12, “cualquier persona necesitada tiene derecho a ser ayudada y asistida y a recibir los medios sin los cuales no puede llevar una vida conforme a la dignidad humana”<sup>91</sup> (la traducción es nuestra), es decir, que el Estado se obliga a garantizar las condiciones necesarias para la existencia digna de la persona.

El reconocimiento de estas condiciones sociales ha obligado a las instituciones públicas a tomar un grado de responsabilidad más acentuado,<sup>92</sup> ya que al problema de la pobreza se agrega el de la exclusión social. En el terreno jurídico, hay evidencia de la reacción institucional y, como ejemplo, en 1998 se creó en Francia la Ley relativa a la lucha contra la exclusión social (Gelat, 2008: 169-175), dirigida bajo cuatro pilares esenciales: acceso por todos a los derechos fundamentales; prevención de la exclusión; tratamiento de urgencia social, y movilización de todos los actores.

---

91 Constitución Federal de la Confederación Suiza, del 18 de abril de 1999 (Estado 7 de marzo de 2010), Título 2 Derechos Fundamentales y Ciudadanía y de Propósito Social, Capítulo 1 Derechos Fundamentales.

92 Para Laure-Emmanuelle Camaji, “El Consejo Constitucional hoy establece que en la ejecución de sus competencias en materia de salud y protección social, el legislador no debe poner en peligro los requisitos enunciados en el Preámbulo de la Constitución de 1946” (2008: 203-204; la traducción es nuestra).

Estos aspectos se agregan en definitiva a la protección de las condiciones mínimas de existencia digna que los derechos sociales protegen; en esta pléyade de problemas sobresale el de la pobreza y la necesidad de avanzar en su reducción. Para ejemplificar por qué es importante terminar con la exclusión social y reducir la pobreza, puede mencionarse el caso de la aplicación de la ley en materia penal, donde se observa que no se aplica de la misma forma entre un sector desfavorecido y otro favorecido. Según el estudio del Insee (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) 2002 en Francia, se constató que los medios populares estaban más que sobrerrepresentados en casos de detención (Dubois, Dumont e Inglebert, 2010). Asimismo, en Función de la Convención Europea de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, se dispone que todo acusado tiene el derecho a la asistencia de un defensor de su elección y, si no tiene los medios para pagarle, se le asignará uno de oficio, tal y como sucede en nuestro sistema jurídico.

Con el objeto de hacer efectiva la aplicación del derecho en el modelo europeo, se encuentra el principio de igualdad de armas (Irlanda, 9 de octubre de 1979, GA CEDH n° 2). Este derecho a un juez se ha consagrado y la jurisprudencia emitida por la Corte Europea de Derechos Humanos, en relación con los artículos 6 y 13 de la Convención, lo ha definido con más precisión. Así, el acceso a un tribunal debe ser concreto y efectivo (CEDH Golder/Royaume-Uni 21 de febrero de 1975 GA CEDH n 26). Aparentemente, la interpretación de la ley y la creación de instituciones jurídicas para proteger a los individuos bajo el principio de igualdad ha continuado perfeccionándose, sólo que, en términos prácticos, se observa que quienes hacen uso del abogado de oficio son esencialmente los pobres. Por ello, que en este sector fueron beneficiados, en Ayuda Jurisdiccional, 339 485 personas en materia penal en 2006. Mientras que, en el mismo año, 224 089 Ayudas Jurisdiccionales fueron otorgadas para el caso de procedimientos frente al juez en materia

familiar (Dubois, Dumont e Inglebert, 2010: 49-57).

Si bien el contexto europeo ofrece un panorama acerca del esfuerzo que las autoridades han hecho para inscribir en el sistema jurídico la necesidad de reducir la pobreza, para el caso de México es importante destacar que una política en materia social inspirada en los derechos humanos, sobre todo adaptada bajo los principios que protegen, debe basarse en la identidad territorial del país. Ésta es la vía que permitiría resolver múltiples problemas de manera simultánea, que por diversas circunstancias de orden federal y local se desarrollaron de forma paralela. Tal es el caso del acceso a la salud, la violencia intrafamiliar y social, que obliga a recurrir a servicios proporcionados por el Estado, por tratarse de un asunto de carácter público.<sup>93</sup>

### **¿Cómo está orientada la política social en México?**

Después de haber hecho una referencia al contenido de los derechos sociales o fundamentales, ahora el objetivo es interpretar, con esos elementos, las políticas implementadas por el gobierno federal.

Si bien es cierto que el ingreso mínimo es sólo una propuesta jurídica y económica, es indispensable considerar la pertinencia de los programas aplicados actualmente por el gobierno para reducir la pobreza. En el caso de Suiza, el ingreso mínimo debía reemplazar la multiplicidad de ayudas y asistencia social con el fin de simplificar el sistema de protección social y que estuviera más acorde con la justicia social (November y Standing, 2003).

---

93 “Los dirigentes políticos deben actuar de forma que la constitución y la administración de la sociedad hagan florecer naturalmente la prosperidad, tanto pública como privada. Ellos deben tomar las medidas necesarias para salvaguardar la vida y el interés de la clase obrera, y ello en nombre de la estricta justicia que equivale darle a cada quien lo suyo” (Cere, 2000: 34; la traducción es nuestra).

Por otra parte, hay estudios que tratan el problema desde la perspectiva de la gestión del riesgo social (Holzmann y Steen, 2000).

El concepto de gestión del riesgo social descansa sobre la idea de que los individuos, los hogares y las colectividades están expuestas a riesgos que se encuentran ligados por un lado a fenómenos naturales y, por otro, causados por el hombre mismo (desempleo, degradación del medio ambiente, guerra, etc.). Esos riesgos que casi siempre son imprevisibles, generan pobreza. Los pobres son quienes en general los sufren más y además tienen un acceso más limitado a instrumentos que les permitirían enfrentarlos (Palier y Viossat, 2001: 26; la traducción es nuestra).

La importancia de propuestas como el ingreso mínimo se hace con justa razón con la finalidad de proporcionar medios para los grupos sociales desposeídos y hacerlos salir de la pobreza; por ello, es necesario preguntarse si esta propuesta es la idónea en el contexto mexicano. De acuerdo con el riesgo social, las políticas creadas en materia social (que posteriormente se mencionarán) deberían cubrir tres aspectos: la prevención, reducción y reacción (capacidad institucional para solucionar el problema). Debe señalarse que, la mayor parte del tiempo, la prevención está sobrepasada debido a aspectos de coyuntura electoral y cambios de administración; por lo que, en lo tocante a la reducción, se invierten millones de pesos en políticas a veces mal dirigidas.

En la construcción del presupuesto de egresos, que constituye el documento en el que se plasman los recursos para cubrir las políticas del Estado, existen los fondos creados con una orientación social. Así, habría que preguntarse cómo interpretar el ingreso básico: ¿como una propuesta que responde a la ineffectividad de la política social puesta en marcha por el go-

bierno federal, o quizá como un complemento de dichos programas?

El Ramo 20, destinado al desarrollo social, se distribuye en función de criterios de población y factores como pobreza, rezago y marginación.<sup>94</sup> Contiene programas particulares de hábitat; empleo temporal; rescate de espacios públicos; para migrantes; opciones productivas; apoyo a los vecinos en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares; ahorro y subsidio para la vivienda; vivienda rural; apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas, para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres; abasto social de leche (a cargo de Liconsa); abasto rural (a cargo de Diconsa); apoyo alimentario y desarrollo humano Oportunidades; coinversión social y del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.<sup>95</sup>

Si se consideran los montos atribuidos a este fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, durante el 2012 y los cuatro años anteriores, se observa un incremento sostenido.

Gasto del Ramo 20 - Desarrollo Social	Monto en pesos
2012	\$84 859 857 446.00
2011	\$80 267 433 904.00
2010	\$80 176 891 338.00
2009	\$68 146 568 105.00
2008	\$50 088 709 400.00

---

94 De acuerdo con los criterios utilizados por el gobierno en la creación de los programas citados, se está en presencia de una atención al sector social, y que estos programas no sean suficientes, es otra cosa. Véase OECD, 2009.

95 Artículo 31 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Periodo Fiscal 2010.

## **Transferencias condicionadas<sup>96</sup> y gestión del presupuesto por resultados: el problema del financiamiento**

Estas transferencias (Ramo 20), si bien es cierto que están condicionadas e imponen ciertos objetivos, no escapan al proceso de gestión presupuestaria<sup>97</sup> que no sólo continúa perfeccionándose en México sino en todo el mundo (Rubin, 2006). Como una de las consecuencias de la crisis económica global, el gasto público requiere ser controlado para saber en qué se gasta, ya que el que es ligeramente controlado o mal utilizado sólo genera déficit presupuestario.

La idea de aplicar un ingreso básico no condicionado se confrontaría también con el requisito de transparencia y uso de los recursos públicos que la sociedad mexicana reclama en esta época. Por ello, de acuerdo con la gestión por resultados y la transparencia adoptada por el gobierno federal, la única forma de obtener resultados positivos del ingreso básico es mediante su condicionamiento. En Francia, la existencia de una “allocation universelle” fue preferible debido a que toda ayuda económica, como el ingreso mínimo, presenta inconvenientes. En primer lugar, se considera como una intrusión de éste en la vida privada; en segundo, por la estigmatización que implica, ya que es humillante para los beneficiarios; y en tercer lugar, por el costo del financiamiento de un sistema condicionado,<sup>98</sup> el cual puede considerarse prohibitivo. Es cierto que la complejidad del ingreso mínimo de inserción (RMI, por sus siglas en

---

96 Este tipo de recursos financieros están destinados a funciones específicas, por lo que es común referirse a transferencias condicionadas. El Presupuesto de Egresos de la Federación contiene los rubros a los que se les destinan los fondos.

97 Para Janet M. Kelly y William C. Rivenbark, “Los ciudadanos buscan que la administración sea más eficiente (normalmente en tiempos de paz y prosperidad) o que sea más activa (en tiempos de crisis económica o social)” (2003: 17).

98 Un sistema condicionado implica que el uso de recursos asignados sólo pueden emplearse en actividades específicamente decididas por las autoridades. Es decir, que no son de libre uso y no pueden gastarse en cualquier cosa.

francés) y el conjunto de los mínimos sociales en Francia constituyó un problema serio también, porque la población a la que se dirigía no era necesariamente capaz de efectuar los trámites administrativos requeridos.

La protección de los derechos sociales se sistematiza mediante programas específicos que atienden determinados aspectos de la vida humana. Puede observarse, por ejemplo, el caso de la “Asignación para el fondo familiar” en Francia, por medio de la cual se proporciona un apoyo económico mensual, en función de los ingresos familiares o individuales, y se destina esencialmente a cubrir un porcentaje del costo de la renta de la vivienda. Existen otras prestaciones que pretenden sostener al individuo durante su existencia, como apoyo a personas de la tercera edad, madres solteras, jóvenes, etcétera.

Por otra parte, es necesario tener un sistema de control para evitar que una persona obtenga dos veces la misma ayuda. Una simplificación administrativa no sería negativa, incluyendo al sistema de ayuda condicionada, pues se debe evitar una trampa con el desempleo; es decir, que el monto proporcionado con “ayuda económica” no sea mayor al ingreso que una persona podría obtener con un trabajo, debido a que, en caso contrario, habría una tendencia a desinteresarse en buscar empleo (Guibet, 2006). Para sortear este problema, el sistema francés creó el Sistema de Ayuda Universal controlado, con la finalidad de impedir efectos no deseados, por lo que se considera que no es de ningún modo humillante para el solicitante recibirlo; mismo que podría continuar con esta ayuda, aún cuando encontrase trabajo, ya que el tipo de ingresos, colocado muchas veces a un nivel bajo o muy bajo, le proporciona un instrumento más de desarrollo y motivación personal. Este modelo de ayuda económica ha evolucionado de tal modo que se ha vuelto más importante en comparación con un ingreso mínimo. “La asignación de recursos universal parece ser preferible a la de un sistema de ingreso mínimo con control de recursos, ya que aquélla

procura a sus beneficiarios una incitación al trabajo y elimina el desempleo” (Guibet, 2006: 253-254; la traducción es nuestra).<sup>99</sup>

La pregunta que con naturalidad puede formularse consiste en saber ¿por qué el gobierno mexicano está obligado a condicionar los fondos de su presupuesto y, por consiguiente, del posible ingreso básico? Las crisis económicas a escala mundial, en particular la más reciente, obligó a los Estados a reaccionar bajo ciertas temáticas fundamentales: no aumento del déficit presupuestario y disminución del gasto corriente. Por ello, se ha intentado disminuir la carga y costo que representa una administración pública pesada. En Italia y Francia se disminuyó el número de plazas en el sector público, con un incremento de las responsabilidades sobre aquellos que continúan; con el descontento social que ello generó y su repercusión en la calidad del servicio. Si bajo esta lógica de maximización de resultados, disminución de gasto y control del presupuesto, se agregara una transferencia no condicionada, ilimitada y no racionalizada, difícilmente podría tener cabida en cualquier sistema; en particular al considerar la estructura presupuestal de México, en donde se tienen elementos que indican un compromiso y atención para disminuir la pobreza. Si estos mecanismos de transferencias condicionadas no son suficientes, es distinto, y quizá se deba a la falta de recursos; pero en este caso el ingreso básico no constituiría una propuesta novedosa, aunque si complementaria a la política social.

El elemento central de discusión del ingreso básico, desde el punto de vista presupuestario, no consiste en decidir si éste pretende una mejor justicia social o tiene un fundamento jurídico, sino más bien cómo financiarlo, y si sería viable en el contexto mexicano. Es obvio que la explicación de los derechos sociales plantea una reconfiguración de las relaciones humanas

---

99 La interpretación de Caroline Guibet es que la experiencia francesa da muestras de la eficiencia de un sistema de ayuda universal, y no de un ingreso mínimo.

(Herrera, 2009: 62);<sup>100</sup> pero, en el fondo, la gran pregunta continua siendo el cómo y con qué medios, ya que de forma paralela el Estado no sólo tiene que enfrentar el problema de la pobreza (Cere, 2000: 45-51),<sup>101</sup> sino el de la protección del medio ambiente, acceso al agua, elevar la calidad del sistema educativo, invertir en zonas rurales, etc., lo que representa un costo para los contribuyentes.

### **¿Qué financian tradicionalmente los derechos sociales?**

Las dos modalidades utilizadas por el Estado para financiar los derechos sociales son la cotizaciones y los impuestos (Chau-chard, 2005). Por medio de la primera, por lo general se ofrece un servicio o una garantía a aquellos que la pagan mediante un servicio. En el caso del impuesto, representa el medio de solidaridad que puede ofrecer más claramente un porcentaje de recursos adecuado para el financiamiento del gasto público (entre otros elementos que no se mencionan en este trabajo y son de naturaleza económica).

Se le ha atribuido al impuesto sobre la renta (ISR) la distribución de la riqueza, ya que se impone de forma progresiva, aunque no se debe olvidar que los otros impuestos financian también el presupuesto público, y que no sólo el ISR o el impuesto al valor agregado (IVA) son los únicos medios. En América Latina, en especial el caso de México, la fiscalidad local es casi

---

100 La noción de los derechos sociales en Francia ha evolucionado desde la Constitución de 1946. Paulatinamente se incorporaron elementos por medio de las decisiones del Consejo Constitucional, que fueron constituyendo su sistema de protección social; protección de la salud en 1975, derecho de obtener los medios necesarios para la subsistencia en 1987, derecho a un alojamiento decente en 1995, etcétera.

101 El proyecto de "Speenhamland" en Inglaterra fue muy generoso para los beneficiarios, pero resultó tener efectos muy negativos en términos económicos y de gran perversión social; destinado a reducir los efectos de la miseria al otorgar un ingreso mínimo para todos, el sistema fue un error económico y social, ya que redujo la motivación a encontrar un empleo, aumentó los gastos sociales y empobreció más a los trabajadores.

inexistente, por lo que debe considerarse que sí existen otros medios de financiamiento. Buscarlos y ejecutarlos es otra situación.

Desde el punto de vista jurídico, existen elementos que podrían legitimar aun la brecha y disparidad social; desde el costo presupuestario que representan los beneficios o nichos fiscales para determinados sectores, hasta la desregulación para atraer la inversión e implantación de empresas al país.

Desde el punto de vista económico, hay numerosos análisis donde la globalización se ha colocado en el centro del debate, lo que demuestra un desinterés absoluto por parte de las condiciones de desarrollo humano. La pregunta a formularse es: ¿qué hace el gobierno en sus tres niveles como representante de la sociedad? La Constitución reconoce esta función esencial en beneficio del desarrollo y la protección social. Otra pregunta sería: ¿cómo orienta el Estado mexicano el presupuesto público para paliar los daños provocados por una crisis donde, paradójicamente, se observa que los grupos con menores recursos poco han tenido que ver en ella?

El ingreso básico, y su discusión en la redimensión y concepción de los fondos gubernamentales en favor de la reducción de la pobreza, se presentan como un desafío mayor y una elección de la acción pública del Estado. Las preguntas, desde el punto de vista presupuestario, es cómo determinar cuál es el monto de lo básico, qué es un mínimo y un máximo tanto del ingreso básico como del fondo público que lo financiaría? y ¿qué necesidades cubriría el ingreso básico? Para responder es necesario considerar cuáles son los factores que intervienen, debido a que en México existen enormes divergencias regionales. Si se parte de un porcentaje determinado, como el salario mínimo, podría medirse el impacto y costo de ese fondo; sin embargo, ¿cuál sería su duración?

En términos materiales, tendrían que tomarse los mismos factores que se han considerado en la aplicación de los progra-

mas del Ramo 20. Así, además de su elevado costo, no se sabría si un compromiso intergeneracional podría tener lugar y permitir que una política pública en esta dirección pudiese aplicarse en el contexto de México.

### **¿Cómo financiar el ingreso básico?**

La creación del ingreso básico obliga a considerar los principales actores de su financiamiento y a evaluar el abanico de posibilidades que se tienen.

La creación de un fondo especial se dificulta si se toma en cuenta el porcentaje del presupuesto destinado a gastos fiscales reconocido por el gobierno federal, motivado por los regímenes especiales, lo que hace difícil imponer más cargas a los ciudadanos que ya contribuyen de forma corriente con el pago de impuestos; esto porque no se desea crear nuevos grupos sociales precarios.

Uno de los mecanismos para establecer el fondo que podría financiar el ingreso básico sería mediante la eliminación de beneficios fiscales, y la reorientación de esos recursos mediante una política pública única en atención a la eliminación de la pobreza.<sup>102</sup> En caso contrario, la única forma de crear un fondo, es por medio del aumento de ciertos impuestos o la creación de alguno específico, lo que llevaría a un mecanismo tradicional de financiamiento del gasto social.

Sin embargo, con el propósito de evitar más presión fiscal sobre los contribuyentes activos, deben identificarse áreas, sectores y porcentajes específicos. ¿Por qué no considerar la problemática desde lo local, y no solamente desde lo federal? Esta

---

102 Mientras que en la legislación fiscal mexicana se otorgan beneficios fiscales que siguen intocables, en otros sistemas jurídicos se aprecia una tendencia inversa. Véase “La chasse aux avantages fiscaux est ouverte”, publicado en *La tribune*, el 19 de abril de 2010, pp. 5-7.

consideración podría obligar a hacer evolucionar el sistema fiscal local mexicano, ya que no es posible seguir cargando todo al petróleo, las remesas familiares, etc. Por ello, es pertinente que del centralismo fiscal que ha caracterizado a México, se retome el verdadero sentido de lo federal. En países como Canadá se ha tratado de adaptar y actualizar su sistema de protección social, ya que constituye un pilar del desarrollo de la sociedad, y a pesar de ser un país de tipo federal, ha tenido que recurrir a cierto grado de centralización de funciones, a fin de que la coyuntura social y política del momento pueda favorecerles; es decir, después de un periodo de centralización es necesario replantear la orientación del Estado federal mexicano.

En Canadá, en la década de los veinte, hubo un retiro rápido del espacio fiscal y el gasto de las provincias y municipios por parte del Estado federal; sin embargo, éste mantuvo su presencia financiera a un nivel muy elevado en la década de los cincuenta, durante la cual fue responsable del financiamiento de más de 70% del gasto social, hecho sin precedentes en la tradición federal canadiense (Theret, 2002: 103).

¿Cuál sería entonces el papel del Estado federal en términos absolutos, por no sólo responsabilizar al poder ejecutivo sino a todos sus componentes, desde las propias entidades federativas hasta el Congreso de la Unión, entre otros? En el caso de Canadá, “El gasto social del presupuesto federal se duplicó entre 1951 y 1972, fecha en la que alcanzó más de 41%. Posteriormente disminuye a 35% en 1980, para estabilizarse alrededor de este porcentaje hasta 1990, para después pasar a 40% en 1992, y en 1995 disminuye a 37%” (Theret, 2002: 283). Estos ajustes muestran que hay una variación necesaria y que la intervención federal puede también variar, responsabilizando a los actores locales, sociales y empresariales en el caso de México.

Como es bien sabido, México se divide en zonas donde son evidentes las diferencias del desarrollo económico entre unos estados y otros. Sin embargo, en los estados más pobres, por

mencionar un ejemplo, no se está muy lejos de otras latitudes donde la pobreza podría llegar a niveles extremos (OCDE, 2004). En el caso de África, los políticos de ese continente señalan que los obstáculos más marcados para desarrollar el sistema de protección social, son los siguientes:

- Un gran número de pobres, en donde los escasos ingresos públicos obligan a una redistribución muy limitada.
- Aun cuando las familias tratan de controlar los riesgos, el impacto directo de sus esfuerzos es limitado.
- Inexistencia de programas, instituciones u organismos. Cuando estos existen, son muy poco sólidos en su intervención.
- Los más desfavorecidos son las principales víctimas de la ineficacia de la protección social.
- La intervención directa es decidida por lo común en tiempos de crisis, y no es el resultado de una reflexión estratégica.
- Las generaciones de niños que provienen de medios sociales difíciles o sensibles se enfrentan a una posible pobreza crónica.
- La mayor parte de actividades empresariales se preocupan poco del desarrollo local (Banco Mundial, 2001: 7).

Se ha decidido referirse a esta región ya que, en grandes líneas, se asemeja a la realidad que enfrentan los estados y municipios más pobres de México; si se compara el supuesto desarrollo económico de México como país emergente a escala mundial y la realidad de uno de los continentes más pobres (África),<sup>103</sup> se verá que la diferencia no está en el desarrollo social, sino sólo

---

103 El caso de Sudáfrica, hay datos que confirman la implementación de una política continua desde 2004, con la finalidad de reducir la pobreza. Básicamente, su programa se concentró en reducir el desempleo, para poder extender sus planes nacionales. Véase OECD, 2009b.

en las cifras macroeconómicas; por ello, el aspecto local debe recobrar su importancia en la implementación de políticas públicas regionales y no sólo federales.

De manera independiente al contenido social que puede tener el ingreso básico, la nueva gestión presupuestaria por resultados obliga a establecer límites para conocer la evolución y el impacto en las condiciones de vida de los beneficiarios por este fondo; por lo que es normal que los contribuyentes exijan una rendición de cuentas del uso de esos recursos con el fin de no politizarlos, como casi siempre sucede.

Desde esta perspectiva, el costo de los fondos destinados a disminuir la pobreza se puede medir en función del presupuesto de egresos federal y las políticas implicadas al respecto. El sistema de transferencias condicionadas imperante no es del todo negativo, debido a que los recursos tienden a asignarse directamente por sector; por lo que no es posible que desaparezcan todos los programas previamente creados por el gobierno, ya que la pobreza tiene múltiples rostros que inciden en las diferencias regionales de México, y no se puede tratar de forma idéntica el tipo de pobreza que una zona rural presenta, frente a la pobreza en una zona metropolitana. Las propias diferencias de salarios por zonas implicarían su desaparición y homogeneización también en el ámbito nacional. Los elementos distintivos del problema de la pobreza a escala mundial, no sólo se relacionan con los ingresos de los individuos, ya que también incluyen otras problemáticas como el acceso a la vivienda, educación, salud y al trabajo, como se ha mencionado con anterioridad.

La dificultad de crear un ingreso básico es que se proporcionaría, de forma temporal, cierta suma de dinero a los ciudadanos pobres, y no se sabría si eso les motivaría a salir de esa situación. Pero, ¿cómo hacerlo cuando dicho ingreso podría no estar adaptado al mercado laboral y cuando el mismo mercado laboral también se encuentra en crisis?

Es necesario tomar en cuenta que en los medios de financiamiento están los límites del ingreso básico, el cual sólo podría considerarse como complemento de la política social del Estado, por lo que podría asegurarse que no está peleado con los programas implementados en la actualidad, ya que todos están dirigidos a atender los rezagos sociales generados desde el pasado, agudizados por la globalización económica del presente.

## **Conclusión**

Como se ha podido analizar a lo largo del texto, el debate filosófico y político del ingreso básico ha sido profuso y rico en matices en la tradición europea. Desde la ciencia jurídica, las reflexiones han sido menores y quizá tangenciales. Por ello, este trabajo consistió, sobre todo, en establecer a grandes rasgos una posible solución en el ámbito de la ciencia jurídica, y su eventual aplicación en el sistema financiero: considerar el ingreso básico como un derecho social protagonista de la vida económica del sistema mexicano, pero sin olvidar su vinculación con la ciencia jurídica y su efectiva articulación. El gran obstáculo de su adecuada inclusión en el entramado jurídico-administrativo salta a la vista: la viabilidad financiera. Todo derecho, además de ser asequible en el ámbito de la emancipación social, debe pasar por la posibilidad real de su ejercicio e, incluso, de su justiciabilidad efectiva.

En este capítulo se han evocado algunos ejemplos de lo que ha sucedido en otras latitudes del mundo respecto al ingreso mínimo, con lo que se ha evidenciado que aun los países más desarrollados se enfrentan a un problema de insuficiencia financiera del sistema de protección social, por lo que ahora se habla de extender más la duración de la vida laboral; por un lado, debido a la prolongación de la vida misma y, por otro,

para hacer cotizar por más tiempo a aquellos que aún podrían formar parte de las masas salariales. Así, el planteamiento del ingreso mínimo se presenta bajo una doble dimensión: una relativa a la necesidad de su inclusión como parte inherente al desarrollo humano, resguardado por el Estado, y otra sobre la eficiencia económica, sostenimiento y extensión de programas sociales. La eventual integración del ingreso mínimo como un derecho social más, aumentaría la discusión de la justiciabilidad de derechos sociales en el sistema jurídico mexicano. Así, se estaría frente a la obligación del Estado mexicano de materializar un principio de justicia básica. En este sentido, se encontraría un aserto necesario: probablemente debería decidirse si el ahorro de esta época será el costo de las generaciones del mañana; o bien, que el costo y esfuerzo de esta generación implicará el desarrollo y bienestar de la sociedad mexicana del mañana.

De lo anterior es posible afirmar que, a pesar de lo atractivo de la propuesta del ingreso mínimo en México, hoy resulta inviable en términos financieros y administrativos, debido a la serie de políticas sociales puestas en marcha (sistema de becas o ayuda para las familias, etc.), y cuyos resultados deben ser evaluados paulatinamente. Por otro lado, quizá el ingreso mínimo represente de la mejor manera el espíritu social del contenido de la Constitución (garantizando una buena calidad de vida para todos los mexicanos), no así los programas o políticas públicas contemporáneas, que coinciden muchas veces con los periodos de gobierno en turno. Así, el ingreso mínimo podría articularse como la esencia de la interpretación de la norma jurídica (derechos fundamentales y derechos sociales), y lo otro, los programas sociales, como los instrumentos y complementos. En este tenor, el paradigma que se presenta consiste en conciliar dos aspectos perfectamente identificables: 1. Definición del modelo ideal de sociedad mexicana a la luz de la Constitución, por medio de la reinterpretación de la equidad y la justiciabili-

dad de los derechos sociales; 2. Los medios con los que se cuenta desde el punto de vista presupuestario para elegir la mejor opción en términos de eficiencia (duración y monto).

Es fundamental trabajar sobre las premisas que se plantean, antes de aceptar la creación del ingreso mínimo como la única opción en la reducción de la pobreza en México, debido a que el costo presupuestario y la coyuntura internacional no permitirían una inversión no direccionada y discrecional de un fondo no constituido estructuralmente, con metas a corto y largo plazo.

En caso de financiarlo mediante el pago de contribuciones o algún impuesto en particular, se corre el riesgo de llevar a nuevos ciudadanos hacia la precariedad que ya se encuentra agravada por el nivel de salarios en México, en términos del salario mínimo.

Bajo una reinterpretación histórica, el ingreso mínimo quizá tenía que haber antecedido a otra opción en el pasado, como otros países hicieron desde la década de los ochenta, y que ahora se esté fuera de tiempo para su creación, ya que primero se debe establecer una plataforma sólida, por medio de políticas efectivas en materia de educación, salud, etc., antes de que se replantee la introducción del ingreso básico o mínimo como se ha hecho referencia en estas páginas. De nada serviría simplemente dirigir el gasto público durante décadas hacia esa problemática, si socialmente no se está preparado para evolucionar. Sería como dar dinero a alguien que padece una adicción, con el fin de ayudarlo a salir de ella, sin jamás preguntarle qué hace con él, y si en realidad está saliendo del problema o gasta los recursos en cosas que no tienen nada que ver con su problema. Por ello, es necesario el perfeccionamiento de las políticas públicas imperantes, mediante un control por resultados a corto, mediano y largo plazo, que pueda hacer de las instancias administrativas, órganos inteligentes capaces de adaptarse más rápido a los desafíos que plantea la pobreza en todas sus face-

tas, y con un mejor uso del presupuesto público.

Por último, el balance de las reflexiones anteriores presenta un punto atractivo. A pesar de la falta de viabilidad financiera en el corto plazo del ingreso mínimo, su inclusión en el catálogo de derechos fundamentales del sistema jurídico mexicano podría servir para galvanizar la discusión del modelo económico, y gradualmente lograr el posicionamiento de un derecho social que lograría establecer lineamientos concretos de justicia. Si el Estado mexicano permite la discusión de esta figura —que para algunos resulta quimérica—, se lograría nominar una realidad y una solución: pobreza y derechos sociales; ambos trascenderían el mundo del derecho para lograr inscribirse en el ámbito de las exigencias y expectativas de México. Como señala Niklas Luhmann, los derechos fundamentales no son simplemente un complejo de normas, “sino un complejo fáctico de expectativas de comportamiento que, enlazadas a un rol social, se vuelven actuales y, por lo general, pueden contar con consenso social” (2010: 85-86). La ventaja de nominar los derechos fundamentales es que, nombrándolos, la ciudadanía se apropia y hace de la expectativa social una exigencia ciudadana y jurídica. Como también ha señalado Marcel Gauchet (2007), hay una crisis del modelo liberal, donde el principio de libertad e igualdad ha obnubilado el horizonte de los demás derechos fundamentales. La socialización del derecho ha quedado como una labor exclusiva de los operadores del derecho. Gran moraleja: no hay mejor socialización del individuo en una sociedad democrática que a través del conocimiento y la exigencia de sus derechos fundamentales.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Adema, Willem y Maxime Ladaïque (2009). “How Expensive is the Welfare State? Gross and net indicators in the OECD Social expenditure database”. En *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 92.
- Amnistía Internacional (2010). *Informe 2010. El estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid: Amnistía Internacional.
- Banco Mundial (2001). “La gestion dynamique des risques sociaux et les pauvres. Les grandes lignes d’une stratégie de protection sociale”. En *Serie Développement Humain de la Région Afrique*, 21961, vol. 2.
- Badel, Maryse (1996). *Le droit social à l’épreuve du revenu minimum d’insertion*. Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.
- Bouchet, Michel-Henry (2005). *La globalisation; introduction à l’économie du nouveau monde*. París: Pearson.
- Bruto da Costa, Alfredo (2003). “Minimum guaranteed income and basic income in Portugal”. En Guy Standing. *Minimum Income Schemes in Europe*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Camaji, Laure-Emmanuelle (2008). *La personne dans la protection sociale. Recherche sur la nature des droits des bénéficiaires de prestations sociales*. París: Dalloz.
- Cere, Alain Clément (2000). “Lois sur les pauvres, revenu minimum (XVIIIème-XXème siècle): historiographie et récurrence d’un débat sur le lien controversé entre équité et efficacité”. En Alain Alcouffe et al. (eds.) *Efficacité versus équité en économie sociale. T. 1*. París: L’Harmattan.
- Chauchard, Jean Pierre (2005). *Droit de la sécurité sociale*. París: L.G.D.J.
- Cruz Martínez, Ángeles (2010). “México sin recursos para afrontar el envejecimiento poblacional”. En diario *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, publicado el 27 agosto de 2010.
- Cuéllar, Roberto (2009). “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”. Presentación de la Memoria del VI Curso Interamericano “Sociedad Civil y Derechos Humanos (De la norma a la realidad)”, organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Norwegian Ministry of Foreign Affairs, realizado en Costa Rica.
- Docquir, Pierre-Francois (2010). “Réflexions sur l’efficacité du droit des fondamentaux”. En *Les droits de l’homme et l’efficacité de la justice*. Bruselas: Larcier.
- Dubois, Jean-Pierre, Françoise Dumont y Tiphaine Inglebert (2010). *La Justice Bafouée. L’état des droits de l’homme en France*. París: La Découverte.
- Esping-Andersen, Gosta y Bruno Palier (2008). *Trois leçons sur l’Etat providence*. París: Seuil.
- Fellous, Gérard (2010). *Les droits de l’homme. Une universalité menacée*. París: La Documentation Française.
- Fix-Zamudio, Héctor (2001). “Los derechos humanos y su protección jurídica”. En Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez (coords.) *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso nacional de Derecho Constitucional III*. México: UNAM.

- \_\_\_\_\_ (2010). “200 años de evolución constitucional de los derechos humanos en el derecho mexicano”. En María C. Fix y Miguel A. Quemain (coords.) *200 años de derechos humanos en México*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos/Archivo General de la Nación.
- Frankman, Myron (2004). “A planet-Wide Citizen’s Income: An Espousal”. En *Labour, Capital and Society*, núm. 37.
- Gauchet, Marcel (2007). *L’avènement de la démocratie. T. II La crise du libéralisme*. París: Gallimard.
- Gelot, Didier (2008). “Les politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale”. En Marc de Montalembert (dir.) *La protection sociale en France*. París: La Documentation Française.
- Gómez Isa, Felipe (1999). *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao: Mensajero.
- Groulx, Lionel (2005). *Revenu minimum garanti. Comparaison internationale, analyses et débats*. Quebec: Presses de l’Université du Québec.
- Guibet Lafaye, Caroline (2006). *Justice sociale et éthique individuelle*. Quebec: Presses de l’Université de Laval.
- Herrera, Carlos (2009). *Les droits sociaux*. París: PUF.
- Holmes, Stephen y Cass Sunstein (1999). *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. Nueva York: W. W. Norton.
- Holzmann, Robert y Jorgensen Steen (2000). *Social Risk Management. A new Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*. En Social Protection Discussion Papers 21314, Washington: Banco Mundial.
- Hunt, Lynn (2009). *La invención de los derechos humanos*. Barcelona: Tusquets.
- Kelly, Janet M. y William C. Rivenbark (2003). *Performance Budgeting for State and Local Government*. Nueva York: M.E. Sharpe Second edition.
- Kessler, Francis (2009). *Droit de la protection sociale*. París: Dalloz.
- Luhmann, Niklas (2010). *Los derechos fundamentales como institución. Aportación a la sociología política*. México: Universidad Iberoamericana.
- Martinez, Jean-Claude y Pierre di Malta (1999). *Droit budgétaire*. París: Litec.
- Maza Calviño, Emma Consuelo (2009). *Derechos humanos. México: retórica sin compromiso*. México: Flacso (Colección Tesis Premiadas).
- Michel, Albert (2007). *La France et la mondialisation*. París: PUF.
- Nickless, Jason (2002). *Code européen de sécurité sociale: Vade-mecum*. Estrasburgo: Editions du Conseil de l’Europe.
- November Andras y Guy Standing (coords.) (2003). *Un revenu de base pour chacun(e)*. Ginebra: Bureau International du Travail.
- Oberdorff, Henri (2008). *Droits de l’Homme et libertés fondamentales*. París: L.G.D.J.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** (2004). *Examens territoriaux de l’OCDE, Mexique*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2009). “The public governance challenges raised by the global economic crisis: some country responses. Public governance and territorial development directorate”. 39 Session of the Public Governance Committee, realizado en París del 5 al 7 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2009b). “Trends in South African income distribution and poverty since the fall of apartheid”. En *Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 101.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (2010). “Antecedentes y naturaleza del dere-

- cho social". En Patricia Galeana (coord.) *Impacto de la Revolución mexicana*. México: Senado de la República/Siglo XXI.
- Palier Bruno y Louis Charles Viossat (2001). *Politiques sociales et mondialisation*. París: Futuribles.
- Parijs, Phillippe van, y Yanninck Vanderborght (2006). *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona: Paidós.
- Paugman, Serge (2007). *Penser la solidarité. L'apport des sciences sociale*. París: PUF.
- Paugman, Serge y Nicolas Duvoux (2008). *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. París: PUF.
- Paul, Carlos (2010). "Todos viven interesados en su pequeño círculo; tal es el origen del colapso: Riemen". En diario *La Jornada*, sección Cultura, publicado el 27 de agosto de 2010.
- Policar, Alain (2006). *La justicia social. Les enjeux du pluralisme*. París: Armand Colin.
- Raimond-Kedilhac, Sergio (2001). "Visión, estrategia y liderazgo". En Manuel Camacho (comp.) *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?* México: UNAM.
- Renaut, Alain (2004). *Qu'est-ce qu'une politique juste? Essai sur la gestion du meilleur régime*. París: Grasset.
- Reyes Heróles, Jesús (1994). *El liberalismo mexicano. T. III La integración de las ideas*. México: FCE.
- Rodiere, Pierre *Traité de droit social de l'Union Européenne. Droit social de l'Union Européenne*. París: L.G.D.J.
- Rubin, Irene S. (2006). *The politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Thousand Oaks: QC Press.
- Séve, René (2010). "Les libertés et droits fondamentaux et la philosophie". En Rémy Cabrillac (dir.) *Libertés et droits fondamentaux*. París: Dalloz.
- Simonnot, Nathalie y Caroline (2009). "L'Europe et les sans-papiers. Politique de santé ou politique d'immigration?" En *Hommes et Migrations*, núm. 1282.
- Stiglitz, Joseph E. (2010). *Le triomphe de la Cupidité*. París: Les Liens qui Libèrent.
- Theret Bruno (2002). *Protection sociale et fédéralisme: l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*. Bélgica: Presses de l'Université de Montréal.
- Tucci, Ingrid (2010). "Les decendants de migrants maghrébins en France et turcs en Allemagne: deux types de mise à distance sociale?" En *Revue Française de Sociologie*, vol. 51, núm. 1.



# Descentralización, política social y su vinculación con los gobiernos locales de México

*Adolfo Rogelio Cogco Calderón  
Oscar Alfonso Martínez Martínez*

**L**a descentralización ha sido concebida como un proceso que busca una distribución equilibrada y equitativa del poder entre los distintos órdenes de gobierno, e incluso de la sociedad civil. En México, ésta no se ha llevado a cabo en forma lineal y homogénea, pues ha seguido diferentes rutas en función a lo que se descentraliza, ya sea algunas funciones (administrativa) o atribuciones (fiscal). Es un proceso heterogéneo y diverso que ha reforzado la reforma del Estado, ya que pone de manifiesto la necesidad de dimensionar qué es lo que ocurre en los diferentes estados o entidades federativas o municipios al asumir mayores responsabilidades para atender a la población asentada en sus territorios.

Así, surge la incógnita de si la descentralización de funciones, tanto administrativas como fiscales, puede ser un medio eficaz para dotar a los espacios locales (municipales) de instrumentos operativos que les permita atender de manera eficiente a la población que vive en condiciones de pobreza. Para contestar dicha incógnita, el documento se ha dividido en tres secciones: en la primera se analiza el proceso de descentralización y su vínculo con la política social; en la segunda se hace un breve recorrido histórico sobre este proceso en México, y en la tercera, se realiza un análisis de los programas de desarrollo social

diseñados por la federación, y el grado en que involucran en su ejecución a los gobiernos locales.

## **Descentralización y política social en México**

La descentralización es un proceso en el que se traspasan atribuciones y responsabilidades desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales. Tiene una dimensión relativa a la mejor administración del aparato público, y otra de carácter político asociada a la redistribución del poder (Serrano y Fernández, 2005: 8). Sin embargo, autores como Alicia Ziccardi (2000), Wallace Oates y Paul Portney (2001), Jacint Jordana (2002), Manuel Díaz (2002), José Ayala (2003), Iván Finot (2001; 2003), Tonatiuh Guillen (2003), Enrique Cabrero (2003), y Sergio Boisier (2004), entre otros, distinguen tres diferentes tipos de descentralización: económica, política y administrativa.

El primero se refiere a las acciones para lograr la eficiencia entre los distintos órdenes de gobierno, y con ello lograr la adecuada y compartida distribución del presupuesto de ingresos (descentralización fiscal) y egresos (descentralización del gasto); además de considerar aquellas responsabilidades del gobierno que son transferidas al ámbito de la competencia del mercado, donde el gobierno otorga a la iniciativa privada algunos servicios para que sean ofrecidos a través de empresas particulares.

La descentralización política está relacionada con la participación ciudadana y el proceso de ésta en la toma de decisiones, lo que tiene que ver con la democracia, la distribución y el ejercicio del poder público, así como del empoderamiento para la toma de decisiones desde el ámbito local.

El último tipo de descentralización, el administrativo, está enfocado a los arreglos institucionales en el aparato gubernamental.

mental, y atañe al orden burocrático y los servicios que proporcionan a la comunidad, como educación, salud e infraestructura básica; lo anterior involucra la capacidad humana, material, tecnológica y financiera que los gobiernos subnacionales o locales hacen para la instrumentación de sus planes y programas, donde además existe una coordinación entre el gobierno central, los estados y municipios.<sup>104</sup>


Ante los diferentes tipos y formas de descentralización, sus alcances han tenido efectos diferenciados de acuerdo con los sectores a los que se ha dirigido, por ejemplo, en educación y salud. Así, en 1993 se publicó la Ley General de Educación, y en 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud; en ambos casos, el Estado central transfirió a las entidades federativas facultades suficientes para incidir en las políticas de desarrollo sectorial.

La política social de atención a la pobreza, por su parte, se ha caracterizado porque en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica descentralizadora integral, sino que la postura imperativa del gobierno central ha sido evidente; en algunos casos, por ejemplo, hasta con ciertos retrocesos, como en las reglas de operación 2009 del Programa Oportunidades, donde se desaparece la figura del enlace municipal, uno de los principales actores para establecer una serie de acciones derivadas de la implementación del programa en el plano local. Lo anterior muestra un proceso de descentralización parcial, donde el gobierno sólo transfiere funciones parciales, con poca o nula relevancia para los gobiernos locales.

---

104 Según Jordana (2002), la complejidad de las relaciones intergubernamentales radica en el tipo y naturaleza del Estado que las aplique, unitarios o federales; en el caso de los primeros, las relaciones obedecen a dos niveles de gobierno: central y subnacional en tanto que en los federados se registran mayores niveles de interrelación: gobierno local-gobierno intermedio, gobierno local-gobierno nacional, y gobierno intermedio-gobierno nacional. Lo anterior, además de las diferentes relaciones entre gobiernos del mismo rango.

Lo anterior permite identificar que las políticas de educación y salud forman parte de un proceso de descentralización en cuya agenda participan los gobiernos de las entidades federativas, lo cual, desde una perspectiva macrosocial, obedece a la reforma y modernización del Estado. En tanto, las políticas de atención a la pobreza no entran en esta dinámica, y se limitan a ser planteadas e implementadas desde el gobierno central, lo que deja poca participación a los gobiernos locales, aun en sus propios territorios. Así, el proceso de descentralización en México tiene características que se identifican con las funciones que desarrolla cada nivel de gobierno, en cuanto a los compromisos para ofrecer el bienestar social a los ciudadanos.

El gobierno central ha acaparado el diseño, la implementación y el financiamiento de los programas sociales, así como el desarrollo de las obras de infraestructura social. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas brindan los servicios de educación y salud, así como otros servicios y bienes públicos, principalmente de seguridad; también desarrollan algunas actividades en pro del desarrollo social, a través de las oficinas gubernamentales encargadas para tal propósito, así como por el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. De igual forma, tienen a su cargo la recolección de algunos impuestos,  permite cierta autonomía financiera, ya que también reciben recursos del gobierno federal a través de las denominadas aportaciones y participaciones federales.

Además, los gobiernos locales tienen facultades para diseñar y operar programas de protección social; sin embargo, regularmente son de poco impacto en las condiciones de vida de la población, o bien están encaminados al fortalecimiento de la cultura y el esparcimiento, que poco o nada aplican para la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Para atender este fenómeno, por lo general dejan la exclusividad al gobierno central para poner en marcha las acciones derivadas de programas federales; por ello dependen de los planes diseña-

dos e implementados por los gobiernos de las entidades federativas, en especial en materia de educación, salud y desarrollo social, lo cual limita mucho su capacidad de atención en un sector sumamente importante para dicho desarrollo en su territorio.

En materia de transferencias, podemos identificarlas en aquellas que están condicionadas (Ramo 33) a ser aplicadas a ciertas actividades previamente identificadas por la federación, principalmente a través del Fondo III en su componente destinado a los municipios, al cual se ha denominado Fondo Para la Infraestructura Social Municipal;<sup>105</sup> por otra parte, existen transferencias no condicionadas, denominadas participaciones, directamente asociadas con los ingresos petroleros y la forma como la federación redistribuye recursos fiscales hacia los estados y municipios.

En resumen, la descentralización es un instrumento de la reforma del Estado que ha transitado por un camino heterogéneo y diverso, debido a la situación de cada sector económico y social, así como a la forma en que los actores de los diferentes órdenes de gobierno asumen sus responsabilidades; en cuanto a los programas de atención a la pobreza, el gobierno federal ha sido el que ha imperado sus objetivos por arriba de los intereses de los gobiernos estatales y municipales, como se verá en la siguiente sección.

---

105 De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 33 inciso A, establece los rubros a los que se dirigen los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

## **Los programas de descentralización parcial de atención a la pobreza 1988-2006**

Los programas de combate a la pobreza aplicados en México han pasado por una serie de modificaciones a lo largo de la historia, no sólo por la forma de afrontar dicha problemática, sino respecto a su dimensión operativa y de responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. El programa que dio comienzo a un proceso de descentralización fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyas actividades se remontan a 1989, con el fin de atender de manera directa los problemas de pobreza en el área rural y urbana.

El programa marcó un precedente en materia de descentralización parcial<sup>106</sup> y participación ciudadana en el ámbito de la política social. De acuerdo con Verónica Villarespe (2001), el Pronasol dio un giro importante en relación con los anteriores programas; sus innovaciones más significativas se centraron en la atención y cobertura urbana como objetivo central, así como en el apoyo en la construcción de infraestructura básica para el bienestar social.

De acuerdo con Jaime Sobrino y Carlos Garrocho (1995), el Pronasol orientó sus acciones a partir de cuatro principios fundamentales:

- Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades.
- Plena y efectiva participación en todas las acciones del programa.

---

106 Para Adolfo Cogco (2007), a partir del Pronasol, los programas han sido descentralizados parcialmente, debido a que sólo transfieren parte de las responsabilidades a los actores sociales, bien sean de la sociedad civil o de los gobiernos locales. Lo anterior ha provocado que prevalearan en gran medida las relaciones de dependencia de los espacios locales hacia el gobierno central.

- Corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno.
- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

El diseño del Pronasol fue obra del gobierno federal, puesto en marcha por la presidencia de la república y, a partir de 1992, fue trasladado a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Las principales acciones se dirigieron a la población indígena, campesinos y habitantes del medio rural de áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños. Para esa fecha, la estimación de las personas que vivían en condiciones de pobreza ascendía a cerca de 40 millones, de los cuales 17 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema.<sup>107</sup>

Por medio de la corresponsabilidad de las acciones entre el gobierno y la sociedad civil, se pretendió mejorar los niveles de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares, crear las condiciones para el mejoramiento del bienestar de la población y desarrollo regional, así como constituir, a través de la solidaridad, un vehículo a través del cual se pudieran concertar decisiones entre el Estado y la sociedad civil. El mecanismo de concertación fue siempre la participación ciudadana, canalizada a través de los denominados Comités de Solidaridad.<sup>108</sup>

El proceso por el cual se daba la gestión, era la firma anual de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) entre el gobierno

---

107 En este momento empieza a considerarse que el problema de la pobreza no sólo impera en las zonas rurales, sino que hubo un proceso de urbanización del fenómeno. Para el gobierno central, el problema ha sido conocer cuál es la población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza, o a partir de qué nivel de ingreso una persona puede considerarse como pobre.

108 Los comités de Solidaridad estuvieron integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general, por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales, con funciones específicas que la comunidad decidía elegir en su momento.

federal y las entidades federativas (Martínez y Ziccardi, 2000). Los CUD se convirtieron en el instrumento de planeación y coordinación para extender los beneficios y las acciones a los municipios; los ayuntamientos fueron la instancia de coordinación<sup>109</sup> y, en algunos momentos, el gobierno estatal lo hacía; todo dependía de las características del proyecto. Esta acción involucró la operación a los espacios locales como instituciones de enlace para que los recursos fueran aplicados en función de las necesidades de la población.

La situación anterior generó al paso de los años que los municipios continuaran con una actitud pasiva, limitándose únicamente a la espera de los beneficios que emanaban del centro para atender a su población más vulnerable; manteniendo limitada su participación en el diseño de la política social, y sin motivación a desarrollar acciones concretas de manera autónoma para tal fin.

A pesar de que el Pronasol fue el primer programa impregnado de elementos descentralizadores, a través del cual el gobierno central comenzó el traslado de mayores responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, al hacerlos partícipes en su instrumentación, la descentralización ha sido un instrumento principalmente manejado por y desde la federación, una política “de arriba hacia abajo”.

Diversos elementos explican por qué la federación ha mantenido el control de las decisiones sobre qué implementar y dónde hacerlo, lo cual obedece a la geopolítica del reparto del poder, ya que un mayor control incide de manera indirecta en el reconocimiento de quién provee mejoras a la población; asimismo, la frágil situación financiera de los gobiernos locales les crea una fuerte dependencia económica, además de que sus funcionarios públicos tienen un bajo nivel de especialización

---

109 Los municipios, a través de los ayuntamientos, establecían contacto directo y permanente con las comunidades para definir las obras sociales a realizar; su costo, el calendario de ejecución, y el control de calidad adecuado.

(administraciones de tres años), lo que hace que permanezcan a la espera de los beneficios diseñados por la federación para atender a su población en condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad.

Uno de los principales objetivos del Pronasol fue promover la participación activa de las comunidades a través de los Comités Vecinales, y así encontrar una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil (Sobrino y Garrocho, 1995), lo que marcó un nuevo rumbo en la instrumentación de la política social para atender a los grupos sociales en condiciones de pobreza; sin embargo, las acciones del gobierno parecen seguir una tendencia a desaparecer dicha participación ciudadana, debido al nuevo proceso de centralización de las decisiones y acciones en el gobierno federal.

El Pronasol ha sido importante por su influencia en materia de política social, pues dictó los pasos para futuros programas como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), aplicado en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, que recogió sus principales formas de operación, como la participación ciudadana y una mayor capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales (Favela *et al.*, 2003); lo que dio un toque relevante a la participación de los beneficiarios directos, al hacerlos corresponsables en el manejo parcial de los recursos en algunos rubros que tenían que ver con el cumplimiento de las reglas de operación dictadas al programa.


El Progresá, creado en 1997, fue retomado por la siguiente administración central a fin de dar continuidad a la política social. A partir de 2002, se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,<sup>110</sup> que incorporaba nuevas tareas en el marco de la política de desarrollo social y humano

---

110 El presente apartado se toma del *Diario Oficial de la Federación* del 15 de marzo, denominado "Acuerdo en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002", así como el programa de Operación 2008 emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.

del gobierno federal. Por medio de acciones intersectoriales coordinadas en materia de educación, salud y alimentación, se buscó incrementar las capacidades y habilidades de las personas, evitar la deserción escolar, y que ello se tradujera en mayores opciones para que los beneficiarios se incrustaran al mercado laboral con mejores condiciones de competitividad, y así romper el círculo intergeneracional de la pobreza, y lograr el desarrollo para las familias en condiciones de pobreza extrema.

El Programa Oportunidades tuvo su sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, del que emanan los ejes rectores de la política social: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, así como fortalecer la cohesión y el capital social.

La operación del Programa Oportunidades se realizó a través de una estrecha colaboración interinstitucional, donde la Sedesol era la responsable general, a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado en el que participaban, a escala federal, las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, quienes debían proporcionar en forma adecuada los servicios de educación y salud; 

Además de la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias, en el marco de los acuerdos establecidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Mientras, los espacios locales se quedaban al margen de la instrumentación de algunas acciones, sin haber sido considerados en el diagnóstico y diseño; lo anterior, para evitar la interferencia en la implementación de acciones por parte de los gobiernos locales, los cuales sólo fueron considerados a través del enlace municipal: figura con funciones específicas y acotadas para coordinar la operación del programa entre los imple-

mentadores del gobierno federal y la comunidad.

Por ello, puede identificarse al Programa Oportunidades como producto de un proceso de descentralización parcial, ya que integraba a los tres órdenes de gobierno y la comunidad, a través de acciones desconcentradas del gobierno federal. Programas de esta naturaleza, pueden inhibir a las administraciones locales en la elaboración e implementación de sus propias acciones, al no involucrarlos en el diseño y la evaluación.

Hasta aquí, es posible concluir que la descentralización ha sido vertical, pues el diseño de los programas sociales es de arriba hacia abajo, con poca o nula participación de los niveles de gobierno que no sea el federal; aun así, es importante identificar, en el espacio local, cuáles han sido las experiencias en el diseño de programas orientados al bienestar social en el plano de sus competencias; lo anterior ha puesto de relieve las dificultades técnico-operativas para atender a los más vulnerables (discapacitados, madres solteras, jóvenes, desempleados, entre otros), ya que estos grupos no entran como población objetivo en la mayoría de las acciones desarrolladas por los gobierno municipales.

### **Programas sociales del gobierno federal hacia los municipios**

En los últimos quince años, México ha logrado una expansión considerable en la cobertura de programas sociales, cuyos objetivos rectores han sido mejorar los niveles de educación; acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones (Moto, 2002).

Para lograr estos objetivos, se requiere el buen funcionamiento de la política de desarrollo social, que implica la cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 enfatizó la importancia de la participación de los gobiernos locales, y los retos que persisten.

Se buscará mejorar la coordinación con las instituciones del gobierno federal que realizan acciones que contribuyen al desarrollo social, con el fin de crear actividades conjuntas y brindar una atención integral y efectiva a la población. Se buscará que los gobiernos locales participen activamente en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social. Además de buscar la complementariedad entre los programas federales y locales, se apoyará la consolidación de ejercicios de desarrollo social con impactos de mediano y largo plazo con una lógica regional (Sedesol, 2007: 57).

Como puede observarse, al menos en teoría, ha existido una reorganización en la implementación y ejecución de la política social, que ha buscado una división del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno; es claro que este proceso está lejos de haber concluido, porque el gobierno federal, aun con las diversas modificaciones para descentralizar actividades y dar mayor participación a los estados y municipios, sigue siendo quien controla la plena ejecución de los grandes programas sociales de atención a la pobreza y a grupos vulnerables en el ámbito nacional.

De ahí que la política social en México se concentra en la Sedesol, la cual distribuye los recursos de los programas de acuerdo con diversos criterios. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social establece en el artículo 39 que es esta secretaría quien “diseñará y ejecutará las políticas generales de

desarrollo social”, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social, con la concurrencia de “dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”.

México sigue caracterizándose por mantener una centralización del ejecutivo federal en el diseño de las políticas, con una escasa intervención de los estados y municipios, un bajo porcentaje de participación ciudadana y actores sociales, y una postura federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados (Ochoa, 2006; Banco Mundial, 2006).

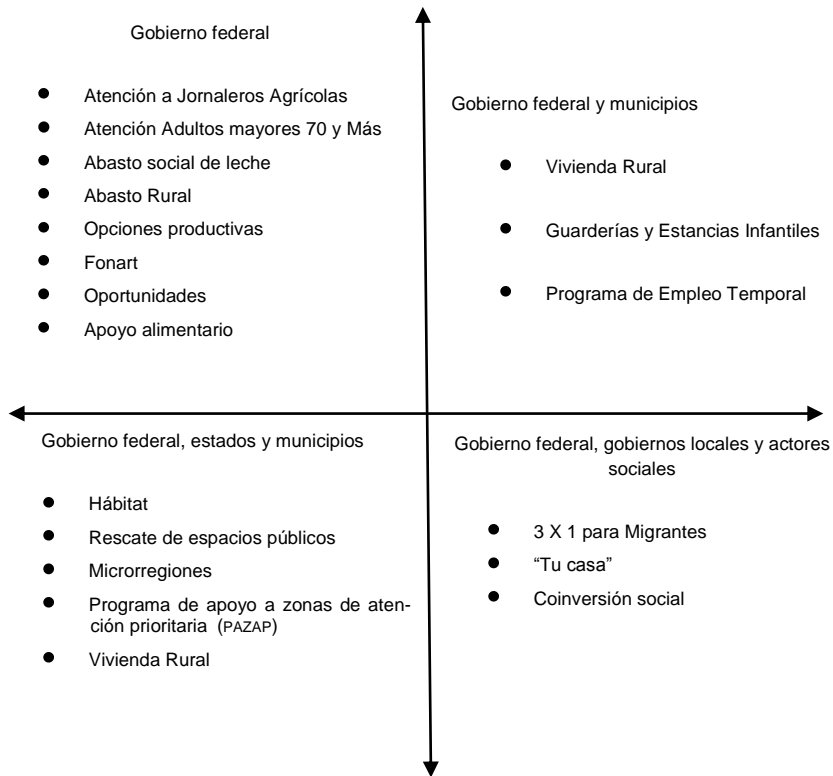
A pesar de ello, es importante reconocer que los programas que integran la política social en México<sup>111</sup> tienen objetivos distintos y formas de operar muy diversas. Sin embargo, existen algunos que destacan por permitir una mayor participación<sup>112</sup> de los gobiernos locales de acuerdo con sus reglas de operación, por tanto, es posible clasificarlos de la siguiente manera:

---

111 El Programa Hábitat; Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa; Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa; Programa de Opciones Productivas; Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart); Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"; Programa 3x1 para Migrantes; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa de Coinversión Social; Programa de Empleo Temporal (PET); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Programa de Vivienda Rural; Programa de Apoyo Alimentario; Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres; Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Rescate de Espacios Públicos; Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales; Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPAH); Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria; Programa Alimentario para Zonas Marginadas (Inafed, 2009).

112 La participación se refiere a la autorización de los gobiernos estatales para la aplicación de ciertos programas, sus aportaciones económicas y poder de ejecución de éstos.

## Programas sociales implementados en los municipios y actores que participan en su implementación



Fuente: elaborado con base en el Catálogo de programas federales para los municipios. Secretaría de Gobernación (Segob, 2008).

El gobierno central ha realizado esfuerzos para permitir una mayor gestión y ejecución de los gobiernos locales en los programas federales; sin embargo, como se observa en el esquema

anterior, mantiene una postura dominante en los programas de mayor envergadura, como el Programa Oportunidades, lo que confirma el interés de usar la política social como un instrumento de penetración política e ideológica hacia todos los sectores sociales. Los programas que permiten más participación del municipio en su ejecución son: Hábitat, Rescate de Espacios Públicos, Programa 3x1 para Migrantes, “Tu casa”, Microrregiones, Coinversión Social, Guarderías y Estancias Infantiles, y Programa de Empleo Temporal (de acuerdo con las reglas de operación vigentes en el año 2009).

Los programas que se destacan por la obligatoriedad de las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de beneficiarios, como requisito para poder ejecutarlos, son los programas Hábitat, 3x1 para Migrantes, “Tu casa”, Vivienda Rural, Coinversión Social, y Opciones Productivas. La aportación federal en ellos es muy diversa, ya que oscila entre 25% y 95%. Asimismo, en sus reglas de operación, estos programas prevén mecanismos de participación de los beneficiarios, ya sea en el diagnóstico de la problemática o su implementación. Caso contrario es el Programa Oportunidades, donde los recursos, el diseño y la ejecución están totalmente centralizados.

Con estas clasificaciones, es posible hablar de una descentralización parcial para México (Cogco, 2007), lo cual puede atribuirse a la debilidad de la capacidad administrativa y las condiciones socioeconómicas de los gobiernos locales; lo que puede explicar por qué varios estados y municipios no han tomado la iniciativa para llevar a cabo mejoras creativas en los programas federalizados, y sólo funcionan como agentes para ejercer el dinero federal, pero sin utilizar el gran potencial de los programas para atender los problemas locales de desarrollo y reducción de la pobreza, así como la atención a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

El Consejo Nacional de Evaluación (Coneval, 2008) reconoce que el objeto de la política social está fragmentado y disperso,

con insuficiente coordinación entre la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo social; observa un gran número y dispersión de programas sociales, lo que genera un problema de coordinación en y entre las instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social.

Asimismo, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 se establecía que en “Un Estado Federal como el nuestro, es indispensable reconocer que sólo a través de la coordinación entre los órdenes de gobierno se podrá atender integralmente a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad” (Sedesol, 2007: 56).

Sin embargo, de acuerdo con el Banco Mundial, si bien se reconoce que el proceso de descentralización ha tenido logros importantes en los estados y municipios a través de una mayor transparencia en fórmulas de asignación y reglas de operación de los programas, y se ha mejorado la cobertura y focalización de los servicios en todos los sectores, se señala que aún existen problemas importantes de diseño, como cambiar el pacto fiscal para dar mayores incentivos para que los gobiernos locales otorguen servicios de mejor calidad y haya profesionalización de los servidores municipales (Banco Mundial, 2006).

Así, es importante mencionar las controversias para la descentralización fiscal de los municipios. Por ejemplo, estudios como el de Laura Sour (2004) han mostrado que los municipios han reducido la búsqueda u obtención de recursos propios conforme el gobierno central incrementa las participaciones y aportaciones federales.

Asimismo, el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006), sobre el blindaje a los programas sociales en tiempos electorales, mostró que, de acuerdo con la opinión de 15 de cada 100 beneficiarios de los programas federales, los promotores o gestores de los gobiernos locales (o de los propios programas) con frecuencia los obligaban a comprometer su voto a cambio de los beneficios; lo que explica

en cierta medida el interés del gobierno federal en conservar esas prerrogativas en el diseño e instrumentación de programas sociales de atención a la pobreza, así como a grupos vulnerables. Lo mismo opinaron cuatro de cada diez no beneficiarios (ENAPP en Vilalta, 2007), motivos que son un obstáculo para un adecuado desarrollo de la descentralización y la democracia.

A pesar de que el gobierno federal ha favorecido la descentralización, existen retos como una estrategia unificada, debido a que coexisten diferentes procesos de descentralización en cada sector y secretaría de Estado, lo cual genera pérdidas por falta de coordinación, captación local, además de una mayor desigualdad de la calidad y cobertura de los servicios (Banco Mundial, 2006). Por tanto, el buen funcionamiento de la política de desarrollo social implica vencer impedimentos de tipo político y fiscal, para una mayor cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno. De esta forma, la visión compartida de los estados y la federación acerca de las mejores prácticas para la elaboración de los principales programas sociales redundaría en una política más eficiente, que llegue a los grupos de mayor vulnerabilidad.

## **Conclusiones**

La descentralización es un proceso que implica la transferencia de competencias decisorias y de gestión de una administración central a otras subnacionales o locales (Finot, 2001), y sus implicaciones impactan directamente al nivel municipal (Martínez y Ziccardi, 2000) en diferentes áreas de desarrollo, en materia de política social y desde luego en la atención a la pobreza y grupos vulnerables (Guillén, 2003). Lo anterior justifica la importancia de analizar si es un medio eficaz para dotar de instrumentos operativos a los espacios locales, que les permita atender de manera eficiente a la población en condiciones de

pobreza —que fue la incógnita planteada al principio del documento—.

Por tanto, se concluye que el proceso de descentralización en México se ha dado de manera vertical, donde el gobierno federal sigue teniendo el control de los programas contra la pobreza y la atención de grupos vulnerables, dejando al margen a los gobiernos locales. Ello ha generado que el flujo de información, las estrategias de implementación, la asignación de funciones y la coordinación institucional se vean con riesgo de deterioro, o que no llegue de manera oportuna, lo cual causa problemas en la eficiencia operativa en todos los niveles y repercute finalmente en los beneficiarios.

Uno de los problemas de los gobiernos locales en materia de descentralización, en especial el municipal, es la falta de una infraestructura y organización que permita el desarrollo pleno de sus facultades en materia de política social —que en la mayoría de los casos es una realidad debido a los atrasos que en materia de modernización de la administración pública se refiere, también por la pobreza y marginación en que vive—; en este contexto, la gran mayoría de los gobiernos municipales experimenta, si no problemas de marginación y pobreza, sí dificultades técnico-operativas para realizar acciones en materia de desarrollo social en sus localidades, aun si son municipios de baja marginación y alto desarrollo humano.

Aun así, es necesario involucrar a los gobiernos locales en el proceso de las políticas sociales (del diseño a la evaluación), en la medida de sus capacidades institucionales, pues si bien existen algunos que cuentan con escasos medios para lograrlo, otros tienen la suficiente capacidad para poner en marcha programas sociales que respondan más a las necesidades de su contexto. Sólo así la descentralización podrá operar de verdad y atender de manera eficiente a la población en situación de pobreza, así como a los grupos vulnerables.

## Bibliografía

- Ayala, José (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: FCE.
- Banco Mundial (2006). “Descentralización y entrega de servicios para los pobres. Agosto 2006. Reporte No. 35692” [DE disponible en: [www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/12/21/000020953\\_20061221134043/Rendered/PDF/356920v10SPAN1130Poverty1311PUBLIC1.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/12/21/000020953_20061221134043/Rendered/PDF/356920v10SPAN1130Poverty1311PUBLIC1.pdf), consultado el 15 de abril de 2009].
- Boisier, Sergio (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Reforma y Democracia*, núm. 27 [DE disponible en: [www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf](http://www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf), consultado el 23 de febrero de 2005].
- Cabrero, Enrique (2003). “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”. En Enrique Cabrero (coord.) *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2004). “Descentralización fiscal, planeación regional y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?”. En Rafael Tamayo y Fausto Hernández (coords.) *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cogco, Adolfo (2007). “Descentralización, municipio y bienestar social: análisis comparativo entre las zonas conurbadas de Tampico y Monterrey”. Tesis doctoral. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) (2008). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. México: Coneval.
- Díaz, Manuel (2002). “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”. En *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 11, pp. 387-407.
- Favela, Alejandro, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma y Pablo Martínez (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: Plaza y Valdés/UAM.
- Finot, Iván (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES- CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Guillén, Tonatiuh (2003). “Municipio y política social: experiencias y nuevos paradigmas”. En Enrique Cabrero (coord.) *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) (2009). “Compendio de reglas de operación de los programas federales que conforman el Catálogo de programas federales para municipios 2009” [disponible en: [www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAFED\\_CompndioReglasdeOperacion\\_página\\_consultada](http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAFED_CompndioReglasdeOperacion_página_consultada) el 15 de abril de 2009].
- Jordana, Jacint (2002). “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia”. En *Documentos de Trabajo. Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea*. Washington: Instituto Interamericano de Desarrollo (IID). Martínez, Carlos y Alicia Ziccardi (2000). “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”. En Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y ges-*

- tión. México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Moto, Laura (2002). "La política social del Gobierno del Cambio". En *Reflexión Política*, año 4, núm. 8, pp. 156-167.
- Oates, Wallace y Paul Portney (2001). "The Political Economy of Environmental Policy [DE disponible en: [www.rff.org/Documents/RFF-DP-01-55.pdf](http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-01-55.pdf), consultado el 22 de febrero de 2005].
- Ochoa León, Sara (2006). *Los avances en la institucionalización de la política social en México*. México: CESOP.
- Presidencia de México (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [DE disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>, consultado el 15 de abril de 2009].
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). Encuesta Nacional sobre la protección de los programas sociales (ENAPP). México: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo 6 [DE disponible en: [www.undp.org.mx/PPPSF/Documentos/ENAPP%202006/Encuesta%20Nacional%20sobre%20la%20Protección%20de%20los%20Programas%20Sociales%202006.pdf](http://www.undp.org.mx/PPPSF/Documentos/ENAPP%202006/Encuesta%20Nacional%20sobre%20la%20Protección%20de%20los%20Programas%20Sociales%202006.pdf), consultado el 15 de abril de 2009].
- Scott, John (2004). "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México". En *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, pp. 785-831.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) Sitio oficial [disponible en: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), página consultada el 15 de abril de 2009].
- \_\_\_\_ (2007). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. México: Sedesol.
- \_\_\_\_ (2008). Catálogo de programas federales para los municipios. México [http://www.youtube.com/watch?v=9qKET\\_arfes](http://www.youtube.com/watch?v=9qKET_arfes)
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2008). Catálogo de programas federales para los municipios. México. [disponible en: [www.inafed.gob.mx/work/resources/LocalContent/24512/3/programas%20federales%202008.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/resources/LocalContent/24512/3/programas%20federales%202008.pdf), consultado el día 15 de abril de 2009].
- Serrano, Claudia e Ignacia Fernández (2005). Estudio comparativo: descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina, Santiago, BID.
- Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho (1995). Pobreza, política social y participación ciudadana. México: Sedesol/Colegio Mexiquense.
- Sour, Laura (2004). "El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?". En *Gestión y Política Pública* [http://www.youtube.com/watch?v=9qKET\\_arfes](http://www.youtube.com/watch?v=9qKET_arfes), vol. XIII, núm. 3, pp. 733-751.
- Vilalta, Carlos (2007) "Compra y coacción del voto en México: variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales". En *Serie ENAPP. Documentos de Trabajo*, núm. 4.
- Villarespe, Verónica (2001). *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. México: IIES-UNAM.
- Ziccardi, Alicia (2000). *Municipio y región*. México: IIES-UNAM.

# **Síntesis curriculares de los autores**

## **Adolfo Rogelio Cogco Calderón**

Es doctor en Filosofía, con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social, por la Universidad Autónoma de Nuevo León; maestro en Educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, y licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, y profesor con perfil Promep (Programa para el Perfeccionamiento del Profesorado). Actualmente es profesor-investigador en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, y líder del cuerpo académico Estudios de Economía y Sociedad. Es autor de diversos artículos publicados en revistas científicas, así como capítulos de libros. Sus áreas de interés han girado en torno al proceso de descentralización de las políticas sociales; evaluación de políticas públicas; análisis a los programas de atención a la pobreza, principalmente el Programa Oportunidades, y las capacidades administrativas de los gobiernos municipales para la atención de los grupos vulnerables. Su correo electrónico es: [acogco@uat.edu.mx](mailto:acogco@uat.edu.mx)

## **Alejandro Díaz Quiroz**

Economista con especialización en el área de Política Económica; colabora en la Universidad Iberoamericana desde el año 2003, en los departamentos de Economía y Negocios Internacionales. También cuenta con amplia experiencia en la actividad pública, empresarial y docente en instituciones de educación superior de México, Colombia, Nicaragua, Venezuela y

Perú. A nivel docente, se ha desempeñado en cursos de economía, economía internacional, economía política, negocios y comercio internacional, principalmente vinculados a la región latinoamericana. En la actualidad está concluyendo el Programa Doctoral en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, con una investigación relativa al tema de la informalidad en el país. Su correo electrónico es:  
adiaz\_quiroz@hotmail.com

### **Claudia Campillo Toledano**

Estudió Economía con especialidad en Administración Pública en la Universidad Veracruzana; es maestra en Economía Aplicada con especialidad en Desarrollo Económico, y doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales en El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación son políticas de bienestar social, en sus vertientes de análisis y evaluación. Su trabajo se ha concentrado en campos como la educación, salud, pobreza, vivienda y violencia, además de estudiar los vínculos entre política social y trabajo social. Es autora de varios libros, además de contar con diversas publicaciones en revistas especializadas en el campo de la investigación social, editadas en México y en el extranjero, así como numerosas participaciones en congresos y encuentros académicos donde ha sido ponente y conferencista magistral. Ha sido profesora visitante en prestigias universidades nacionales e internacionales. Actualmente es profesora titular de la Subdirección de Estudios de Posgrado de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002 a la fecha. Su correo electrónico es:  
claudiacampillo@hotmail.com

## **Deiza Troncoso Miranda**

Es doctora en Sociología (2010-2013) por la Universidad de Salamanca; máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales (2008-2009), y máster en Gerontología (2004), ambos por la Universidad de Salamanca. Licenciada en Sociología (1997) en la Universidad de Chile, homologado por el Ministerio de Educación y Ciencias de España (2005). Ayudante de investigación (2011-2013), en la Universidad de Salamanca, en el estudio “detección de la violencia familiar ejercida sobre el anciano con demencia”, investigación que se desarrolla actualmente en Castilla y León. Algunas de sus funciones han sido: encargada de trabajo de campo (coordinación, supervisión, ingreso de datos) y asesoría metodológica (perfeccionamiento de instrumento de recolección de información); asesorías para el desarrollo en Santiago de Chile; estudio para el diseño de un sistema y plan de mejoramiento de calidad del servicio que ofrecen los hogares o establecimientos de larga estada para adultos mayores. Su correo electrónico es: [deizatroncoso@gmail.com](mailto:deizatroncoso@gmail.com)

## **Emilia Riesco Vázquez**

Es doctora en Sociología (2014) por la Universidad de Salamanca. Es profesora titular de Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, desde el 16 de mayo de 1990. Investigadora en el proyecto “Detección de la violencia familiar ejercida sobre el anciano con demencia”; investigadora en el proyecto “La dinámica del capital humano en la sociedad de la información: educación para todos (o no) durante toda la vida (o no)”. Algunas de sus publicaciones son: J. Rivera y E. Riesco (eds.) (2009) *Envejecimiento de la población en España y Japón: estudio comparativo y posibles implicaciones para Europa y Asia Pacífico*. Salamanca: Universidad de Salamanca, y

“La ancianidad, un producto social”, en Pedro Sánchez Vera (ed.) (1993) *Sociedad y población anciana*. Murcia: Universidad de Murcia. Su correo electrónico es: riesco@usal.es

### **Enrique Cruz Martínez**

Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Doctor en Derecho por la Universidad de París II Panthéon-Assas (2012). Visiting Scholar —King Hall Law School— *University of California* (2009), Master II Recherche “Sociétés Contemporaines de l’Union Européenne”, *Université Paris III Nouvelle Sorbonne* (Francia 2005-2006). Master Professionnel “Diplôme d’études Supérieures Spécialisées d’Administration Fiscale”, *Université Paris I Panthéon Sorbonne y la Université Pais IX Dauphine* (Francia 2004-2005). Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (1997-2001); líneas de investigación: derecho público (finanzas públicas, derecho fiscal, derecho presupuestario, justicia fiscal). Su correo electrónico es: enricruz12003@hotmail.com

### **Fredy Aldo Macedo Huamán**

Licenciado en Sociología (Universidad Nacional de Cajamarca, en Perú); maestro en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Flacso, México), y doctor en Ciencias Sociales y Políticas (Universidad Iberoamericana, México). Profesor en la Maestría en Alta Dirección de Gobierno y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación “Ortega y Gasset”, en México, y de la Dirección de Posgrado del Instituto Nacional de Ciencias Penales (México). Los temas de interés que más trabaja son: ciudadanía, globalización, rendición de cuentas, libertad, democracia y políticas públicas. Premiado

como finalista en el primer Concurso de Ensayo Caminos de la Libertad (2005) por su trabajo “Libertad individual y diferencia cultural”, mismo que fue publicado en 2007 en un libro de memorias de dicho certamen; y fue coautor en el libro *El derecho penal a juicio. Diccionario crítico*, coordinado por Gerardo Laveaga y Alberto Lujambio (México: INACIPE, 2007). Su correo electrónico es: fredy.macedo@gmail.com

### **Gabriela Fuentes Reyes**

Es doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UAEM. Candidata a integrante del Sistema Nacional de Investigadores; líder del cuerpo académico “Derecho, Sociedad y Cultura” de la Facultad de Derecho de la UAEM. Perfil Promep. Actualmente funge como defensora de los derechos universitarios de la UAEM. Sus principales líneas de investigación giran en torno a la sociología de la vejez y sociología política. Correo electrónico: gfuentesr@uaemex.mx

### **Gloria Patricia Ríos Reyna**

Licenciada en Trabajo Social, maestría en Ciencias con orientación en Trabajo Social (2009) por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL); realizó un intercambio académico en el College of Social Work de la Universidad de Tennessee, (2008). Realizó su investigación en el área de Educación con la tesis “Los valores cívicos y éticos que se promueven en la educación preescolar”. Además, participó como investigadora asociada en el proyecto “La Transversalidad del género en la política pública”, del cual se desprende la publicación del libro *Equidad: vo-*

*luntad y acciones en la política pública*. Actualmente, se desempeña como docente de tiempo completo en el Centro de Estudios Universitarios (CEU), en los niveles de licenciatura y educación media superior. Correo electrónico: gloriariossanty@hotmail.com

### **Indira Karina Sánchez Sepúlveda**

Licenciada en Derecho y maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Latina de América. Se encuentra cursando la Licenciatura en Sociología en la UNAM. Es profesora universitaria de diversas materias, y coordina en Michoacán las actividades de Fundación Nemi. Actualmente colabora con el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (Crefal). Correo electrónico: indhira111@hotmail.com

### **Jesús Rivera Navarro**

Licenciado en Sociología (1986-1991) y doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1999). Profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de Sociología y Comunicación) de la Universidad de Salamanca. Algunas de sus publicaciones son (en colaboración con otros investigadores): “Understanding care of people with dementia in Spain: cohabitation arrangements, rotation and rejection to long term care institution”. En *International Journal of Geriatric Psychiatry* (2009). Es investigador principal en el proyecto “Detección de la violencia familiar ejercida sobre el anciano con demencia”. Su correo electrónico es: jrivera@usal.es

### **Laura G. Zaragoza Contreras**

Es doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Profesora-investigadora de tiempo completo de la Escuela Judicial del Estado de México. Principales líneas de investigación: identidad individual y pueblos indígenas, así como temas relativos a sociología jurídica. Su correo electrónico es: laurazaragozacontreras@live.com.mx

### **Laura Karina Castro Saucedo**

Psicóloga clínica, maestra en Ciencias con especialidad en Violencia Familiar; estudios de doctorado en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social (en curso). Catedrática de la Licenciatura en Trabajo Social de la UANL, y de la Maestría en Ciencias con especialidad en Violencia Familiar de la Facultad de Psicología de la UANL. Ganadora del premio a la mejor tesis en el área de Humanidades 2008, con la investigación “Los recursos de dominio de sí mismo y el Síndrome de Burnout en profesionales de atención a la violencia familiar”. Es autora y coautora de artículos de revista: “Burnout of Public School Teachers in San Nicolás De Los Garza, Nuevo León, México”; “Psychology Students Who Fail”, en *la International Journal of Hispanic Psychology*. Ha participado en diferentes proyectos sociales y de investigación en la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, y el Instituto Estatal de las Mujeres. Su correo electrónico es: karinacastros@gmail.com

## **María Antonieta Urquieta Álvarez**

Estudió Trabajo Social en la Universidad de Valparaíso, Chile, y cursó estudios de magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales en la Universidad de Concepción, y de doctorado en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social en la UANL. Sus líneas de investigación son el desarrollo social en contextos urbanos, con énfasis en las desigualdades territoriales y la perspectiva de género. Es autora de publicaciones en libros y revistas especializadas en el campo de la investigación social editadas en Chile y el extranjero, así como diversas participaciones en congresos y encuentros académicos donde ha sido ponente y conferencista principal. Actualmente es académica investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso. Su correo electrónico es: [maria.urquieta@uv.cl](mailto:maria.urquieta@uv.cl)

## **Mario Cruz Martínez**

Profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana. Doctor en Derecho por la Universidad de Roma II; maestría en Derecho Università degli Studi di Roma Tor Vergata, y licenciado en Derecho por la UANL. Especialización en derecho público. Diplôme en droit comparé. Universidad Panthéon-Sorbonne (julio de 2010). Formación filosófica: 2006-2007 Master 2 Recherche en Philosophie. Universidad de la Sorbona (Université Paris IV-Sorbonne); 2005-2006 Maitrise en Philosophie. Universidad de la Sorbona (Université Paris IV-Sorbonne); 2005-2006 Master 2 Recherche en Philosophie. Universidad París X-Nanterre. 2004-2005 Diplôme Universitaire en Langue et civilisation française. Université Paris X-Nanterre, y 2001-2002 Especialización en Filosofía (Imprescindibles de la Ética y la Política), Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Su correo electrónico es: [mario.cruz@uia.mx](mailto:mario.cruz@uia.mx)

### **Oscar Alfonso Martínez Martínez**

Es doctor en Políticas de Bienestar Social por la UANL; ex becario de la Fundación Carolina de España para estudios posdoctorales en la Universidad de Valencia. Es Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido coordinador y participante en diversos proyectos de investigación nacional e internacional. Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Las líneas de investigación que trabaja son: política social, evaluación de políticas públicas, programas de transferencias y políticas de bienestar. Su correo electrónico es: oscar.martinez@ibero.mx

### **Raúl Eduardo López Estrada**

Es economista, graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México; tiene maestría, doctorado y posdoctorado en Antropología Social por la Universidad Laval de Québec, Canadá. Ha sido profesor en el Departamento de Antropología de la Universidad Laval, y desde hace 19 años es profesor de tiempo completo en la Subdirección de Posgrado de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL. Como investigador, se ha desempeñado en México, Canadá, Costa Rica, Perú, Colombia y Ecuador. Sus libros y artículos abordan la temática del desarrollo social regional y la pobreza. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México. Su correo electrónico es: raul.lopez@uanl.edu.mx

## **Sandra Emma Carmona Valdés**

Licenciada en Psicología (2001) con maestría en Trabajo Social (2006) por la UANL. En 2008, obtuvo su grado de doctor en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social de la Facultad de Trabajo Social por la UANL. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores categoría de candidato, tiene el reconocimiento del Promep. Actualmente, es profesora- investigadora de tiempo completo de la UANL, en la Facultad de Trabajo Social. Sus líneas de investigación son políticas públicas, género y adultos mayores. Perteneció al cuerpo académico consolidado de Políticas Sociales Sectoriales. Dentro de sus libros se encuentran *La autoridad y su transformación en las relaciones conyugales en Monterrey* y *Envejecimiento activo: la clave para vivir más y mejor*, además de diversos artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Su correo electrónico es: carmona.uanl@gmail.com

## **Silviya Pavlova Nikolova**

Doctorado en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social de las escuelas de trabajo social de la UANL y UTA. Sus intereses académicos y profesionales se centran en aspectos relacionados con el área de política social para personas con discapacidad y desarrollo social. En 2009, su trabajo “Pobreza urbana y su relación con el fenómeno de la discapacidad: una aproximación general”, ganó el premio honorífico del DIF nacional de investigación en el área de discapacidad a nivel maestría. Su correo electrónico es: silviya.nikolova@mavs.uta.edu

# Índice

Prólogo. Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo Toledano

Introducción. Mario Cruz Martínez e Indira Karina Sánchez Sepúlveda

## **Primera Parte. Grupos vulnerables**

Representaciones sociales femeninas de la vivienda. Desafíos para la política habitacional en Nuevo León. Antonieta Urquieta Álvarez y Claudia Campillo Toledano

Los jóvenes en condición de pobreza y la política social en México. Laura Karina Castro Saucedo y Raúl Eduardo López Estrada

Los derechos de los adultos mayores en el Estado de México. Gabriela Fuentes Reyes y Laura G. Zaragoza Contreras  
Lo político y lo social en el Programa de Acción Específico 2007-2012. Atención integral a la salud de las personas con discapacidad: una reflexión preliminar. Silviya Pavlova Nikolova

Política social y Estado de bienestar en la periferia global. Programa 3x1 para Migrantes de México (2005–2008). Fredy Aldo Macedo Huamán

Investigación evaluativa del programa del Seguro de Desempleo en la Ciudad de México. Alejandro Díaz Quiroz  
Políticas sociales destinadas a la población en situación de dependencia en España. Análisis crítico de un modelo. Jesús Rivera Navarro, Deiza Troncoso Miranda y Emilia Riesco Vázquez

## **Segunda Parte. Acciones del gobierno**

Transversalidad de género en las políticas públicas dirigi-

das a la pobreza. Sandra Emma Carmona Valdés y Gloria Patricia Ríos Reyna

Crítica sobre la creación del ingreso básico, su injerencia en el sistema jurídico mexicano y los límites de su financiamiento. Enrique Cruz Martínez y Mario Cruz Martínez

Descentralización, política social y su desvinculación en los gobiernos locales de México. Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Oscar Alfonso Martínez Martínez y Miriam Rodríguez Vargas