Globethics Repository



Desigualdad y política social en México [Inequality and Social Policy in Mexico]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Jusidman, Clara
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 21:31:45
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217961

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 220, marzo-abril de 2009, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Desigualdad y política social en México

México es uno de los países más desiguales de América Latina. Aunque en los últimos años se registraron algunas mejoras en la distribución del ingreso, relacionadas sobre todo con las remesas y la diversificación de actividades en el medio rural, la situación sigue siendo crítica. La desigualdad en México es un fenómeno complejo y multifuncional, que se relaciona y se retroalimenta con la discriminación ética, de género y de lugar de residencia. Tras elaborar un diagnóstico del estado de la desigualdad, el artículo analiza las diferentes generaciones de programas sociales, desde los intentos de construcción de un Estado de Bienestar hasta los nuevos programas de transferencia de renta, y concluye que, para enfrentar el problema, es necesario avanzar hacia la universalidad de los derechos sociales.

Clara Jusidman

La desigualdad en México tiene profundas raíces históricas y es cada vez más compleja; asume diversas expresiones y es multifactorial. Se manifiesta en condiciones, niveles y esperanzas de vida fuertemente diferenciados entre personas y grupos de población, y determina trayectorias laborales y educativas que profundizan estas distancias.

Clara Jusidman: economista, ex-secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, actualmente es integrante de la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social AC) y consejera de la Comisión de Derechos Humanos del DF y de la Unicef en México. Además, es miembro del Seminario de Cultura Mexicana y del Seminario de Política Social de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
Palabras claves: desigualdad, discriminación, políticas sociales, historia, México.

La desigualdad en México se explica por atributos personales, relacionales y estructurales que determinan las posibilidades de las personas de capturar y retener recursos e ingresos a lo largo de su vida. Luis Reygadas[1] señala que, en general, los estudios sobre la desigualdad –y, se podría agregar, también las políticas sociales– han escogido alguna de esas tres opciones: los recursos y las capacidades de los individuos, las relaciones que se establecen entre ellos o las estructuras sociales. Las teorías individualistas han puesto el acento en la distribución de capacidades y recursos entre las personas, las teorías interaccionistas enfatizan las pautas de relaciones y los intercambios desiguales, y las teorías holísticas se han concentrado en las características asimétricas de las estructuras sociales. Apoyándose en Eric Wolf, Reygadas sostiene que la desigualdad es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder[2].

Cuando se habla de desigualdad, inmediatamente se piensa en la desigualdad económica y, sobre todo, en la desigualdad en el ingreso. Pero este tipo de desigualdad es resultado de una serie de desigualdades provocadas por diversas causas, a la vez que explica el origen de muchas otras.

Un tipo de desigualdad fundamental –que, además, es acumulativa de generación en generación– se relaciona con la propiedad diferenciada de bienes y recursos para la producción o para la obtención de rentas, tales como tierras, recursos naturales, de capital (inmuebles, equipo y maquinaria) y recursos financieros. En México, en el contexto de una sociedad fuertemente oligopolizada –y pese a las denuncias de la enorme acumulación de riqueza por unas cuantas personas y familias– no se cuenta con estudios que muestren, con sustento estadístico, cuál es el estado real de la distribución de la riqueza. A pesar de esta falta de información sólida, todo indica que las diferencias son más profundas que las observadas en la distribución del ingreso, y se estima que en los últimos años las políticas del Estado en materia fiscal, de concesiones para la operación de recursos, bienes y servicios públicos y de privatización de empresas han favorecido a personas, compañías y familias cercanas al grupo en el poder.

En este marco, el presente artículo repasa, a partir de diversos datos y estadísticas, la historia reciente de la desigualdad en México y el modo en que ha evolucionado la estructura de ingresos de las familias. Más adelante, se vincula la desigualdad con las diferencias de género, étnicas, de raza y

1. «Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional» en *Política y Cultura* Nº 22, otoño de 2004, pp. 7-25.
2. Eric Wolf: *Figurar el poder: ideologías de dominación y crisis*, Ciesas, México, 2001, p. 20.

lugar de residencia, de modo de relacionarla con la discriminación. En tercer lugar, se analizan las políticas sociales implementadas para enfrentar la desigualdad, desde los intentos de creación de un Estado de Bienestar hasta los más recientes programas de transferencia de renta. Finalmente, se plantea la universalidad como condición necesaria para el ataque a los problemas de desigualdad y pobreza en México.

La evolución reciente de la desigualdad en el ingreso

México sufre una alta desigualdad en la distribución del ingreso, incluso en el contexto de América Latina, el continente más desigual del mundo. De hecho, el país solo es superado por Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, El Salvador y Honduras, que experimentan índices de desigualdad muy altos.

México sufre una alta desigualdad en la distribución del ingreso, incluso en el contexto de América Latina, el continente más desigual del mundo

Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) concluye que, si bien la desigualdad aumentó en México en la década comprendida entre mediados de los 80 y mediados de los 90, disminuyó en la siguiente década[3]. Otros análisis destacan que incluso los hogares más favorecidos cuentan con ingresos moderados que apenas alcanzan para cubrir las necesidades de sus integrantes[4].

Dos indicadores calculados con datos oficiales muestran la desigualdad en la distribución del ingreso en el país. El primero consiste en calcular la relación que guarda el ingreso medio del decil más rico de la población respecto del correspondiente al decil más pobre. El ingreso monetario promedio por hogar en 2000 del 10% más rico era 35 veces el correspondiente al del decil más pobre. Esta distancia se redujo a 30 veces en 2006, lo que de todos modos sigue siendo una diferencia notable. El segundo indicador es el Coeficiente de Gini, que pasó de 0,501 en 2000 a 0,473 en 2006, lo que muestra una mejora en la distribución del ingreso[5].

3. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries*, París, OCDE, 2008.
4. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados: *Distribución del ingreso y desigualdad en México: un análisis sobre la Enigh 2000-2006*, CEFP/009/2008.
5. El Coeficiente de Gini es un indicador ampliamente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, y va de 0 a 1: cuanto más cercano es a 0, la distribución es menos desigual.

Paralelamente, la pobreza también bajó. Las estimaciones de pobreza realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) muestran una reducción entre 2000 y 2006[6]. La pobreza alimentaria pasó de 18,5% de los hogares a 10,6%; la pobreza de capacidades se redujo, en el mismo periodo, de 25,2% a 16,1%; y la de patrimonio pasó de 45,7% a 35,5%.

La desigualdad, ya muy alta, podría ser incluso más grave si se ajustaran las mediciones. Algunos especialistas, como Fernando Cortés, sostienen que la distribución del ingreso utilizada en los análisis se encuentra «truncada» por la ausencia de registros en las encuestas para los hogares más ricos. La fuerte evasión en las declaraciones de ingresos de las grandes empresas y de la especulación financiera, junto con la creciente participación de las actividades ilegales y criminales, hacen que los ingresos de los estratos más ricos de la población se encuentren subestimados.

En cuanto a la estructura de ingresos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2006, 83,5% del ingreso monetario de los hogares proviene de ingresos por trabajo, compuesto por 64,3% de trabajo subordinado y 19,2% de trabajo independiente. Solo 4% deriva de renta de la propiedad, mientras que 12,4% corresponde a transferencias (jubilaciones, remesas, becas, donativos y regalos)[7].

La alta desigualdad, en efecto, se vincula a los cambios en las fuentes de ingresos. Desde los 70, los ingresos de las familias dependen cada vez menos del trabajo formal y de la actividad empresarial regulada y registrada, y cada vez más de actividades informales, la migración y el ejercicio de prácticas ilegales y criminales. Esto es consecuencia del bajo crecimiento de la economía de las últimas décadas, la reducida tasa de creación de empleos formales y la precarización derivada de la flexibilización laboral, en una etapa de la historia demográfica del país marcada por una amplia oferta de trabajadores jóvenes.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), entre 2004 y 2006 se observó un notable aumento en el ingreso

6. El Coneval estima tres tipos de pobreza: la alimentaria, que se refiere a los hogares cuyo ingreso monetario per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta Inegi-Cepal; la pobreza de capacidades, cuando ese ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado; y la pobreza de patrimonio, cuando ese ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.
7. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi): *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2006.

monetario promedio de los hogares de los tres deciles más pobres, como se muestra en el cuadro: la variación fue de 19,3% en el decil más pobre, 14,3% en el segundo decil y 11,3% en el tercero. En el mismo periodo, el decil más alto incrementó sus ingresos 7,6%. Es decir, de acuerdo con los datos oficiales, en solo dos años el 10% más pobre de la población experimentó un aumento de su ingreso promedio que duplicó el aumento observado para el promedio nacional, que fue de 8,7%.

Cuadro

Ingreso corriente monetario promedio por hogar trimestral por deciles de hogares, 2000-2006* (a precios constantes de 2006)

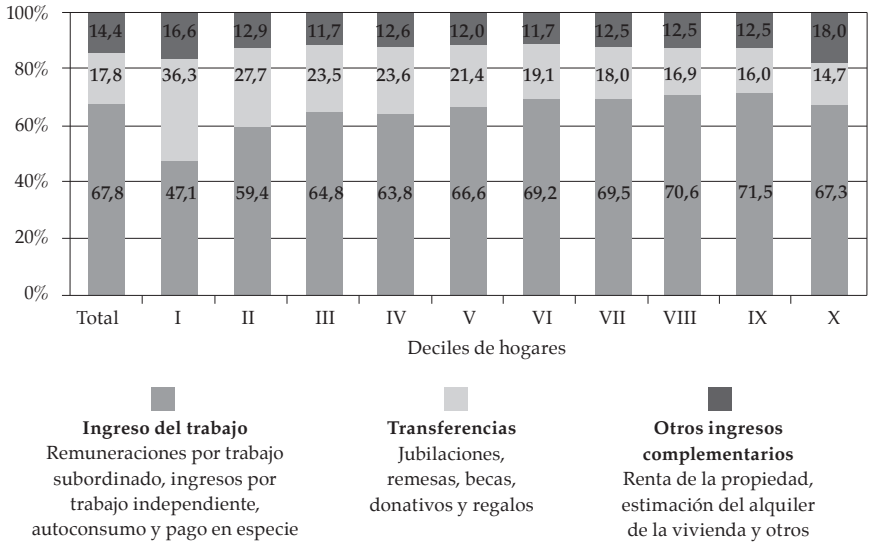
Deciles de hogares	Variación (en %) 2000-2002	2002-2004	2004-2006
I	4,4	-1,4	19,6
II	2,3	5,2	14,3
III	6,7	4,9	11,3
IV	5,6	5,8	8,8
V	4,9	3,9	9,6
VI	3,3	2,8	9,7
VII	3,4	3,1	8,7
VIII	2,6	3,3	8,9
IX	0,2	2,6	7,9
X	-8,4	4,8	7,6
Total	**-1,7**	**3,9**	**8,7**

* Incluye los hogares que tienen cero ingresos.
Fuente: Inegi, Dirección General de Estadística: *Enigh 2006*, presentación en Power Point de julio de 2007, p. 9.

Los resultados de la Enigh 2006 indican que los hogares más pobres tienen una mayor dependencia de las transferencias (jubilaciones, remesas, regalos, donativos y becas), como se puede observar en el gráfico. Para el promedio nacional de hogares, este rubro significó 17,8% del ingreso corriente total. En cambio, representó 36,3% de los ingresos de los hogares del decil más pobre y 27,7% de los del segundo decil. Es decir, más de la tercera parte de los ingresos de los hogares más pobres depende de la ayuda de familiares en el exterior, de los programas del gobierno y de la asistencia social privada.

Gráfico

Composición del ingreso corriente total por deciles, 2006



Fuente: Inegi, Dirección General de Estadística: *Enigh 2006*, cit.

¿Cómo se explica esta reducción de la desigualdad y la pobreza en los últimos años? Varios autores aseguran que el notable incremento de las remesas enviadas por trabajadores migrantes a sus familias en México constituye la principal razón de la mejoría del ingreso en los hogares más pobres. Desde 2000, el saldo neto migratorio de México es de 600.000 personas en promedio al año. El ingreso por remesas alcanzó su nivel más alto en 2007: 26.000 millones de dólares. En otras palabras, la migración a Estados Unidos se ha convertido en una importante válvula de escape a las presiones del mercado de trabajo mexicano y constituye una fuente importante de ingresos para las familias que se quedan en el país.

Otra razón que podría explicar la mejoría en el ingreso de los sectores más pobres es la mayor diversificación de actividades en el ámbito rural. Lamentablemente, parte de esa diversificación implica el involucramiento de los campesinos pobres en las actividades del narcotráfico: sembrando o transportando droga, participando en el cuidado de los cultivos y, los más jóvenes, integrando los ejércitos clandestinos del crimen organizado.

Diversos estudios coinciden en que la principal fuente de la desigualdad en el ingreso proviene de las diferencias en las remuneraciones al trabajo. Si a los salarios se agregaran además las prestaciones que realmente reciben las altas burocracias y gerencias privadas, seguramente la distancia aumentaría. Esta situación ha llevado a centrar el debate sobre la desigualdad en la distancia que se observa entre, por ejemplo, el ingreso de un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial (cuyo salario mensual puede llegar a los 450.000 pesos, es decir unos US$ 31.000), frente a un trabajador que percibe el salario mínimo, de menos de 2.000 pesos al mes, o sea unos 138 dólares. Las disparidades en este campo se han ido ampliando como resultado de la política gubernamental de contención del salario mínimo legal frente a cuerpos de servidores públicos que autodefinen sus salarios y los ajustan al alza anualmente, como los diputados federales y locales, los gobernadores y los presidentes municipales.

Para poder mantener su nivel de vida, los hogares se han visto obligados a enviar a más miembros del grupo familiar a trabajar, como las mujeres, los jóvenes e incluso los niños, y a aumentar el número de horas que trabajan. Ello explica el aumento del promedio de perceptores por hogar observado en las encuestas y también explica una parte del notable incremento de la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo desde los años 70. La necesidad de trabajar limita el tiempo que los jóvenes permanecen en la escuela. Asimismo, incrementa el total de horas que los grupos familiares destinan al trabajo por pago en detrimento de los trabajos de cuidado y domésticos. Los estratos de mayores ingresos pueden contratar a mujeres de los sectores más pobres para realizar las tareas de cuidado y domésticas, privando a los hijos de estas de su presencia y afecto.

En economías de mercado como la mexicana, con un débil sistema de protección social estatal, la desigualdad en los ingresos define los niveles y la calidad de vida de las personas e incluso, debido a la segmentación de los servicios de salud, puede ser determinante en la vida o muerte frente a enfermedades o accidentes. Por ejemplo, algunas localidades registran elevadas tasas de mortalidad materna debido a la carencia de servicios cercanos de salud especializados y la falta de recursos de las familias para pagar el costo de los traslados a los hospitales ubicados en las ciudades de mayor tamaño.

Desigualdad y discriminación

En México, la desigualdad no se limita a la distribución del ingreso, sino que se vincula a la discriminación de género, étnica y de lugar de residencia. Al



© Nueva Sociedad / Juan Carlos Palomino Macías 2009

Juan Carlos Palomino Macías (Ciudad de México, 1984), estudió Filosofía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y actualmente se desarrolla en el ámbito de la ilustración y las artes plásticas. Ha hecho ilustración editorial y también una animación para el proyecto *Imaginantes*, de Fundación Televisa. En 2008 obtuvo el 2º puesto en el Concurso del Catálogo de Ilustradores Infantiles del Conaculta (México). Blog: < http://dejuanpalomino.blogspot.com/>.

En México, la desigualdad no se limita a la distribución del ingreso, sino que se vincula a la discriminación de género, étnica y de lugar de residencia ■

igual que en muchos países, las mujeres perciben remuneraciones inferiores a las de los varones aun cuando desempeñen la misma ocupación con iguales requisitos educativos y horarios. También determina que el trabajo doméstico y de cuidado, históricamente asignado a las mujeres, no sea valorado económicamente; cuando se realiza por pago, con mucha frecuencia por mujeres jóvenes indígenas, se encuentra desprotegido por el Estado y sujeto a bajas retribuciones. Incluso aquellas ocupaciones que se consideran una extensión de las tareas de desarrollo y cuidado de los seres humanos, como las de educación y salud, en las que se registra una elevada participación femenina, reciben comparativamente retribuciones menores y se ubican en la parte más baja de la escala ocupacional.

En cuanto a la discriminación étnica, la población indígena también percibe menores ingresos y se ve obligada a desempeñar trabajos mal retribuidos, sobre todo en las actividades agropecuarias y de construcción. Con frecuencia, además, vive en localidades pequeñas y dispersas, sin acceso a servicios de salud, educación y agua potable. Una elevada proporción de los hogares pobres es de origen indígena, y las regiones de mayor rezago social son sierras y desiertos donde habitan comunidades indígenas. Los indicadores en materia de salud, vivienda, infraestructura sanitaria y acceso al progreso científico y tecnológico muestran enormes disparidades de acuerdo con el origen étnico de la población.

También existe una gran desigualdad de acuerdo con el lugar de residencia y trabajo. Los salarios de la zona sur del país son más bajos que los que se perciben en el norte o en las grandes ciudades. Del mismo modo, los salarios de los trabajadores rurales son inferiores a los de los trabajadores urbanos. Esta disparidad incluso adquirió carácter oficial, ya que durante años los salarios mínimos legales se fijaron según regiones y según si el trabajo era urbano o rural.

Todo esto define una estructura de clases. Una apreciación general de la composición de las clases sociales en México permite comprobar que el segmento de altos ingresos está formado por población blanca descendiente de españoles o de migrantes blancos europeos, de EEUU o de América Latina, en su mayoría católica. La clase media, por su parte, está integrada por población

blanca y mestiza, mientras que la clase social más baja está fundamentalmente constituida por población de origen indígena.

La clase alta se ocupa en actividades de tipo empresarial (dueños o empleados de empresas industriales y de servicios legales, contables y financieros); las clases medias están integradas por las burocracias, personas que se dedican a la política, a la prestación de servicios profesionales, investigadores y maestros de educación media y superior, trabajadores calificados de la industria y los servicios. Finalmente, los integrantes de las clases bajas trabajan en el servicio doméstico, en actividades agropecuarias y artesanales y en los trabajos de baja calificación en la industria, la construcción, los servicios y el comercio informal.

Se trata, en suma, de una combinación de orígenes étnicos y raciales, con niveles de riqueza y capital social acumulados y de educación e inserción ocupacional diferenciados, que además se retroalimentan. Esto tiende a perpetuar la pertenencia a cada clase, así como la distancia social, cultural y económica entre ellas. Por eso, una parte importante de la desigual distribución del ingreso en México se explica por discriminación étnica, racial y de género; es decir, un arraigo de tipo cultural que, a su vez, determina las oportunidades de los diferentes grupos de la población para acumular riqueza.

Las intervenciones del gobierno

La gran complejidad y el origen multifactorial de la desigualdad en México no pueden enfrentarse con programas públicos simples, unidireccionales y únicos; demandan voluntad política para superar el problema, además de una capacidad de diálogo con los grupos que formulan interpretaciones y enfoques distintos sobre sus causas y posibles soluciones. Requieren una participación activa de la población, de modo que la intervención del Estado refleje sus demandas, intereses e inquietudes y se convierta verdaderamente en una política pública, en lugar de limitarse a programas gubernamentales definidos solo por los grupos a cargo de los gobiernos de turno. Por su complejidad, el combate de la desigualdad requiere articular varios instrumentos de política de los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. En el fondo, significa transformar relaciones asimétricas de poder.

Para avanzar en ello, en materia de política social, resulta indispensable realizar una evaluación informada y objetiva del estado en que se encuentran la legislación, las instituciones, la capacitación y la cantidad de funcionarios que participan en los servicios sociales, los modelos de intervención,

las tecnologías utilizadas y el monto y la distribución de los recursos presupuestarios entre programas.

Los programas sociales vigentes forman un complejo entramado cuyo origen se encuentra en las diferentes concepciones sobre la responsabilidad social del Estado desarrolladas a lo largo de diferentes momentos de la historia reciente de México. Se trata de programas sociales de distintas generaciones que se han ido superponiendo, en algunos casos construidos a partir de premisas que han experimentado grandes modificaciones.

Una de estas transformaciones –que a su vez redefinió los programas sociales– se vincula a las fuentes de ingreso de las familias. Desde inicios del siglo xx, cada vez más familias pasaron de depender del trabajo en actividades agropecuarias y mineras a sustentarse en el trabajo asalariado formal en sectores productivos urbanos industriales, de comercio y de servicios. En la década de 1970, estas actividades fueron complementadas –e incluso superadas– por los ingresos provenientes de las actividades informales. Al mismo tiempo, si bien la historia migratoria de México es muy antigua, desde inicios del siglo xxi la migración al exterior y las remesas se convirtieron en una fuente fundamental de ingresos para muchos hogares. Finalmente, las actividades ilícitas y criminales constituyen actualmente las opciones de ingresos de muchos jóvenes y habitantes de las zonas rurales y marginadas urbanas, e incluso forman parte de las estrategias de supervivencia de un gran número de familias, que las justifican ante la pobreza y las bajas retribuciones que reciben por actividades legales en una economía de mercado fallida.

Frente a estos cambios, las estrategias económicas y los programas sociales se han quedado pasmados, paralizados ante la utopía de una economía formal de mercado generadora de empleos asalariados, y no han sabido adecuarse a las nuevas realidades y a las transformaciones sociales, culturales y económicas.

En la historia reciente, pueden distinguirse cuatro generaciones de programas, sin que se pueda hablar de rupturas entre una y otra generación, sino de concepciones dominantes de política social en determinadas etapas. La superposición de las diferentes intervenciones sociales hace que ciertos instrumentos correspondientes a administraciones previas se mantengan y, muchas veces, funcionen como fundamento de las nuevas intervenciones, e incluso facilitan la ejecución de los nuevos programas, como en el caso de la infraestructura social creada a lo largo de varias décadas.

En México, los programas sociales que se inician rara vez se cancelan. Por ello, los nuevos gobiernos tratan primero de ordenar las decenas de programas y acciones que se encuentran vigentes bajo su propia concepción de política social. La llamada «Estrategia Contigo», del gobierno de Vicente Fox, o la actual «Vivir Mejor», de Felipe Calderón, son ejemplos de este intento de reordenamiento de los programas sociales de distintas generaciones desde una concepción lógica supuestamente novedosa.

En México, los programas sociales que se inician rara vez se cancelan. Por ello, los nuevos gobiernos tratan primero de ordenar las decenas de programas y acciones que se encuentran vigentes bajo su propia concepción de política social

Cabe aclarar que, al cambiar la concepción de la política social, se producen daños y deterioros en los servicios sociales de las etapas previas: se abandona o se dejar caer la infraestructura, se reduce y se limita la capacitación del personal, y no se mantienen ni se actualizan la tecnología, los equipos o los modelos de intervención.

Al analizar las cuatro generaciones de programas sociales en la historia reciente de México, hay que señalar que la primera consistió en el diseño y ejecución de una estrategia que acompañara el proceso de industrialización del país mediante el intento de desarrollar un Estado de Bienestar. Comenzó en la década de 1940 y se extendió hasta los 70. El objetivo era incorporar a los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social (incluyendo servicios de salud) y a las protecciones laborales (sindicatos, salarios mínimos y horarios legales, seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones en especie, etc.). La estrategia consistía en la progresiva inclusión de la población en redes básicas de protección social por la vía del empleo formal para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Por supuesto, servía también para el control de los nuevos trabajadores urbanos industriales y de sus organizaciones, haciéndolos partícipes de los beneficios de la modernización económica del país.

En paralelo, y como otro potente instrumento para generar igualdad e inclusión, se estableció la universalidad, gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación primaria. Posteriormente, esto se extendió a la educación media y, más recientemente, a la preescolar, y está por concretarse en la educación media superior. El derecho a la educación en México es el único que alcanza

la categoría de derecho universal, tanto en la ley como en la práctica. Sus bases pueden rastrearse a esta primera generación de programas, más cercanos a la visión de derechos sociales o derechos económicos, sociales y culturales plasmada en los instrumentos internacionales en la materia[8].

Esta primera etapa de las políticas sociales produjo un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos muy poderoso, organizado alrededor de cinco ámbitos: la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad alimentaria, y la infraestructura y los servicios urbanos.

En los 70, la estrategia de construcción de un Estado de Bienestar comenzó a mostrar sus primeras fracturas. Se hicieron evidentes la exclusión y el rezago de los pobladores del campo y la creciente incapacidad de la política económica para crear la cantidad de empleos suficiente como para mantener la tasa de transferencia de trabajadores rurales en actividades de baja productividad hacia actividades urbanas más productivas y protegidas.

Fue así como comenzó a surgir el llamado «sector informal urbano», formado por actividades por cuenta propia y por micronegocios que funcionan al margen del sector regulado con muy poco capital y baja tecnología. En este marco, las actividades informales se transformaron en una válvula de escape de las tensiones que ya comenzaban a crearse en los mercados de trabajo urbano. La economía informal contribuyó a aliviar la necesidad de que el desarrollo industrial absorbiera no solo a los trabajadores desplazados del campo, sino también a las nuevas generaciones de jóvenes nacidos en las ciudades como resultado de un crecimiento demográfico muy elevado.

La segunda generación de programas sociales surgió entre mediados de los 70 y fines de los 80. Se trataba de programas especiales que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación del campo y de sus pobladores y a paliar la desigualdad respecto del desarrollo experimentado de las ciudades. Los dos programas emblemáticos son la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), lanzado en 1977, y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en 1989. Ambos se concentraron en zonas y comunidades marginadas, principalmente del ámbito rural. Estos programas tienen cinco características: primero, integran un conjunto de intervenciones sociales que combinan la atención social en materia

8. V. la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

de salud, abasto alimentario y provisión de infraestructura de saneamiento, junto con intervenciones en el ámbito productivo, como la construcción de caminos, pequeñas obras de riego, fondos y asesoría para el desarrollo de microempresas, granjas integrales y créditos a la producción agropecuaria. La segunda característica es que el Estado mantiene su presencia como proveedor de los servicios sociales. En tercer lugar, los programas utilizan –e incluso incrementan– la infraestructura social desarrollada en la generación anterior de programas, particularmente en las zonas rurales (el Pronasol empieza a utilizarla también en las áreas marginadas urbanas). Una cuarta característica es que incorporan la perspectiva de multiculturalidad y, en el caso de Pronasol, también la de género. Finalmente, promovieron alguna modalidad de participación de las comunidades en los procesos de planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación en ciertos programas y acciones, involucrando a las mujeres rurales que habían permanecido recluidas en el ámbito doméstico. Ambos programas buscaron afectar estructuras de poder que históricamente han funcionado para extraer ingresos de los pobladores rurales y que profundizan la desigualdad, como las de comercialización de productos del campo y de artículos de primera necesidad.

La tercera generación de programas sociales incluye a aquellos que se focalizan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad. Su origen se remonta a fines de los 90 con el programa Progresa, que continúa hasta hoy con el nombre Oportunidades. Este tipo de programa considera solo tres rubros del bienestar –alimentación, salud y educación– y se enfoca principalmente en el medio rural. Se fundamenta en el desarrollo de las capacidades de las personas mediante la oferta de oportunidades provistas por servicios públicos. Es un programa esencialmente de transferencias monetarias.

Actualmente, el padrón de beneficiarios alcanza los 25 millones de personas. La idea es que las familias, particularmente las mujeres, son un vehículo para llegar a los niños y las niñas, a quienes se dirige el programa

Actualmente, el padrón de beneficiarios alcanza los 25 millones de personas. En general, representa un cambio importante en el enfoque de las políticas sociales. En primer lugar, se focaliza en individuos y no considera intervenciones en el nivel de las comunidades. A cambio de la transferencia monetaria, las familias –especialmente las mujeres– tienen

que garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y a los centros de salud, así como asistir ellas mismas a cursos de capacitación. La idea es que las familias, particularmente las mujeres, son un vehículo para llegar a los niños y las niñas, a quienes se dirige el programa. Los beneficiarios se seleccionan a través de programas de cómputo de acuerdo con la información sobre sus ingresos y niveles de vida. Las transferencias monetarias son utilizadas en el mercado para la compra de alimentos.

Los programas de esta generación descansan en buena medida en la infraestructura de salud y escolar construida en el pasado. Se trata de programas masivos y poco complejos, elaborados sobre la base de una interpretación de la pobreza centrada en las carencias individuales, tanto materiales como de capacidades, y orientados a la calificación para la inserción en el mercado de trabajo. No contemplan la participación de la población en su diseño, ejecución o evaluación. De manera marginal y complementaria, se acompañan de programas para la construcción de infraestructura social y de mejoramiento de la vivienda. Tampoco incluyen una estrategia paralela de desarrollo de oportunidades de tipo productivo. No construyen ciudadanía, no desarrollan participación, ni responsabilidad, ni solidaridad. Este tipo de planes tiende a generar dependencia y a destruir la iniciativa, a fomentar el individualismo y a afectar el tejido social en las comunidades. Son programas de enorme alcance pero de pobre concepción frente a la complejidad de la problemática social del país.

Otros programas de transferencia de ingresos se focalizan en grupos vulnerabilizados, como las pensiones alimentarias para adultos mayores, las asignaciones para madres solteras o solas, mujeres sujetas de violencia doméstica y personas con discapacidad.

La cuarta y última generación de programas sociales se caracteriza por una participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios y el retiro del Estado como prestador u operador de los servicios sociales, para pasar a convertirse solo en responsable de su financiamiento. Estos programas apuntan a la privatización de la provisión de esos servicios, cediendo inicialmente su operación a organizaciones de la sociedad civil o a través de la promoción de microempresas. El diseño original del programa del Seguro Popular, la subrogación de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Programa de Estancias Infantiles del actual gobierno, así como el notable desarrollo de viviendas de interés social durante el gobierno de Fox mediante proyectos inmobiliarios de empresas privadas en terrenos

que anteriormente eran de tenencia colectiva, constituyen ejemplos de esta generación de programas sociales.

El análisis de la evolución de las prioridades y estrategias de política social permite observar el cambio de paradigma: la idea de la política social como el instrumento mediante el cual el Estado cumple sus obligaciones en materia de derechos sociales, redistribuye la riqueza y el ingreso por vía del gasto social e incluye a sectores de la población históricamente excluidos, fue reemplazada por un paradigma de regulación de las familias en situación de pobreza que descansa en una concepción asistencialista de los servicios sociales, vistos como un campo de negocios para las empresas privadas, aun cuando se trate de micronegocios.

Este cambio de paradigma se complementó con el abandono y la falta de preservación de la calidad de los servicios sociales provistos directamente por el sector público. Los tres pilares claves de la política social –la seguridad social, la salud y la educación– han sufrido un deterioro profundo que se refleja en el atraso tecnológico, las bajas remuneraciones, la escasa capacitación y responsabilidad del personal, la falta de mantenimiento de las instalaciones, y la reducida atención y respeto a los derechos de los usuarios. Varios servicios sociales públicos, sus recursos e incluso las plazas de trabajo han sido capturados por intereses de empresas proveedoras (farmacéuticas, de equipamiento, de servicios de mantenimiento y limpieza, de seguridad, etc.), por elites profesionales políticamente poderosas, por sindicatos antidemocráticos de empleados públicos y por organizaciones intermediarias de beneficiarios. Todo esto contribuye a la pérdida de calidad y a la impunidad y negligencia en el trato a los derechohabientes, y genera un deterioro en el imaginario colectivo sobre el valor de contar con servicios públicos sociales.

Una política social para el siglo xxi que apunte a abatir la desigualdad debería comenzar por la recuperación del «derecho al Estado»

Palabras finales

Una política social para el siglo xxi que apunte a abatir la desigualdad debería comenzar por la recuperación del «derecho al Estado», como lo concibe Guillermo O'Donnell: «Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de la ciudadanía política implicada por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de

derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes»[9].

Pero el Estado mexicano, en lugar de contribuir a enfrentar la desigualdad y la exclusión, tiende a incrementarla debido a la captura de sus instituciones por grupos de interés, por la corrupción que domina a la clase política y su subordinación a los intereses privados. El problema de fondo es, entonces, si el Estado actual es capaz de diseñar y ejecutar una política social basada en derechos y en el imperio de la ley, orientada a lograr una sociedad más equitativa y cohesionada.

Esa política tendría que partir del reconocimiento de la universalidad efectiva de los derechos a la alimentación, la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos de saneamiento, los derechos al trabajo y del trabajo y a un ingreso básico. Significaría definir con claridad en la legislación las garantías sociales en las que se traducen esos derechos y los planes y programas, así como los estándares básicos que deberán ir cubriéndose, de manera progresiva, hasta alcanzar la protección universal, a partir de la utilización del máximo de recursos disponibles.

No se trata de una idea imposible. De hecho, un ejemplo de progreso hacia la universalidad es la ampliación del derecho a la educación. Como ya se mencionó, la oferta de servicios educativos se fue extendiendo para asegurar el acceso a todos los niños y jóvenes. A pesar de estos avances, la educación está segmentada entre la pública y la privada y registra muchas disparidades en el territorio nacional, arrastra serias deficiencias en su calidad y no logra adecuarse a la diversidad social y cultural de la población. Sin embargo, los progresos han sido importantes.

Parece cada vez más evidente que las políticas de los gobiernos en México no logran modificar la situación de precariedad, inseguridad y fragilidad en que viven millones de habitantes urbanos y aquellos que aún permanecen en áreas rurales. Se puede afirmar que existen personas atrapadas en una trampa de desigualdad que se relaciona con el sexo, el origen étnico, la clase social y el lugar de nacimiento, cuestiones que determinan las oportunidades para mejorar las capacidades y acceder a recursos e ingresos en el curso de la vida. La idea de que «origen es destino» parece cumplirse en un país que sigue profesando un racismo disfrazado, un machismo reforzado por posiciones conservadoras, un clasismo decimonónico y una corrupción endémica.

9. «Hacia un Estado de y para la democracia» en *Democracia/Estado/Ciudadanía*, Serie Contribuciones al Debate II, PNUD / Unión Europea, Lima, 2008, p. 31.