

Regímenes *de* bienestar y políticas sectoriales *en* América Latina

Jorge Arzate Salgado
Manuel Salvador González Villa
Aldo Muñoz Armenta

Coordinadores



**Regímenes *de* bienestar
y políticas sectoriales
en América Latina**



Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca
Rector

Dr. en C.I. Amb. Carlos Eduardo Barrera Díaz
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. en C. Edu. Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Mtra. en Admón. Susana García Hernández
*Directora de Difusión y Promoción de la Investigación
y los Estudios Avanzados*

L.L.L. Patricia Vega Villavicencio
Jefa del Departamento de Producción y Difusión Editorial

Regímenes *de* bienestar y políticas sectoriales *en* América Latina

Jorge Arzate Salgado

Manuel Salvador González Villa

Aldo Muñoz Armenta

Coordinadores



Regímenes de bienestar y políticas sectoriales en América Latina

Primera edición: agosto 2018

ISBN UAEM: 978-607-422-948-6

ISBN EÓN: 978-607-8559-43-5

© Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 Ote.
C.P. 50000, Toluca, México
<http://www.uaemex.mx>

© Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
Av. México-Coyoacán núm. 421
Col. Xoco, Deleg. Benito Juárez
México, D.F., C.P. 03330
Tels.: 56 04 12 04, 56 88 91 12
administracion@edicioneseon.com.mx
www.edicioneseon.com.mx

La presente investigación fue sometida a dictamen en el sistema de pares ciegos externos con dos resultados positivos.

Proyecto realizado con financiamiento de la Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Superior-Dirección General de Educación Superior Universitaria. Número del convenio con la SEP: 2017-15-001-017.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

En cumplimiento del Reglamento de Acceso Abierto de la Universidad Autónoma del Estado de México, la versión electrónica de esta obra se pone a disposición del público en el repositorio de la UAEM (<http://ri.uaemex.mx>) para su uso en línea con fines académicos y no de lucro, por lo que se prohíbe la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta presentación sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Hecho en México

Índice

- 11** Introducción: La desigualdad: ¿problema de la democracia, del gobierno o de la sociedad?
Aldo Muñoz Armenta y Jorge Arzate Salgado
- Violencia y producción de bienestar**
- 25** Capítulo 1. Las violencias y sus implicaciones para la producción de bienestar social
Francisco Jiménez Bautista
- Política social y regímenes de bienestar**
- 53** Capítulo 2. Política social y régimen de bienestar en los gobiernos bolivarianos. Venezuela 1999-2014
Thais Maingon
- 87** Capítulo 3. El programa de reformas estructurales en México y sus implicaciones para el sistema institucional de bienestar
Jorge Arzate Salgado
- 109** Capítulo 4. La política social y el desarrollo humano: testigo de una modernidad cuestionada
Alejandra Chávez Ramírez, José Guadalupe Vargas Hernández y Miguel Hidalgo Gómez Ramírez
- 151** Capítulo 5. Gasto público de inversión como alternativa al desarrollo social en México durante el siglo XXI
José Luis Martínez Marca y Helios Padilla Zazueta

- 171** Capítulo 6. Alcances del clientelismo y las redes clientelares a nivel local: el caso del municipio de Tecámac, Estado de México
Rosalinda Castro Maravilla

Políticas educativas

- 201** Capítulo 7. Política social y educación en la última década en Argentina: reconocimiento de derechos, institucionalidad y relaciones sociales
Nora Gluz

- 231** Capítulo 8. La formación de profesores para la educación media superior en México
Manuel Lara Caballero

- 253** Capítulo 9. El déficit de la participación social en educación básica, ¿obstaculización burocrática o apatía ciudadana?
Aldo Muñoz Armenta

Políticas de salud

- 275** Capítulo 10. El Sistema de Salud Mexicano “después de la reforma”. El mito de la “atención universal”
Norma González González, Laura Elizabeth Benhumea González, Aristeo Santos López y Martha Isabel Ángeles Constantino

- 297** Capítulo 11. Del Seguro Popular en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)
Manuel Salvador González Villa

Políticas de atención a la juventud y la infancia

- 325** Capítulo 12. Acceso y atención en servicios de salud en adolescentes de escuelas públicas de Nivel Medio y Medio Superior de Nuevo León

David de Jesús Reyes, José Manuel Rangel Esquivel y Alejandro Meza Palmeros

- 349** Capítulo 13. Evaluación de la satisfacción de los programas sociales en México. Un análisis multicausal

Oscar Alfonso Martínez Martínez, Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Jorge Alberto Pérez Cruz

- 377** Capítulo 14. Encuentros y desencuentros de las políticas públicas juveniles. El caso del grafiti urbano toluqueño

José Antonio Trejo Sánchez y Jorge Arzate Salgado

Políticas de lucha contra la pobreza y género

- 399** Capítulo 15. La intervención estatal en las necesidades femeninas. Experiencias en dos comunidades productoras de maíces nativos en el centro de México

Mariela Loza Torres, Ivonne Vizcarra Bordi y María Gladys Rivera Herrejón

Introducción

La desigualdad: ¿problema de la democracia, del gobierno o de la sociedad?

*Aldo Muñoz Armenta**

*Jorge Arzate Salgado**

La igualdad, lo mismo que muchas otras abstracciones normativas, como la justicia o la democracia, es una construcción social que se define en términos históricos. De esta manera, la idea de “animal político” de las ciudades-Estado de la Grecia antigua dista mucho de la concepción de “ciudadanía” del imperio romano. Desde entonces y hasta nuestros días, el concepto de igualdad evolucionó bajo una lógica de inclusión de “derechos” y de grupos. Sin embargo, en la mayor parte de las sociedades modernas sigue siendo un acertijo su materialización y, más aún, el reconocimiento unánime de su culminación.

¿Es un tema de derechos, de distribución equitativa de la riqueza, de reconocimiento político de los desiguales o de aceptación “cultural” de la importancia social de construir igualdad? En todos los casos las respuestas son insatisfactorias. Desde la perspectiva de los “derechos”, se puede afirmar que la mayor parte de los países modernos cuenta con constituciones liberales que, desde el siglo XIX, reconocen derechos políticos y, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los derechos sociales, que empero no han podido valerse con plenitud.

Por otro lado, si enfatizamos en la distribución de la riqueza, tenemos que el crecimiento económico de las sociedades actuales ha ampliado la base monetaria para distribuir más beneficios entre grupos y personas vulnerables, lo cual, sin embargo, no se ha reflejado en una mejora sustancial de los índices de

* Universidad Autónoma del Estado de México.

pobreza. Adicionalmente, en los últimos diez años del siglo xx, un amplio grupo de países de diversas regiones del mundo se constituyó en democracias que con mayor o menor vigor asumen como rasgo fundamental la institucionalización de derechos políticos a favor de la igualdad, situación que no ha resuelto las grandes diferencias en el ámbito político y mucho menos las que se producen por cuestiones de tipo cultural.

Si bien la diversidad humana es una fuente de desigualdad en sí misma, es importante considerar que lo fundamental de esta premisa son los “parámetros” de desigualdad que en determinadas sociedades adquieren significación estructural, frente a otros que son “estructuralmente irrelevantes”. De acuerdo con Requena, Salazar y Radl (2013: 14), la relevancia estructural de un parámetro es producto, inicialmente, del modo en que se valoran (y regulan) las posiciones sociales que genera. Dichos parámetros son criterios de distinción y de orden social, económico, político o cultural e implican atribución de varios grados de valor a diferentes posiciones sociales y a los recursos que llevan aparejados.

Ahora bien, es importante ubicar las divisiones sociales que generan la desigualdad. En este sentido, el pensamiento sociológico distingue la “visión cultural” y la “visión relacional”. Con respecto a la primera, el elemento básico de la estructura social son normas, creencias y valores que regulan la acción social. Por tanto, la relación de los actores sociales con sus situaciones, que incluyen a las demás personas, está siempre mediada y definida por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos, por lo que las estructuras sociales coinciden con el sistema de expectativas que regulan las interacciones de los actores, con el objetivo de satisfacer las necesidades funcionales de la sociedad (Requena, Salazar y Radl, 2013: 7).

La visión relacional establece que los elementos que componen la estructura social son, en esencia, los vínculos sociales que conectan a individuos y grupos y, por ello, el análisis de la desigualdad debe centrarse en el tejido de relaciones sociales que enlaza personas, grupos e instituciones, organizaciones,

comunidades y sociedades. Requena Salazar y Radl (2013: 7) sugieren que los antecedentes de esta perspectiva se ubican en la obra de Carlos Marx y en su tradición filosófica, que ha sostenido que la estructura social es un sistema de relaciones entre posiciones de clase.

Las desigualdades sociales más relevantes son las de orden económico, de clase, de género y de tipo étnico. La primera se identifica a partir de la importancia del dinero para marcar distancias sociales. La desigualdad de clase se refiere al estatus definido en términos normativos o culturales, en la medida que “las clases” se constituyen como agrupaciones distintivas de personas que se identifican o autoidentifican a partir de características relevantes. La desigualdad de género se reconoce por las diferencias entre hombres y mujeres en lo concerniente a bienes materiales y simbólicos que existen en las sociedades.

En el caso de la desigualdad étnica, en buena medida, refiere a la raza, de manera que los seres humanos ubican diferencias raciales, con frecuencia ligadas a la apariencia física. Cabe señalar que la etnia, definida como un conjunto de personas que proclaman descender de un origen común y comparten una serie de tradiciones y costumbres que les confieren su identidad de otros grupos sociales, da lugar a la discriminación y a la exclusión, lo que supone no reconocer derechos o una manera de trato que se otorga positivamente a otros grupos (17-18).

Sobre todo, a partir de la mitad del siglo xx, las sociedades han experimentado diferentes soluciones para resolver la desigualdad. Como lo sugieren Marshall y Bottomore (1998) en su texto clásico *Ciudadanía y clase social*, el advenimiento de la democracia y su consolidación como régimen a lo largo del mundo occidental favoreció la generación de un ambiente político que permite a los grupos sociales vulnerables disputar en la arena política los recursos fiscales para mejorar su situación. Es decir, en principio, la democracia como régimen político se convirtió en un puente para la construcción permanente de la igualdad social.

El politólogo polaco Adam Przeworski (2010: 121) difiere significativamente de la tesis de Marshall y Bottomore, en el sentido de que la democracia pueda resolver *per se* la desigualdad social. Sugiere que a través de los partidos de izquierda o de la democracia cristiana, los grupos sociales vulnerables colocan en la agenda política sus demandas de mejora social, pero ello no es garantía de que su estatus cambie sustantivamente, sino que, en el mejor de los casos, puede atenuarse, entre otras razones porque no siempre los políticos resuelven el acertijo de la permanente generación de riqueza nacional y, mucho menos, su ideal de distribución entre la población.

La igualdad a la que aspiran los grupos sociales vulnerables en la democracia, dice Przeworski, es de orden normativo. Así, las reglas instituyen las condiciones de igualdad en las democracias contemporáneas. Es decir, los ciudadanos no son simplemente iguales ante la ley, en el sentido de que la ley no le reconoce a ninguno derechos ni privilegios especiales, sino que se vuelven iguales por la gracia de la ley y por la ley misma (Przeworski, 2010: 123).

14

Por lo tanto, más que una igualdad social, se proveen las instituciones democráticas contemporáneas en una igualdad procedimental respecto a la toma de decisiones colectivas, más específicamente, “oportunidades procedimentales iguales de influir en las decisiones políticas” (129-130). No obstante, la extensión del sufragio a grupos cada vez más amplios de la población, muchos de los cuales han sido tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones políticas (los sectores pobres o las minorías marginalizadas), trajo consigo un nuevo problema, dado que tales grupos adquirieron oportunidades procedimentales sin las condiciones socioeconómicas necesarias para poderlas valer. De esta manera, es muy común que en las democracias emergentes de América Latina una gran cantidad de personas no sean capaces de ejercer sus derechos civiles más básicos, pero puedan ejercer su derecho al voto.

Además del desfase entre derechos sociales y derechos políticos, una segunda fuente de desigualdad en las democracias contemporáneas proviene, de acuerdo con Przeworski, de la inevitable distinción entre gobernantes y gober-

nados. Las elecciones, como mecanismo de selección de líderes y representantes y que está en el centro de las instituciones democráticas contemporáneas, están basadas en el supuesto de que:

Las cualidades necesarias para gobernar no son universalmente compartidas y de que las personas quieren ser gobernadas por quienes sean mejores que ellas. Ante ello, las democracias contemporáneas son una forma de reconocer una aristocracia natural del talento, de la razón o de lo que sea que los votantes ven como un indicador de la capacidad de gobernar (131).

En resumen, contrario a las teorías contractualistas clásicas de orden normativo con respecto a la igualdad de los seres humanos como la base del Estado democrático, y desde una visión neoprocedimental de la democracia, las instituciones representativas contemporáneas son más una forma de remediar, por medio de la asignación autorizada de valores y de bienes públicos, las inevitables desigualdades características de las sociedades contemporáneas. En este sentido, a la fecha, el acertijo sobre cuál es la mejor política o estrategia contra la desigualdad sigue sin resolverse.

Objetivo del libro

La Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales (RIEPS) está constituida por un grupo de investigadores interesados en la cuestión social y la manera en que los Estados nacionales generan políticas sociales, así como en los efectos que éstas tienen en la estructura social y en la conformación de las desigualdades sociales y educativas. Después de su primer *Workshop Internacional*, celebrado en la Universidad General de Sarmiento en Buenos Aires en agosto de 2009, se convocaría a un segundo denominado: "Balances y perspectivas de la política social en Iberoamérica durante la primera década del siglo XXI", el cual se celebraría los días 2, 3 y 4 de abril de 2014 en las instalaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, ciudad de Colima, México.

La temática del *Workshop* tiene su justificación y objetivo en la necesidad de conocer con mayor profundidad, y desde una perspectiva comparada de tipo iberoamericana, los logros y pendientes en torno a la cuestión social, la producción de líneas generales de política social y educativa, así como los logros de los principales programas compensatorios operados en la región. Todo esto en un periodo temporal en el que, sobre todo en América Latina, hubo un importante crecimiento económico impulsado por las exportaciones de materias primas hacia China, y en donde se produjo, al menos en los países del cono sur, una significativa reducción de la pobreza, así como la emergencia de nuevas clases medias.

El caso de México es diferente, pues en este periodo el país experimentó un crecimiento moderado, un aumento de las formas de violencia ciudadana, así como un estancamiento en la reducción de la pobreza. En lo que refiere a la Península Ibérica, el evento que ha marcado los últimos años ha sido una severa crisis económica, detonada por la crisis financiera de Estados Unidos de 2008, la que derivó en una crisis fiscal de enormes proporciones para España y Portugal, la cual amenaza seriamente sus respectivo Estado de bienestar. Durante este tiempo, la región Iberoamericana ha experimentado diversos modelos de política social, muchas veces equidistantes unos de otros y con resultados muy limitados, en algunos casos, cuando no contradictorios, en otros.

Un elemento central dentro de la arquitectura de las políticas ha sido la operación de manera extensiva de programas compensatorios de lucha contra la pobreza y el hambre, los cuales han tenido un protagonismo central en las estrategias de política social de cada país, con resultados distintos según el caso. Este escenario requiere de una reflexión que permita un balance de los avances en materia de cuestión social, a la vez que realizar una evaluación general de dichas políticas y programas.

A continuación se presenta un resumen de los 15 trabajos emanados del *Workshop*, en el cual participaron 29 académicos de instituciones de México,

España, Argentina y Venezuela. Los autores reflexionan sobre los problemas que ha enfrentado el débil Estado de bienestar en la región, los alcances y limitaciones de la política social de combate a la pobreza, así como las debilidades de los sistemas educativo y de salud en lo que respecta a la resolución de los conflictos sociales que están obligados a atender.

En el primer capítulo, el trabajo titulado “Las violencias y sus implicaciones para la producción de bienestar social”, de Francisco Jiménez Bautista, estudia y analiza las distintas formas de violencia (directas, estructurales y culturales/simbólicas) y su relación con la producción de bienestar social, que constituye un tema muy relevante en América Latina. Sin embargo, está muy poco considerado a la hora de pensar diseños de política social que ayuden a eliminar esas formas de agresión que llevan a la vulnerabilidad y empobrecimiento de la mayoría de la población. También se reflexiona sobre encontrar puntos de encuentro entre la violencia y los conflictos sociales como causas de desigualdad dentro de la sociedad latinoamericana. La tesis central establece que quien ejerce la violencia construye un universo moral en el que tiene sentido esa violencia, de manera que existen algunas razones que justifican esas formas de agresión.

En el segundo capítulo, titulado “Política social y régimen de bienestar en los gobiernos bolivarianos. Venezuela 1999-2014”, Thais Maingon revisa el comportamiento de los principales indicadores que componen el sector social en Venezuela durante la primera década y media del siglo XXI. Se combina esta revisión con un análisis sobre el alcance general del régimen de bienestar planteado e implementado por los gobiernos bolivarianos durante estos años. Se concluye que más allá de los cambios que se hayan efectuado en la política social se preservan, de una manera diáfana y profunda, los patrones predominantes que caracterizaron la cuestión social desde los años ochenta cuando ésta entró en crisis. La conclusión a la que se llega es que, luego de 15 años, el régimen bolivariano está muy lejos de haber solucionado los déficits sociales más apremiantes de las grandes mayorías. Más aún, algunos siguen sin resolverse y otros se han profundizado.

El tercer apartado, “El programa de reformas estructurales en México y sus implicaciones para el sistema institucional de bienestar”, de Jorge Arzate Salgado, tiene como objetivo reflexionar en torno al programa de reformas estructurales que el gobierno federal mexicano ha puesto en marcha en los últimos años, con el propósito de identificar posibles efectos en relación con los cambios en la estructura institucional del bienestar. En forma particular, el texto hace un análisis sobre los alcances en términos de justicia asocial de tales reformas. Al mismo tiempo, este artículo estudia sobre los posibles efectos en la reestructuración del sistema de bienestar mexicano a mediano y largo plazo.

Por otro lado, el cuarto capítulo, titulado “La política social y el desarrollo humano: testigo de una modernidad cuestionada”, de Alejandra Chávez Ramírez, José Guadalupe Vargas Hernández y Miguel Hidalgo Gómez Ramírez, muestra que a la fecha las políticas sociales no han sido instrumento de una igualdad social que logre una distribución equitativa de los recursos, sobre todo porque se ha privilegiado una perspectiva focalizadora y no se ha permitido que se establezcan como un dispositivo que logre no sólo combatir la pobreza e incrementar la riqueza de manera individual, sino que establezca condiciones para elevar la calidad de vida de la población, al tiempo que favorezca el desarrollo humano integral.

Por su parte, el quinto capítulo, titulado “Gasto público de inversión como alternativa al desarrollo social en México durante el siglo XXI”, de José Luis Martínez y Helios Padilla Zazueta, señala que uno de los principales aspectos relacionados con el crecimiento de la economía ha sido la discusión acerca de si el financiamiento a la inversión productiva representa una limitante importante en el incremento de la producción manufacturera, sobre todo en el caso de las economías emergentes, como lo fue el caso de México durante la primera década del siglo XXI. En este sentido, el trabajo desarrolla un análisis sobre el financiamiento público en México hacia el sector industrial y, en particular, a las manufacturas en los últimos años, con el fin de discernir y cuestionar acerca de si ello ha representado una limitante para avanzar en su desarrollo y modernización, o si las empresas han encontrado fuentes alternativas de financiamiento.

El sexto capítulo, "Alcances del clientelismo y las redes clientelares a nivel local: el caso del municipio de Tecámac, Estado de México", escrito por Rosalinda Castro Maravilla, expone el funcionamiento de una red clientelar de carácter electoral que opera desde 1997 en el municipio de Tecámac, Estado de México. A su vez, el séptimo apartado, titulado "Política social y educación en la última década en Argentina: reconocimiento de derechos, institucionalidad y relaciones sociales", de Nora Gluz, presenta un análisis de la incidencia de las transformaciones en el campo de las políticas sociales, en especial las de transferencia condicionada de ingresos sobre la escolarización. La relevancia del tema radica en que durante las últimas dos décadas las políticas orientadas a la ampliación del derecho a la educación más importantes en América Latina han estado acompañadas por ese tipo de programas sociales, cuyo impacto es aún controvertido. De esta forma, el trabajo centra la discusión en la capacidad de dichas intervenciones sobre los modos que asume la desigualdad escolar en el capitalismo actual.

El octavo apartado, "La formación de profesores para la educación Media Superior en México", de Manuel Lara Caballero, tiene como objetivo identificar algunos de los factores claves en la formación de maestros frente a la desigualdad y la heterogeneidad del sistema de educación Media Superior en México. El análisis indica que el Programa de Formación Docente (PROFORDEM) necesita: i) tomar en cuenta la heterogeneidad en el funcionamiento del sistema de educación media superior; ii) un estudio detallado del perfil docente para generar estrategias de acción diferenciadas que los involucren, y iii) un sistema de monitoreo y evaluación del programa.

En otro ámbito, en el noveno capítulo, titulado "El déficit de la participación social en educación básica, ¿obstaculización burocrática o apatía ciudadana?", de Aldo Muñoz Armenta, tiene como propósito hacer un recuento de los términos en que se ha desarrollado la institucionalidad de la participación social en el ámbito de la educación básica en México, así como la forma en que han reaccionado a este desafío las autoridades estatales y municipales, los directivos de las escuelas y los padres de familia. A grandes rasgos, el trabajo muestra que el

gobierno, a lo largo de diez años, ha tenido que sortear una serie de obstáculos para conseguir validar el derecho de la sociedad a involucrarse en el quehacer de los planteles educativos. Entre los problemas más significativos se encuentra la oposición de los directivos, el desinterés de los padres en muchas comunidades y, en algunos casos, prevalece la simulación.

El décimo apartado, "El sistema de salud mexicano después de la reforma. El mito de la atención universal", de Norma González González, Alfredo García Rosas, Laura Elizabeth Benhumea González, Aristeo Santos López y Martha Isabel Ángeles Constantino, presenta un panorama general de lo que ha significado un profundo proceso de cambio y de retroceso en el sistema de salud mexicano, con un sensible impacto en las condiciones y en la calidad de vida de una parte importante de la población en el país. Particularmente, se aborda lo que se ha denominado un proceso de "atención universal"; los vacíos y las incongruencias de una política neoliberal en salud que formaliza la no responsabilidad del Estado, ante una problemática tradicionalmente reconocida como eje de la política social y de desarrollo y, al mismo tiempo, favorable a una clara tendencia privatizadora en el campo de la salud, con graves implicaciones para sectores de la población que sobreviven en condiciones de pobreza extrema y de marginación.

Por lo que concierne al capítulo undécimo titulado "Del seguro popular en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)", de Manuel Salvador González Villa, establece que durante el sexenio del panista, el Programa de Seguro Popular continuó omitiendo enfrentar los problemas de fondo vinculados a su diseño y, sobre todo, no se atrevió a renunciar públicamente a seguirlo utilizando electoralmente. En realidad, podría subrayarse que el diseño de dicho programa y esa paquetería esencial tecnocráticamente racionada es el problema y no su operación, que deriva justo de ese diseño fallido. En otro sentido, señala el trabajo que, aunque el Seguro Popular fue la acción pública más emblemática y financiada del gobierno de Calderón, no tuvo efectos cualitativos ni mejoró las condiciones de salud de la población. La razón es que el programa sirvió para

afinar y hacer operativo el modelo mercantil del Sistema Universal de Salud y no para asegurar un sistema de servicios oportunos y de calidad.

El siguiente apartado, titulado "Acceso y atención en servicios de salud en adolescentes de escuelas públicas de nivel medio y medio superior de Nuevo León", de David de Jesús Reyes, José Manuel Rangel Esquivel y Alejandro Meza Palmeros, tiene como objetivo analizar el acceso y la percepción en la atención en servicios de salud en estudiantes de escuelas públicas de nivel medio y medio superior del Estado de Nuevo León, a partir de una metodología cuantitativa y cualitativa. Los resultados muestran dos panoramas: uno, que es el ideal, en el que los estudiantes acuden, por lo menos, a consulta una vez al año, con lo que evalúan el servicio positivamente debido, sobre todo, al trato que recibieron; el segundo panorama muestra que casi la mitad de los entrevistados no utilizaron los servicios de salud, debido a que no los necesitaron y también por el trato recibido en circunstancias anteriores. En la parte subjetiva, los adolescentes construyen una percepción negativa de la atención en las unidades médicas, lo cual se refleja en una falta de cultura preventiva en esta población, sobre todo en temas de salud sexual y reproductiva.

El décimo tercer capítulo, "Satisfacción de las acciones del gobierno en el cuidado infantil. El caso del programa estancias infantiles de México", de Oscar Alfonso Martínez Martínez, Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Jorge Alberto Pérez Cruz, analiza el Programa de Estancias Infantiles de México que apoya a las madres de hogares en pobreza con el servicio de guardería infantil, con la finalidad que de que puedan trabajar y, de esta forma, mejorar sus condiciones sociales. Los resultados señalan que los beneficiarios se encuentran satisfechos al asignarle una calificación de 9.27 en una escala del 1 al 10. El puntaje se explica a partir de que anteriormente tenían que recurrir a los miembros del hogar o pagar estancias particulares que son costosas; por tanto, el programa resultó un beneficio importante, pues el costo se encuentra subsidiado por el gobierno. Los resultados arrojan la factibilidad y viabilidad de estimación debido a los resultados obtenidos en cuatro programas sociales.

La penúltima sección, “Encuentros y desencuentros de las políticas públicas juveniles, en el caso del grafiti urbano toluqueño”, de José Antonio Trejo Sánchez y Jorge Arzate Salgado, muestra algunos episodios recientes que han replanteado la importancia de la cultura del grafiti en nuestro país. En términos de la política de instituciones y algunos circuitos del arte contemporáneo, el grafiti es considerado un arte callejero digno de reconocerse, que forma parte de la creatividad sociocultural de las culturas juveniles urbanas que tuvieron lugar en los años noventa. Por su parte, los gobiernos actúan sobre la problemática, asumiendo políticas de represión o cooptación según las circunstancias políticas y electorales prevaletentes. Un repaso de algunos eventos recientes permite señalar algunas críticas y puntos de discusión relevantes para continuar con su investigación etnográfica e histórica en el Valle de Toluca

Así, el último apartado, “La intervención estatal en las necesidades femeninas. Experiencias en dos comunidades productoras de maíces nativos en el centro de México”, de Mariela Loza Torres, Ivonne Vizcarra Bordi y María Gladys Rivera Herrejón, analiza cómo las mujeres rurales redefinen sus necesidades ante las nuevas dinámicas de reconfiguración de sus hogares, con el propósito de conocer cómo se articulan estos cambios con las políticas sociales diseñadas ex profeso para atender las necesidades básicas de los hogares como beneficiarias; para lograrlo, se presentan los resultados de un trabajo de investigación realizado en el dos comunidades productoras de maíz nativo en el Estado de México.

Referencias

- Marshall, T. H. y Bottomore, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- Requena, M., Salazar, L. y Radl, J. (2013). *Estratificación social*. Madrid: UNED McGraw-Hill.

Violencia y producción de bienestar

Capítulo 1

Las violencias y sus implicaciones para la producción de bienestar social

Francisco Jiménez Bautista*

Introducción

Se pretende estudiar y analizar las distintas formas de violencia (directas, estructurales y culturales/simbólicas) y su relación con la producción de bienestar social, que constituye un tema muy relevante en América Latina. Sin embargo, está muy poco considerado a la hora de pensar diseños de política social que ayuden a eliminar esas formas de violencia que llevan a la vulnerabilidad y a la pobreza de la mayoría de la población. En ese sentido, se buscan puntos de encuentro entre la violencia y los conflictos sociales como causas de desigualdad y vulnerabilidad dentro de la sociedad Latinoamericana. Por ende, se parte de la siguiente tesis: quien ejerce la violencia construye un universo moral en el que tiene sentido esa violencia. Existen algunas razones que justifican esas formas de agresión:

- a) Los principios más importantes del ser humano se diluyen en *situaciones de crisis*. Es muy difícil mantenerlos cuando uno se siente amenazado. Ante ello, la filosofía de Gandhi antepone *su integridad ante un gran riesgo*.
- b) La violencia existe en México, Colombia, Venezuela, etc.; se ha convertido en *una herramienta política*. El miedo a la violencia se retroalimenta en la política, por lo que dicho fenómeno, si no se detiene, se retroalimentará

* Universidad de Granada.

eternamente. Por ejemplo, en el caso de Venezuela, existen tres cuerpos de ejército: Marina, Aviación e Infantería. La Revolución Bolivariana se ha inventado dos nuevos cuerpos de militares: Milicias del Pueblo y Guardia Militar Bolivariana, colectivos de paramilitares o grupos armados de dudosa reputación. En Colombia, que son más precisos en el lenguaje, les llaman paramilitares; en México utilizan el eufemismo “autodefensas”. Esto crea seres humanos que suelen armarse y se consideran con la potestad de ejercer la violencia.

- c) Quien quiere ejercer *la violencia tiene que construirse un universo moral* en el que el uso de la misma adquiera una lógica. Por ejemplo, la guerrilla, los paramilitares, los narcotraficantes, las autodefensas, etc., creen que juegan y parten de un juego moral, es decir, la existencia de una banda de delincuentes que se representa a sí misma como salvadora de los pobres, de las injusticias, etc., y que quiere hacer creer a todos que es así y que sus actuaciones se guían por valores morales. Lo más triste es que estos grupos convierten la violencia en un acto con fuerza moral.

¿Qué entendemos por violencia?

Desde la Investigación para la paz, somos conscientes de la importancia que tiene definir el concepto de violencia. Dicho término busca ser estructurado en tres formas distintas a la hora de presentarlo (Jiménez, 2012):

- *Violencia directa* (verbal, psicológica y física). La violencia directa puede dividirse en verbal y física o en violencia que daña el cuerpo, la mente o el espíritu. Todas las combinaciones posibles dejan un traumatismo que puede generar más violencia con el paso del tiempo.
- *Violencia estructural*. Consiste en la estructuración deficiente de un sistema social (económico y político), e ideológico u organizacional (entre otros) para satisfacer las necesidades básicas de alguien o de algún colectivo. Esta

violencia se divide en política, represiva y económica de explotación; respaldada por la penetración, segmentación, fragmentación y marginación estructurales. Además, existe la violencia estructural horizontal, que consiste en que todo esté o no estrechamente relacionado en mayor o menor medida. Las estructuras pueden ser demasiado dominantes (verticales), laxas (horizontales) o neutras (ambas), en donde exista una dificultad para visualizar dichas violencias.

- *Violencia cultural/simbólica*. Se refiere a las formas en las que hemos legitimado la injusticia, explotación y negación de las necesidades humanas que representan la violencia directa y estructural. La violencia cultural se divide por su contenido (religión, derecho e ideología, lenguaje, arte, ciencias formales/empíricas, cosmología –cultura profunda–) y por sus transmisores (escuelas, universidades, medios de comunicación).

Cada una de estas violencias constituye una realidad dentro de cada uno de los países de Latinoamérica y se cuantifica de distinta manera, en función de las diversas necesidades que podamos analizar: supervivencia, bienestar, necesidades de identidad y libertad.

Cuadro 1. Las tres violencias y sus impactos ante las necesidades humanas

	<i>Necesidad de supervivencia</i>	<i>Necesidad de bienestar</i>	<i>Necesidades de identidad</i>	<i>Necesidades de libertad</i>
Violencia directa	– Muerte	– Mutilaciones – Acoso – Sanciones – Miseria	– Resocialización – Ciudadanía de segunda	– Represión – Detención – Expulsión
Violencia estructural	– Explotación (matar de hambre) – Incrementar la pobreza – Ambiente	– Explotación (mantener a la población en situación de permanente debilidad)	– Penetración – Segmentación	– Marginación – Fragmentación
Violencia cultural/simbólica	– Relativismo	– Conformismo	– Alienación – Etnocentrismo	– Desinformación – Analfabetismo

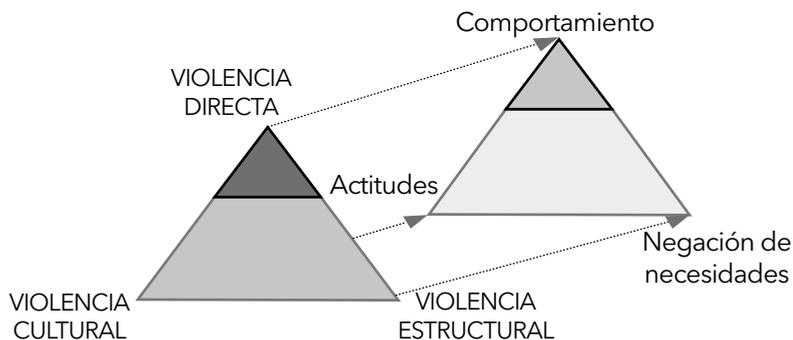
Fuente: Galtung (2004).

El Cuadro 1 refleja de manera pormenorizada algunos de los aspectos que se tienen a la hora de enfrentar la violencia. Puede ser de utilidad el triángulo donde se separan los aspectos visibles de los invisibles. Para Galtung, una teoría de conflictos necesita una teoría de la violencia. Esta afirmación estaría basada fundamentalmente en dos constantes:

- a) La violencia vista como el fracaso de la transformación de conflictos.
- b) La violencia como el motor de las reservas de energía que puede ser utilizada para fines constructivos. No son crisis, son oportunidades (Galtung, 1998: 14).

La realidad de Latinoamérica construye sus formas de violencia al señalar que éstas no se producen de la nada. Como toda acción humana, tiene raíces, vengán de una cultura violenta o de una estructura demasiado represiva, explotadora o alienadora; demasiado dura o laxa para las necesidades reales de los seres humanos. Hablamos de violencias (directa, estructural o cultural), pero también de comportamientos, actitudes y negación de necesidades, como pone de manifiesto la figura 1.

Figura 1. Triángulo de la violencia



Fuente: Elaboración propia con base en Galtung (2003).

La posición de Johan Galtung se enfrenta a las tesis antropológicas que sostienen que la violencia es inherente a la naturaleza humana cuando “el potencial para la violencia, como para el amor, está en la naturaleza humana, pero las circunstancias condicionan la realización de ese potencial” (Galtung, 1998: 15). La relación causa-efecto aquí está muy clara: la *violencia cultural y violencia estructural* causan *violencia directa*.

El triángulo ABC (Actitudes-Comportamiento-Contradicción), que es la manifestación de objetivos incompatibles a nivel humano, tendrá su reflejo en lo social en el triángulo de la violencia, donde las agresiones estructurales y culturales tendrán un papel determinante para el surgimiento y ciclo de la violencia. Los efectos invisibles de la violencia pueden ser más perversos que la violencia directa misma, pues refuerzan la violencia estructural y cultural.

Así, en Latinoamérica existen algunos problemas que tenemos que considerar para los próximos años:

- a) *Lo global y las posibilidades que ofrecen las ciudades*; es decir, se produce la emergencia de una política desnacionalizada que opera en *relación con la contrageografía de la globalización* sobre las redes globales de las ciudades. Si bien los actores políticos no formales resultan invisibles en el espacio de la política nacional, Saskia Sassen señala:

La ciudad se transforma [...] en un lugar donde sujetos políticos no formales construyen la escena política que permite una amplia gama de intervenciones (ocupación de espacios autogestionados, asambleas barriales, luchas por los derechos de los inmigrantes y de sexualidad no normativas) y hace posible la formación de nuevas subjetividades y terrenos de experimentación, al margen del sistema político formal (2003: 25).

A diferencia de las *ciudades-Estado* de antes, las de hoy se establecen como Estados a partir de su presencia en las redes de *las modernas telecomunicaciones*. No son las ciudades las que constituyen “la ciudad global”, *son las tele-*

comunicaciones las que hacen que las ciudades dirigidas por “visionarios” terminen siendo *nodos*. Es decir, *son las comunicaciones las que nos hacen sociedad*. No porque haya seres humanos hay sociedad, éstos son accidentales; hoy las telecomunicaciones son las que facilitan la constitución de sociedad, sin ellas no sería posible entender el aspecto social.

En la actualidad nos movemos en una globalización que no se caracteriza únicamente por la formación de patrones culturales cada vez más similares o unitarios, pues al mismo tiempo que se dan experiencias en este sentido, también se observan situaciones de resistencia, sobre todo en lugares con costumbres y rasgos culturales profundamente arraigados que chocan con un sentido de globalidad que esconde un carácter profundamente occidental y que choca con sus valores, formas de vida, creencias, etcétera.

En definitiva, con su estructura tradicional (política y económica), se generan formas de violencia estructural, en muchos casos motivada por un cambio precedente de la infraestructura (producción y reproducción), lo que se traduce en formas de violencia directa y que acaba provocando cambios a nivel superestructural (cultura, ocio y tiempo libre), además de generar violencia cultural o simbólica (Jiménez, 2004). Un claro ejemplo de violencia lo sustenta la formación de circuitos transfronterizos favorecedores de una economía sumergida y de negocios ilícitos (prostitución, tráfico de personas, etc.) que podemos denominar *contrageografías de la globalización* (Sassen, 2003) como consecuencias de una mayor apertura de las fronteras en una economía global.

La globalización de los conflictos y la violencia (directa, estructural, cultural o simbólica) en un mundo en crisis provoca un resentimiento humano e intercultural de dimensiones importantes, lo que genera racismo, xenofobia, populismos, etc. (Jiménez, 2012). Al utilizar la terminología de Bauman, podemos señalar que los inmigrantes extranjeros que provienen del tercer mundo comienzan a representar [...] un grupo de personas que denominan “clases peligrosas”, definidas en el nuevo orden mundial como “clases

criminales”, “consumidores defectuosos”, los excluidos y marginados de la sociedad, es decir, estos extranjeros residentes son identificados como seres humanos que no tienen la posibilidad de contar con suficientes medios que les permitan la satisfacción de sus deseos. En ese sentido, son “consumidores incompletos” que no podrán “ganar mientras jueguen el juego siguiendo las reglas del oficio” (Bauman, 1997).

b) *Lo local o el presente que constituye el alma vulgar de las masas.* “Lo característico del momento es que *el alma vulgar, sabiéndose vulgar*, tiene el denuevo de afirmar el derecho a la vulgaridad y lo impone dondequiera”. Esta sentencia de José Ortega y Gasset, escrita hace 70 años en *La rebelión de las masas*, mantiene su vigencia. Es decir, *la televisión y el sistema educativo* representan dos ámbitos donde *el hombre-masa*, definido por Ortega, ha ganado la partida. El hombre-masa no ha de ser identificado con los obreros manuales, con la gente poco instruida o con las multitudes que acuden a los partidos de fútbol. Al contrario, *el hombre-masa es el especialista-bárbaro o el sabio-ignorante*. Esta influencia la encontró Ortega en sus años en Alemania, donde se suele calificar de “idiota especializado” a aquel que sólo domina una materia e ignora con altanería todas las demás.

– *La cultura.* Hoy en día, el criterio imperante para *los programas de televisión* es el mismo que domina en el mundo del *show-business*, donde el espectáculo, la diversión y el chismorreo cobran primacía sobre la información. Así es que la televisión, órgano principal de la democratización de la cultura, ha abdicado de su misión pública. *En vez de elevar el nivel cultural de la audiencia, lo ha rebajado.*

– *La educación.* Tampoco escapa *la educación al éxito y a la proliferación del hombre-masa*. El ejemplo de una profesora de Estados Unidos que, tras ser amonestada por su decano por ser demasiado exigente, escribió: “Hemos llegado a una situación en nuestra enseñanza en la que todos tienen que funcionar en un mismo nivel académico porque en una democracia no se puede ofender a nadie”. Éste es un buen ejemplo

de lo que hoy sucede en el sistema educativo, en el que se impone el "mito" del igualitarismo.

- *Lo político*. La tendencia se ha contagiado a la política. Podemos continuar con el ejemplo de Estados Unidos, pues tanto George Bush como Al Gore se presentan de distinta forma: "Bush es incapaz de formular una frase coherente en su propio idioma, mientras que Gore se esfuerza en ocultar su inteligencia para no aparentar ser demasiado listo y para evitar el sambenito de listillo".

¿Qué es lo interesante de estos ejemplos? Que Ortega advirtió en *La rebelión de las masas* la amenaza del fascismo. Las masas son un signo equívoco, eso sí, pero parece que para Ortega representan algo más parecido a la guillotina que al arco triunfal, ya que la primera va precedida de "en efecto", mientras que el arco sólo lleva el calificativo de un "quisiera ser". La imagen simboliza todas las asociaciones negativas y positivas de la Revolución Francesa: *el terror* y *el triunfo democrático*. Al final, pues, más violencia. Sin embargo, esta violencia se repite a fines del siglo xx y a principios del xxi. Por ejemplo, el ex jefe paramilitar del Bloque Central Bolívar de las AUC, en Colombia, a quien se le imputa una serie incontable de asesinatos y masacres¹ (de estas últimas reconoció que sólo en el departamento de Santander cometió 20), aceptó que las AUC se convirtieron en una máquina de matar:

Todo ejército, como el nuestro, como el de la guerrilla tiende a degradarse; ese fue uno de los motivos por el cual dije hay que parar esto, nos convertimos en una máquina de matar, en una máquina generadora de empleo que entregaba licencias para matar.

¿Se arrepiente de algo?

No me arrepiento de haber entrado a las autodefensas, me arrepiento de no haber regulado muchas acciones y de haber dejado que esa organización actuara sin límites; es que lo que me llevó a las autodefensas fue bueno y justo, pero me dejé llevar por esa espiral de violencia, tanto que perdí el control.

¹ Recuperado de <verdadabierta.com> (consultado el 2 de mayo de 2009).

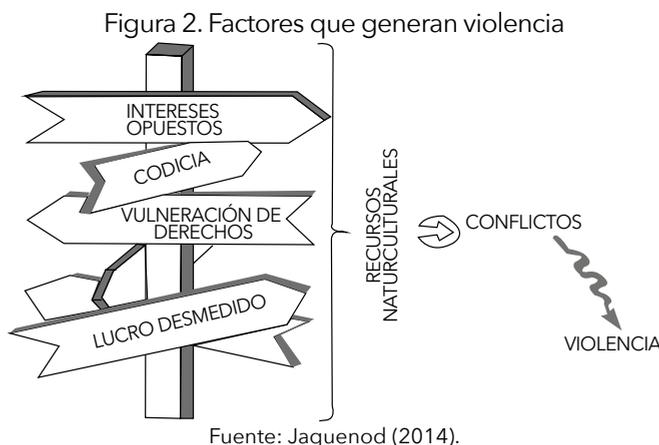
¿Se sorprende del tamaño que adquirió esa espiral de violencia y era consciente de su magnitud en esa época?

Se involucró a mucha gente que no tenía mucho conocimiento y nada tenía que ver con la guerra; se cometieron muchas injusticias y eso es muy doloroso. Murió mucha gente por cosas que no habíamos visto, es muy distinto que se muera el enemigo a que se muera un inocente ("Nos convertimos...", 2009).

Violencia, conflictos, vulnerabilidad y población

En este apartado correlacionaremos y aclararemos cómo funcionan cuatro conceptos: *violencia*, *conflictos*, *vulnerabilidad* y *población* como ejes estructurales de las nuevas formas de violencia que se viven dentro de la sociedad latinoamericana. Ante ello, muchas veces no somos conscientes de la importancia de ver todo el conjunto de elementos que generan los conflictos: intereses, percepciones, valores y satisfacer necesidades básicas (Jiménez, 2011).

Con base en lo anterior, los intereses opuestos, la codicia, la corrupción, la vulneración de derechos y el lucro desmedido que se observa en Latinoamérica resulta insultante para la condición humana, como se pone de manifiesto en la Figura 2; factores multifactoriales que generan un desequilibrio naturcultural (Jaquenod, 2014) y que nos llevan a los conflictos para provocar un trasfondo de violencia.



Lo que ha sucedido en Latinoamérica es una inversión entre el conflicto y la violencia. En Investigación para la paz siempre observamos que el conflicto es consustancial al ser humano, es decir, natural, mientras que la violencia es aprendida; sin embargo, la realidad latinoamericana muestra que la violencia se está volviendo natural y el conflicto, artificial. Es la violencia la que configura nuestras relaciones sociales y, por ello, conduce a una inversión de la realidad que diferencia y determina un nuevo camino. Partimos de la violencia que nos lleva al conflicto y constituye todo un escenario de vulnerabilidad para la población en general (Figura 2).

El camino que va del conflicto a la violencia es el más fácil para estudiar a la sociedad. Éste tiene a su favor multitud de factores que van desde los *mass media* a la industria armamentística y, puesto que el conflicto es consustancial al ser humano, la violencia se presenta de forma cotidiana en nuestras vidas. El camino que va del conflicto a la paz es, quizá, mucho más complicado a la hora de percibirlo. Afrontar los problemas por medios pacíficos, si bien es práctica común en la historia de la humanidad, no es, sin embargo, lo que se ha hecho últimamente, sino que sólo se recuerdan los grandes periodos de violencia y guerra (Galtung, 1996; Tortosa, 2001; Jiménez, 2004).

Figura 3. Las nuevas relaciones entre violencia y conflicto



Fuente: Jaquenod (2014).

Resulta evidente que el camino más corto es el que lleva del conflicto a la paz, mismo que se utiliza en Latinoamérica, pasando por la violencia e incluso quedándose en ella. Es conveniente considerar los tres elementos (conflicto, paz y violencia) para trascender y transformar los conflictos desde la investigación y los estudios para la paz (*Peace Research and Peace Studies*) (Jiménez, 2011) considerando todo ello desde el conjunto de conocimientos que nos permiten saber cuáles son las causas de la guerra (y, por ende, las de la violencia) y cuáles son los caminos por los que tiene que transitar la paz (desarrollo, democracia, bienestar social, seguridad, gobernabilidad, etcétera).

¿Qué es lo que estamos observando en la realidad de Latinoamérica? Que la violencia tiene un protagonismo que se ha convertido en algo naturalizado y constituye el punto de partida para llegar a los conflictos que suelen crear distintas vulnerabilidades que provocan sufrimiento a la población.

El resultado del Cuadro 2 da respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuál considera que es el problema más importante en el país? Es relevante destacar que para 11 países la delincuencia/seguridad pública constituye el principal problema. En ello destaca el caso de Venezuela, con 64%, y seis países que oscilan entre 35% y 46%, valores que consideramos muy altos, lo que nos indica la gran importancia que tiene la violencia dentro de esos países. Existe un segundo grupo de países que destacan por los problemas económicos, como Nicaragua, Ecuador y Bolivia, y un tercer grupo que señala una mayor preocupación por la desocupación/desempleo, como Paraguay, Colombia y Perú.

Cuadro 2. Los problemas más importantes por países

Países	Problema	Porcentaje	Países	Problema	Porcentaje
Venezuela	Delincuencia/seguridad pública	64%	Nicaragua	Problemas económicos	78%
Panamá	Delincuencia/seguridad pública	46%	Ecuador	Problemas económicos	57%

Continúa...

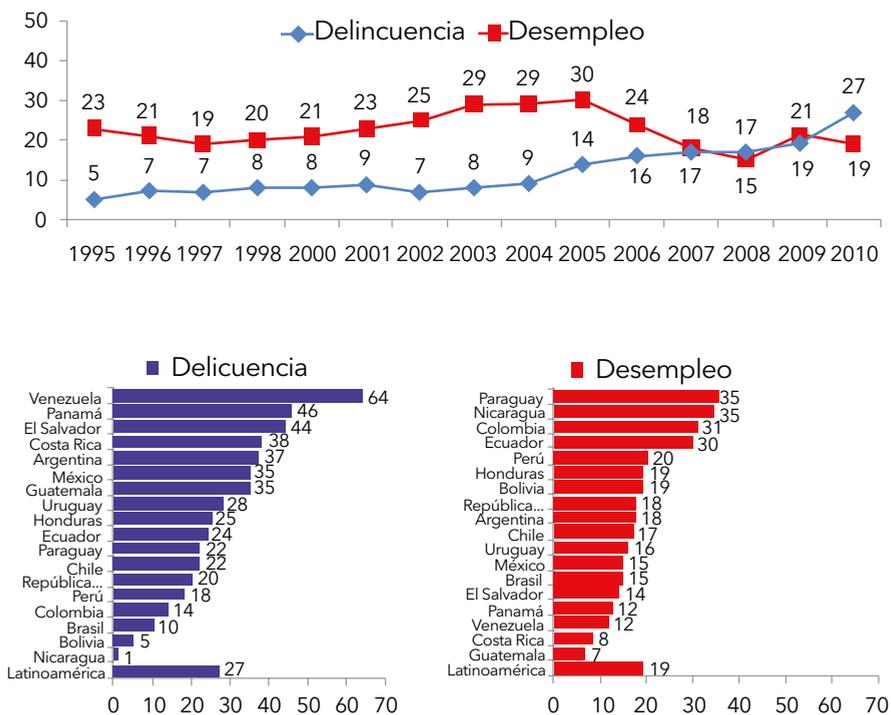
<i>Países</i>	<i>Problema</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Países</i>	<i>Problema</i>	<i>Porcentaje</i>
El Salvador	Delincuencia/ seguridad pública	44%	Bolivia	Problemas económicos	21%
Costa Rica	Delincuencia/ seguridad pública	38%	Brasil	Problemas de la Salud	28%
Argentina	Delincuencia/ seguridad pública	37%	Paraguay	Desocu- pación/ desempleo	35%
México	Delincuencia/ seguridad pública	35%	Colombia	Desocu- pación/ desempleo	31%
Guatemala	Delincuencia/ seguridad pública	35%	Perú	Desocu- pación/ desempleo	20%
Uruguay	Delincuencia/ seguridad pública	28%	Chile	Delincuencia/ seguridad pública	22%
Honduras	Delincuencia/ seguridad pública	25%	Rep. Dominicana	Delincuencia/ seguridad pública	20%

Fuente: Latinobarómetro (2010: 17).

Delincuencia y desempleo

Como se observa en la Figura 4, los problemas asociados al desempleo y a la delincuencia son de carácter histórico y, actualmente, al no ser superados, se convierten en un riesgo para la población de jóvenes en Latinoamérica. Aunque en 2010 la mayoría de países en la región tuvo a la delincuencia y la seguridad pública como principales conflictos.

Figura 4. Problemas más importantes: delincuencia y desempleo



Fuente: Latinbarómetro (2010: 9).

La Figura 4 demuestra que no existe una correlación entre el desempleo y la delincuencia. Si se observan los niveles de delincuencia, destaca un conjunto de países como Venezuela, Panamá o El Salvador; sin embargo, los índices de desempleo más altos los encontramos en Paraguay, Nicaragua y Colombia. Lo que se pretende demostrar con este pequeño ejemplo es el cuestionamiento de que la desigualdad y el desempleo no construyen sociedades más violentas, es decir, que no existe una correlación, lo que motiva a pensar en la hipótesis de que la violencia se ha naturalizado en determinados países, donde las personas aprenden a convivir en estos espacios, por lo tanto, la violencia no tiene nada que ver con la vulnerabilidad, sino que ha entrado en la cultura profunda de estos ciudadanos y construye un imaginario moral de convivencia violenta.

Diferencias de vulnerabilidad en Iberoamérica

¿Qué es *izquierdas* o *derechas*? Éste es un debate que se plantea en Latinoamérica y que produce muchas pasiones, sin embargo, nosotros lo consideramos dependiendo de las políticas sociales y fiscales que hacen los gobiernos. Ello es lo que determina ser de izquierda o de derecha. Además, es muy sencillo de explicar. La presidenta chilena, Michelle Bachelet, ha enviado recientemente al Congreso una iniciativa de reforma tributaria en Chile. Con ella espera recaudar más ingresos para invertir en educación y salud (*La Jornada*, 1 de abril de 2014: 17).

38 | ¿En qué dice la señora Bachelet que va a gastar esos ingresos? Una reforma que busca equilibrar el aporte al país de los asalariados con los del empresariado (capital), sector minoritario ampliamente favorecido en materia de impuestos desde la época de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990). ¿Cuánto quiere recaudar? Aproximadamente 8.200 millones de dólares, equivalente a 3% del PIB, lo que se destinará a financiar la reforma educativa, el fortalecimiento de la salud pública, mejorar las pensiones y avanzar en la reducción de la brutal desigualdad que existe en Chile, reconocida por todos los organismos internacionales.

¿Qué quiere hacer México con la energía? El debate sobre la modificación de la Constitución no es la clave, sino cómo se redistribuye esa riqueza que es de todos los ciudadanos de México, como el petróleo, el gas, etc. Se debe saber hacia dónde se destinará ese gasto, quizás a educación, salud, pensiones, etc. Similar a ello, en Colombia, el dinero del petróleo se transfiere a las regiones y ayuntamientos y constituye un “botín” para los políticos corruptos. Estos son ejemplos de países con políticas de derecha.

En tales contextos, ¿qué ha hecho Dilma Rousseff recientemente? Acaba de modificar la Constitución para indicar que el dinero del petróleo se gastará en educación. Rousseff señaló en la inauguración del Mundial de fútbol en 2014:

A partir de este jueves, los ojos y corazones del mundo estarán puestos en Brasil. [...] El país ha promovido, en los últimos doce años, uno de los procesos más exitosos de distribución de la renta, de aumento de las tasas de empleo y de inclusión social en el mundo. Hemos reducido la desigualdad de manera impresionante, elevando en una década, la clase media a 42 millones de personas y sacando de la miseria a 36 millones de brasileños (*El País*, 8 de junio, 2014).

No son símbolos ni discursos vacíos ni determinadas políticas, son los datos de políticas fiscales que buscan un equilibrio entre el trabajo y el capital a la hora de pagar la factura de los gastos de los Estados, reducir la desigualdad buscando políticas sociales más equitativas.

Países de izquierdas y países de derechas: sus resultados

Para probar esta tesis, se seleccionaron dos grupos de países y se compararon algunos datos que aclaran tales planteamientos.

- a) *Primer grupo* (o de "izquierda"): Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay y Argentina.¹
- b) *Segundo grupo* (o de "derecha"): México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia y Chile.

¹ Si se sigue un orden cronológico, se encontrará que:

- Venezuela: febrero de 1999, asume la presidencia Hugo Chávez (MVR en alianza con Polo Patriótico, MAS, PCV, PPT y otros).
- Brasil: enero de 2003, asume la presidencia Lula da Silva (con el Partido de los Trabajadores).
- Argentina: mayo de 2003, asume Néstor Kirchner la presidencia (Frente para la Victoria).
- Uruguay: marzo de 2005, asume T. Vázquez la presidencia (Frente Amplio).
- Bolivia: enero de 2006, asume Evo Morales la presidencia (Movimiento al Socialismo).
- Ecuador: enero de 2007, asume Rafael Correa la presidencia (Alianza País y PS-FA).

A partir de esta división se intentará comprender qué ha sucedido en Iberoamérica en la última década y, de esa forma, visualizar los principales problemas para la configuración del bienestar social. Las cifras que se utilizarán son datos que se basan en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), datos de países concretos, Banco Mundial y otras instituciones internacionales para evitar cualquier sesgo de cifras nacionales.

Pobreza e indigencia en la región

Los datos que nos facilita la CEPAL invitan a reflexionar sobre dicho caso y constituye un buen ejercicio de reflexión.

Tabla 1. Pobreza e indigencia en la región

<i>Grupo I</i>		<i>Pobreza (%)</i>	<i>Indigencia (%)</i>		<i>Pobreza (%)</i>	<i>Indigencia (%)</i>
Venezuela	2005	37.1	15.9	2012	23.9	9.7
Ecuador	2005	48.3	21.2	2012	32.2	12.9
Bolivia	2004	63.9	34.7	2009	42.4	22.4
Brasil	2005	36.4	10.7	2012	18.9	5.4
Uruguay	2005	36.6	3.9	2012	13.1	0.5
Argentina	2005	30.6	11.9	2012	4.3	1.7

Fuente: Datos de la CEPAL. Elaboración propia.

- Se puede destacar el fuerte descenso de la pobreza que se produjo desde 2005 hasta 2012. El Grupo I ha sacado de la pobreza a 55 millones de personas en toda Latinoamérica y de la pobreza extrema o indigencia a casi 20 millones de personas entre 2005 y 2012, es decir, 75 millones de pobres.
- A su vez, existe una caída en el Grupo I que ha reducido la pobreza (50%) y la indigencia (51%) en esos 7 años. Estos números significan seres humanos

que han mejorado su calidad de vida y, como se sabe, en su mayoría son mujeres y niños/as.

Tabla 2. Pobreza e indigencia en la región

Grupo D		Pobreza (%)	Indigencia (%)		Pobreza (%)	Indigencia (%)
México	2006	31.7	8.7	2012	37.1	14.2
Costa Rica	2005	21.1	7	2012	17.8	7.3
Honduras	2006	71.5	49.3	2010	67.4	42.8
El Salvador	2004	47.5	19	2012	45.3	13.5
Panamá	2005	31	14.1	2011	49.6	28
R. Dominicana	2005	47.5	24.6	2012	41.2	20.9
Colombia	2005	45.2	13.9	2011	34.2	10.7
Chile	2006	13.7	3.2	2011	11	3.1

Fuente: Datos de la CEPAL. Elaboración propia.

- Por su parte, el Grupo D no ha realizado el mismo proceso. El total de pobres aumentó en unos 242,000 habitantes en esos siete años. Destaca México con más de 6.5 millones de pobres; Panamá (700,000 habitantes), etcétera.
- También, en la mayoría de los países del Grupo D bajaron los niveles de pobreza. Así, Colombia obtuvo una tasa acumulada anual de -4.5%; en Chile la cantidad de pobres disminuyó a una tasa acumulativa anual de 4.3%; Costa Rica, de 2.4%; República Dominicana, de 2%; Honduras, de 1.5%, y El Salvador, de 0.6%.
- A su vez, en el Grupo D la cantidad de indigentes aumentó a 4.4 millones. Destaca nuevamente el incremento de 6.6 millones de mexicanos, 528,000 panameños y 14,000 costarricenses. En el resto de países de este grupo la cantidad de indigentes bajó levemente o se mantuvo.

Tabla 3. Pobreza e indigencia en la región

Grupo I	AB. (mill.)		Pobreza (%)	Indigencia (%)		Pobreza (%)	Indigencia (%)	AR. (pobres)	AR (indig.)
Venezuela	0.0	2005	11.1	4.8	2012	7.2	2.9	4.0	1.9
Ecuador	5.5	2005	7.5	3.3	2012	5.0	2.0	2.5	1.3
Bolivia	0.5	2004	6.7	3.6	2009	4.5	2.4	2.3	1.3
Brasil	98.7	2005	72.3	21.3	2012	37.6	10.7	34.8	10.5
Uruguay	0.4	2005	1.2	0.1	2012	0.4	0.0	0.8	0.1
Argentina	1.1	2005	12.6	4.9	2012	1.8	0.7	10.8	4.2
TOTAL	99.1	2005	111.1	38.0	2012	56.4	18.7	55.1	19.3

Fuente: Datos de la CEPAL para Uruguay según INE. Elaboración propia.

42

Es muy interesante observar los porcentajes de reducción de la pobreza que se ha producido en países como Venezuela: de 4 millones de pobres y 1.9 indigentes, con un Índice de Gini de 0.490 para el año 2005 y 0.397 para 2011. Esta reducción tan drástica en pobreza e indigencia no se corresponde con los niveles de violencia (delincuencia/seguridad pública), por lo que hay que buscar otra explicación para los incrementos de homicidios y las distintas formas de violencia.

La reducción de la pobreza en Brasil es impresionante, ya que en siete años se ha disminuido en 34.8 millones de pobres, mientras que la indigencia en 10.5 millones. Frente a ello, incluso Argentina tiene valores muy elevados a la hora de reducir la pobreza de 10.8 millones y de 4.2 millones de indigentes. Los datos en el Grupo I son muy significativos ya que realizan un gran esfuerzo por reducir los niveles de pobreza.

Tabla 4. Pobreza e indigencia en la región

Grupo D	HAB. (mil)		Pobreza (%)	Indigencia (%)		Pobreza (%)	Indigencia (%)	VAR (pobres)	VAR (indig.)
México	120.8	2006	38.3	10.5	2012	44.8	17.2	6.5	6.6
Costa Rica	4.8	2005	1.0	0.3	2012	0.9	0.4	-0.2	0.0
Honduras	7.9	2006	5.7	3.9	2010	5.3	3.4	-0.3	-0.5
El Salvador	6.3	2004	3.0	1.2	2012	2.9	0.9	-0.1	-0.3
Panamá	3.8	2005	1.2	0.5	2011	1.9	1.1	0.7	0.5
R. Dominic.	10.3	2005	4.9	2.5	2012	4.2	2.1	-0.6	-0.4
Colombia	47.7	2005	21.6	6.6	2011	16.3	5.1	-5.2	-1.5
Chile	7.5	2006	2.4	0.6	2011	1.9	0.5	0.5	0.0
TOTAL	219.1		78.0	26.2		78.2	30.6	0.2	0.4

Fuente: Datos de la CEPAL, para Uruguay la fuente es INE. Elaboración propia.

En el Grupo D destaca México, pues, con todo el potencial de riqueza, ha incrementado el número de pobres con 6.5 millones y 6.6 millones de indigentes. En los últimos siete años aumentaron 13 millones de pobres. Para el índice de Gini señalamos, 0.497 para 2005 y para 2010 un coeficiente de 0.456, por el cual se mantiene sin reducirse de forma considerable. Los datos de México condicionan a casi todo el Grupo D.

A la hora de juzgar al Grupo I y Grupo D por sus progresos sociales, los resultados de este ejercicio han sido diferentes de los datos que trazan el comportamiento macroeconómico. Entre 2005 y 2013, de los países que están en Mercosur (Grupo I), la pobreza bajó en Brasil a la mitad, de 36% a 18%; en Argentina, un tercio, de 30% a 20%, mientras que en Venezuela se redujo de 37% a 27%. Para 2013 y 2014, Venezuela y Argentina consideraron que el flagelo de la pobreza regresó de la mano de la alta inflación.

En el otro apartado, en el Grupo D (Alianza del Pacífico), Colombia logró disminuirla de 45% a 32%; Perú, a la mitad, de 52% a 25%; pero México sufrió un retroceso de 31% a 37%, y Chile, que partía de una mejor situación, la redujo de 13% a 11%, según el último informe de la CEPA (*El País*, 2014: 6). Al utilizar los datos del índice de Gini y el reparto de la riqueza, Latinoamérica, la región

más injusta del mundo en lo que se refiere a la redistribución de la renta, logró progresos en esta materia, en contraposición con el resto del mundo.

¿Cuál es el resultado de todo este proceso? Es la construcción de un ciclo vicioso de la pobreza que genera y construye la realidad iberoamericana. Un círculo que provoca en la población mala salud, poca capacidad laboral, bajo rendimiento, escaso salario y pocas oportunidades. Las situaciones complejas en escenarios conflictivos y violentos hacen más vulnerables a las poblaciones. La imposibilidad de acceder a los distintos recursos donde no tendrán muchas oportunidades y estarán a merced de diferentes grados de vulnerabilidad. Así, son muchos los estados que pueden incidir en la pobreza, como el de salud que la condiciona y la determina. De esta manera, lo que destaca en esta sociedad es el círculo perverso que se encarga del apartado laboral (Jaquenod, 2014), como se refleja en la Figura 5.

44

Figura 5. Los efectos encadenados de la pobreza



Fuente: Jaquenod, 2014.

Sin embargo, el aporte de Amartya Sen ha sido de los más importantes para una visión más integral de la pobreza, entendida como una definición multidimensional.

mensional que se basa en los conceptos fundamentales propios del enfoque: la pobreza, entendida como carencia y privación de capacidades, lo que está condicionado por la precariedad de las dotaciones iniciales que poseen las personas y que les impide el ejercicio efectivo de sus derechos, y que se traduce en una baja calidad de vida (Sen, 2000).

El funcionamiento se define como las acciones y estados que al interrelacionarse constituyen la vida de una persona. Algunos ejemplos son: alimentación, salud y dignidad. Otro concepto importante es la capacidad, que Sen define como las diversas combinaciones de funcionamiento (estados y acciones) que la persona quiere y puede alcanzar. Por ello, la capacidad es un subconjunto personal libremente definido dentro de la agrupación de funcionamientos, conformado por el ser y el hacer socialmente deseable y técnicamente posible, el aquí y ahora de una sociedad determinada. En la Figura 3, por ejemplo, se presentan círculos concéntricos y prácticamente indisolubles de pobreza y vulnerabilidad.

Existen otras causas más frecuentes para explicar el incremento de los diferentes indicadores de violencia en los que se encuentran varios problemas con la aplicación de sanciones y falta de justicia, el desempleo y la pobreza (Sanabria, 2006). Los retos se deben realizar en materia de educación, inclusión y movilidad social que se centran en aquellas poblaciones cuyas dinámicas socioculturales las tienen atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza. Sin olvidar, como señala Amartya Sen, la pobreza como privación de la capacidad, donde se debe tener en cuenta al menos cuatro fuentes importantes de variación: a) *heterogeneidades personales*; b) *diversidades en el ámbito físico*; c) *variaciones en el clima social* y d) *diferencias en perspectivas sociales* (Sen, 2010: 284-286).

Estas formas de privación de capacidades generan un sufrimiento implantado en las estructuras dominantes, esto es la violencia que Galtung denomina estructural y que, como él explica, llega a extremos de violencia directa y, además, se justifica con la violencia cultural. Como señala Francisco Jiménez (2012):

este concepto permite desvelar las formas ocultas y estáticas de la violencia y las relaciones que pueden existir entre unas y otras modalidades de la misma. Efectivamente, la violencia de los sistemas (hambre, miseria, analfabetismo, incultura, dependencia, desigualdades de género y contaminación), sus causas, mecanismos y resortes [que] están en muchas ocasiones velados por otras circunstancias que, además, hacen que sean más difícilmente perceptibles por los seres humanos.

Conclusiones

46

En primer lugar, se concluye que existe un mito que hay que romper, a saber: "Primero deberá crecer la torta para después distribuir", es una de las falacias inculcadas por la burguesía, los políticos de derecha y las teorías acientíficas que surgen para respaldarlos en toda Latinoamérica. En la actualidad, el Grupo I ha demostrado en la práctica que se puede crecer distribuyendo, pues es en estos países con gobiernos progresistas donde más se incrementó el PIB entre 2005 y 2011 (33.8%). De acuerdo con datos publicados por el Banco Mundial, en Argentina creció 51%, en Bolivia 32%, en Brasil 27%, en Ecuador 28%, en Uruguay 40% y en Venezuela 25%.

El Grupo D tuvo un crecimiento importante en estos años (31%), a pesar de que prácticamente sus frutos no fueron repartidos, lo cual generó en muchos casos un nuevo proceso de concentración. En Panamá, por ejemplo, creció casi en 60%, mientras que se incrementó la cantidad de pobres e indigentes; en México, aunque de manera menos exacerbada, también hubo un crecimiento (13%), lo que multiplicó e incrementó la pobreza extrema.

Así, el Grupo I ha sacado de la pobreza a 55 millones de personas en toda Latinoamérica y de la pobreza extrema o indigencia a casi 20 millones entre 2005 y 2012. Es decir, la caída del Grupo I ha reducido la pobreza al 50% y la indigencia a 57% en esos 7 años. Estos datos significan seres humanos que

han mejorado su calidad de vida. Como se sabe, en su mayoría son población vulnerable, ancianos, mujeres y niños/as.

Cada día es más relevante la diferenciación explícita entre los dos bloques regionales que se han conformado: *Alianza del Pacífico* (Grupo D), Chile, Perú, Colombia y México, y el *Mercosur* (Grupo I), Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay, los tres primeros representan 98% del conjunto. Aunque la macroeconomía se hace más efectiva en el grupo Alianza del Pacífico y crecerá entre 3% y 4%, lo que es significativamente más que el *Mercosur*, no obstante resulta difícil que supere 1% porque no responde a los esfuerzos de hacer políticas sociales, cuyo mito es no tener crecimiento económico sostenible. De este modo, lo que hemos observado en algunos países es que si bien hay crecimiento económico, también incrementa el número pobres y de indigentes; algo inaceptable para el sentido común.

Por otra parte, la globalización de los conflictos y la violencia (directa, estructural, cultural o simbólica) en un mundo en crisis provoca un resentimiento humano e intercultural de dimensiones importantes, lo que genera racismo, xenofobia, populismo, fascismo, etc., cuyas consecuencias son incalculables. Sin embargo, los datos que aportamos buscan una nueva manera de vivir en Latinoamérica, que sólo puede disminuirse por las nuevas expresiones de violencia.

Por último, existe una visión común del desarrollo, contenida en la Declaración del Milenio suscrita en el año 2000 por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, que estableció ocho objetivos como son:

- Erradicar la pobreza y el hambre extrema.
- Lograr la educación básica universal.
- Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud sexual y reproductiva.
- Combatir el VIH/sida, la malaria y el dengue.

- Garantizar la sostenibilidad ambiental.
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Estos objetivos constituyen un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza, además intentan reducir a la mitad la pobreza extrema hasta lograr que todos los/as niños/as acudan a la escuela primaria; también detener la propagación de enfermedades infecciosas como el VIH/sida, todo ello antes de 2015. Hoy vivimos en una sociedad globalizada en la que la evaluación ha adquirido una gran importancia. Los países y sus gobiernos deberían de evaluarse cada periodo para determinar si sus políticas resuelven los problemas de sus ciudadanos. La evaluación sería la clave de los nuevos tiempos que nos ha tocado vivir y ayudaría a buscar maneras de neutralizar las distintas formas de violencia (directa, estructural y cultural/simbólica) lo que constituye un ejercicio de responsabilidad ética (Jiménez, 2014). Por ello, trabajar desde una concepción de paz neutra es buscar mecanismos de diálogo que eliminen las formas de violencia cultural que legitiman las expresiones de violencia directa y estructural.

48

Referencias

- Bauman, Z. (1997). *Legisladores e intérpretes: Sobre la modernidad, la postmodernidad y los intelectuales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means*, Londres: Sage/PRIO.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao: Gernika Gogoratz.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos*, Bilbao: Gernika Gogoratz.
- Galtung, J. (2004). *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*, México: Transcend-Quimera.
- Jaquenod De Zsögön, S. S. (2014). "Análisis de causas y consecuencias de conflictos por recursos naturales y reducción de la vulnerabilidad de pobla-

- ciones. La teoría del vigía ambiental", tesis doctoral, Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Jiménez Bautista, F. (2004). "Propuesta de una epistemología antropológica para la paz", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (34), 21-54.
- Jiménez Bautista, F. (2011). *Racionalidad pacífica. Una introducción a los Estudios para la paz*, Madrid: Dykinson.
- Jiménez Bautista, F. (2012). "Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 19 (58), 13-52.
- Jiménez Bautista, F. (2014). "Paz neutra: Una ilustración del conflicto", *Revista de Paz y Conflictos* (7), 19-45.
- Latinbarómetro (2010). *Informe. Comparación*, Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.infoamerica.org/primer/latinobarometro_2010.pdf>.
- "Nos convertimos en una máquina de matar: Julián Bolívar". Verdad abierta. Recuperado de: <http://verdadabierta.com/nos-convertimos-en-una-maquina-de-matar-julian-bolivar/> (consultado el 2 de mayo de 2009).
- Ortega y Gasset, J. (1996). *La rebelión de las masas*, Barcelona: Altaya.
- Rousseff, D. (2014). "La Copa de las Copas", *El País*, 58.
- Sanabria, N. (2006). *Impacto de la globalización en la estratificación socioeconómica urbana*, Bogotá: Secretaría de Planeación Distrital.
- Sassen, S. (2003). "Contrageografías de la globalización. La feminización de la supervivencia", en Saskia Sassen (ed.), *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*, Madrid: Taurus.
- Tortosa, J. M. (2001). *El largo camino. De la violencia a la paz*, Alicante: Universidad de Alicante.

Política social y regímenes de bienestar

Capítulo 2

Política social y régimen de bienestar en los gobiernos bolivarianos. Venezuela 1999-2014

*Thais Maingon**

El punto de partida para realizar la articulación entre política social y régimen de bienestar bajo los gobiernos bolivarianos será la Constitución de Venezuela de 1999, que representó avances importantes en cuanto al reconocimiento de los derechos y garantías sociales dirigidos al fortalecimiento de los desempeños de la democracia venezolana, a la expansión de la ciudadanía en cuanto al ejercicio de sus derechos, al establecimiento de condiciones para una eficiente protección social y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los venezolanos. Se esperaba que a partir de lo estipulado en esta Constitución se estableciera un marco de actuación lo suficientemente flexible para esbozar un sistema de bienestar que tomara en consideración los cambios del estado social venezolano de las últimas dos décadas del siglo pasado.

Los cambios que trajo la nueva Constitución abrieron dimensiones novedosas de entender lo social.¹ La cuestión social adquirió mucha importancia en el ordenamiento jurídico y se convirtió en el eje transversal de la política pública, lo que significó que el Estado es el garante de: 1) la integración social incluyente, que tiene como objetivo principal el reconocimiento de todos como miembros de la sociedad venezolana; 2) la protección de las libertades y derechos relacionados con la dignidad humana en condiciones de igualdad jurídica y política y

* Universidad Central de Venezuela. El autor agradece los valiosos e interesantes comentarios y observaciones realizados a este trabajo por María Gabriela Ponce.

¹ Aproximadamente 20% de los artículos de la Constitución de 1999 están relacionados directa o indirectamente con derechos y garantías sociales.

3) la intervención para la supresión de los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos que producen pobreza, exclusión y desigualdad social.

Se promovió el modelo federal de la república y, dentro de éste, el carácter concurrente y cooperativo de la participación de los diferentes niveles de gobierno en los asuntos sociales. Se reafirmó el carácter descentralizado de la organización y actuación del Estado y del gobierno, estableciendo deberes con la transferencia de servicios sociales desde el poder nacional a los estados y municipios, así como de éstos hacia la sociedad organizada; también hubo la intención de crear órganos de coordinación y planificación intergubernamentales.

54 Sin embargo, los cambios constitucionales y las medidas que el gobierno ha adoptado con la intención de modificar la institucionalidad y lograr una transformación de las condiciones sociales de la población no siguieron la misma dirección. En ese debate constituyente, como en las líneas de gestión tomadas más tarde por el gobierno, coexistieron básicamente dos percepciones sobre las causas de los problemas del país y las vías para solucionarlos. Una de éstas fue la *revolución cívico militar*, promovida por los partidarios civiles y militares del MBR-200,² que compartían la idea de la necesidad de liberar a la sociedad venezolana de la influencia de los sectores económicos capitalistas internos y externos para instalar una nueva forma de democracia popular socialista, conformada por sectores del poder político, militar, económico y social orientados por los valores y la disciplina revolucionaria, lo que incluye la colectivización de los medios sociales, económicos, políticos y culturales que actuarían fuera del orden institucional establecido y desplazaría, de los espacios estratégicos, a los actores de la democracia tradicional. El primer paso en esta dirección fue el lanzamiento de la Alianza Cívico Militar y el Plan Bolívar 2000. Mediante la combinación de estas dos estrategias, se trazaron las principales líneas de lo que sería el plan social para atender necesidades urgentes, con apoyo de las fuerzas militares. Dentro de esta alianza se llevaron a cabo, hasta 2002, numero-

² El Movimiento Bolivariano Revolucionario, fundado en 1982 por un grupo de militares, entre los que se encontraba Chávez Frías, y que dio origen, en 1998, al Movimiento V República, conocido como MVR.

Los programas sociales que, a manera de operativos, fueron desplegados por la Fuerza Armada en diferentes zonas del país.

La otra visión fue la reforma democrática progresista apoyada por sectores críticos al sistema político tradicional, creyentes parcialmente de la institucionalidad democrática y que proponían una democracia social y participativa que tendría lugar a través de la recuperación y fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social, dándoles características universales y equitativas, dirigidas a recuperar la capacidad regulatoria y protectora del Estado y a reducir las barreras sociales, económicas, geográficas y culturales de acceso a los servicios de atención social. Planteaba la participación ciudadana en la planificación, formulación, ejecución y control de las políticas públicas, así como en la promoción de redes sociales territoriales que articularían la labor de las organizaciones sociales con las acciones del gobierno. En la práctica, a partir de esta visión, entre 1999 y 2001, el gobierno desarrolló tres estrategias dirigidas hacia: 1) la reestructuración parcial de los ministerios del sector social, 2) la universalización de los servicios de salud y educación y 3) el diseño de modelos de atención integrales y participativos.

Estas dos visiones entraron muy rápidamente en conflicto. Hubo importantes desacuerdos internos acerca de la dirección y el contenido de las políticas a implementar, que tuvo como resultado el que la mayoría de estos planes no fuesen ni siquiera planteados y menos aún desarrollados. El aumento de la conflictividad política y la preeminencia del Ejecutivo en los diversos ámbitos de la sociedad aplazaron su puesta en práctica. El golpe de Estado en abril de 2000 derrotó la segunda visión y abrió la puerta a la ideología revolucionaria cívico-militar.

Pasados 15 años de los gobiernos del presidente Chávez y el primer año del gobierno de Maduro, se afirma que lo dispuesto en la Constitución de 1999 está muy lejos de haberse cumplido. Las estrategias sociales anunciadas necesitaban para su puesta en práctica de una legislación con sus respectivos reglamentos; este proceso, en algunos casos, no se ha realizado, mientras que

en otros se dio de manera tardía o incompleta.³ Los últimos años se han caracterizado por la continuación del profundo debilitamiento de la institucionalidad, de la integración, de la cohesión social y política de los venezolanos. Han contribuido a ello los lineamientos de un modelo Estado/gobierno distinto al expresado en las disposiciones constitucionales de 1999, promovido desde el Ejecutivo a través de diferentes estrategias, entre las que se podrían mencionar: la Revolución Cívico-Militar en el 2000, la Revolución Bolivariana entre 2001 y 2002, la Revolución desde Abajo (Las Misiones Sociales) en 2003, la Revolución dentro de la Revolución (El Salto Adelante o Nuevo Mapa Estratégico) de 2004, la Revolución Socialista del Siglo XXI, entre 2005 y 2008 y la profundización de la Revolución Bolivariana entre 2009 y 2012.

La situación que presenciamos es de ruptura social y polarización creciente. La ciudadanía sigue siendo muy débil, lo que se evidencia en serios problemas de estabilidad y funcionamiento de las instituciones y, aunque desde el gobierno se ha adelantado en el reconocimiento de los derechos y en el fortalecimiento legal y constitucional de éstos, no se ha desarrollado una institucionalidad de calidad que garantice su ejercicio. Las prácticas del gobierno en materia social, en su mayoría, se expresan en un conjunto de mensajes en donde se anuncian continuamente diversas estrategias y disposiciones que lucen incoherentes y muy alejadas de la coordinación necesaria para llevar adelante una política social inclusiva, universal, eficaz y eficientemente constatable en sus resultados.

En este trabajo se sostiene que la cuestión social en Venezuela ha avanzado a través de medidas políticas, financieras, legales y sociales que afianzan rasgos de un centralismo autocrático en el ejercicio del poder público, nuevas formas de asistencialismo y de control ideológico directo sobre la mayoría de las iniciativas sociales. Sus consecuencias más visibles son una inclusión social limitada y un pobre desempeño social.

³ La ley de la Seguridad Social fue aprobada en 2002, pero hasta hoy en día no se han desarrollado las leyes ni los reglamentos de sus subsistemas. La Ley Orgánica de Educación fue promulgada en 2009, pero faltan las leyes correspondientes a sus subsistemas y los reglamentos respectivos, lo mismo pasa con la Ley del Trabajo aprobada en 2012, en tanto que la de Salud está pendiente.

De esta forma, el presente capítulo está organizado en dos partes. En la primera, se presenta una breve caracterización de la gestión social a partir de la innovación más importante en la cuestión social: las misiones sociales. En la segunda parte se muestra un balance de los resultados de las prácticas promovidas en materia social durante la última década y media, lo que incluye conocer el comportamiento de algunos de los principales indicadores sociales. Con ello se espera dar un panorama amplio, pero lo suficientemente preciso, sobre los alcances y resultados del régimen de bienestar que el gobierno bolivariano ha venido instituyendo en Venezuela.

La gestión social a partir de las misiones sociales: 2003-2014

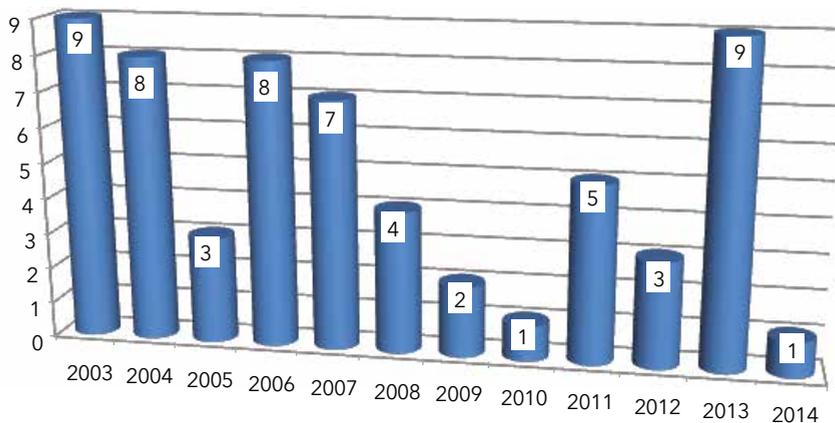
Como varios estudiosos de este tema han apuntado,⁴ desde 1999 hasta el anuncio de la creación de las primeras misiones sociales (Barrio Adentro y Robinson) en 2003, la cuestión social, de manera general, se caracterizó por la continuidad de los criterios y prácticas que venían de los gobiernos anteriores. Las misiones sociales son un conjunto de programas y estrategias que van más allá de lo social propiamente dicho. La mayoría de ellas son financiadas, principalmente, por la compañía nacional de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y están diseñadas para cubrir las necesidades básicas de la población a través del acceso a servicios de salud y nutrición, educación y vivienda, entre otras.

Las misiones se constituyeron en el emblema y referente principal con el que se identificó la cuestión social de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. La mayoría de éstas fueron construidas al margen de la institucionalidad. Esto se ha traducido, en muchos casos, en descoordinación, duplicación de costos, falta de seguimiento y evaluación, así como corrupción, lo que, por una parte, lejos de favorecer la gestión social, la complica y, por otra, ha impedido que se

⁴ Véanse Alvarado (2004 y 2013), Aponte (2007 y 2010), D'Elia (2006), D'Elia y Maingon (2010), Maingon (2004 y 2006).

formule una política social coherente y viable. La insurgencia de esta variedad de programas⁵ hace que lo propiamente social se desvanezca, pierda su especificidad y, deliberadamente o no, se confunda con las demás políticas públicas que establece el gobierno. Por otro lado, varios estudios demuestran cómo a través de algunos de estos programas se capturó la participación electoral.⁶ En total, desde 2003, año en que se inició el proceso de creación de estos programas, hasta mayo de 2014, es posible contabilizar un total de 60 misiones.

Gráfico 1. Misiones sociales año por año. Venezuela, 2003-2004



Fuente: Díaz Polanco (2014).

⁵ Las misiones sociales abarcan numerosos espacios que, puestos todos juntos, muy difícilmente podrían ser tomados como parte de una política social. Ejemplos de lo anterior son considerar como política social la estructuración de la reserva de la fuerza armada (Misión Miranda), el acceso a la cedulación (Misión Identidad), la organización de cooperativas (Misión Vuelvan Caras), la reorganización de la tenencia de la tierra (Misión Zamora), la promoción del uso racional de la energía (Misión Revolución Energética), la constitución de circos (Misión Circo), la formación ideológica socialista (Misión 13 de Abril) o la protección de animales (Misión Nevado).

⁶ Véanse los interesantes trabajos de Molina (2008) y Penfold (2007).

La revolución desde abajo: 2003-2004

Ante la amenaza de un posible referendo revocatorio del mandato presidencial en 2003, el gobierno crea las misiones sociales. Esta estrategia fue denominada por el presidente Chávez como la “revolución desde abajo”, entendiendo que había llegado el momento de derrotar a los sectores de oposición a través de una operación dirigida a masificar y penetrar programas educativos, alimentarios y de salud en los sectores populares, utilizando para ello el convenio Cuba-Venezuela firmado en el año 2000. De esta estrategia surgieron las primeras 17 misiones sociales, apoyadas por contingentes militares, personal cubano y voluntarios comunitarios. De entre éstas, destacan la misión Barrio Adentro I (atención primaria en salud), las misiones educativas (Robinson: alfabetización de adultos; Sucre: acceso a la educación superior; Ribas: acceso a la educación media y diversificada) y Mercal (alimentación).

La revolución dentro de la revolución: 2005-2009

Los resultados del referendo revocatorio de 2004 fueron favorables al presidente y, ante un nuevo escenario electoral –de alcaldes y gobernadores en diciembre de 2005–, Chávez presentó los objetivos a lograr para profundizar “la revolución dentro de la revolución”. Planteó avanzar hacia una nueva estructura social, territorial y militar, desarrollar un modelo económico no capitalista y de democracia popular, adelantar estrategias comunicacionales y electorales para los comicios por venir y establecer medidas para acabar con la corrupción interna.

En 2005, Chávez anunció que el rumbo definitivo de la revolución era el “socialismo del siglo XXI”. Durante estos cinco años se conformaron 24 nuevas misiones sociales, con el objetivo de profundizar este nuevo proceso que incluía la formación de la ideología socialista y bolivariana, y el ensayo de la construcción de “ciudades socialistas”. En 2006 se lanza el concepto de Poder Popular

y se conforman los Consejos Comunales.⁷ Según Aponte (2010), entre los años 2006 y 2007, las misiones representaron un estimado de 25% del gasto social.⁸ En estos años destaca la expansión de la misión Barrio Adentro hacia el segundo y tercer nivel de atención en salud y la modernización de la red hospitalaria, entre otras.

Las grandes misiones: 2010-2014

Entre 2011 y 2012 se crearon nueve misiones, de entre ellas destaca el lanzamiento de las primeras cinco “grandes misiones sociales” para contribuir con el trabajo de programas previamente existentes y alcanzar objetivos específicos en áreas como empleo, vivienda, seguridad social, pobreza y agricultura. Las cinco grandes misiones sociales son: Hijos de Venezuela (atención a madres e hijos en situación de pobreza extrema), Saber y Trabajo (inserción de desempleados en el sistema productivo), Amor Mayor (pensiones de vejez), Vivienda (resolución del déficit habitacional) y AgroVenezuela (producción agrícola).

Por último, entre 2013 y 2014 han sido creadas 10 misiones con un carácter menos social y más productivo que las de años anteriores. La mayoría son programas que refuerzan las actividades de muchas de las misiones ya elaboradas (vivienda, creación de oportunidades de empleo para los jóvenes, seguridad ciudadana).⁹

⁷ Los Consejos Comunales son definidos como instancias de microorganización comunitaria para la gestión de proyectos sociales y de vigilancia del funcionamiento público. Al ser financiados cuentan con recursos del Estado, dependientes directamente de los lineamientos y directrices del Ejecutivo y facultados para administrar y gestionar las misiones sociales.

⁸ Aponte (2010) señala que entre 2004 y 2005 las misiones sociales pasaron de representar cerca de 2.4% del PIB y de 13.5% del gasto social del sector público a cerca de 5.4% del PIB, lo cual significa que la mayor parte de las erogaciones sociales se hicieron desde los circuitos del régimen de bienestar tradicional.

⁹ El actual gobierno está intentando reorganizar estos programas. Durante el mes de mayo anunció la Gran Misión Hogares de la Patria que fusionaría entre tres y cuatro misiones dedicadas a la protección de los niños, las madres y las jóvenes embarazadas.

Aunque es posible valorar esfuerzos gubernamentales parciales, a través de las misiones sociales, dirigidos hacia una ampliación de las coberturas de protección social de los sectores populares en materias como educación, salud, pensiones y alimentación, éstos no han sido sostenidos en el tiempo ni han provocado cambios significativos y definitivos en la situación social de dichos sectores. El balance general de estas misiones es que han perdido su impulso y han tenido coberturas limitadas.¹⁰ Se observa un abandono paulatino de los planes y programas sociales, anuncios de conformación de nuevos programas sociales, colapso de los sistemas convencionales de protección social y desplazamiento de los grupos que tienen mayores recursos al sector privado.

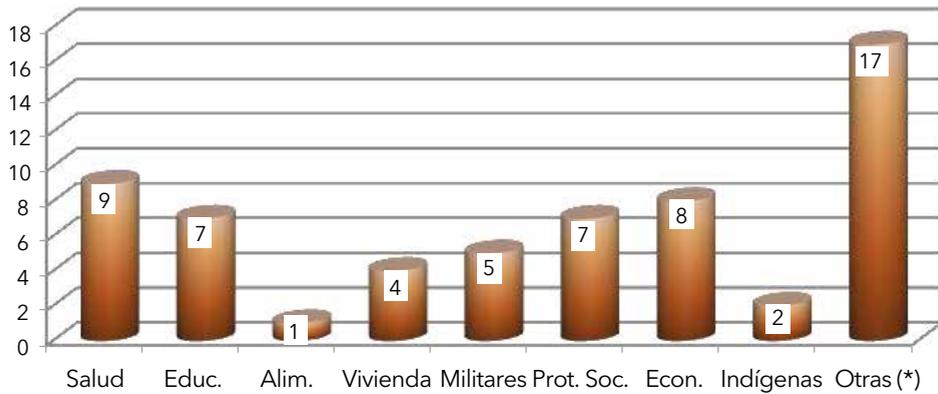
Se le ha atribuido un peso desproporcionado a las misiones en la disminución de la pobreza. Sin embargo, distintos estudios han advertido que las transferencias monetarias hacia las familias desde el Estado no han tenido, hasta ahora, un peso fundamental en sus ingresos globales. Lo que ha influido en la mejora de los ingresos ha sido el incremento de la remuneración real de los sectores de menores recursos en un contexto en el cual los precios del petróleo se han mantenido por un largo periodo, aun cuando no ha aumentado su producción. Por otro lado, varios estudios han demostrado la dependencia del presupuesto de estos programas con los ingresos petroleros, lo que los hace altamente vulnerables.¹¹

Sistematizando estos programas por sectores encontramos que, hasta 2014, el mayor número de misiones creadas, 28 en total, tiene que ver, en general, con la protección social: salud y educación (16), nutrición y vivienda (5) y protección social en general (7). Completan el cuadro ocho misiones económicas y 17 programas referidos a sectores que no están incluidos en los anteriores (político-ideológicos, culturales, ciencia, tecnología y otros), dos programas para atender a la población indígena y cinco para la Fuerza Armada.

¹⁰ Aponte (2006 y 2012).

¹¹ Alvarado (2004 y 2013), Aponte (2007 y 2012).

Gráfico 2. Misiones sociales por sectores. Venezuela, 2003-2014



(*) Incluye: Político-ideológicas, ciencia, tecnología y cultura.

Fuente: Díaz-Polanco 2014.

62

Balance de 14 años de la gestión social bolivariana: comportamiento de los principales indicadores sociales

El balance sobre el desempeño social es heterogéneo y, en general, muestra avances puntuales. Se evidencian resultados positivos en algunos aspectos y dificultades y retrocesos en otros. La información es incompleta, poco confiable y muchas veces es publicada con retrasos considerables, lo que impide conocer con exactitud la situación social e imposibilita el diseño de políticas públicas adecuadas. Asimismo, las estadísticas de las fuentes oficiales presentan disparidades entre ellas sin que ello cambie la tendencia general.

Gasto/inversión social

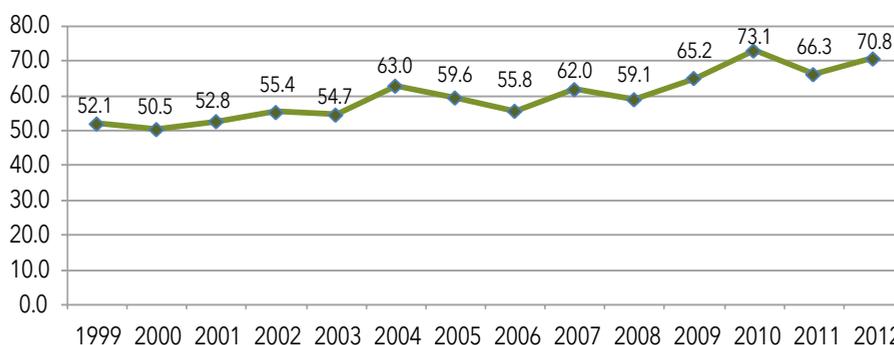
El gasto/inversión social¹² como porcentaje del gasto público total ha venido aumentando gradualmente desde el año 2000. En 14 años, creció 18.7 puntos

¹² A partir de 2010 cambió su denominación de gasto social a inversión social.

porcentuales (1999: 52.1%-2012: 70.8%), siendo el gasto de 2012 el más alto durante este periodo (últimas cifras oficiales publicadas).¹³

Los cambios en el comportamiento del G/IS expresan con claridad la marcada volatilidad y vulnerabilidad a la que está sometida la inversión social por su muy alta dependencia del fluctuante mercado petrolero. El promedio del gasto social durante estos 14 años se ubicó en alrededor de 60%.

Gráfico 3. Gasto/inversión pública social como porcentaje del gasto/inversión pública total. Venezuela, 1999-2012



Fuente: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (2014).

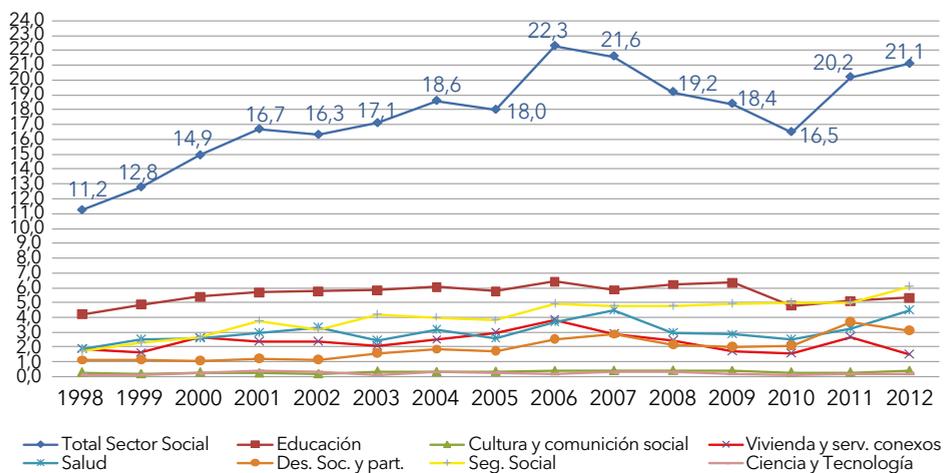
El comportamiento del gasto/inversión por sectores sociales como porcentaje del PIB durante todo el periodo muestra una tendencia hacia el aumento paulatino de las erogaciones. Se observa un ascenso sustancial entre 2004 y 2007 y entre 2010 y 2012.¹⁴ Luego de haber mostrado un aumento sostenido, durante dos años, 2006 y 2007, éste baja en casi cinco puntos porcentuales para el año 2010, para luego subir entre 2011 y 2012.

¹³ Desde los años sesenta y hasta finales de los años ochenta, en comparación con los países latinoamericanos, Venezuela había sido clasificada como un país de gasto social intermedio. Durante el periodo que nos ocupa, Venezuela se sitúa en una escala de gasto social intermedio-alto en comparación con el resto de los países de la región, nivel en el que tendía a colocarse desde la década de los noventa (Aponte, 2006).

¹⁴ Los picos del gasto social en 2004 (referéndum revocatorio del mandato presidencial), 2007 (referéndum para la reforma constitucional), 2010 (elecciones parlamentarias) y 2012 (elecciones presidenciales) de alguna manera muestran el carácter proselitista de la inversión social.

Durante estos 14 años se observa un crecimiento sostenido del gasto social. El gasto/inversión social que más se ha expandido es el de educación (mejoramiento de la cobertura de la matrícula en educación primaria), que ocupa el primer lugar, mientras que el de seguridad social ocupa el segundo a partir de 2006, que se refuerza con la creación de la misión Amor Mayor. El tercer lugar lo ocupa el sector salud y el cuarto el de vivienda, que aumenta notablemente desde 2011, con la creación de la gran misión Vivienda. El promedio del gasto social como porcentaje del PIB durante este periodo alcanzó 19% y muestra un incremento de 10 puntos porcentuales desde 1998.

Gráfico 4. Gasto/inversión pública social total y por sectores sociales como % del PIB. Venezuela, 1998-2012



Fuente: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (2014).

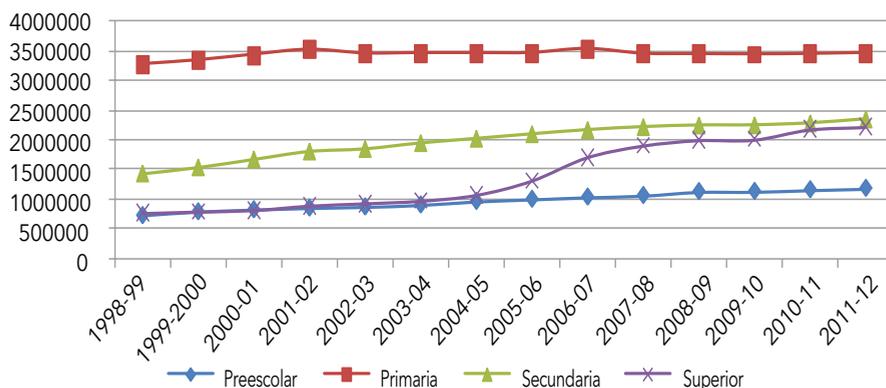
Educación¹⁵

La matrícula total por niveles educativos permite apreciar el acceso que tiene la población a este derecho. En todo el periodo se observa que las matrículas de

¹⁵ No incluye la matrícula de las misiones educativas y de otras modalidades de educación especial y de adultos.

educación preescolar y primaria han tenido muy poca variación. Se han incrementado las matrículas de nivel secundaria y, sobre todo, la de nivel superior desde el periodo 2004-2005.

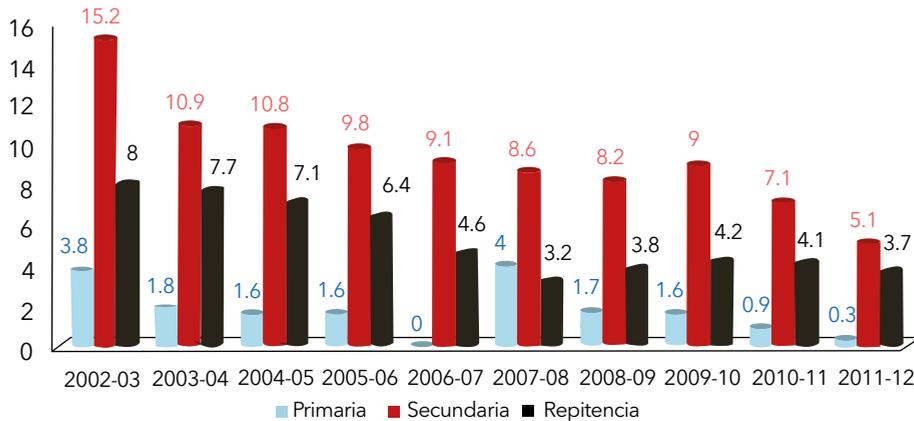
Gráfico 5. Matrícula total por niveles educativos. Venezuela 1998-2012



Fuente: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (2014).

Como puede observarse en el Gráfico 6, las tasas de deserción y de reincursión por nivel educativo muestran, durante todo el periodo, una tendencia hacia su reducción. Destaca como un logro importante la reducción sostenida de las tasas de deserción en ambos niveles, pero es muy significativa la disminución de la deserción existente en la educación secundaria, de casi 10%. Es posible que esto haya tenido que ver con las misiones educativas que incorporan a estudiantes de sectores excluidos.

Gráfico 6. Tasas de deserción por nivel educativo y tasa general de repitencia. Venezuela 2002-2012 (Porcentaje)



Fuente: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (2014).

66

Un comentario sobre la alfabetización: de acuerdo con los resultados del Censo 2011, 4.9% de la población, de un total estimado de 28, 946, 101 personas, es analfabeta. En otras palabras, se podría decir que 1,418,350 venezolanos no accedieron a ninguna de las misiones creadas por el Ejecutivo para este fin (misiones Robinson I y II). Si bien el gobierno realizó un importante esfuerzo para disminuir la tasa de analfabetas, no se alcanzó la meta pautada. Esto pese a que el 28 de octubre de 2005, tras dos años de la creación de la misión Robinson I, la UNESCO declaró Venezuela como territorio libre de analfabetismo porque superó la meta de 4%, exigida por este organismo, quedando solamente 0.1% de analfabetas. Según el gobierno, gracias a la misión Robinson I, 1,482,543 venezolanos habían dejado de ser analfabetas. El Censo de 2011 desmintió estas cifras y hoy Venezuela todavía tiene una tasa de casi 5% de ciudadanos analfabetas.

Tabla 1

Año	Población	Tasa alfabetización (%) / Tasa analfabetismo (%)	Analfabetas
1961	7,869,460	55.2 / 44.8	3,525,518
1971	11,093,557	77.1 / 22.9	2,540,424
1981	15,515,285	86.0 / 14.0	2,172,139
1990	19,501,849	90.7 / 9.3	1,013,671
2001	24,631,900	93.6 / 6.4	1,576,441
2011	28,946,101	95.1 / 4.9	1,418,358

Fuente: INE.

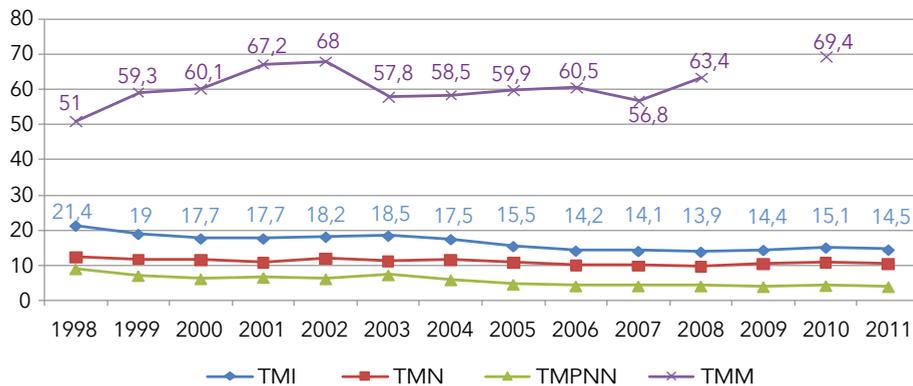
Salud

Se esperaba que el despliegue del conjunto de nuevos programas de atención primaria (Misión Barrio Adentro y sus diversos componentes) incidiera de manera significativa en la mejoría de los principales problemas de salud de las comunidades. Como se observa en el Gráfico 9, la tasa de mortalidad infantil (tasa \times 1,000 nvr) ha decrecido muy moderadamente, desde 2003, año de la creación de la Misión Barrio Adentro I, se observa un leve repunte entre 2009 y 2011. La tasa de mortalidad post-neonatal (entre 29 días y 1 año de nacido y que tiene que ver con factores externos al sistema de salud como la pobreza y la disponibilidad nutricional) es la que más ha descendido durante el periodo; sin embargo, se ha estancado en los seis últimos años registrados.

En promedio, durante estos años esta tasa se ubica en alrededor de 4%. La tasa de mortalidad neonatal (hasta 28 días de nacido y que está relacionada con la calidad del sistema de salud) presenta un ritmo de decrecimiento mucho menor. Desde 1999 hasta 2011 disminuye, en promedio, 1.9 puntos porcentuales ubicándose alrededor de 10%. La tasa de mortalidad materna (tasa \times 100.000 nvr)

ha tenido durante este periodo un comportamiento ascendente que sorpresivamente baja, en casi 10 puntos, en 2003, para subir nuevamente a partir de 2004 y ubicarse en una cifra cercana a 70 por cada 100,000 para 2010, que es el último año en el que se publicaron datos oficiales.¹⁶

Gráfico 7. Mortalidad infantil y materna. Venezuela, 1998-2011



68

Fuentes: 1989-2010: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación; 2011: Anuario de Mortalidad 2011, Ministerio para la Salud.

Algunos estudios reportan que desde 2006, las misiones en salud han reducido sus capacidades operativas y coberturas (Convite, 2007), lo que evidencia problemas severos de falta de insumos, equipos, personal médico, inseguridad y deterioro de la infraestructura, lo que ha obligado al gobierno a cerrar algunos servicios de atención médica y reestructurar la capacidad operativa de las misiones de salud. Además, a finales de 2008, el Ejecutivo Nacional dictó medidas dirigidas a la centralización de los servicios de salud que habían sido

¹⁶ Según la OPS, Canadá, Estados Unidos, Guyana, Surinam y Venezuela fueron los únicos países de América donde la mortalidad materna ha aumentado desde 1990. En los tres primeros, la razón de muertes maternas es inferior a 80 por 100,000 nvr. En el continente americano esta tasa disminuyó en 40% entre 1990 y 2013, pero en Venezuela la tasa de mortalidad materna aumento 16% en este periodo. Recuperado de <<http://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/maternal-mortality-2013>> (consultado en mayo de 2014).

transferidos, por la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de 1989, a 17 de los 24 estados. Asimismo, se observa un deterioro pronunciado de las condiciones laborales de los profesionales de la salud, aunado a una diáspora creciente de este personal hacia el exterior. La Organización Panamericana de la Salud (2012) señala que Venezuela redujo, entre 1990 y 2010, en 30% su número de médicos por 10,000 habitantes.

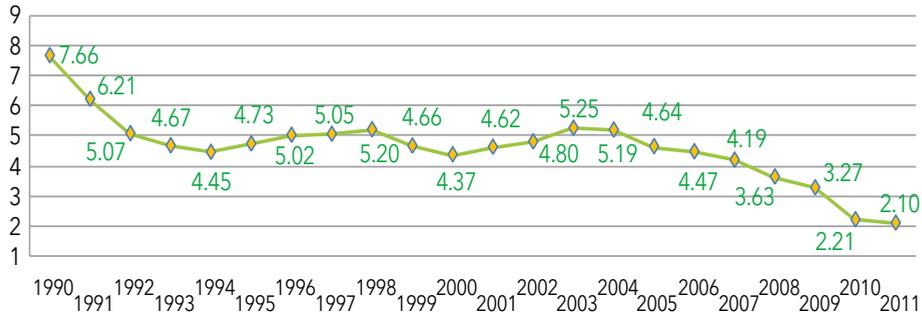
El comportamiento general de estos indicadores de salud muestra resultados muy moderados, lo que dice mucho sobre la pobre efectividad y desempeño de los programas sociales de atención primaria instrumentados en el sector, incluyendo a las misiones sociales de salud.¹⁷

Nutrición y soberanía alimentaria

En términos globales y, según datos publicados por el Instituto Nacional de Nutrición (2011), se percibe, a partir de 2005, una tendencia a mejorar la situación nutricional (poco peso y talla para la edad) de la población menor de 5 años, luego de dos años de deterioro entre 2003 y 2004. Entre 1990 y 2011 hubo una reducción de 5.6%. Como se mencionó anteriormente, desde 2003 el gobierno ha instrumentado varios mecanismos de distribución de alimentos, lo que ha permitido que esta tasa mantenga su tendencia hacia la baja.

¹⁷ Otros datos de interés que ilustran la situación de la salud aquí presentada son: a) Venezuela es el país con más adultos obesos de América Latina. La tasa de obesidad adulta se ubica en 31% (Informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013), b) Venezuela es el tercer país de América Latina con altas tasas de embarazo temprano (101 nvr por cada 1,000 mujeres en edades comprendidas entre 15-19) (Fondo de Población de la Organización de las Naciones Unidas, 2012) y c) según los datos del BCV, al cierre del mes de marzo de 2014 en Venezuela había una escasez de medicinas cercana a 50%.

Gráfico 8. Porcentaje de desnutrición infantil (menores de 5 años)
Venezuela, 1990-2010

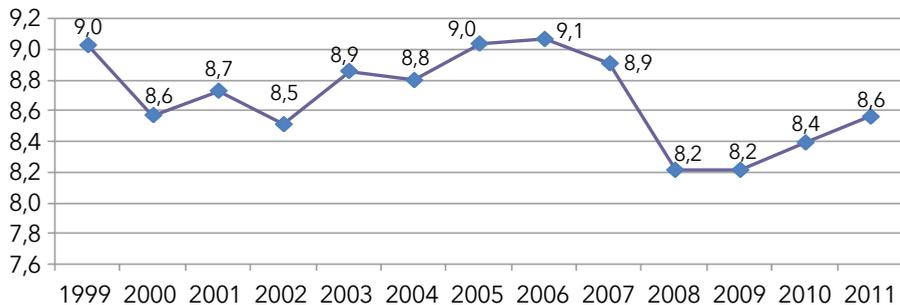


Fuente: Instituto Nacional de Nutrición.

70

Sin embargo, el gobierno no ha logrado mejorar el desempeño del indicador de los recién nacidos con bajo peso al nacer. Desde 1999 hasta 2011, el gobierno sólo logró reducir esta tasa 0.4%. Es decir, este indicador, que es altamente prevenible y que responde rápidamente a la intervención del Estado a través de políticas de atención primaria en salud, prácticamente se ha mantenido con el mismo comportamiento entre 2000 y 2011.

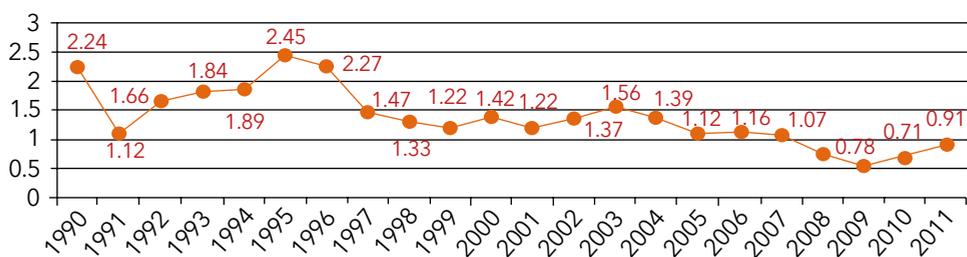
Gráfico 9. Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer.
Venezuela, 1999-2011



Fuente: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación.

El índice de ingresos hospitalarios por causa de la desnutrición grave en niños menores de 13 años ha bajado solamente 0.3 %, desde 1999 hasta 2011, mientras que en la década anterior (1990-1998) éste había disminuido en casi un punto porcentual. En números, entre 1990 y 2011 hubo sólo 21 ingresos menos: de 578 ingresos hospitalarios registrados en 1990 bajó a 557 en 2011.

Gráfico 10. Porcentaje de ingresos hospitalarios pediátricos con desnutrición grave. Venezuela, 1990-2011



Fuente: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (2014).

Por otro lado, el gobierno anuncia continuamente la importación de cuantiosas toneladas de alimentos¹⁸ (ello a pesar de la política de expropiaciones de empresas dedicadas a la agroalimentación y de tierras en estado de producción) que distribuye a través de la red de la misión Mercal a precios subsidiados, entre los que se encuentra una gran parte de los principales productos de la canasta básica, mejorando, de esta forma, el acceso de los sectores populares a estos bienes. Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno venezolano ha contribuido con la dependencia alimentaria, puesto que alrededor de 70% de los productos de origen agrícola que se consumen en el país son importados (*El Nacional*, 2009) y la mayor parte de los productos que se venden en Mercal proviene del exterior. Ello está siendo afectado hoy en día debido a la alta inflación, lo que

¹⁸ El ministro de alimentación anunció que se importarían más de 700,000 toneladas de alimentos en los próximos seis meses y especificó que éstas provendrán de Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador (*El Universal*, 2013).

impacta negativamente en el acceso de la población de menores recursos a muchos de los productos de la canasta alimentaria que se venden a través de esta red, así como también la pronunciada escasez de alimentos básicos que en marzo de 2014. Según las cifras emitidas por el BCV, el índice de escasez se ubicó en 29%.¹⁹ Esta red ha venido perdiendo espacio²⁰ y presentando fallas en la oferta de productos, en su infraestructura y con rastros mucha corrupción.

Vivienda

Los indicadores de vivienda expresan que hubo un aumento de la construcción de viviendas entre 2005 y 2007 en comparación con el periodo 1999-2004. Sin embargo, el registro promedio anual de hogares construidos en el país durante el periodo 1999-2010 parece haber sido el más bajo de todas las gestiones gubernamentales desde finales de los años sesenta (Urdaneta y Grisanti, 2011). Según datos oficiales, entre 1999 y 2013 fueron construidas 846,099 viviendas,

72

¹⁹ En diciembre de 1998, el índice de escasez era 1.6%. Por otro lado, por orden presidencial, a principios de 2014, el BCV no publicó regularmente tal índice. Sin embargo, esta información ha sido publicada con retraso de hasta dos meses. Por primera vez, desde que se tiene conocimiento, el BCV a partir del mes de julio revisará estos datos antes de su publicación, por lo cual existe el temor de que los datos puedan ser manipulados (*El Nacional*, 2014).

²⁰ Según el Informe Semestral de Consumo del INE, la participación de Mercal en la venta de alimentos básicos se redujo 25% en 9 años (2005-2013). En 2005 y 2006 la red llegaba a 70% de los hogares pobres, que compraban por lo menos un producto con precio subsidiado. Este porcentaje equivale a 4.5 millones de familias. Al cierre del año 2013, el INE señaló que 47% de los hogares se beneficiaba comprando al menos un producto en Mercal. Por estrato socioeconómico, el INE detalla que 773,102 familias pobres se beneficiaron de la venta de alimentos al término del primer semestre del año 2012; sin embargo, esta cantidad es 45% menor a la cobertura que tenía Mercal en 2006, cuando más de 1.4 millones de hogares de bajos recursos eran beneficiados por esta red). (recuperado de <www.ine.gov.ve>). La Encuesta de Seguimiento de Consumo de Alimentos señala que 358,122 hogares dejaron de comprar en el red Mercal (Mercados de alimentos) en un año. En el primer semestre de 2013, 3,371,538 hogares acudieron a Mercal a adquirir al menos un producto. En el mismo lapso de 2012, lo hicieron 3,729,660 hogares. Es decir, hubo una reducción de 9.4%. La cantidad de familias que no adquiere ningún producto en Mercal aumentó en este mismo periodo de 47.3% a 53.1% (*El Universal*, 2014). La red Mercal concentra unos 22 mil puntos a nivel nacional, lo que representa 40% del mercado. Finalmente, el venezolano pasó de ingerir 380.7 kilos per cápita en 2003 a 512 en 2013. En total, el consumo aumentó en 10 años 34.5%, es decir 3.5% por año.

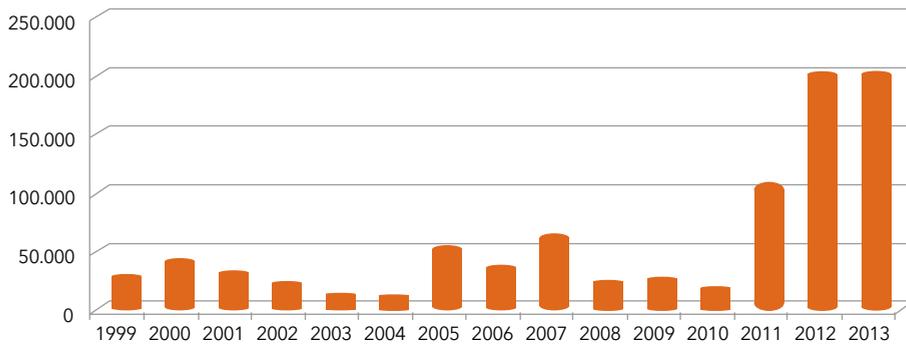
un tercio de las cuales se culminó en los últimos dos años, producto de la creación de la gran Misión Vivienda Venezuela en 2011 –año previo a las elecciones presidenciales– con el objetivo de dar respuesta al déficit de hogares. En promedio, durante este periodo se han construido 56,407 unidades habitacionales por año. Al respecto, PROVEA señala en su informe que esta misión fue:

utilizada por el Ejecutivo Nacional de manera proselitista-electoral, violando el principio constitucional de no discriminación (artículo 21). Entre 2012 y 2013 fue usada en, por lo menos, 23 oportunidades para beneficiar candidaturas del Partido Socialista Unido de Venezuela. 88 de los casos documentados se registraron en la campaña electoral para alcaldes correspondientes a las elecciones del 08 de diciembre de 2013, mientras que 15 casos correspondieron a la campaña para gobernadores de las elecciones del 15 de diciembre de 2012 (2014: 309).

Además del señalamiento anterior, otros autores apuntan que la misión Vivienda ha desatendido la mayoría de las normativas y ordenanzas urbanas, así como también las técnicas básicas de la construcción, las viviendas construidas carecen de inspección y tienen problemas importantes de calidad. A lo anterior habría que añadir que el gobierno no ha proporcionado información acerca de estos resultados de una manera pública y oficial (confiable y transparente). Por otro lado, la construcción de viviendas públicas ha perdido impulso debido a la falta o escasez de materiales como cemento, cabillas y otros, lo que hace necesario que el gobierno recurra a la importación de materiales para poder cumplir con la meta establecida.

En todo caso, la política hacia el sector vivienda presenta rezagos importantes si se analiza en el conjunto del periodo. Como se puede observar en el Gráfico 11, no es sino a partir de 2011 con la creación de la Gran Misión Vivienda cuando las cifras presentan variaciones importantes hacia la alza.

Gráfico 11. Número de viviendas construidas por el Estado venezolano 1999-2013



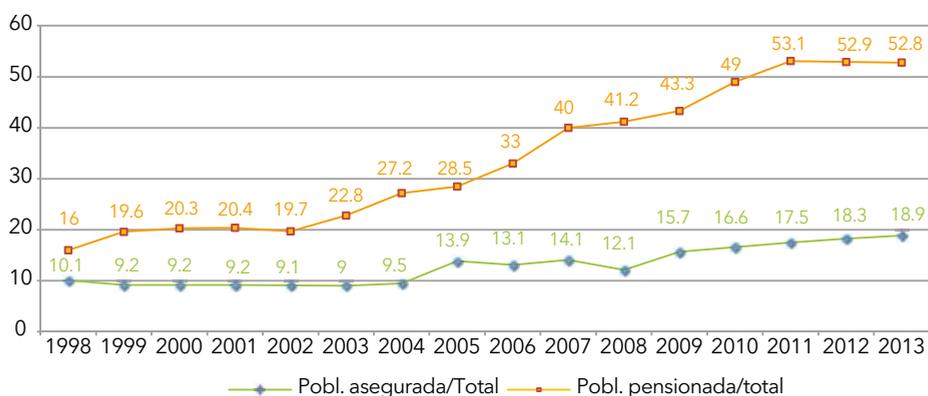
Fuente: Memoria y Cuenta del Ministerio de Vivienda y Hábitat, 2012. Año 2013: Declaración del Ministro de Vivienda y Hábitat, Ricardo Molina, últimas Noticias, 2-1-2014.

Seguridad social

Durante la última década ha habido un leve, pero sostenido incremento de la cobertura de la población asegurada, alcanzando casi 19% de la población total del país, lo que significa un aumento de 8 puntos porcentuales en 14 años (1998-2013), aunque no se ha logrado la cobertura universal que contempla la Constitución de 1999. Por otro lado, aun cuando no se ha aprobado la Ley que debe regular al sistema de pensiones de vejez, éste mantiene su tendencia hacia el aumento de la cobertura que, conjuntamente con la misión Amor Mayor, integra un componente significativo de pensiones no contributivas. El gobierno ha realizado pagos oportunos a los pensionados y a los jubilados y ha aumentado el número de las personas incorporadas al sistema de pensiones de grupos de la población de 60 años y más, también igualó el monto de la pensión al salario mínimo. El Gráfico 12 muestra que desde 1998 la población de 60 años y mayor, pensionada por el Instituto Venezolano de Seguro Social (IVSS), ha crecido 37%: de 16% en 1998, se incrementó a 53% en 2012.

Pero todavía el sistema presenta una baja cobertura en lo que respecta a las pensiones de vejez y de invalidez o incapacidad. Desde finales del año 2012, el IVSS enfrentó problemas para ampliar el número actual de pensionados.²¹ Existe un déficit significativo de cobertura y vacíos en cuanto a la instrumentación de programas de seguridad social en materia de desempleo y paro forzoso. Por otro lado, el sector informal no está incluido en este sistema de pensiones.

Gráfico 12. Población asegurada total con respecto a la población total y pensionada por vejez respecto a la población de 60 años y más. Venezuela 1998-2013



Fuente: SISOV-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación (2014).

Violencia/tasa de homicidio

La debilidad del Estado de derecho se manifiesta en numerosas denuncias por violaciones. Cobran relevancia las violaciones a los profesionales del periodis-

²¹ Según información de Edgar Silva, coordinador de Derechos Humanos para la defensa de pensionados, jubilados, adultos mayores y personas con discapacidad, desde marzo de 2014 no se ha dado el beneficio a los solicitantes de una pensión de vejez o de incapacidad. Agregó que "funcionarios del IVSS han señalado que el Ejecutivo no tiene recursos suficientes para ampliar el número actual de pensionados" y señaló que la misión Amor Mayor, desde octubre del año pasado, no está dando pensiones (Díaz, *El Nacional*: 2014).

mo.²² PROVEA (2013) menciona un retroceso significativo en la vulneración del derecho a la vida, lo que incluye las ejecuciones por parte de funcionarios de diferentes organismos de seguridad del Estado, altos índices de asesinatos en las cárceles, incremento continuo de la tasa de homicidios y persistencia de sicariatos y secuestros, especialmente contra miembros de organizaciones sindicales, lo que evidencia una falta de políticas públicas efectivas dirigidas hacia este gravísimo problema.

En los últimos 16 años (1998-2013), la violencia ha cobrado la vida de miles de venezolanos; la tasa de homicidios por 100,000 habitantes ha pasado de 15% en 1998 a 54% en 2012. El número de homicidios calculado para 2012 fue de 14,582, lo que representa un aumento respecto a 2010, cuando ocurrieron 13,080 homicidios.²³ El gobierno nacional ha minimizado la importancia de este problema y llegó a afirmar que la inseguridad era un asunto de percepción y no de manifestaciones reales del fenómeno de la violencia. Las autoridades nacionales, hasta finales de 2012, se mostraron más que indiferentes ante este problema. El tema de la inseguridad fue mencionado por primera vez durante la campaña presidencial de Chávez en octubre 2012; hasta ese momento este álgido tema había sido invisibilizado en los discursos presidenciales.

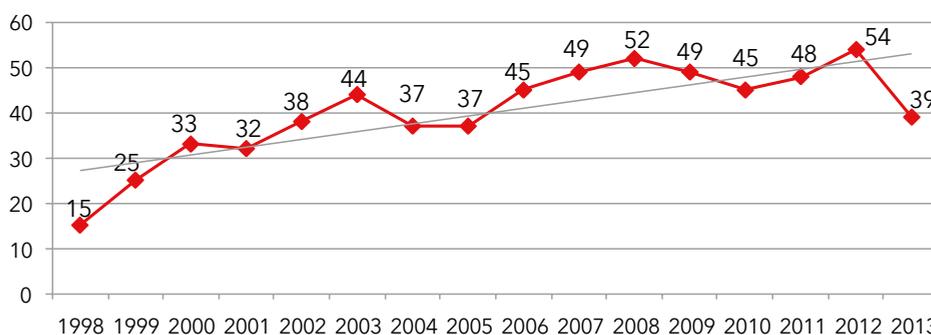
Posteriormente, el Ejecutivo centralizó más las decisiones, implementó operativos puntuales que no tienen resultados y ha llegado al punto de proponer que las propias comunidades asuman su propia vigilancia y defensa. De acuerdo

²² Mención aparte merece el no acatamiento por parte del Estado de las sentencias de la Corte IDH y de las decisiones de la Comisión IDH en lo que respecta a la persistencia de obstáculos a la actividad de organizaciones y activistas de derechos humanos y ante la persecución a los profesionales del periodismo, entre otros. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa en Venezuela reportó 195 agresiones por parte del organismo de seguridad del Estado contra trabajadores de la prensa durante el ciclo de protestas estudiantiles del 12 de febrero hasta el 15 de mayo de 2014 (*El Nacional*, 2014).

²³ Un informe del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública, Justicia y Paz de México reveló que 5 de las 50 ciudades más violentas del mundo están en Venezuela. El reporte indica que en 2013 Caracas subió del tercero al segundo lugar, la tasa de homicidios fue superada por la de San Pedro Sula en Honduras. El Informe concluyó que Honduras, Venezuela, Guatemala, El Salvador, México y Brasil son los países con más problemas de violencia. Los tres primeros figuran en la lista de los más violentos del mundo realizada por la Organización de las Naciones Unidas.

con la Organización Mundial de la Salud, se puede hablar de epidemia de homicidios cuando asesinan a 10 ciudadanos por cada 100,000 habitantes. Desde finales de la década de los noventa, Venezuela tiene tasas mayores a 10 homicidios por cada 100,000 habitantes.²⁴

Gráfico 13. Tasa de homicidios por 100,000 habitantes. Venezuela 1998-2013



Fuente: Memoria y cuenta del Ministerio del Interior y Justicia. Año 2013: declaración del Ministro de Interior, Justicia y Paz, *El Universal*, 19-1-2014.

La creciente descomposición de la convivencia ciudadana no es solamente producto de vacíos de políticas públicas en materia de seguridad, lo cual evidentemente contribuye a ello. Es también el resultado de quitarles la voz a los ciudadanos, de abusos de poder, irrespeto a las leyes y a las instituciones. El discurso gubernamental promueve la confrontación entre los ciudadanos y crea una cultura de desconfianza.

²⁴ Desde 1998, el crecimiento de la tasa de homicidios ha sido vertiginoso. Desde 2008, las cifras oficiales y las registradas por algunas ONG como el Observatorio Venezolano de Violencia (ovv) comenzaron a presentar grandes diferencias. Para 2013, mientras el Gobierno habla de 39 muertes por cada 100 mil habitantes, el ovv habla de 79. En cualquier caso, se trata de una cifra que oscila entre 11 mil y casi 25 mil venezolanos muertos por violencia en un año. Véase, para más detalle, Abadí (2014). Para el momento en que se realizó este trabajo (2014), según las cifras de ovv, ya había entre 39 y 40 muertes violentas por día y habían asesinado a 46 funcionarios policiales y de seguridad del Estado (*El Nacional*, 2014).

Lo que se creía que era una de las escasas políticas positivas anunciadas en el país era la orientada a lograr el desarme de la población (Ley para el control de armas, municiones y desarme). “Menos armas, más vida” es uno de los lemas de la campaña por el desarme. Sin embargo, en paralelo, los principales voceros del gobierno tienen un discurso beligerante e intolerante. Un lenguaje cargado de expresiones de guerra, al mismo tiempo que se promueve la organización de civiles para adiestrarlos en el uso de las armas. En un discurso reciente, el presidente Maduro anunció la creación de milicias obreras y la medida inconstitucional de que los componentes de la Fuerza Armada realicen labores de seguridad ciudadana. Asimismo, se perfila hacia una progresiva militarización de la sociedad y de las instituciones del Estado.

Pobreza

78

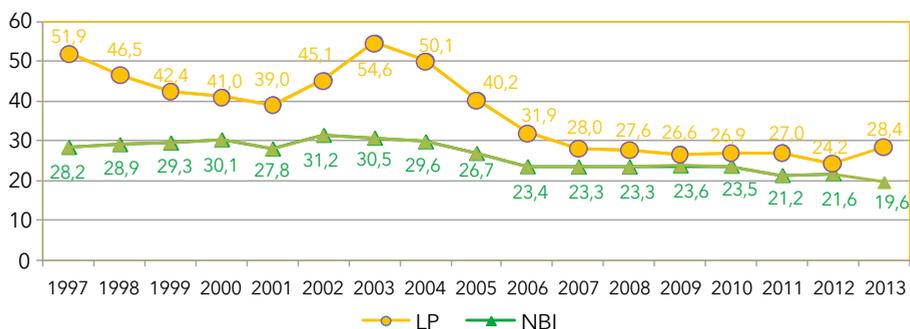
En cuanto al comportamiento de la pobreza, durante esta última década y media, lo primero que se constata es que el número de hogares pobres, medido por necesidades básicas insatisfechas, ha disminuido muy lentamente, presentando en todo el periodo una reducción de 9%. En otras palabras, se ha avanzado muy poco en la erradicación estructural de la pobreza, aunque el crecimiento económico, así como las transferencias directas por vía de las misiones sociales y otros subsidios a la alimentación, mejoraron la situación de ingreso de muchas familias.²⁵ Por ello, la variación de las cifras de pobreza, medida por línea de ingreso, muestra, a partir de 2003, una marcada tendencia hacia la baja hasta 2007. A partir de este año, el ritmo descendente disminuye

²⁵ Ponce (2012) señala que todas las necesidades básicas insatisfechas descienden entre 1990 y 2011. “La tendencia presenta diferencias si la analizamos en forma comparada. Entre los años 1990-2001, las mayores reducciones se observan en la alta dependencia económica, las viviendas inadecuadas y la asistencia escolar, en orden de importancia. Por su parte, en los años que transcurren entre el 2001 y el 2011, las mayores disminuciones se registran en el acceso a los servicios de saneamiento básico (agua potable y eliminación de excretas) y el hacinamiento crítico respectivamente”.

y se estanca hasta 2012 cuando sube de nuevo; a su vez, en 2013 se presentó una cifra de pobreza cercana a la de 2007.²⁶

Es a partir del *boom* petrolero de los años 2003 y 2004 cuando las cifras de pobreza presentan reducciones importantes respecto a los años anteriores, ello evidencia la alta dependencia que tiene la mejoría en el ingreso de los sectores más pobres con el alza del precio del petróleo.²⁷

Gráfico 14. Total de hogares en situación de pobreza por LP y NBI. Venezuela 1997-2013



Fuente: INE.

Los gobiernos bolivarianos, en todo este periodo, han implementado un conjunto de estrategias y programas sociales inclusivos con el objetivo de reducir la pobreza, ello se ha realizado en el marco de una coyuntura internacional de altos precios del petróleo, lo que le ha permitido al gobierno contar con cuantiosos recursos financieros destinados al cumplimiento de estos objetivos. La

²⁶ Según el INE, en 1997 el número de hogares en situación de pobreza por necesidades básicas insatisfechas era 1,286,972, en 2013 es 1,407,606. El número de hogares pobres por ingreso para el primer semestre de 1997 era 2,452,958 y para el primer semestre de 2013 es 2,051,174.

²⁷ La CEPAL, en sus estadísticas que publica periódicamente sobre el desarrollo económico y social de los países de la Región, señala que Venezuela exhibía para 2011 cifras de pobreza extremas mayores que la que presentaban Argentina (1.9), Brasil (6.1), Chile (3.1), Uruguay (1.1), Perú (6.3) o Colombia (10.7%). Los países que están sustantivamente peor que Venezuela son Bolivia (22.4), Nicaragua (29.5) y Paraguay (28.0).

superación de la pobreza se basa casi exclusivamente en la implementación de programas de subsidios a la población, que podrían presentar problemas de sustentabilidad. La mayoría de estos programas son difícilmente evaluables y contienen mucha corrupción. En definitiva, las cifras sobre la pobreza evidencian tres aspectos: 1) los sucesos que tuvieron lugar en 2001-2002 ocasionaron un retraso significativo en la lucha contra la pobreza, 2) el gobierno nacional redujo significativamente la pobreza entre 2004 y 2007, posiblemente ello se debió a la combinación de los efectos de las misiones sociales con el *boom* petrolero; 3) un estancamiento del ritmo de la reducción de la pobreza desde 2007 hasta 2012 y 4) un incremento de la pobreza a partir de 2013 debido a la combinación de recesión económica con alta inflación, lo que hace que se haya revertido mucho de los avances en esta materia.

Conclusiones

80

A pesar del gran esfuerzo comunicativo de los gobiernos del presidente Chávez en imponer una matriz de pensamiento dirigida a difundir, de manera exagerada, sus logros y avances sociales, lo que en la realidad se observa es que la intervención social, durante estas gestiones, presenta resultados diversos y combinados. En todo caso, no son avances excepcionales en cuanto a los resultados de la intervención social histórica del Estado venezolano, como se ha querido mostrar. Se observan logros en algunos aspectos, estancamiento o retroceso en otros, así como también se evidencian dificultades para la sostenibilidad en el tiempo de algunos de los avances sociales obtenidos a lo largo de estos años. La mejora de las cifras de la pobreza medida por ingresos, hasta 2012, está relacionada con la favorable situación económica derivada de la bonanza petrolera que se inició a mediados de 2003, esto se extendería al resto de los indicadores, por lo que podría decirse que tales mejorías son vulnerables en razón de su dependencia con los precios del petróleo. En resumen, se afirma que el desempeño institucional en lo social del Estado venezolano en estos últimos 14 años ha sido más bien empobreciendo si se le compara con los recursos invertidos en el sector.

Aunque en el marco de la polarización política hay sectores de opinión que se niegan a reconocer logros sociales puntuales alcanzados durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez, aquí hemos ilustrado varios avances importantes en esta etapa como el aumento del gasto social, el incremento en la matrícula educativa, el aumento de la cobertura y del monto de las pensiones de vejez. Pero, así como es inapropiado e innecesario negar esos avances que en nada justifican el acentuado autoritarismo del régimen político chavista, también debe apuntarse que estos logros sociales tienen muy claros antecedentes en la evolución del Estado social venezolano, especialmente entre los años sesenta y setenta; en sentido estricto, no son metas de un carácter excepcional.

Por otra parte, el extremo descuido en cuanto a la calidad institucional de la gestión en el sector social durante la última década y media del siglo XXI ha instaurado una acrecentada tendencia a la ineffectividad de la intervención social del Estado: se ha agravado la desprofesionalización de la administración pública; se ha emprendido, sobre todo en los cinco últimos años, una nociva recentralización político-administrativa; se han acentuado la subplanificación y la subevaluación de la gestión de los programas sociales, lo que implica un grave proceso de deterioro institucional; ha habido subregistros, inexactitud y retrasos de las estadísticas oficiales. A lo anterior se añaden cambios en los criterios de medición, lo que dificulta la construcción de series de tiempos que hagan posible los análisis comparativos. Por otro lado, el país no cuenta con fuentes de información social independientes que permitan contrastar la información oficial. Así, el importante esfuerzo fiscal que se ha realizado deja un muy debatible balance sobre su efectividad.

En medio de la promoción sobre los extraordinarios logros que el gobierno le atribuye a las misiones sociales, a medida que se ha ido diluyendo el inmenso entusiasmo popular que ellas despertaron en sus inicios (2003-2004), se han ido revelando también sus graves limitaciones.

Por ejemplo, la misión Barrio Adentro ha sufrido una importante disminución de su cobertura en los años más recientes y sigue dependiendo de manera

extrema para su funcionamiento, aún después de 10 años, del apoyo cubano; esto en medio de la crisis que sufre el sector tradicional de salud. Misión Mercal (distribución de alimentos a bajo costo) es un programa que goza de popularidad pero su costo-efectividad es muy discutible por los altos subsidios indirectos, la inadecuada focalización y la alta corruptibilidad que caracteriza a ese tipo de mecanismos. En tanto, las misiones educativas (Robinson, Ribas y Sucre) presentan problemas de calidad graves que han generado, de acuerdo con las imprecisas cifras oficiales, problemas de deserción. Por otro lado, tiende a supeditarse el empleo de los egresados de estas misiones a los organismos gubernamentales por razones clientelares y no técnicas, lo que empeora potencialmente el ya tradicionalmente débil servicio público venezolano. En suma, las misiones sociales que buscaron responder a relevantes problemas sociales de la población requieren de una redefinición importante para cumplir con los objetivos de impacto para las que se supone fueron ideadas.

82

Pero además, en medio de la gran bonanza petrolera que contribuyó tan centralmente al aumento del gasto social y a la mejora de algunos indicadores, se llega al punto en el que –a pesar de que Venezuela destina cerca de 20% de su PIB al gasto social– siguen presentándose déficits muy graves en esta materia. Cerca de la mitad de los adolescentes en edad de cursar la educación media ha desertado. Alrededor de la mitad de la población de más de 60 años carece de pensiones de vejez, y en la misma cifra, la población económicamente activa trabaja en la economía informal, en tanto que otro sector está desvinculado de contribuciones a la seguridad social. La calidad de los servicios de salud y de educación “tradicionales” ha seguido deteriorándose. Las cifras de pobreza por NBI, que son las que pueden asociarse más directamente con la gestión social, tienden a estancarse, mientras las cifras de pobreza medida por ingreso se incrementan. El país no parece avanzar sostenidamente hacia un cambio social fecundo en medio de los profundos desacuerdos y restricciones al crecimiento y desarrollo que están asociados al estatismo y al autoritarismo.

Lo anterior quiere decir que los cambios y mejoras sociales registradas en Venezuela a partir de 2004 fueron en gran parte producto de la redistribución del

ingreso petrolero, a través de mecanismos tradicionales más que del resultado de un esfuerzo por definir una política social con carácter universal y de inclusión, insertada en una visión de desarrollo social integral. Cuando se explora más allá de las apariencias de cambio y de la retórica exagerada gubernamental, nos encontramos con que se mantiene en la gestión social venezolana el predominio del conjunto de características que marcaron al régimen de bienestar tradicional en crisis desde finales de los años setenta.

Referencias

- Abadi, A. (2014). *Muertes por violencia en Venezuela comparadas con el mundo*. Recuperado de <www.prodavinci.com> (consultado el 11 de enero).
- Alvarado, N. (2004). "Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales (2003-2004)", *Fermentum*, (39), 181-232.
- Alvarado, N. (2013). "Teoría y praxis de la política social venezolana, 2003-2009". En Arzate, J., Maingon, T., Alvarado, N. (Coords.), *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político* (169-205). Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales/ Universidad Autónoma del Estado de México/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/ Universidad de Colima.
- Aponte, C. (2006). "El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada", *Cuadernos del CENDES*, (63), 85-119.
- Aponte, C. (2007). "Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general", *Fermentum*, (48), 58-95.
- Aponte, C. (2010). "El gasto público social durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009", *Cuadernos del CENDES*, (73), 31-70.
- Aponte, C. y Maingon, T. (2010). "El Estado social en Venezuela: Treinta años de cambios y continuidades (1980-2010)", *Política y Gestión*, (12), 37-64.
- Aponte, C. (2012). *La situación social de Venezuela: Balance y desafíos*, Caracas: Ildis.
- Constitución de 1999*. Venezuela.

- CONVITE/Observatorio Comunitario por el derecho a la salud (2007). *Informe sobre el derecho a la salud en Venezuela. Situación del derecho a la atención sanitaria*, Caracas: Convite.
- D'Elia, Y. (Coord.) (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Caracas: ILDIS.
- D'Elia, Y. y Maingon, T. (2010). "Balance de lo social en las prácticas del gobierno bolivariano". En Ramos, F., Romero, C. y Ramírez, H. (Eds.), *Hugo Chávez: una década en el poder* (365-386), Colombia: CEPI/Observatorio de Venezuela/Universidad del Rosario, Bogotá.
- Díaz Polanco, J. (2014). "Evaluación de las misiones durante el régimen de Hugo Chávez: Obstáculos, alcances y resultados, con base en el caso de la Misión Barrio Adentro". En Aki Sakaguchi (ed.), *Venezuela under Chavez's Administration*, Japón: Institute of Developing Economies.
- Instituto Nacional de Nutrición (2011). *Las políticas alimentarias y nutricionales en la revolución bolivariana*. Recuperado de <www.inn.gov.ve> (consultado en junio de 2014).
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Información estadística*. Recuperado de <www.ine.gov.ve> (consultado en junio de 2014).
- Instituto Nacional de Estadísticas (2010). *Resumen de indicadores sociales 1998-2009*. Recuperado de <www.ine.gov.ve> (consultado en mayo de 2014).
- Maingon, T. (2004). "Política social en Venezuela: 1999-2003", *Cuadernos del CENDES*, (55), 47-73.
- Maingon, T. (Coord.) (2006). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas: ILDIS/CENDES/UNFPA.
- Ministerio para la Salud (2013). *Anuario de mortalidad 2011*, Venezuela.
- Molina, J. E. (2008). "Ideología, Clientelismo y Apoyo Político en las Elecciones Presidenciales de 2006", *Cuestiones Políticas*, (24), 40, 30-51.
- Organización Panamericana de la Salud. *Salud en Sudamérica, edición de 2012: panorama de la situación de salud y de las políticas y sistemas de salud*, Washington.
- Penfold, M. (2007). "Clientelism and Social Funds: empirical evidence from Chávez's Mission Programs", *Latin American Politics and Society*, 49/4.

- Ponce, M. G. (2012). "Los cambios de la pobreza en Venezuela a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas. Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990-2011", *Temas de Coyuntura*, (66), 223-229.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos/PROVEA (2014). *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, enero-diciembre 2013*, Venezuela. Recuperado de <www.provea.org> (consultado en junio de 2014).
- sisov-Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación, Venezuela. Recuperado de <www.sisov.mpd.gob.ve> (consultado en junio de 2014).
- Urdaneta, G. y Grisanti, J. (2011). "La vivienda en números", *Debates IESA*, xvi(2), 33-36.

Capítulo 3

El programa de reformas estructurales en México y sus implicaciones para el sistema institucional de bienestar

*Jorge Arzate Salgado**

Se busca reflexionar en torno al programa de reformas estructurales que el gobierno federal mexicano está poniendo en marcha, cuyo propósito es identificar posibles efectos en relación con los cambios en la estructura institucional del bienestar. En forma particular, este artículo hace una reflexión sobre los alcances en términos de justicia asocial de tales reformas, así como un análisis respecto a los posibles efectos en la reestructuración del sistema de bienestar mexicano a mediano y largo plazos.

87

Las reformas y la construcción de un sistema de bienestar

¿Qué cambios podrían producirse en la estructura institucional del bienestar a partir del programa de reformas estructurales?, ¿qué implicaciones en términos de producción de bienestar tendrían?, ¿las reformas estructurales constituyen el inicio de lo que podría ser un Estado de Bienestar en México?

La respuesta a las anteriores interrogantes no puede ser concluyente debido a la premura de las reformas y su todavía materialización, en algunos casos. A la fecha, se han realizado seis grandes reformas, a saber: educativa, de telecomunicaciones, laboral (aprobada antes del inicio del actual gobierno), financiera, energética, hacendaria y social (dentro de la cual destaca la creación de la pensión universal y el sistema de seguro de desempleo). Al programa de reformas le faltaría la llegada de la reforma del sistema de salud, la cual quizá responderá

* Universidad Autónoma del Estado de México.

a las viejas recomendaciones del Banco Mundial en el sentido de reestructuración de las instituciones que conforman los sistemas de salud, en búsqueda de una mayor racionalización y eficiencia de los servicios (Gutiérrez, 2002). En torno a las grandes reformas hay otras de menor calado, pero que en su conjunto complementan un proyecto de cambio profundo en la economía mexicana.

Sin duda, este conjunto de reformas cambiará al país en muchos aspectos, pero sólo formalizan una realidad producto del modelo económico adoptado desde el sexenio del gobierno del presidente Salinas de Gortari. Reformas largamente esperadas por cierta clase política y empresarial, paradójicamente hechas realidad por el *Pacto por México*, es decir, por una alianza política coyuntural de las tres fuerzas políticas principales del país, el PRI el PAN y el PRD. Resulta significativo el hecho de que son reformas propuestas y realizadas por un PRI reformado, es decir, un partido que ha desechado el contenido nacionalista de su plataforma político-ideológica.

88

El conjunto de reformas responde a una nueva economía y estructura social. En el primer caso tiene que ver con una economía que cuenta con un sector financiero vigoroso, con una influencia creciente en la economía real, además de la existencia de un grupo de empresas monopólicas transnacionales de capital nacional, mismas que contienen una importante capacidad de intervención en la economía y en la sociedad mexicana en su conjunto; en el segundo caso, es relevante la existencia de una clase media, que si bien todavía es pequeña en proporción al total de la población mexicana, en torno a 20% aproximadamente, tiene influencia en los procesos de democratización del país, así como también cuenta con una importante capacidad de consumo cultural.

En la economía mexicana, como economía mixta, el peso del Estado es central, no sólo por su capacidad de gasto, sino por el control monopólico de las fuentes de energía, hidrocarburos y energía eléctrica, una situación peculiar dentro de las economías en desarrollo y avanzadas. No obstante, la baja capacidad de recaudación fiscal del Estado mexicano es una condición estructural que determina su capacidad para producir bienestar, así que su dependencia de los

recursos derivados de la exportación de petróleo crudo representa un factor de primer orden en el futuro de las políticas públicas. En este sentido, la Reforma energética es crucial para lo que pueda suceder con el sistema institucional de bienestar, sobre todo porque significa su capacidad de financiamiento, de sostenibilidad en el tiempo.

No hay que olvidar que detrás de las reformas se encuentra un factor demográfico implícito, en el que asistimos al fin del llamado bono demográfico, lo que significa un aumento en números absolutos de los adultos mayores en las próximas décadas, proceso con importantes implicaciones para la economía y el sistema de bienestar.

Preguntas de trabajo

En términos metodológicos, son dos conjuntos de preguntas que se deben responder en torno a los efectos de las reformas y en relación con la producción de bienestar:

1. ¿Qué agregan al sistema institucional de bienestar y cómo esta adición le fortalece o no al conjunto institucional?
2. ¿Cómo la nueva configuración del sistema institucional de bienestar distribuye la protección social entre la familia, el mercado y el Estado? Es decir, ¿qué tipo de régimen de protección social se configura, cuál es su sentido en tanto que productor de bienestar?

Para esto se utiliza el concepto de régimen de bienestar de Gosta Esping-Andersen (2011), el cual permite pensar configuraciones sociales e institucionales de atención al riesgo. Hay que agregar a esta idea que tales configuraciones institucionales suponen un campo de conflicto respecto a la dotación y producción de bienestar, ya que los recursos y las oportunidades existentes en una sociedad son escasas y son disputadas por los diversos grupos y clases sociales

en una sociedad. La construcción del bienestar la entendemos entonces como un campo de economía política, en donde el conflicto supone la trama de la negociación en tono al acceso de bienestar.

A simple vista, pareciera que las reformas, al sumar un segmento institucional de pensión universal y un seguro de desempleo, configuran un Estado de bienestar inicial o básico; ya que con estos agregados existen, de hecho, los tres pilares institucionales clásicos de un Estado de bienestar: sistema educativo público básico, seguridad social (o sistema de pensiones y seguro de desempleo) y sistema de salud pública.

Pero en el diagnóstico del régimen de protección social debe preguntarse por el grado de desmercantilización en cada uno de sus segmentos, es decir, su capacidad para otorgar atención al riesgo de manera incluyente, como un derecho ciudadano social. Así, debe preguntarse por su eficiencia y eficacia, en qué medida cada segmento logra sus objetivos de atención y con qué calidad lo hace. Por su puesto, ambos criterios son dimensiones de justicia social, en la medida que el acceso de desmercantilizado o universalización de la atención supone un ejercicio de justicia social.

El bienestar supone una serie de fuerzas, cadenas causales virtuosas producidas desde las instituciones; se trata de fuerzas que aseguran, con diferentes intensidades, a los individuos, familias y comunidades frente al riesgo; el bienestar significa una tensión frente a las desigualdades económicas (formas de explotación) y sociales (formas de exclusión y discriminación), así como una tensión frente a las consecuencias sustantivas de las desigualdades, es decir, las formas de violencia(s) existentes.

De esta manera, pensar la capacidad de un régimen de bienestar para producirlo supone reflexionar sobre las capacidades sustantivas con las que cuenta una sociedad específica para luchar contra las desigualdades y sus formas de violencia consustanciales.

Por ende, a continuación realizaremos un análisis sobre el impacto de las reformas en dos de los pilares típicos de un sistema de bienestar: el sistema educativo y de seguridad social.

La situación del sistema institucional del bienestar

Anterior a las reformas, el sistema institucional del bienestar mexicano configuraba un régimen de bienestar mixto, es decir, coexistían y funcionaban como sistema de producción de bienestar dos grandes conjuntos institucionales, uno público (grande, heterogéneo en cuanto a su calidad y excesivamente diversificado) y otro privado (cuya centralidad se encuentra en el sistema de pensiones privado, con segmentos en expansión en el sector educativo y de salud).

De esta forma, el régimen de bienestar presenta las siguientes características sistémicas: poca vinculación entre subsistemas, pérdida de importancia sistémica del subsistema institucional corporativo (producto del modelo económico-político de sustitución de importaciones y basado normativamente en principios *keynesianos*), pérdida de importancia sistémica del subsistema asistencialista (basado en la lógica asistencial hacia los más desprotegidos), crecimiento de importancia sistémica del subsistema institucional de lucha contra la pobreza (sobre todo de los programas gestionados por la SEDESOL y la Secretaría de Salud), muy poca presencia del subsistema de la sociedad civil y creciente importancia para el subsistema de mercado (con la presencia de un poderoso sistema privado de pensiones que apuntala el sistema financiero).

Como hemos mencionado, el sistema presenta en su conjunto una desarticulación entre sus componentes, lo cual genera una segmentación institucional; al mismo tiempo, es heterogéneo, pues expone diversos grados de desarrollo institucional, lo que muestra en los niveles de calidad en la prestación de servicio, así como tiende hacia una creciente y sistemática dualidad entre lo público y lo privado.

En términos de producción de bienestar, el modelo mixto, tanto por sus articulaciones institucionales como por sus vacíos, reproduce de manera extensiva las formas de exclusión, discriminación y explotación, con lo que es posible que las formas de violencia(s) se multipliquen dentro de las clases sociales menos desfavorecidas; además, al crear espacios de mercado para la cuestión social se generan grupos estamentales de privilegio, basados en un principio de cierre social. Su dualidad supone una ampliación de la exclusión social y vulnera el esquema de derechos sociales ciudadanos. Se trata de un régimen de bienestar que no trabaja a favor de la justicia social, sino que, por el contrario, tiende a reproducir las desigualdades sociales, educativas y económicas, cuando no se perfila hacia su ampliación.

Los resultados que arrojan tanto el modelo económico como el modelo o régimen de bienestar son importantes y son condensados de manera sustantiva por los datos de pobreza del CONEVAL, así como por los datos de exclusión educativa y desperdicio escolar proporcionados por el INEE. Según datos de CONEVAL, para 2012 la pobreza en el país era de 45.5%, en rezago educativo se encontraban 19.2%, en carencia por acceso a servicios de salud 21.5%, en acceso a la seguridad social 61.2%, en calidad y espacios de la vivienda 13.6%, en los servicios básicos de vivienda 21.2%, en acceso a la alimentación 23.3% de la población. Así, destaca el alto porcentaje de población sin acceso a la seguridad social, con lo cual la desafiliación es una realidad para una gran mayoría de los mexicanos.

Implicaciones de la reforma educativa para el fortalecimiento del sistema educativo público

La reforma educativa tiene dos grandes objetivos: restablecer el control laboral y administrativo del gremio magisterial por parte del Estado, desplazando con ello la influencia del SNTE, y mejorar la calidad de la educación mediante la evaluación sistemática de los docentes.

El primero de estos objetivos queda plasmado en la Ley General del Servicio Docente, en la que se regulan los términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio de los profesores, personal con funciones de dirección y supervisión en la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios que laboran en el sistema público de la educación básica y media superior. Con esta ley, el personal que labora en el sistema educativo público básico se convierte en funcionario del Estado sujeto a una carrera administrativa. El servicio profesional tiende a transparentar el ingreso del personal burocrático y a gestionar mejores condiciones de promoción, evitando la discrecionalidad. De ser así, la propuesta a mediano y largo plazos resulta interesante como mecanismo democrático de ingreso, promoción y permanencia en el servicio.

El segundo objetivo, el de la calidad educativa, se introduce a través de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en el que se regula el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, este último como un organismo autónomo de la administración pública federal. Si la evaluación docente se realiza a mediano y largo plazos bajo criterios de equidad, transparencia y bajo principios académicos adecuados, sin duda esta parte de la reforma puede traer beneficios en términos de calidad al sistema educativo público.

En este caso, la pregunta es si con un control laboral-administrativo más eficiente y mediante la introducción de la evaluación del personal docente el sistema educativo podrá mejorar, a mediano y largo plazos, en términos de inclusión educativa y logro escolar. En términos políticos, la reducción de poder del SNTE supone mejores márgenes de maniobra para que el Estado pueda plantear una política educativa de manera más eficiente.

La hipótesis que se defiende en este trabajo es que la reforma educativa está incompleta, pues si bien lograr una mejor calidad en la educación está relacionado con las características de los docentes, habría que modificar algunos otros elementos igualmente importantes, como el que una gran mayoría de los

docentes trabajan en condiciones de desigualdad, mismas que la reforma no considera.

Así, a pesar de los muchos logros del sistema educativo mexicano público, las cifras de sus saldos negativos son importantes. El INEE, en su reporte de 2012, reconoce:

Nuestro sistema educativo mejora y hace aportes valiosos a la formación de los individuos y a la sociedad, aunque no se está garantizando el pleno derecho de todos los niños a cursar su educación obligatoria en escuelas equipadas y con los recursos humanos y materiales suficientes y adecuados. No todos nuestros niños y jóvenes alcanzan la escolaridad que nuestra propia sociedad ha señalado como norma social y tampoco se les está garantizando, a todos los que permanecen en la escuela, niveles mínimos de aprendizajes y capacidades que les permitan continuar sus estudios o insertarse plenamente a la sociedad. Hay aportes y avances en nuestra educación, pero el ritmo de la mejora es lento, lo cual limita el potencial de los individuos y de nuestra sociedad para cerrar brechas que nos separan de sociedades más desarrolladas (INEE, 2012: 38).

94

Sylvia Schmelkes advierte de la incapacidad del sistema para generar resultados educativos acordes con las necesidades del país; de esta forma, identifica dos grandes problemas fundamentales: el de inequidad y el de la calidad. Por tanto, comenta: "México no está ofreciendo la misma cantidad de recursos por niño en función de su procedencia socioeconómica y cultural –invierte menos en los pobres y en los culturalmente más distantes de la escuela" (Schmelkes, 2012: 88); además, nos alerta de que importantes porcentajes de estudiantes no adquieren capacidades básicas para las materias de lectura, matemáticas y ciencias. La consecuencia de la ineficiencia del sistema educativo se verifica en la existencia de un enorme contingente de población adulta que no ha concluido su educación básica, es decir, las dimensiones del rezago educativo son ingentes: "la población adulta (15 años y más) del país que no ha concluido su educación básica [es decir, su educación secundaria], representa

una tercera parte (34 millones) de la población total y la mitad de la población de este grupo de edad" (Schmelkes, 2012: 88).

Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, citados por el INEE, 29 de cada 100 niños de 3 a 5 años no estaban matriculados en preescolar, 17 de cada 100 niños de 12 a 14 años no se inscribieron a la secundaria y 50 de cada cien jóvenes de 15 a 17 años no se inscribieron a la educación media superior. "En 2010 se estimó que 4 millones 819 mil jóvenes entre 15 y 17 años habían cubierto la educación básica, pero no habían avanzado a media superior. Esta cifra representaba 70.1% de la población nacional en dicho rango de edad" (INEE, 2012: 72). Es evidente que tenemos una deuda social con los jóvenes de entre 15 y 17 años, los cuales, en su mayoría, no pueden continuar estudiando.

Inclusión y logro suponen una serie de políticas que trabajan en contra de las múltiples desigualdades educativas, las cuales atajan el trabajo cotidiano en las escuelas. Las desigualdades educativas son, siguiendo a Reimers (2000):

1. Oportunidades formales de acceso. Lo cual supone la existencia de acciones compensatorias para los individuos y las familias para que logren la escolarización de sus hijos, sin importar sexo y edad o situación de discapacidad, así como para que la familia vea a la educación como una vía positiva para el mejor futuro de sus hijos. Las acciones compensatorias pueden ser económicas o en especie, lo que incluye el acceso a una renta básica y al trabajo digno y formal para los miembros de la familia, así como afiliación a las instituciones del bienestar.
2. Oportunidades de permanencia, lo cual supone acciones compensatorias para que los individuos y las familias logren una escolarización permanente de sus hijos sin importar sexo, edad y situación de discapacidad. Éstas pueden ser económicas, con becas educativas, o en especie, con dotación de útiles escolares, así como becas de alimentación para los niños que se en-

cuentran escolarizados u otros mecanismos para mejorar su alimentación, por ejemplo mediante cocinas escolares o desayunos.

3. Insumos humanos de calidad dentro de la escuela. Esto supone una mejora de la calidad del profesorado y los administradores educativos, así como también mejores salarios y condiciones laborales, por ejemplo una mejora en términos de formación.
4. Insumos materiales para la escuela. Implica contar con escuelas dignas y dotadas con la infraestructura y equipamiento mínimo necesario para su adecuado funcionamiento.
5. Currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social. Esto supone la existencia de contenidos curriculares educativos para que sean herramientas para la vida.
6. Estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social. Lo que implica que los maestros tengan herramientas didácticas y pedagógicas suficientes y efectivas para que terminen con la cadena de rezago-exclusión de los niños menos beneficiados.

96

De estas seis dimensiones de la desigualdad educativa, la reforma sólo incide, de manera parcial, en lo que toca a los insumos humanos de calidad dentro de la escuela, bajo el supuesto de que la evaluación mejore la calidad de la práctica docente, mas queda pendiente la mejora de salarios y condiciones laborales de los maestros y administrativos, así como la mejora en términos de formación, lo que supondría una reforma de la escuela normal mexicana.

Las desigualdades educativas deben ser atacadas por una serie de políticas y programas compensatorios, pero creemos que hoy en día los principales programas dirigidos a trabajar con estos problemas se encuentran erosionados y, por ello, necesitan un rediseño de sus componentes, así como una mayor inversión. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el cual es gestionado

por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en 2010 atendía a una tercera parte de su población potencial (5,171,282 alumnos). En su evaluación de desempeño, si bien se menciona que ha nivelado al promedio nacional los porcentajes de deserción y logro, esto no presupone que no ha revertido las carencias en infraestructura de las escuelas, las cuales están en pésimas condiciones, además de que presentan problemas de eficiencia en los cursos de capacitación a los instructores escolares y en la entrega y distribución de materiales como los útiles escolares.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) busca mejorar las instalaciones de las escuelas a través de una reactivación de la organización y la gestión escolares; si bien en su evaluación de desempeño (SEP, 2010) se dice que en su conjunto presentaba un promedio menor de reprobación (4%) que el promedio nacional (10%), y que mejoraron su porcentaje de eficiencia terminal (95%, frente a 87% del promedio nacional), queda pendiente su pertinencia para el caso de escuelas rurales e indígenas que laboran en medios socioeconómicos de precariedad. Parece que su diseño funciona para las escuelas de clase media urbana, pero tiene problemas en escuelas rurales precarizadas, por lo que quizá debería buscar la homogeneización. Con los cambios pertinentes, valdría la pena que atendiera un mayor porcentaje de escuelas secundarias, así como a un mayor porcentaje de escuelas indígenas y al CONAFE; también convendría que extendiera su trabajo hacia zonas de muy alto grado de marginación.

Por lo que toca al componente educativo del programa Oportunidades, si bien ha escolarizado a una aparte de su población gracias a las transferencias económicas vía beca educativa por niño, así como a las condicionalidades impuestas en las reglas de operación del programa, ha beneficiado a los niños de primaria y secundaria y también al nivel medio superior; no obstante, todavía hay un grupo de niños, niñas y jóvenes que no pueden escolarizarse. En cuanto al logro, en su evaluación de desempeño se dice que los no becarios tienen todavía puntajes más altos que los becarios (CONEVAL, 2010).

Creemos que el diseño del programa y su componente educativo se confeccionó con un pobre conocimiento de lo que significa la vulnerabilidad social económica y su relación con la pobreza educativa; por ello, el programa pone énfasis en los aspectos económicos necesarios para la escolarización, pero olvida que la educación es un complejo sistema social tejido en torno al trinomio escuela-familia-sociedad, en el que las dimensiones sustantivas relativas a la organización escolar, el currículum o la calidad del docente, entre otras, son fundamentales (Arzate, 2011).

Recientemente, la SEP ha puesto en operación el programa de Rehabilitación de Planteles Escolares “Escuelas Dignas”, que por el nombre recuerda al Programa Nacional de Solidaridad; supone apoyar en forma especial a las escuelas rurales e indígenas más desfavorecidas. Tal acción es pertinente y habrá que mirar sus resultados a mediano plazo; no obstante, queda la duda de cómo este programa se podría articular a las demás acciones compensatorias educativas.

98

En síntesis, la reforma educativa aborda dos temas que, si se trabajan bajo criterios de equidad y justicia laboral, generarían cadenas virtuosas en el sistema educativo, sobre todo al dar certidumbre al docente como funcionario público, con lo cual podría mejorar su perfil como educador. Sin embargo, no es suficiente si se quieren revertir las desigualdades educativas en las escuelas. También queda claro que es hora de rediseñar las acciones compensatorias bajo una lógica más armónica de sus acciones, así como en términos de sus diseños y capacidades de intervención respecto a las diversas dimensiones de las desigualdades educativas.

Implicaciones de la reforma fiscal y social, creación del seguro de desempleo y pensión universal para adultos mayores

Las reformas fiscal y social agregan dos componentes al sistema institucional del bienestar: pensión universal y seguro de desempleo. En la iniciativa de de-

creto se dice al respecto: "que los nuevos mecanismos de seguridad social garanticen a los mexicanos una red mínima de protección de seguridad social y, [...] que constituyan herramientas eficaces para fomentar la formalidad y para mejorar las condiciones de los trabajadores". En el documento se recuerda que

61.2 % de los mexicanos (71.8 millones de personas) carece de acceso a la seguridad social. Asimismo, 66.3 % de las personas mayores de 65 años nunca ha cotizado al sistema de seguridad social y 37.6 % de ellas no recibe ningún tipo de pensión o jubilación, lo que será más grave en el futuro toda vez que en las nuevas generaciones hay un porcentaje amplio de la población que no cotiza en la seguridad social para su vejez (48.1 % de la población económicamente activa de 16 años).

En la iniciativa de reforma se dice que la pensión universal atenderá a los adultos mayores que no puedan obtener una pensión contributiva, esto es, como un derecho (personal, intransferible e inextinguible) y como un mecanismo para incentivar el ahorro de largo plazo de los trabajadores. El requisito de edad para acceder a la pensión es de 65 años, además, estar inscrito en el Registro Nacional de Población y tener un ingreso mensual igual o inferior a quince salarios mínimos. En términos de su sostenibilidad financiera, se dice que habrá una individualización de los beneficiarios, en el que "el Gobierno Federal aportará a un fondo financiero recursos presupuestales que serán individualizados a favor de cada mexicano y se establecerán mecanismos que fomenten el ahorro complementario". Esta pensión será financiada por el Gobierno Federal mediante un apartado específico del presupuesto de egresos de cada año.

El monto de beneficio mensual propuesto es de 1,092 pesos, cantidad determinada, nos dice el decreto, "a partir de la Línea de Bienestar Mínimo del mes de julio de 2013 y provienen del valor promedio de las canastas alimentarias urbana y rural por persona al mes, calculadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social". Esto quiere decir que la pensión representa 45% del monto equivalente a la suma de la canasta alimentaria ur-

vana, más el monto de la canasta no alimentaria calculada por el CONEVAL para julio de 2013.¹

A la propuesta habría que hacer los siguientes comentarios. Es positivo que la pensión se plantee en términos de derechos y universalidad, pues de esta manera escapa a las tentaciones neocorporativas de los programas condicionados compensatorios. Sin duda, como mecanismo redistributivo, la pensión es adecuada en una sociedad con importantes problemas en la redistribución de la riqueza. Pero, en su contra, está el hecho de que la pensión es baja y no llega al 50% necesario para superar el umbral de la pobreza, esto significa que las personas más desprotegidas tendrán, necesariamente, que buscar otros medios para complementar su ingreso y así escapar de la pobreza. Esto supone tres escenarios no excluyentes: a) que las familias continuarán haciéndose cargo de los adultos mayores o aportando recursos económicos o en trabajo familiar para complementar su ingreso y cuidado, b) que los adultos mayores deberán continuar trabajando² c) ante un contexto de seguridad mínima, probablemente las políticas compensatorias tendrán una necesaria relevancia en el conjunto de la política social.

Un asunto que queda pendiente para esta iniciativa es su factibilidad financiera. En buena medida, tal propuesta será financiada con recursos del

¹ El valor de la canasta alimentaria, según CONEVAL, para julio de 2013 era, para el ámbito urbano, de 1,167.94 pesos mensuales (38.93 pesos diarios), mientras que para el rural era de 825.37 pesos (27.51 pesos diarios). La canasta incluye alimentos como: maíz, trigo, arroz, carne de res y ternera, carne de pollo, pescados frescos, leche, queso, huevo, aceite, tubérculos crudos o frescos, verduras y legumbres frescas, leguminosas, frutas frescas, azúcar y minerales, alimentos preparados para consumir en casa, bebidas no alcohólicas y otros. El valor de la canasta no alimentaria para el ámbito urbano, para julio de 2013, era de 1,231.81 pesos por persona, mientras que en el rural era de 708.55 pesos. Con lo cual, la suma de las dos canastas (alimentaria y no alimentaria) se cotiza en el ámbito urbano de 2,399.75 pesos al mes por persona, en tanto que en el rural de 1,533.92. La canasta no alimentaria incluye el gasto en transporte público, limpieza y cuidado de la casa, cuidados personales, educación, cultura y recreación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir calzado y accesorios, cristalería, blancos y utensilios domésticos, cuidados de salud, enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda, artículos de esparcimiento y otros gastos.

² En el país, 65% de los hombres de 60 a 64 años aún trabaja, lo mismo sucede con los hombres de 75 años (Martínez y Molina, 2007).

Gobierno Federal, en un escenario de baja recaudación fiscal y de dependencia estructural de los recursos provenientes de la venta de hidrocarburos al exterior (con toda la incertidumbre que esto implica) y que el escenario demográfico mexicano cambiará de manera radical en las próximas décadas, ya que se espera que el número de adultos mayores sea igual al de niños en 2034 y que el índice de envejecimiento será de 166.5 adultos mayores por cada 100 niños en 2050, es decir, en 2030 habrá 22.2 millones y en 2050 36.2 (Martínez y Molina, 2007); la viabilidad financiera de la reforma entra en una deriva de incertidumbre.

Al observar las anteriores cifras demográficas, en términos reales, la posibilidad de que esta pensión universal tenga viabilidad financiera a largo plazo queda ligada a que en las próximas décadas haya un crecimiento importante y sostenido del PIB, o que mejore sustantivamente la capacidad de recaudación fiscal del Gobierno Federal, así como a una menor dependencia de las finanzas públicas de los ingresos de Pemex. Su financiamiento vía endeudamiento no es viable, sobre todo en un escenario de aumento sistemático del endeudamiento interno y externo, respecto a lo mal que los mercados financieros califican el déficit gubernamental de un país.

El seguro de desempleo en el decreto de la ley estará a cargo del IMSS y del ISSSTE y tendrán derecho a éste los trabajadores que estén afiliados al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, o al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE. Además, podrían afiliarse los trabajadores de las entidades federativas y los municipios, así como de sus organismos e instituciones autónomas. Los requisitos son el haber cotizado al menos veinticuatro meses en un periodo no mayor a treinta y seis meses a partir de la afiliación, haber permanecido en condición de desempleado al menos cuarenta y cinco días naturales, no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar y acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El seguro de desempleo consistirá en

un máximo de seis pagos mensuales divididos en dos etapas y podrá recibirse en un periodo de cinco años.

La iniciativa de ley presenta al seguro de desempleo como un mecanismo que fomenta la formalidad, pues los beneficiarios deberán ser personas que hayan prestado sus servicios por contrato en sus modalidades de tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventual y estacional. Con esto, queda en línea la reforma laboral. En estos casos, para acceder al seguro de desempleo, el trabajador deberá contar con al menos seis meses de cotización en un periodo no mayor a doce meses a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación.

El financiamiento de este seguro está asociado a la cuenta AFORE de cada trabajador, para lo cual se propone la creación de una subcuenta mixta, es decir, una subcuenta de ahorro específica que pueda cubrir, en su caso, el monto del seguro de desempleo; además, los recursos de la subcuenta mixta podrán utilizarse para complementar los recursos de la subcuenta de vivienda, como dice la propuesta: “en caso de que el trabajador obtenga un crédito de conformidad con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores o la Ley del ISSSTE; así como para la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o entrega en una sola exhibición, cuando proceda en términos de las disposiciones aplicables”.

Si la subcuenta mixta no tiene suficientes recursos para cubrir los pagos del seguro, se podrá afectar hasta 60% del saldo acumulado en la subcuenta de vivienda; así también, en su caso, se utilizarían recursos del llamado Fondo Solidario, que cubriría la diferencia hasta un pago equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación. Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente, el Gobierno Federal cubriría un pago por la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes faltante de cubrir la prestación, con un pago en una sola exhibición con cargo a los recursos acumulados, por lo que no podrá exceder del equivalen-

te a dos veces el salario promedio de los últimos seis meses de cotizaciones registradas.

El financiamiento de este seguro y los gastos administrativos que genere, dice la propuesta, "se realizarán mediante recursos obtenidos de la aportación obligatoria a cargo del patrón, según se establezca en la Ley del Seguro Social o en la Ley de ISSSTE, equivalente al 3% sobre el salario del trabajador y los rendimientos que genere, así como del subsidio que pague el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de egresos de la Federación". Respecto a la aportación por parte de los patrones de 3%, 2% se depositará en la subcuenta mixta del trabajador y 1% restante se acumulará en el Fondo Solidario, éste será administrado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El seguro de desempleo es una innovación del sistema de bienestar mexicano de suma necesidad en un contexto de precarización del trabajo formal, por lo que, en este sentido, es un mecanismo compensador que reduce la incertidumbre económica en momentos de desempleo. Hasta aquí su valía como mecanismo de justicia social. También es interesante que su financiamiento se plantee como un mecanismo mixto, en el que el trabajador no tendría que aportar más dinero de su sueldo, algo que sería regresivo en un contexto de microsalaris; el fondo solidario gubernamental también es un mecanismo de justicia social, pues en los casos en que los montos en la subcuenta mixta y de vivienda sean insuficientes, el Estado tendrá que aportar un esquema solidario.

En términos reales, la propuesta plantea dos tipos de prestación: una con mayores montos de prestación dirigida a los trabajadores formales que cuentan con contratos completos de jornada laboral, y otro para trabajadores formales pero que han cotizado bajo los esquemas de trabajo parcial previstos por la reforma laboral, lo cual tiene implicaciones en términos de reproducción de las desigualdades sociales y económicas.

La sustentabilidad del sistema queda ligada a la capacidad financiera del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Esto significa varias cosas: a) que el sistema de seguro de desempleo, a través de sus subcuentas mixta y de vivienda, termina fortaleciendo en términos financieros al SAR, es decir, los montos que acumularía se convierten en negocio para las empresas administradoras de los recursos; b) que la rentabilidad que puedan tener dichas subcuentas quedan dentro de la lógica de ganancia y libre juego de mercado, propia de las AFORES que conforma el SAR; c) como ya se ha comentado, la existencia de dos prestaciones diferenciadas, según el tipo de contratación, reproduce el esquema de desigualdad introducida por la nueva reforma laboral.

No hay que olvidar que el SAR es un modelo mercantilizado de seguridad social, es decir, no público ni solidario, con lo cual la prestación queda fuera del esquema de universalización y de derechos sociales ciudadanos. Especialmente productor de desigualdad en un modelo económico que no tiende a la producción de pleno empleo y que fomenta y coexiste con un amplio mercado informal del trabajo.

104

Si bien es verdad que el sistema contribuye a fomentar el ahorro interno, fija la estabilidad macroeconómica y el desarrollo del mercado financiero (Martínez y Molina, 2007) —en abril de 2013 los fondos para el retiro acumularon su cifra histórica de 2 billones de pesos, lo que representaba 13 % del valor del PIB; 54% de ese dinero se encontraba invertido en valores del Gobierno Federal, 22% en acciones de empresas privadas nacionales y extranjeras, 2% en valores en el extranjero, 16% en bonos de deuda de empresas privadas y el resto en títulos bancarios (*La Jornada*, 2013)—, el modelo plantea muchas interrogantes para el futuro de los beneficiarios, ya que supone un alto grado de incertidumbre en la medida que los recursos de las AFORES se encuentran sujetos a las leyes del mercado (Gutiérrez, 2002).

Hacia la consolidación de un sistema de bienestar mixto de bajo impacto en términos de producción de bienestar

Podemos concluir que:

1. Las reformas educativas y sociales complementan y agregan segmentos institucionales nuevos al sistema de bienestar (destaca la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), con lo cual el sistema se fortalece en algunos aspectos, como en el caso del seguro de desempleo y pensión universal para adultos mayores.
2. A pesar de ello, las iniciativas no corrigen de fondo sus características disfuncionales del sistema en su conjunto. Es decir, el sistema continúa siendo desarticulado, heterogéneo y dual.
3. La reforma educativa no ha sido integral, por lo que tendrá poco impacto a mediano plazo en la construcción de un sistema público eficiente y equitativo.
4. La pensión universal constituye un acto de justicia social, pero el monto económico que proveerá no será suficiente para constituir una renta básica que saque y mantenga fuera de la pobreza a los adultos mayores más necesitados. También quedan dudas sobre su viabilidad financiera a largo plazo.
5. El seguro de desempleo es una acción necesaria en un contexto de precarización del trabajo, pero al quedar atado al sistema privado de fondos de pensiones, reproduce su naturaleza excluyente. El planteamiento diferencial de apoyos según el tipo de contrato reproduce las desigualdades de oportunidades entre los trabajadores. Al final, el sistema de seguro de desempleo fortalece financieramente al sistema de pensiones privado y, por tanto, al sistema financiero en su conjunto.

6. El sistema institucional de bienestar mexicano, a pesar de las innovaciones y sus posibles virtudes, continúa como un modelo de bajo impacto en términos de producción de bienestar, por lo que las familias continuarán aportando gran cantidad de recursos solidarios para poder solventar los múltiples riesgos que el modelo económico genera.
7. Con las nuevas adiciones, el modelo completa, de manera formal, los tres pilares básicos de un Estado de bienestar (educación, salud, seguridad social), pero no logra constituirse como tal en la medida que su nivel de mercantilización es alto, sobre todo en el caso del sistema de pensiones.
8. El modelo tiende a confirmarse como un régimen de bienestar mixto, en el que conviven por partes iguales las acciones e instituciones públicas con las privadas; es decir, la lógica de atención responde a una lógica de estratificación social según clase social.
9. Ante un escenario en el que el sistema institucional de bienestar presenta huecos de atención e irregularidades de calidad (lo cual supone la existencia de múltiples fuerzas de exclusión social), la alternativa remedial serán las políticas compensatorias, por lo que éstas seguirán siendo centrales dentro del régimen de bienestar, cuando deberían ser sólo estratégicas.

Referencias

- Arzate Salgado, J. (2011). "Evaluación analítica de políticas educativas compensatorias en México. El caso de los programas de lucha contra la pobreza, 1988-2011", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, xvi (51).
- ONEVAL (2010). "Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010 del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo Inicial y Básico (CONAFE)", en Consejo Nacional para la Evaluación. Recuperado de <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/>

- evaluaciones/especificas/EED_2009_2010.es.do> (consultado el 15 de noviembre de 2010).
- CONEVAL (2013). "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades".
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del estado de bienestar*, Ariel: Barcelona.
- Gutiérrez Arreola, A. (2002). *México dentro de las reformas a los sistemas de salud y de seguridad social de América Latina*, México: UNAM/Siglo XXI.
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INNE) (2012). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2011. Educación básica y media superior*, México: INEE.
- Martínez Atilano, G. y Molina Salazar, R. (2007). "Una década de reformas a las pensiones en México", en: Molina Salazar, R. (coordinador), *La seguridad social: retos de hoy*, México: UAM-Iztapalapa.
- Reimers, F. (2000). "Educación, Desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI", *Revista Iberoamericana de Educación*, (23).
- Schmelkes, S. (2012). "La educación en México: problemas y retos", en: *Políticas educativas y agenda de gobierno. Equidad y calidad, pendientes*, México: El Colegio Mexiquense.
- Secretaría de Educación Pública (2010). "Informe PEC fase VIII. Ciclo escolar 2008-2009", México: SEP.

Capítulo 4

La política social y el desarrollo humano: testigo de una modernidad cuestionada

*Alejandra Chávez Ramírez**

*José Guadalupe Vargas Hernández**

*Miguel Hidalgo Gómez Ramírez**

La política social y el desarrollo humano integral son elementos que hacen frente a las “fracturas sociales” presentes en el contexto de un mundo globalizado, con retos de desafiante atención inmediata que no permiten titubeos. Éstos cuentan con la trascendencia de condiciones que les ha hecho parte fundamental para la redefinición de la política social; no obstante, las acciones implementadas han mostrado el entredicho de una ejecución y viabilidad a la sombra del discurso y las buenas promesas. Por tanto, he aquí que los medios hasta ahora implementados no han logrado hacer efectiva la igualdad deseada por la mayoría, la condición de desigualdad “es tan palpable, pero a su vez tan lejana de expulsar, que hacerla fiel amiga de la pobreza ha sido el peor escenario de hombre”.

El contexto anterior lleva a terrenos de una cuestionada formación íntegra de los individuos, en donde la condición de un sistema se debate entre la ausencia-necesidad, “que en su conjunto está lejos de garantizar mecanismos de inclusión fundados en oportunidades amplias y equitativas de progreso para todos y en un régimen universal de seguridad social” (Salvia, 2006). Lo que presupone una distribución equitativa a favor del desarrollo íntegro de cada uno de los individuos. Como parte primordial del ejercicio social, el individuo privi-

* Universidad de Colima.

legia al colectivo y viceversa. Así, la igualdad se plantea como resultado de un ejercicio dinámico a partir de actos que demandan la necesaria inclusión social, la cual no es resultado de un discurso político, sino un elemento palpable en una condición de la realidad que se transforma y vence los viejos monstruos que se pensaban inamovibles, entorpecedores de la unidad de la humanidad.

Este atrevimiento del hombre que busca su sensibilidad humana demanda que tenga lugar la distribución equitativa en la sociedad en la que es sabido que el desarrollo no está sujeto a la acumulación de riqueza, sino a una calidad de vida compartida que disfruta la generalidad de los individuos dentro de una sociedad, en aspectos tales como la posibilidad de experimentar una mayor y mejor calidad de vida, enfrentar menores riesgos que entorpecen el desarrollo durante la infancia, etapa que tiene como problema la desnutrición y analfabetismo que impiden la existencia y dejan en el entredicho el acceso a los derechos civiles.

110

De ahí la creciente preocupación del significado que pueden tener los efectos negativos de la inequidad que no sólo afectan la estabilidad política y social y que impactan de forma concisa el crecimiento económico y el progreso humano, medido a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto y elaborado por las Naciones Unidas. El interés de este estudio se centra en mostrar que las políticas sociales implementadas en la actualidad en México tienen una limitada efectividad, a pesar de que su enfoque va principalmente dirigido a mitigar la pobreza, situación evidenciada por los datos conclusivos, los cuales confirman el fracaso de dichas políticas.

La operación de las políticas trae como consecuencia el debilitamiento de la gobernabilidad democrática que goza el país, la cual tiene por efecto una respuesta distorsionada de los objetivos primordiales, privilegiando su uso desde un enfoque clientelar, paternalista y asistencialista. Entonces, la acción gubernamental como manifestación palpable del modelo neoliberal privilegia aquellas políticas de apertura comercial y globalizadora, que tienen por consecuencia

la vasta exclusión de segmentos poblacionales, como resultado de la falta de efectividad de la política social que recrudecen su condición y terminan por contribuir a extender índices exorbitantes de brechas de desigualdad el retraso del desarrollo humano.

En este sentido, surge una pregunta inmediata: ¿por qué las políticas sociales no han contribuido a elevar el desarrollo humano? Este cuestionamiento permite abordar la condición de la política social y la necesidad de replantear tal aspecto para no sólo limitarse al combate de la pobreza, el cual no contribuye a incrementar la riqueza individual, distanciada de la necesidad de sintonizarla a favor del establecimiento de condiciones que eleven la calidad de vida, fruto de un desarrollo humano íntegro.

Por ende, el presente documento está organizado en tres apartados: el primero muestra una realidad social de México, cuya situación no es del todo favorable debido a los datos que evidencian la pobreza permanente en nuestro país. La segunda parte describe las acciones de política social que las instancias gubernamentales han diseñado, en tanto que en el último punto se exponen las características del desarrollo humano como elementos fundamentales para la actualidad de la política social.

Contexto de México: una realidad social lacerante

La situación de pobreza y desigualdad integra la realidad social de México como fenómeno a partir de la inclusión de varios aspectos, de los cuales destaca, entre los más recientes, el aumento de precios de los alimentos en el ámbito mundial, lo que genera que en México también esta situación repercuta en el bolsillo de forma considerable, efectos claros de una falta de soberanía alimentaria que ha quedado en el buró de los buenos planteamientos, pero aplastada por los asuntos mediáticos que ayudan a elevar los índices de aceptación y militancia política.

Asimismo, el impacto de la desestabilización de los índices de empleo en Estados Unidos y México generó la reducción de remesas recibidas en el país y el aumento de las importaciones, misma que permite bajar precios de algunos productos, pero no contribuye al mantenimiento de empleos. El efecto creciente (existente) de la corrupción, el disparado descontrol de los índices de una desfalcada y creciente violencia, principal generadora de la necesidad de migrar a causa del temor y una incertidumbre en lo que respecta a la seguridad individual y de los suyos, la orientación de buena parte del presupuesto federal y estatal a aspectos de seguridad, en lugar de destinarlo al ámbito de lo social, por lo que no termina de hacer presente la respuesta de solución certera anhelada por la sociedad.

Para solventar la problemática planteada, el Estado ha recurrido a la aplicación de políticas sociales, las cuales enfrentan desafíos para las prestaciones mundiales a través de los diversos programas con orientaciones selectivas, concretamente los relacionados con acciones de combate a la pobreza. En este sentido, las políticas sociales no son más que el brazo social del Estado, cuyas aspiraciones de universalidad están centradas en la satisfacción de derechos y en la importancia de la acción estatal como un excedente de promoción del desarrollo, pero no así con los resultados del mismo.

Hablar de la política social en México remite a momentos históricos que abarcan desde ayudas de corte asistencial hasta las supeditadas referentes para dar cumplimiento de deber y transparencia en el uso de los servicios sociales, tales como educación, salud y alimentación, en los que se promueve que el ejercicio de participación incluya una intervención activa de los beneficiarios de los programas. Dicho escenario se rige por principios de equidad como un elemento de justicia distributiva, encaminada a fortalecer la esfera del bienestar y la seguridad social.

En los siguientes apartados se exponen datos que muestran el contexto de pobreza¹ y carencias que evidencian lo truncado y enmarañado del terreno de difícil acceso, que permiten hacer efectivos los derechos sociales por cuya ausencia se ha contribuido a la creciente desigualdad social en México, que se acrecentó a partir de los ochenta y noventa y que impera en la actualidad.

México ha combatido las condiciones de desigualdad de forma expresa a partir de la década de los ochenta, siendo la línea de consecución el diseño y operación de políticas sociales implementadas a partir de programas y proyectos que se rediseñan o excluyen de acuerdo con la necesidad reinante en un tiempo y espacio determinado; pero si en algo se identifican es en que deben contribuir a mitigar la pobreza en el país.

Tenemos 273 programas federales y cerca de 2,391 estatales y municipales. Un esfuerzo importante es construir un acuerdo marco que nos permita –con anexos técnicos específicos a nivel estatal y municipal y a nivel de coordinación interinstitucional–, alinear programas, recursos y establecer criterios muy puntuales de focalización que nos permitan impulsar, impactar y tener metas específicas a nivel de territorios (Mayoral, 2013).

Se puede decir que la política social abarca dos épocas, cuya innovación fue la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), en la que tuvo lugar una propuesta de cambio y ajuste desde las estructuras primarias de gobierno, de la mano de una adaptación de la economía nacional a una propuesta de globalización que comenzaba a hacer ruido en el contexto mundial, pasando de una economía estatista a otra de mercado y de un modelo de sustitución de importaciones a otro de industrialización, abierto a la competencia internacional pero resguardando los grandes consorcios generadores de la competencia nacional

¹ “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2013).

con apertura de mercado como respuesta estratégica al modelo económico: es decir, de tipo global neoliberal.

Fue hasta el sexenio de Salinas (1988-1994) que se evidenció claramente la redefinición del papel del Estado con la política de privatización,² la cual se justificó en función de contribuir a impulsar el retorno de una legitimidad de Estado al borde del desfiladero con caída libre a la desobediencia. Por ello se tomó una política directamente relacionada con el ofrecimiento de potenciar las capacidades tanto económicas como sociales.

Situación que llegó a su límite cuando se optó por basar la legitimidad y el apoyo estatal en un intercambio de lealtades y derechos sociales, por la realización de obra pública y la prestación de servicios sociales (alimentación, salud, educación, vivienda) financiados con recursos del erario público; la capacidad gubernamental de ofrecer bienes y servicios a los demandantes se convirtió en un recurso para obtener consenso político.

114

Ello configuró la nueva propuesta de política social, la cual se caracterizó por: el involucramiento de la ciudadanía sólo en el consumo de los servicios. Plantearse de manera simultánea un riguroso saneamiento de la economía de cara a los procesos acelerados de transformación a nivel internacional, sin que se pudiera continuar situando la política social en una muy baja prioridad, significó para el gobierno de Salinas desechar esquemas de política de bienestar ya ensayados por los gobiernos que lo habían antecedido y tomar decisiones para conciliar las políticas de ajuste y el gasto social, que en el modelo neoliberal aparecían como irreconciliables (Pardo, 1996: 300-301).

Dichas acciones tuvieron por encargo limitar el papel del Estado en la provisión del bienestar y la distribución del ingreso, y la capacidad del aparato clientelar para encauzar las demandas y el apoyo de los electores; razón de ello es que el

² Los fundamentos para la privatización y el adelgazamiento del Estado fueron preparados en términos similares a los ofrecidos en otros países en donde se tomaron estas medidas.

rendimiento político de los programas sociales redituó de forma positiva en la robustez de la condición de los mismos.

se concentrarán todos los programas sociales de combate a la pobreza en una sola dependencia y destacó el compromiso de la administración de Enrique Peña Nieto de crear el Consejo Nacional de Inclusión Social y Bienestar, encabezado por organizaciones civiles, niveles de gobierno y el Ejecutivo Federal (Mayoral, 2013).

Lo anterior es una propuesta de consejo que por función primordial procura fungir como sumatorio de esfuerzos, en favor de contribuir la iniciativa de fortalecer los campos, tanto del crecimiento económico como del camino adecuado para reducir la pobreza a corto, mediano y largo plazo, para lo cual se diseñaron programas-objetivos (focalizados)³ esfuerzos y acciones regidos por el principio de protección y acción a favor de los pobres⁴ en corto plazo. Para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo encabezado por Carlos Salinas de Gortari se partió de la tarea de realizar una concepción de política social, que tuvo como propósito el fomento de la equidad, el desarrollo, el bienestar colectivo y la justicia social para con todos los mexicanos.

Precisó los tres ejes de la nueva estrategia de política social que están proponiendo: el de garantizar un ingreso, vincular las estrategias de política social con opciones productivas y el ejercicio de los derechos que se relacionan para lograr un aumento en el ingreso de la población y mejorar su bienestar (2013).

En este sentido, para obtener tales condiciones es necesario referirse a la calidad de vida, concepto relacionado con aspectos individuales como el propio bienestar, las condiciones de vida y la satisfacción personal; así, al hablar de calidad de vida, se hace alusión a niveles de generalidad hasta ciertos aspectos

³ Denominándose como selectividad de las políticas sociales.

⁴ Considerados como los nuevos actores sociales excluidos y en conflicto; entre estos últimos se encuentran las mujeres, los indígenas, etcétera.

tos específicos. Dicho concepto combina componentes subjetivos y objetivos⁵ cuyo punto en común es el bienestar individual.

La calidad de vida de los individuos depende del retroactivo que se percibe por el trabajo, fuente de ingreso que se vuelve crucial contenedor de capacidades que permiten margen de seguridad para la satisfacción positiva de las necesidades, condición que limita las acciones de los individuos, porque influye sobre su desarrollo de forma contundente. Esto contrarresta la trascendencia a los efectos generados por la pobreza, los cuales encaminan a una calidad de vida que se ubica entre las limitaciones y la ausencia de oportunidades en correspondencia, efectos que por su impacto van multiplicando las limitantes conforme a las debilidades de la sociedad.

El promedio que se paga en México es de 2.5 y 3 salarios mínimos, pero alrededor de 6.7 millones de personas cuando mucho ganan un salario mínimo de alrededor de 60 pesos diarios; otros 10 millones perciben 2 salarios mínimos diarios, mientras que entre 5 y 6 millones de trabajadores obtienen por su jornada entre 2 y 3 salarios mínimos.

La lista de Forbes "habla de que la inequidad en el país se mantiene y, en un momento dado, hasta se profundiza. El hecho de que se tenga esta división entre un pequeño segmento de personas muy ricas y uno muy amplio de personas pobres y muy pobres, habla de que el problema en el país no es en sí la generación de riqueza, sino también cómo se divide la misma". El mercado laboral no está distribuyendo esta riqueza de manera equitativa debido a los bajos salarios, indica el economista del ITESM (2013).

⁵ Se pueden agrupar en cinco esferas principales: bienestar físico (salud, seguridad física), bienestar material (privacidad, alimentos, vivienda, transporte, posesiones), bienestar social (relaciones interpersonales con la familia, las amistades, etc.), desarrollo y actividad (educación, productividad, contribución) y bienestar emocional (autoestima, estado respecto a los demás, religión).

Lo anterior muestra la condición adquisitiva que impacta en el corto, mediano y largo plazo a los individuos, la cual se encuentra en una dinámica multifuncional que tiene como único medio de ingresos el resultado de la fuerza de trabajo. El asalariado asume un ritmo de vida que lo reduce a ser una fuente de ingresos de fortaleza inquebrantable, ante cuyo declive él y sus dependientes dejan en riesgo intermitente su desarrollo y expectativas por alcanzar.

He aquí que inevitablemente se da un crecimiento de las necesidades e incapacidad de los individuos de poder satisfacer la contraposición de elevados costos en productos y servicios, frente a una carencia de ingresos que limita su capacidad adquisitiva satisfactoria, lo que tiene por consecuencia una repercusión de considerable magnitud que tiende a elevar los índices de pobreza. La desestimación de dichos desequilibrios para las sociedades es uno de los graves problemas que impactan en el desarrollo humano de los individuos y su correspondencia con el ejercicio de la política social.

Desde el punto de vista del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pobreza se mide en función del acceso de diversos indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. El primero define las carencias en el bienestar de la población, en tanto que el resto expresa las correspondientes a los derechos sociales.

La metodología para la medición de la pobreza, según CONEVAL, abarca el bienestar⁶ y los derechos sociales; el primero refiere a la política económica e ingreso, los cuales tienen incidencia en el desarrollo social,⁷ en tanto que los derechos sociales vinculan las garantías constitucionales con la asociación de pobreza respecto a las carencias sociales, en la actualidad, se habla de la pobreza

⁶ Muchos autores han vinculado este concepto al Estado, de allí el Estado de bienestar o *Well State*, entre ellos Thomas H. Marshall, Patrick de Laubier, John Rex.

⁷ Artículo 6, LGDS: "garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la constitución asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social".

multidimensional que se vislumbra como un problema no sólo de insuficiencia del ingreso, sino también de necesidades básicas insatisfechas y carencia de algunas capacidades individuales⁸, lo cual nos lleva a los derechos sociales de la población.

Es de destacar que cuando los individuos tienen una o dos carencias respecto de los derechos sociales y de su ingreso, se considera como pobreza moderada. En tanto que “una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria” (CONEVAL, 2013).

Para combatir la pobreza es necesario sumar esfuerzos que contribuyan a lograr un efectivo desarrollo de los individuos y, por ende, de las sociedades; la búsqueda de establecer un bien común para todos y entre los individuos, resultado de una corresponsabilidad que permita el fortalecimiento de las sociedades. La propuesta gubernamental para la superación de la pobreza debería tener como resultados un desarrollo humano e integral incluyente que forme a los individuos a partir de una sustentabilidad que potencialice sus capacidades y contribuya a la mejora de su calidad de vida.

Por tanto, la estrategia para combatir la pobreza demanda la suma de esfuerzos por parte de la sociedad, que, a través del diseño de políticas sociales desde el ámbito de lo federal, integre los esfuerzos en un objetivo común en el que cada cual, desde su ámbito y táctica, se convierta en un recurso activo que mejore la calidad de vida de los individuos.

La participación desde las instancias estatales, en correspondencia con las federales, permite mayor fluidez de información, extraída como resultado de la

⁸ La educación, la seguridad social y la salud, así como la electricidad, el agua, etcétera.

puesta en práctica de la población-objetivo. El constante monitoreo de la práctica es de vital importancia porque permite procurar que se desenvuelva de acuerdo con lo planeado a través de sus resultados. Así se puede trabajar sobre las debilidades de la misma, antesala de la reconfiguración de una política social asistencialista y paternalista, del escenario de corresponsabilidad social en el que los acuerdos van en detrimento de satisfacer las necesidades acaecidas en la sociedad, razón por la cual la claridad en los parámetros de pobreza maximizan objetivos y, por ende, los alcances de la política social. Así, a mayor certeza en la población objetivo y las necesidades que se han de atender, mayor correspondencia positiva en los resultados que de éstos se deriven.

En 2011, Sedesol presentó una nueva definición de pobreza, la cual quedó dividida, para fines de prospección, en tres segmentos o niveles principales:

- Pobreza alimentaria: aquellos hogares que no cuentan con los suficientes recursos para adquirir la canasta alimentaria.
- Pobreza de capacidades: aquellos hogares que no cuentan con los suficientes recursos para potenciar sus capacidades personales a través de la salud y la educación básica.
- Pobreza patrimonial: aquellos hogares que, a pesar de cubrir los anteriores gastos, no cuentan con los recursos suficientes para tener una vida digna: vestido y calzado, vivienda, servicio de conservación, energía eléctrica y combustible, estimación del alquiler de la vivienda y transporte público (Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], 2013).

La pobreza alimentaria, considerada como de bienestar mínimo, está determinada de acuerdo con el goce de la canasta básica como rubro que asegura la adquisición de productos que permiten un bienestar 'mínimo necesario' para el desarrollo de los individuos. La cual, de acuerdo con los datos de CONEVAL, en 2005 su precio mensual se calculaba en 711.46 (en lo urbano) y 492.64 (en

lo rural); para 2013, 1,179.90 (en lo urbano) y 839.85 (en lo rural). Es decir, un incremento de considerable repercusión que tiene impacto en la capacidad adquisitiva del individuo y la calidad de vida de los mismos.

La canasta básica⁹ depende en su totalidad del poder adquisitivo de los individuos, correspondiente con la ocupación laboral en la que se desempeñen, entendido como un medio que le permite ser acreedor a un salario establecido, rubro que otorga ingresos para la satisfacción de sus necesidades básicas que le aseguran un desarrollo favorable.

La pobreza de capacidades se mide a partir de la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta básica y efectuar los gastos en salud y educación, aun cuando dedique el ingreso total para cubrir sólo estos fines. En lo que atañe al rubro de la salud, hay mucho de correspondencia entre las fuentes de empleo y la seguridad social en México, pues un alto índice de la población es atendida por el IMSS y el ISSSTE, órganos en manos del estado, cuyos alcances en el ámbito nacional permiten ilustrar lo anterior. Cabe indicar que para 2010 la población con carencia social fue de 32.4 millones de pobladores en el país, es decir 28.8% de la población total en el país. Escenario no del todo loable para quienes laboran dentro de la esfera del empleo formal, pero ello no les garantiza que su contrato les contemple el goce de seguridad social; entonces es por ello que, además de la población ya mencionada, haya que integrar en este criterio a aquellos que pertenecen al rubro del empleo temporal, el cual goza de seguridad social de caducidad establecida, aspecto que le priva de otras prestaciones laborales por las características establecidas en el contrato.

⁹ Entiéndase por canasta alimentaria al conjunto de alimentos determinados de acuerdo al patrón de consumo de un grupo de personas, que a través de dichos productos satisfacen los requerimientos básicos para la obtención de energía y nutrientes necesarios para el desarrollo de los sujetos.

Es necesario hacer mención especial de lo que acontece con la población empleada dentro del rubro de la llamada informalidad, la cual representa en el país un amplio sector que, con el paso del tiempo, ha aumentado, por lo que tal tipo de empleo participa de forma activa y considerable en la economía del país; por ende, es pieza fundamental en la condición de vida e ingreso económico en el contexto tanto individual como familiar-social. Al mismo tiempo, este sector es objetivo de políticas económicas de las consideradas de primera generación, debido a la temática que atienden y a su trascendencia, de acuerdo con el énfasis gubernamental y por la socialización de la información. Lo anterior en relación con la incorporación al terreno de la formalidad con goce de descuento en el costo final de la seguridad social y el acceso a créditos de vivienda.

He aquí que se da un vuelco al sistema de participación y contribución hacendaria gracias a la propuesta de una acción íntegra en la que los programas sociales toquen aspectos medulares de la calidad de vida del país, relacionado con la efectividad del rediseño de la política social; ambas son estrategias propias para cambiar la participación social. La llegada del programa Seguro Popular como eje de cambio en la condición reinante y la pretensión de obtener la atención en el rubro de la seguridad social para toda la población del país se han deslucido por el incremento en el índice de población que se ha ido incorporado como derechohabiente, lo cual ha producido por efecto-consecuencia un desabasto en medicinas y espacios de atención, así como la sobrepoblación de atención, resultado de la demanda creciente de servicios.

La instalación de nuevas tecnologías ha sido la causa de atención que se ha tensado de forma sensible, pues la incapacidad de inversión sobre la misma ha generado estragos que no permiten evaluaciones médicas más acertadas a los derechohabientes, así como la atención adecuada. Cabe señalar que la preocupación del Estado por la seguridad social es parte obligada de acuerdo con la Carta Internacional de Derechos Humanos. En ella se expresa, en su Artículo 22, que: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación

internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social [CEIESS], 2014). Este espacio de atención y satisfacción de los individuos pretende elevar la calidad de vida de los sujetos, evitando que la desatención en seguridad social sea un elemento detonante de un desequilibrio económico y social, mismo que, de no resolverse, significaría la demanda del empleo de ingresos inmediatos como satisfactores ante contingencias, tales como enfermedades, accidentes, maternidad, entre otras. Todas ellas como elementos generadores de desequilibrio.

Respecto a la seguridad social como espacio de atención semejante al rubro de la educación, la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) establece que la población con carencia por rezago educativo es aquella que cumple con alguno de los siguientes criterios:

122

- De tres a quince años. No cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (CONEVAL, 2010).

De ahí que la población con carencia por rezago educativo en el país para el año 2000 fue de 22.5% del total de la población, mientras que para 2010 significó 19.4%, resultado que presenta un ligero descenso en función de la disminución del rezago educativo que eleva los índices educacionales y, por ende, potencializa las condiciones de oportunidad de los individuos en un desarrollo humano-intelectual que favorece a la realización de los sujetos y repercute en los mismos en optimización y ampliación de sus capacidades para insertarse

en el mercado laboral, que ha de elevar la calidad de vida individual y de los colectivos. Limitaciones que dejan al descubierto lo que atañe al desarrollo humano y la política social, de problemática compartida a causa de las condiciones de desigualdad que no permiten una distribución equitativa de oportunidades, pues mientras para unos es detrimento, a otros les permite acrecentar su capacidad adquisitiva. Esfuerzos que en la operación no disminuyen los índices de pobreza, ni igualan oportunidades, sino que se dejan en buenas voluntades; estos mismos deben redefinirse porque sus resultados desdichan lo acontecido en la realidad, ya que al crecimiento de la población le corresponde el incremento de la población-objetivo y, por ende, de la problemática por atender.

De ahí que la pobreza patrimonial se mida a partir de la insuficiencia del ingreso y esté disponible para adquirir la canasta básica alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizada exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

El incremento del número de personas en situación de pobreza estuvo relacionado con el crecimiento de la población que carece de acceso a la alimentación, la cual aumentó en 4.2 millones entre 2008 y 2010, así como a la reducción del ingreso real de los hogares, especialmente en las áreas urbanas. Lo anterior se ve reflejado en la ampliación en el número de personas con ingresos menores, tanto a la línea de bienestar como a la línea de bienestar mínimo (4.8 millones de personas con un ingreso inferior a la primera línea, así como de 3.4 millones de personas con un ingreso inferior a la segunda) (CONEVAL, 2012).

Con base en la vulnerabilidad por las carencias de la sociedad, los indicadores de pobreza en México para 2010 mostraron los siguientes resultados: "para 2008, 11.7 millones de habitantes, es decir 10.6% de la población total en el país se encontraban bajo alguna limitante patrimonial, mientras que para 2010 la población se mantuvo en 11.7 millones de habitantes, representando 10.4%

del total de la población, es decir, un ligero descenso en lo concerniente al 2008” (CONEVAL, 2013).

La política social y su relación con el bienestar

La política social es parte fundamental en el rubro de la política pública, ya que se relaciona con las cuestiones sociales, de ahí que el Centro de Malcolm Wiener de Política Social de la Universidad de Harvard lo describe como “la política pública y la práctica en las áreas de atención de la salud, los servicios humanos, la justicia penal, la desigualdad, la educación y el trabajo” (Rittle y Webber, 1973). La política social a menudo se ocupa de cuestiones que Rittle y Webber denominan problemas perversos.

124

Dentro de la apertura que en México se da con la modificación de la política económica habría que destacar dos aspectos: el primero referente a lo social que se diluye por los aspectos económicos y de mercado, se orienta a los sectores más debilitados por las políticas de ajuste, adquiriendo un sentido específico en función de los grupos a los que se quiere atender; en tanto que en el segundo las reformas estructurales que el Estado aplica se centran en una estrategia de racionalización de los recursos públicos, con el propósito de construir un nuevo esquema de vinculación económica con el exterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea como parte de estas reformas procesos de descentralización y desconcentración, así como fortalecer los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; asimismo, proyecta nuevas formas de organización territorial (regiones, ciudades hermanas, etcétera).

Desde los tres últimos gobiernos priistas,¹⁰ antes de la transición política, se ha desdibujado el esquema benefactor, característico de los sexenios anteriores; además de las reformas estructurales mencionadas, se establece la necesidad de recomponer la credibilidad interna y externa del régimen, de profundizar la

¹⁰ Miguel de la Madrid (1982-1988), Salinas de Gortari (1988-1998) y Ernesto Zedillo (1994-2000).

alternancia como elemento democratizador, con especial énfasis en la reforma económica por encima de la política, lo cual modifica la articulación con los actores sociales, políticos y económicos.

Uno de los efectos de la apertura en la política social durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) “se caracterizó entonces por el involucramiento de la ciudadanía sólo en el consumo de los servicios” (Pardo, 1996: 300); la cual se ejerció a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol),¹¹ destinado a mejorar la calidad de vida de los mexicanos: “La base del diseño de la política social estribaba en el reconocimiento del desacuerdo entre la demanda y los programas gubernamentales para satisfacerla, ‘una proporción muy grande del gasto social se destinaba a sectores vinculados corporativamente con el Estado; estos sectores demandantes, por otra parte, no eran los más necesitados” (Pardo, 1996: 297). Este programa estuvo orientado a una población muy concreta, la cual se ubicó dentro del sector de los pobres, tales como campesinos, indígenas y población urbana en exclusión. Atacó las áreas relacionadas con educación, salud, alimentación, vivienda, tenencia de la tierra, así como la atención y desarrollo de la infraestructura agropecuaria.

Cabe indicar que los objetivos primordiales del programa Pronasol se basaban en:

Atender gran número de mexicanos que vivían en la pobreza y sus necesidades básicas no estaban debidamente cubiertas. Fundamentalmente, buscaba hacer un piso o nivel social para que los mexicanos viviéramos en igualdad de oportunidades y justicia, para los que menos recursos monetarios tenían en ese entonces. Cabe destacar que en este sexenio, para el uso y fin de Pronasol se entregaron aproximadamente 18,000,000.00 de dólares. Estos, dados desde el

¹¹ El 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que creaba la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano responsable de la definición de las políticas que se emprenderían en el ámbito de la administración pública, referidas a bienestar y desarrollo regional.

gobierno federal, estatal y local, hasta por los mismos beneficiarios de dicho programa (Canseco, 2013).

Hay que reconocer que los alcances del programa y la capacidad de ejercicio desde el gobierno federal se favorecieron gracias a la venta de empresas paraestatales a lo largo de todo el sexenio, de la mano del debido financiamiento de los ingresos fiscales que facilitaban la circulación de recursos a utilizar en los programas sociales. Fue tal el excedente que dio cabida a una considerable reducción de la deuda externa en 1992.

Fue entonces que durante el sexenio de Ernesto Zedillo se trabajó en el diseño de una política social circunscrita a partir de una estrategia denominada Desarrollo Social, cuyo propósito cumplía con el replanteamiento necesario de algunas políticas que dieran pie a un acto de reconfiguración demandante por la sociedad, ejercicio que permitió que se limaran algunas asperezas venidas desde el ejercicio de sexenios anteriores; entonces fue que se propició el trabajo en favor de “la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social” (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2002, 1995: 49).

Plan de desarrollo que vino a modificar el Programa de Solidaridad, el cual incluyó no sólo a los grupos más pobres, sino a aquellas regiones que tenían menores oportunidades; entonces se dio paso a un acto de atención e inclusión de las familias a partir de un enfoque de grupo, lo cual cumplía con la atención de un enfoque integral y transformador: “El Gobierno del Presidente Zedillo puso en marcha programas destinados a combatir eficazmente la pobreza extrema y a eliminar sus consecuencias, tales como la desnutrición, las enfermedades, la baja escolaridad y la carencia de oportunidades. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)”¹² prevé acciones a partir de polí-

¹² Creada en 1997.

ticas-resultado, destinadas a partir de combatir de forma íntegra las causas de fondo por medio de ejes concretos como elementos generadores de la pobreza extrema en las regiones marginadas del país.

El programa PROGRESA llega cada vez a más familias mexicanas que lo necesitan. Actualmente, dos millones 600 mil familias, es decir el ámbito de cobertura se extendía a poco más de 14 millones de personas apoyadas por este programa. Donde 60% de esta población recibe por vez primera un apoyo directo del Gobierno Federal.

PROGRESA apoya la educación de los niños en condiciones de pobreza. Actualmente atiende con becas y útiles escolares a siete de cada 10 niños que cursan entre tercero de primaria y tercero de secundaria en el medio rural.

PROGRESA ayuda a la salud de las familias en condiciones de pobreza. La asistencia a los servicios de salud de las familias que habitan en las localidades más aisladas aumentó en 35% desde la puesta en operación del programa.

Las familias beneficiarias del ProgresA reciben una transferencia monetaria mensual para alimentación que, junto con los apoyos monetarios para educación, representan un incremento de 22% en su ingreso promedio (Presidencia de la República, 2000).

Con la finalidad de mantener vigilancia constante, certeza de ejecución y facilidad en la toma de decisiones, se emite el acuerdo de creación del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social,¹³ el cual cumplía con el propósito de adecuar mecanismos de participación e intervención de grupos organizados a partir de la Sociedad Civil, los cuales se sumaran en un ejercicio de esfuerzo común en las distintas políticas y programas sociales vertidos desde lo federal; sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados y sus repercusiones favorables fueron cada vez más débiles y deslucidas. Mucho se culpó a su forma de implementación vertical en la que se percibía la falta de identificación con los programas a partir de la poca consulta con la ciudadanía. Esto fue un pequeño desliz de falta de inclusión que contaba con un diseño adecuado

¹³ Se obtiene el carácter legal el 7 de diciembre de 1998.

del programa y con los objetivos del mismo, pero que ante la falta de inclusión de la población-objetivo se debilitó la estructura sólida con la cual se estaba trabajando. Fue entonces que el arribo de Vicente Fox Quesada (2000-2006) marcó una pauta diferenciadora de lo que se venía trabajando, mucho de ello a partir del cambio político encabezado por un partido de la alternancia en el ámbito nacional, en el cual se depositaban grandes expectativas de realización a partir de acciones puntuales que permitieran aterrizar las ideas de cambio nacidas de una propuesta de transición.

Tal propuesta fue encabezada por la alternancia y mucho de credibilidad social le ayudó a partir de una campaña electoral que concluyó en la caída de una hegemonía de partido, encabezada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Entonces es que se propone, además de combatir de fondo la pobreza, el establecimiento de una política social cuya estrategia fue el programa "Contigo", basado en la equidad, la inclusión y la transparencia en el uso de recursos:

128

Es el cambio del asistencialismo a una política social de inclusión y equidad. 'Contigo' significa el tránsito de decisiones centralizadas a formas innovadoras de colaboración entre los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil.

'Contigo' no se limita a atender las consecuencias de la pobreza, sino sobre todo sus causas (Congreso de la Unión, 2002).

Combatir las consecuencias a partir de la disminución de las causas tiene como efecto una propuesta de política social que pretende hacer de lado la visión asistencialista, la cual era testigo de una fuerte crítica vertida a partir de impactos que sólo mitigaban los efectos, pero no lograban erradicar de raíz, de ahí que el combate a la pobreza se tomara como eje rector de planeación y acción desde el ámbito federal y de inclusión para lo estatal y municipal. Era tal la estrategia que el estudio de planeación hacía especial mención a los lugares más recónditos del país.

Entonces es que la propuesta de la política social centrada en la equidad toma por fundamental aspecto la promoción de acciones encaminadas a propiciar

el desarrollo social, en la cual se contempla: la atención a la salud, hábitos de vida, alimentación, generación de empleos, entre otros. Para ello, plantea integrar diversos programas de corte social, lo cual involucra a las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud: "Durante los anteriores 12 años hubo continuidad del principal programa social del priismo, Progresá, que a partir de la administración de Vicente Fox se denominó Oportunidades. En este periodo también se crearon otros mecanismos de protección, como el programa de Apoyo Alimentario o el de adultos mayores 70 y más" (Enciso, 2012).

Asimismo, "La política social del panismo buscó con las estrategias Contigo –de Vicente Fox– y Vivir Mejor –de Calderón– dar la idea mediante publicidad de que se trataba de una concepción integral de política social, fue más la publicidad que la realidad, en términos de articulación y congruencia de esa política. Además, la desigualdad sigue siendo el problema social fundamental y que se nos avienta a la cara con la violencia que estamos viviendo" (Enciso, 2012). He aquí que el uso de los medios de comunicación se convirtió en tema viral como mecanismo de socialización de la información, aunque por sus resultados el contexto fuese diverso. La presencia en los medios les aseguraba presencia y la atención del público.

En lo concerniente a la propuesta encabezada por Enrique Peña Nieto respecto de la política social, propone un replanteamiento que permite abatir los niveles de pobreza con un esquema de corresponsabilidad social, con lo que involucra a los beneficiarios de los programas sociales, definiéndose como una política de nueva generación, con lo que deja atrás la política asistencialista,¹⁴ pero sujeta a críticas vertidas a partir de lo deslucido de sus resultados, de forma precisa, que no ha permitido resolver el problema de la pobreza¹⁵ con la

¹⁴ La cual supone entrega de recursos a través de los programas sociales con el propósito de atraer el voto.

¹⁵ "El dato reportado por el gobierno a finales de 2012 asciende a 52 millones de pobres y 11.7 millones que sufren pobreza extrema" (Urrutia, 2012).

contundencia que mostraba en sus discursos cuando aún era candidato a la presidencia de la República.

Los cinco puntos de la política social del gobierno de Peña Nieto referidos en su primer informe son:

1. El gobierno federal pretende que los avances generen un entorno de mayor igualdad de oportunidades para todos.
2. El rubro de México incluyente propone enfocar las acciones del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales.
3. La política social propone también cerrar las brechas de desigualdad en el ámbito nacional.
4. Otro eje es la promoción de una política de equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.
5. La política del gobierno federal implica garantizar el acceso a los derechos sociales de los mexicanos y los servicios básicos de agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación, vivienda digna (Aristegui Noticias, 2013).

La problemática de esta forma de hacer política social es que mucho de ello se encuentra tan generalizado que por efecto correspondiente los deseos y buenas voluntades han sido un elemento recurrente, así como la necesidad de acciones concretas que posibiliten la aplicación de diversos mecanismos en función de que éstos coadyuven al establecimiento de directrices para la minimización de los niveles de pobreza en el país.

La propuesta presidencial que contempla el gasto para 2013, en lo que respecta a las funciones de desarrollo social es una cifra superior en 4.6% respecto a la de 2012; en tanto que para desarrollo económico el crecimiento es de 2.7%, y para

seguridad nacional el incremento es del 3.2% contra el presupuesto aprobado en 2012 (Arteaga, 2012).

Resultado de ello, y como parte de la política social, se firma el Decreto para la creación del Sistema Nacional contra el Hambre (Sin hambre) y la creación del Consejo Nacional contra el Hambre como consejo coordinador enfocado sólo en 400 municipios donde viven personas¹⁶ en extrema pobreza y marginación, la cual contempla la corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, así como la importancia de incluir en el ejercicio las acciones venidas desde las dependencias del gobierno federal como procuradoras de una acción integra e incluyente.

Acción de la política social que parte de una condición deslucida desde los últimos sexenios, los cuales han sido incapaces de establecer condiciones de desarrollo social que permitan corregir las desigualdades presentes en la población; una dinámica de rediseño y transformación que propone no limitarse a los servicios de atención de la salud caracterizados por el Estado de bienestar, sin hacer referencia a las interconexiones entre estos servicios y otros ámbitos de la política pública y la concepción dominante de la ciudadanía dentro de la política social y la administración pública. El problema para el individuo es la construcción de un auténtico sentido de identidad, en el que lo público existe en una ciudadanía social, en oposición a la ciudadanía global enfocada sólo en el consumo, el cual se toma como concepto integrador de las políticas sociales.

Con lo expuesto anteriormente, se observa que la definición de bienestar es mínima en tanto que se le refiera como parte de la política social; la noción de bienestar es entendida no sólo desde los programas ejecutados a partir de la política social, sino también desde la acción de todas aquellas instituciones encaminadas por su esfuerzo colaborativo para mantener y mejorar las condiciones que favorezcan la calidad de vida de los individuos.

¹⁶ 7.4 millones de personas (Olson, 2013).

El esfuerzo se focaliza en criterios sobre salud, alimentación, vivienda, capacidades y competencias personales e interpersonales de los individuos como parte de una sociedad que se integra a partir de los mismos; es decir, un concepto de alcance inclusivo que busca atender todos los aspectos de vida de los sujetos; desde la satisfacción material referida a necesidades, hasta aquellas orientaciones concernientes al desarrollo personal y la autorrealización.

La pretensión de un impacto global y con certeza de transformación de la condición reinante, como motor necesario que dé el impulso para vivir en un contexto equilibrado donde los beneficios son satisfactorias para todos y con ello mejorar la calidad de vida de los mismos. En este sentido, se reconoce la necesidad de repensar el contenido, los alcances y las formas de la política social que a la fecha no se han logrado.

El desarrollo humano: concepto incluyente de la política social

132

El desarrollo humano en el análisis de las políticas sociales se establece a partir de una función medular en la calidad de vida de los sujetos, la cual ya se abordó en el apartado anterior, con la finalidad de lograr un alcance global desde una perspectiva de desarrollo íntegro, a partir de valores indispensables como la igualdad, la justicia y la libertad.

He aquí que se quieren desatender las políticas sociales de corte populista, de las cuales el paternalismo y el clientelismo son las pautas para actuar, lo cual, por sus resultados, no ha logrado disminuir los efectos de la pobreza; es decir, la reconfiguración alude a la política social desde el punto de vista del desarrollo humano de los individuos y repercute en la reducción de los niveles de pobreza no sólo en función de cambios progresivos en la distribución de oportunidades, sino también en el progreso de las capacidades básicas para con todos los ciudadanos, lo cual permite y obliga a corregir las distorsiones distributivas de mercado.

En ese sentido, Jackson propone una estratificación de las capacidades en tres planos:

- a. Capacidades estructurales, ligadas con el sistema de instituciones.
- b. Capacidades sociales, vinculadas con el patrón existente de relaciones sociales.
- c. Capacidades individuales, emergentes de los llamados *entitlements* de las personas. Estos últimos originan las capacidades y de ellas surgen los funcionamientos que configuran la calidad de vida (Salvia, 2006).

Respecto de la primera, la configuración e ilación de capacidades, resultado de esfuerzos aislados, no contribuye a la inclusión social, entendida como ejercicio que permite la suma e integración de las voluntades. Al contrario, los esfuerzos aislados terminan por ser pequeños destellos que para la política social y el desarrollo humano significa desgaste y provoca pérdida de intensidad, aunque no le condiciona la posibilidad de erigirse como un esfuerzo común en el que las instituciones se involucran en el accionar de las políticas sociales.

En tanto que las condiciones de las capacidades sociales determinan la formación de los individuos y la realización de los mismos, es importante asegurar la presencia de condiciones de igualdad y acceso de oportunidades, porque ello posibilita el establecimiento de las relaciones a partir de una participación e inclusión para la toma de decisiones y de acuerdos sobre políticas trascendentes que rigen la vida de los individuos. Por ello es necesario referirse a las capacidades individuales como espacios de oportunidad que permiten el desarrollo de capacidades, la obtención de ingresos que logran la acumulación de bienes y recursos que tengan las personas y que benefician de forma favorable la potenciación de la capacidad adquisitiva, tanto individual como colectiva, en el marco del mejoramiento de la calidad de vida, lo que genera la oportunidad de mejorar el bienestar social.

La realidad social, regida por un entorno tanto adverso como favorable, trae como consecuencia la demanda de cambios de una inconsistencia en el tema de la igualdad referente al goce de oportunidades. La concepción de un desarrollo histórico circular padece estragos en la condición de vida de los sujetos, lo cual no ha permitido generar bienestar y, por ende, desarrollo. Lo anterior sólo está presente en los discursos planteados desde el ámbito gubernamental, de ahí que

La perspectiva lineal del desarrollo, inspirada en la idea moderna del progreso, según la cual las sociedades irían de menos a más en una dinámica evolucionista. Desde esta perspectiva, el desarrollo se definió como progreso o como superación de estados de vida, en donde la humanidad avanza gradualmente hacia un estado de ilustración y racionalidad, teniendo como base el impulso de una racionalidad científico-técnica capaz de dar respuesta a los problemas humanos (Sierra, 2001).

134

Tal linealidad toma sentido con el paso del tiempo, lo que niega la gradualidad que se comenta, frente a amplias expectativas que suman los esfuerzos de los individuos a partir de una condición. Esto es resultado de una construcción que, de igual manera, toma forma con el paso del tiempo, por tanto, no sólo se enfrenta a las consecuencias de las decisiones de los gobiernos desde la materia política, sino como partícipe activo en la toma de acuerdos que transforman la última condición de pequeños grupos.

En este sentido, los sujetos se vuelven fundamentales, pues su capacidad y corresponsabilidad incide en su formación, lo cual les permite construir espacios de inclusión a partir de la apropiación de los asuntos comunes de la sociedad y que les atañe a todos, de manera que se establezca como propósito la unidad social, la cual tiene inmerso el crecimiento individual en aras de generar el anhelado desarrollo humano.

De acuerdo con Anand y Sen (1994), el desarrollo humano debe entenderse como la calidad de vida que llevan las personas, la cual debe centrarse en el

alcance de las capacidades, logros y libertades de los seres humanos. Según la perspectiva de las necesidades básicas, el desarrollo humano puede ser logrado a través del alcance de ciertos estándares de nutrición, salud, vestido, vivienda y educación (Rey y Guzmán, 2003: 9).

Por tanto, la realización del individuo depende, en gran medida, de lo acontecido en torno al desarrollo humano, razón por la que su desenvolvimiento se trunca. Esto tiene por consecuencia el recrudescimiento del contexto frente a las necesidades y limitantes que impone la vida moderna, basada en la utilización de nuevas tecnologías y la evasión del contacto directo entre los individuos, situando la igualdad en el terreno de la capacidad adquisitiva como parte de una dinámica de acelerada actualización y avances.

Hoy en día aquellos que desafían la modernidad tienen por obligación desistir de los avances tecnológicos, los cuales demandan la modificación de las formas cotidianas de la vida, así como a las costumbres. No obstante, en algunos contextos, las tradiciones se toman sólo como parte de un ejercicio de rescate cultural, lo que deja de lado la representatividad simbólica de las acciones y ritos propios de una cultura arraigada desde pueblos milenarios.

Visto desde esta perspectiva, las culturas ancestrales están bajo condena de desapego con los individuos y los pueblos, lo que da pie a otros valores, conocimientos, comportamientos, contextos culturales y fenómenos sociales que construyen y reconstruyen la identidad de los sujetos, a partir de nuevas propuestas que contienen la aprobación de una modernidad desafiante de la condición humana.

La actualidad está caracterizada por condiciones laborales deplorables, salarios mínimos que mantienen a los individuos al margen de la sobrevivencia, índices elevados y alarmantes de inseguridad, los cuales han aumentado sin que se pueda encontrar una solución. De pronto, la condición de modernidad pareciera vislumbrar la deshumanización de los sujetos, privilegiada por una concepción individualista, apegada a lo económico como elemento de medi-

da para la inclusión, concibiendo espacios de justicia e igualdad a partir de la funcionalidad de los sujetos que, una vez insertados en los procesos de producción, cumplen con la encomienda de ser material de producción que no demanda reparación.

Así, en un acercamiento propiamente estructuralista, se considera que la política social testimonia las luchas de clases por la defensa de sus propios intereses (Balwin, 1990) y el surgimiento de las estructuras institucionales del Estado de bienestar y los conflictos de la sociedad moderna (Lowe, 1997) para lograr mejores niveles de seguridad social.

El Estado-nación es, por tanto, la institución más mítica de todas, según argumenta Chandhoke (1995) en referencia a las instituciones de bienestar. La política social que siempre se ha dado por supuesta y que ha tenido un rol relevante en el diseño del Estado de bienestar de la posguerra se ha convertido en el cliché de la nueva política social, pues más que sustentar las discusiones sobre la política social tradicional en acercamientos teórico-metodológicos, se ha centrado en descripciones de los programas al enfatizar los buenos deseos para lograr objetivos de bienestar social.

Asimismo, el contexto globalizante demanda la recuperación del desarrollo: que toda intervención de política social deba retomarse a partir de lo acontecido en los beneficiarios, concebidos como usuarios y no en el sentido utilitario. La política social como elemento que contribuye al desarrollo humano no permite tomar espacios de relajamiento frente a la inequidad social, pues por su importancia no puede representar el resultado aislado de voluntades generosas, sean políticas o sociales, como las expuestas en planos gubernamentales y que tienen por objetivo convertirse en iniciativas injustificadas.

Entre la realidad, los supuestos y las buenas voluntades hay una distancia llamada "necesidades reales", que demandan respuestas concretas e inmediatas. El riesgo que se tiene de la política social es hacer de ella una función de tipo paliativo que no extraiga el problema desde la raíz. La problemática de

una política social inadecuada se traduce en intentos fallidos que generan descontento, pues por sus consecuencias se estanca el principio del desarrollo humano integral.

Hay muchos aspectos importantes del bienestar 'objetivo' (tales como la salud, la vida familiar, el empleo, la recreación, la calidad de la muerte) y éstos son también determinantes del bienestar subjetivo. Estos aspectos distan de estar invariablemente correlacionados con el acceso a los bienes por vía del ingreso, de manera que éste no puede servir como un proxy para los otros. En efecto, esos aspectos pueden a veces mostrar una correlación negativa con el ingreso y entre sí, de manera que el uso del ingreso, o de cualquier otra variable, como proxy para todas las otras, puede inducir a serios errores [...] Se necesitan cuadros desagregados que pongan de manifiesto diversos aspectos de la vida (Salvia, 2006).

Si el desarrollo humano consiste en el pleno y libre ejercicio de las capacidades humanas, entonces esto obliga a que el diseño de la política social vaya dirigido a asumir tanto deberes como responsabilidades que van enfocados hacia todos los individuos, lo cual les da por resultado el goce de un espacio que reconfigura al sujeto a partir de su individualidad y, entonces, transforma su entorno y surge la necesidad de procurar el desarrollo de los individuos, a partir de ser objeto primordial de los esfuerzos de la política social.

Con base en tales señalamientos es que la asimetría social existente reclama el uso inadecuado de la política social como parte de una estrategia clientelar. De esta manera, las estructuras de poder funcionan como cuerpos burocráticos, establecidos por medio de la condición de miseria como destino inevitable de un colectivo que no logra insertarse en las estructuras de poder.

Esto explica que, de pronto, la política social sea como un trampolín que coloca en la escena a diversos actores, lo que permite promocionarse para ocupar cargos de mayor decoro dentro de las estructuras de poder. Es el goce de una benevolencia de las condiciones del ejercicio de la política social, la cual permite un ejercicio libre y cauteloso de los directivos, dándoles oportunidad de

trascender en el ajetreo de la escena pública y política y con lo que se descuida dar solución a las problemáticas que es el objetivo original de la política social:

Las concepciones modernas de la política social como responsabilidad del Estado tienen su origen en el reconocimiento por parte de los Estados liberales de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal, además de algunos servicios básicos de salud, como servicios sociales inherentes al progreso de las sociedades modernas. A ello se agregó, desde fines del siglo XIX, la visión *bismarckiana* de la seguridad social y el surgimiento de un movimiento obrero que, tanto directamente como a través de sus expresiones políticas, demandó no sólo el desarrollo de una legislación protectora y promotora del trabajo, sino también un sistema integral de política social. Estas ideas se extendieron gradualmente en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, con el desarrollo del Estado de bienestar. El correlato de este proceso fue la expansión sin precedentes del tamaño del Estado y la consecuente demanda de recursos para financiarlo (Ocampo, 2008).

138

La participación del Estado contribuye al desarrollo de los individuos y las sociedades con una política social sostenible, entonces su incidencia se torna un compromiso real y sus repercusiones despiertan la demanda para asumir, en toda su extensión, el compromiso formal de los individuos. De tal modo, el papel de ser agentes de cambio para la sociedad, el país y el gobierno se rige bajo términos de justicia, legalidad e igualdad en favor del crecimiento de los individuos.

La voluntad de cambio por sí sola no es principio de transformaciones, mucho menos cuando éstas no ejecutan lo contenido en el papel, por lo tanto, los efectos de los acuerdos han de llegar hasta donde los sujetos se lo propongan y permitan. De lo contrario, la política social pareciera ser esclava de los 'sin voz', hoy en día llamados desprotegidos, es decir, pobres o en condiciones de vulnerabilidad, quienes experimentan a diario la realidad y que, gracias a ello, son clientes asiduos de intenciones y políticas piloto fallidas.

Tal transgresión de derechos no contempla la imposición de criterios, tampoco la insatisfacción de la población o la necesidad de controlar resultados, de tal forma que, a la luz del contexto social, sólo maquillan la realidad; el remedio no se puede traducir en un acto de "apechugar como alternativa común e única de la sociedad, como condición inevitable para los desprotegidos", si es que esta situación no se trabaja. Entonces es que la condición del desapercibido y el asombro inmutan el estado reinante, pues sus permanencias son parte de la cotidianidad.

Cuando alguno o muchos miembros de una sociedad son privados o impedidos de acceso a recursos, condiciones u oportunidades para el logro de un mejor y más digno vivir, la situación generada constituye, según la norma social existente, una transgresión a los derechos humanos (Salvia, 2006).

Se puede apaciguar el clamor de las sociedades, amedrentar y someter a los individuos pero no a sus voluntades, pues cuando la realidad habla por sí misma pide prestada la voz de los individuos, con lo que demanda ser escuchada; ello hace que resalte la importancia de la política social y se fortalezcan sus alcances. En ese momento, el desarrollo humano no tiene por qué cumplir el papel revulsivo de la sociedad.

Estas condiciones establecen una sobreevaluada responsabilidad para la política social, pues ante un incremento acelerado de la población vulnerable no tiene otra opción más que hacer un análisis minucioso de la situación reinante. De ahí que surja un elemento en discordia, el rubro de lo económico, que no puede ser parte de lo desapercibido y que, en gran medida, influye sobre la construcción del entorno donde se desenvuelven los individuos y se ejecutan las políticas sociales a favor de la realización de los mismos, de ahí que

El proceso de globalización de la economía plantea a la vez oportunidades y riesgos. Es menester crear nuevos mecanismos para que los países aprovechen las oportunidades y eviten quedar marginados. El crecimiento económico tiene

que ser cada vez más fundamento del desarrollo humano; por lo tanto, las políticas tienen que estar orientadas a la búsqueda de un crecimiento que fortalezca el desarrollo de las personas. Así, el crecimiento económico es esencial, pero con adecuados mecanismos que tutelen la índole y calidad del mismo. Si bien no hay vínculos automáticos entre crecimiento económico y desarrollo humano, se ha demostrado que las políticas gubernamentales que deliberadamente forjan tales vínculos, para lograr un refuerzo mutuo entre ellos, son de importancia vital para que el crecimiento económico impulse eficazmente el desarrollo humano y viceversa, fortaleciendo el denominado círculo virtuoso (Sierra, 2001).

La imposición de leyes no puede ser el parámetro deseable en el que prevalecen las condiciones loables sólo para determinados sectores gracias al detrimento de la calidad de vida de los otros, ya que tales condiciones marcan caminos alarmantes sobre la situación de marginación y desigualdad, es entonces cuando las demandas, a partir de la justicia social, no permiten compaginar el encuentro con la condición del desarrollo humano que se experimenta.

140

En tal situación, la capacidad adquisitiva se vuelve un tema a considerar en el que el sujeto se cosifica a partir de lo que tiene y no de lo que es. "Así, una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según sus patrones socialmente aceptados en torno a la calidad de vida y existe un equilibrio entre las metas culturales, la estructura de oportunidades de que se dispone para alcanzarla y la formación de capacidades humanas para hacer uso de tales oportunidades" (Sierra, 2001). Por tanto, los actores son importantes porque son ellos quienes tienen la posibilidad de diseñar, implementar y definir el curso de las políticas sociales; en ellas se demanda que las voluntades individuales no se sobrevaloren por encima de lo que beneficie al colectivo; de lo contrario se parte de un desvirtuado propósito de incidencia global reducido a determinados extractos sociales, evitando el fin último de la política social.

Patrick Laubier mostraba cómo toda política social, realizada en el pasado o proyectada en el futuro "dependía y depende de una voluntad política y de una si-

tuación económica”, de ellas surgen sus creaciones, se determina su posibilidad, pero también surgen sus contradicciones (Fernández, 2011).

Lo anterior representa la voluntad política y situación económica que gobierna la acción y confluencia de los individuos, a partir de la calidad de vida de las sociedades, es por ello que la aplicación de la política social demande el despertar de inclusión y participación de una sociedad aparentemente aletargada, exigiendo para los sujetos asumir el desarrollo humano entendido en acto, como el ejercicio de los individuos a partir de los derechos de igualdad, libertad y justicia, en pro de mejorar su realidad, con acciones-beneficio palpables que dejan de lado el tema del discurso o las buenas voluntades.

Pablo Yanes [CEPAL] dijo: “que queda claro que México no es un país pobre, pero sí un país con muchos pobres y en donde existe una brecha del bienestar. Por ello –subrayó– ha llegado el momento de que en México se incorporen asuntos de política laboral y salarial a las políticas de desarrollo social, pues las personas no pueden superar las líneas de pobreza con ingresos tan bajos.

El empleo es la llave para salir de la pobreza, pero empleo con adjetivos. La mayoría de los pobres trabajan, están ocupados, no es un problema de desempleo de los pobres, es un problema que tiene que ver con la baja calidad del empleo, con una estructura productiva que genera bajos ingresos”, e hizo un llamado al Gobierno Federal a que dotara su política social de derechos, donde las personas sean titulares de derechos en los hechos y no sólo en el discurso (Mayoral, 2013).

Las políticas sociales deben procurar dotar de las mismas posibilidades a toda la población; por ello, el aseguramiento de esta condición ha de permitir que el desarrollo humano no se convierta en una lucha encarnecida por la sobrevivencia, donde la vida moderna es “amiga de la pobreza”, “sirvienta de la necesidad” y “enemiga de la igualdad”, pautas que han llevado al ejercicio de la política social a una condición de detrimento y desesperanza de los individuos.

Conclusiones

Los procesos de globalización económica pueden crear condiciones suficientes para la promoción de un cambio de política social dirigida a la construcción del desarrollo humano y social, pero a veces los países deben enfrentarse a ella en el momento adecuado (Hernández, Noruzi, 2010; Rahimi y Noruzi, 2011). La globalización como fenómeno económico, político y social es un espacio para explorar la revalorización conceptual del desarrollo humano, en el que la sociedad se convierta en un tema del cambio. Este espacio se identifica con una cultura centrada en los derechos humanos en el ámbito mundial. Para ello, estos procesos de globalización tienen que modificar los principios económicos actuales que dan apoyo, centrándose en el cambio estructural que impulsa las principales tendencias que afectan a los mecanismos de centrífuga cohesión social y política.

142

Los procesos de globalización económica cambian las políticas y el sistema social, instauran nuevos arreglos institucionales y sistemas de gobierno, la formación de una cultura de paz, la búsqueda de una ética global, la cohesión de las relaciones sociales por las reglas de la promoción del desarrollo sostenible, etc. Los logros y el alcance de los procesos de globalización económica, que han sido profundizados por un modelo neoliberal de desarrollo económico desde los años setenta del siglo pasado, pueden hacer un replanteamiento de las responsabilidades institucionales del Estado en la política social y alentar a los académicos e investigadores para estudiar nuevos objetos evidentes en los cambios de paradigma.

La política social surge de una ideología neoliberal en que la acción del Estado capitalista es un mecanismo de asistencia social, el cual ejecuta los cambios que las estructuras económicas dominantes requieren en beneficio de sus intereses y en detrimento de la solución de las demandas de la sociedad en su conjunto. Un Estado con esta configuración capitalista neoliberal polariza la distribución

de la riqueza con efectos disfuncionales que profundizan la pobreza, la marginación y la exclusión social. Así, con tal configuración, el Estado trata de ser más democrático al evidenciar sus contradicciones internas y dificultar la promoción de la igualdad de oportunidades, capacidades y derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, la ideología del Estado de bienestar, en contradicción con el liberalismo ortodoxo primero, y más tarde con la ideología neoliberal de libre mercado que rechaza la intervención del Estado en la política social, se considera una debilidad en el diseño del Estado de bienestar, que no retoma la dinámica del mercado y de los flujos financieros que afectan a la producción de bienes y servicios, así como la crisis financieras de emergencia. Este punto débil es la causa principal de que la ideología neoliberal califique al Estado de bienestar como inviable, en favor de un cambio en la estrategia de política social.

El diseño de la política social neoliberal modifica la relación entre el Estado y la sociedad para guiar a grupos específicos en situación de pobreza extrema. En cualquier caso, la responsabilidad del Estado de una política social universal se limita a la prestación de servicios sociales y las transferencias dirigidas a grupos específicos en situación de pobreza extrema.

Lo obvio e inevitable: los procesos de cambio en la política social deben enfocarse en la construcción del desarrollo social, lo que lleva a algunos cuestionamientos que están abiertos a los actores responsables de la formulación e implementación de políticas sociales:

- ¿Cuáles son las tendencias de los procesos de cambio en la política social en la construcción del desarrollo social?
- ¿Cuáles son las expectativas de los diferentes agentes del cambio responsables del cambio de la política social en la construcción del desarrollo social?

- ¿Cuáles son las expectativas de los seres humanos para llegar a ser, una vez más, un tema de política social histórica del cambio social?
- ¿Cuáles son las condiciones de la vida económica, política y social para facilitar la aplicación de la política social que tiende a los niveles más altos de desarrollo humano, a través de la eliminación de la injusticia y las desigualdades sociales, garantizando el pleno ejercicio de la libertad individual?
- Política de *shows* de entrevistas en los programas de televisión.
- Aclarar la política del país en algunas disciplinas específicas.
- Aclarar por qué la política es importante (Irani y Noruzi, 2011).

144

Finalmente, con el objetivo de acercarse a los procesos de cambio de la política social en la construcción del desarrollo social, la responsabilidad recae en todos los agentes capaces de promover modificaciones, tales como la sociedad civil, los sujetos individuales, incluidos los académicos e investigadores; también los analistas, al tomar en cuenta las TIC como herramienta, no sólo para los medios de comunicación, pues las redes sociales también las usan para posicionarse como medios de difusión.

En los últimos años, la sociedad civil desempeña un papel de liderazgo en la promoción de un cambio cualitativo en el desarrollo social, a través de las demandas por mejores programas sociales provistos y administrados por un marco institucional, en el que se realice un proceso de cooperación entre el Estado, el mercado y la propia sociedad civil. El marco estratégico de la nueva política social se centra en los principios del sentido de la responsabilidad social y política de los actores individuales, proporcionados por los procesos de gobernanza individuales y con el apoyo de las organizaciones sociales, las ONG y la sociedad civil en general. Esta tendencia requiere grandes acuerdos para encarar los cambios cualitativos en los procesos del diseño de las políticas, tomando en cuenta, como forma de existencia, el desarrollo humano.

La participación activa de la sociedad civil como factor de cambio social puede lograr el equilibrio entre las fuerzas del mercado libre y de la responsabilidad del Estado, para intervenir entre el ejercicio de la libertad individual y la justicia social, entre la eficacia de la intervención en el mercado y el estado de la distribución equitativa de los ingresos y para mitigar los efectos adversos de la economía capitalista.

Desde una perspectiva de la nueva economía institucional, la política social refleja y refuerza la distribución del poder en las estructuras económicas y sociales, y los valores culturales contextualizados entre los grupos sociales y de género. La lógica de las relaciones entre el gobierno de un Estado centralizado en materia de instituciones de bienestar social y las instituciones domésticas,¹⁷ con tendencia a ser patriarcales, genera tensiones competitivas creadas por una coexistencia de formas institucionales que son clave para entender, por ejemplo, las disfuncionalidades del género en la división entre lo público y lo privado.

Desde el acercamiento de la nueva economía institucional, la noción de involucramiento es útil para explicar las relaciones económicas, de las instituciones, de los sistemas de bienestar y de la política social. El alto grado de densidad y características de las relaciones sociales y económicas que se realizan con la implementación de programas de política social imponen considerables restricciones a los miembros de las comunidades que intentan crear modificaciones a redes del intercambio de bienestar más grandes, extensas y sofisticadas, coordinadas por instituciones formales y complejas y el Estado de bienestar.

Para que se lleven a término los procesos participativos necesario que se involucren los beneficiarios de las políticas sociales en su diseño, formulación, implementación, aplicación y evaluación, lo cual es un elemento fundamental para las instituciones gubernamentales, como parte de la responsabilidad so-

¹⁷ Desde la perspectiva de Spencer, en la evolución de las sociedades, las instituciones domésticas constituyen el primer eslabón y corresponden a las familias.

cial, en vías de promover y mejorar el bienestar de la sociedad. A nivel micro, los programas de políticas sociales y seguridad deben buscar mejorar la organización participativa de la población beneficiaria, los cuales serán apoyados para asumir niveles crecientes de responsabilidad y compromisos para incidir en el bienestar y desarrollo humano, al mismo tiempo que se construyen relaciones entre las comunidades locales y las instituciones formales.

El uso pertinente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son herramientas de gran alcance que permiten a las capacidades humanas facilitar los cambios en las políticas sociales más propensas al desarrollo humano y social, a fin de lograr la expresión de los individuos como procesadores de temas históricos de su propio desarrollo económico, político y social. Desde esta perspectiva, el sistema capitalista considerará transformar el esfuerzo humano no necesariamente como un medio de producción, como cualquier otro sujeto de productos básicos para el comercio en el mercado de trabajo, sino como un fin en sí mismo para alcanzar los más altos niveles del desarrollo.

Aunque todos los actores y partes interesadas reconocen la importancia de la profundización en materia de reformar la política social (aspecto en el que todos están de acuerdo), las distintas posiciones sobre la dirección que debe darse a estas reformas evidencia, en algunas ocasiones, un protagonismo de los actores que detiene las negociaciones para un planteamiento centrado real y objetivamente en la construcción de la calidad de vida. Llegamos a la conclusión de que los procesos de cambios en las políticas sociales son obvios e inevitables para construir el desarrollo humano y social que se necesita.

Referencias

Arteaga, J. M. (2012). "Presupuesto 2013: Qué propone Peña Nieto", *El Universal*. Recuperado de <<http://www.redpolitica.mx/epn-presidente/presupuesto-2013-que-propone-enrique-pena-nieto>> (consultado el 08 de diciembre de 2012).

- Baldwin, P. (1990). "Les classes moyennes et l'Etat-protecteur de l'après-guerre: Le cas français et le cas allemand, in Mission Interministérielle Recherche Expérimentation. Les comparaisons internationales des politiques et des systèmes de sécurité sociale: Colloque de recherche", *International Social Security Review*, 3.
- Canseco Herrera, J. M. (2013). "Salinas de Gortari. PRONASOL-PROGRESA-OPORTUNIDADES", *Académica Comunidad Digital de Conocimiento*. Recuperado de <<http://www.academica.mx/blogs/salinas-gortari-pronasol-progresa-opportunidades-parte-1-2>> (consultado el 9 de julio de 2013).
- Congreso de la Unión (2002). *II Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, Secretaría general*. Recuperado de <<http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/1po3/set1/d.htm>>.
- Chandhoke, N. (1995). *State and Civil Society. Explorations in political theory*. New Delhi: Sage Publications.
- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (2014). "¿Qué es la seguridad social?", *Seguridad social para Todos*, México. Recuperado de <<http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/1>>.
- CONEVAL (2010). *Medición de la pobreza. Rezago educativo promedio en el hogar, Avances al 2010*. Recuperado de <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Avances-Rezago-educativo.aspx>>.
- CONEVAL (2012). *Conclusiones tomadas del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf>.
- CONEVAL (2013). *Metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <<http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/SeminarioEF2013/Metodologia.pdf>>.
- Enciso, L. A. (2012). "Basó Calderón la política social en planes asistencialistas dispersos e insuficientes", *La Jornada*. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2012/10/29/politica/016n1pol>> (consultado el 29 de octubre de 2012).

- Fernández Riquelme, S. (2011). "Política social y desarrollo humano. La nueva cuestión social del siglo XXI", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*.
- Lowe, R. (1997). "The state and the development of social welfare". En Pugh, M. (ed.), *A companion to modern European history* (45-69), Blackwell Publishers.
- Mayoral Jiménez, I. (2013). "México, con 13 millones en la miseria", *CNN Expansión*, Recuperado de <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/01/10/mexico-con-13-millones-en-la-miseria>> (consultado el 10 de enero del 2013).
- Mayoral Jiménez, I. (2013). "15 multimillonarios... ¿Y todos los demás?", *CNN Expansión, Economía*. Recuperado de <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/03/10/forbes-carlos-slim-millonarios>> (consultado el 11 de marzo de 2013).
- Olson, G. (2013). "Dan giro a la lucha contra el hambre; anuncian nueva política social", *Excelsior*, 22 de enero. Recuperado de <www.excelsior.com.mx/2013/01/22/nacional/880388>.
- Ocampo, J. A. (2008). "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Revista Nueva Sociedad*.
- Pardo López, Ma. del C. (1996). *La política social como dádiva del presidente*. Recuperado de <<https://www.econbiz.de/Record/la-pol%C3%ADtica-social-como-d%C3%A1diva-del-presidente-pardo-mar%C3%ADa-del-carmen/10001225681>>.
- Presidencia de la República (2000). *Política social, un compromiso de los mexicanos*. Recuperado de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/social_ago2000.pdf>.
- Aristegui Noticias (2013). "Los 5 puntos de la política social del primer informe de Peña Nieto". Recuperado de <<http://aristeguinoticias.com/0209/mexico/los-5-puntos-de-la-politica-social-del-primer-informe-de-pena-nieto/>> (consultado el 2 de septiembre de 2013).
- Rey De Marulanda, N. y Guzmán, J. (2003). "Inequidad, Desarrollo Humano y Política Social: Importancia de las Condiciones Iniciales". Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (9). Recuperado de <<http://publications.iadb.org/>>

- bitstream/handle/11319/1211/Inequidad,%20Desarrollo%20Humano%20y%20Pol%C3%ADtica%20Social%20Importancia%20de%20las%20Condiciones%20Iniciales%20(I-51-Es).pdf?sequence=1>.
- Salvia, A. (2006). "Hacia una nueva política social: El desarrollo humano y la igualdad de oportunidades como horizontes del progreso económico", *Foro debate Argentina Estrategia País*, Conferencia Episcopal Argentina. Recuperado de <http://ceyds sociales.uba.ar/files/2014/06/cl26_07.pdf>.
- Secretaría de Desarrollo Social (2013). "Misión de SEDESOL". Recuperado de <<http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL>> (consultado el 15 de febrero de 2013).
- Sierra Fonseca, R. (2001). "Desarrollo humano, Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano sostenible", *Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible* 1.
- Urrutia, A. (2012). "Un presidente democrático no tiene amigos, afirma Peña Nieto". *La Jornada*. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2012/09/11/politica/005n1pol>>.

Capítulo 5

Gasto público de inversión como alternativa al desarrollo social en México durante el siglo XXI

*José Luis Martínez Marca**

*Helios Padilla Zazueta**

Uno de los principales aspectos de estudio que nos proponemos, relacionado con la Política Fiscal y Financiamiento del Gasto de Inversión en México durante el periodo 1990-2012, bajo la óptica del análisis *postkeynesiano*, se refiere a profundizar su análisis teórico y empírico, con el fin de dar respuesta a la siguiente pregunta y sus subsecuentes: ¿cómo incide la estructura de la Política Fiscal sobre el Financiamiento del Gasto de Inversión productivo del Estado, en cuanto al potencial del mismo sobre el crecimiento de la economía como una variable contracíclica? Lo anterior deriva de la estructura tan rígida de los ingresos fiscales, si es que ello responde a objetivos de tipo inflacionario, como consecuencia del modelo neoliberal y, en esa medida, que se limita al financiamiento al gasto de inversión pública y, por tanto, no se produce el proceso *postkeynesiano* sobre el de financiamiento a la inversión, con lo que se explica el aumento del ingreso, ahorro y empleo en la economía mexicana.

En la presente investigación se presentan los aspectos teóricos para precisar los elementos relativos a la importancia que tiene la política fiscal en las economías¹ y si ésta mantiene o no una rigidez en su estructura, por cuanto se

* Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Sobre todo en las definidas como emergentes por parte del Fondo Monetario Internacional, como es el caso de la economía mexicana.

refiere a los impuestos directos e indirectos. Asimismo, observamos, con base en los estudios económicos recientes, cuál es la importancia del gasto total y la participación en particular de la inversión y el impacto que éste tiene sobre el crecimiento de las economías, sobre todo en las emergentes, que corresponden a niveles de desarrollo industrial y financiero no maduros como los ubicados en las economías desarrolladas como Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido o Japón, por sólo señalar algunos de los mercados financieros que son considerados desarrollados o maduros, en virtud de que cuentan con una diversidad de instrumentos financieros y diferentes tipos de banca especializada, además de tener una estructura industrial avanzada, sobre todo en lo que corresponde a bienes de capital y desarrollo tecnológico. Es importante señalar que, dentro de las economías emergentes, México tiene una posición.

Por otra parte, abordamos la importancia que en este contexto tiene el gasto de inversión pública desde el punto de vista *postkeynesiano*, en el sentido que éste define que uno de los problemas más importantes de la economías emergentes no es el conflicto de la disponibilidad de ahorro para financiar la inversión productiva, sino que lo que importa es realizar el proceso de subsidiar a partir de la inversión, ya que con ello se conduce a la elevación del empleo, ingreso y, por consecuencia, el consumo y el ahorro en las economías. Es por ello que resulta relevante el análisis de este planteamiento teórico, pues con base en este esquema el gasto público no es inflacionario, como lo establece la ortodoxia monetario-neoliberal que es aplicada en la mayoría de las economías emergentes en la actualidad.

Cabe señalar que se asume que la propuesta que se realizó en la ponencia² sobre la refuncionalización del papel del Estado en la economía será considerada, para el caso del manejo de las finanzas públicas, por medio del financiamiento del gasto de inversión con impacto directo en el crecimiento de la economía

² Véase José Luis Martínez Marca, "Refuncionalización del Papel del Estado en la Economía", ponencia presentada en el III Encuentro Multidisciplinario, FES-Aragón-UNAM, octubre de 2006, Memoria en CD.

mexicana. La estructura del cuerpo teórico está apegada a los objetivos y a la hipótesis central de la investigación, en donde establecemos el siguiente objetivo general: investigar y discernir acerca de si la política fiscal actual, seguida por el Estado mexicano en el entorno del modelo neoliberal, ha influido de forma determinante en la reducción del gasto público de inversión, como mecanismo de impulso al crecimiento de la producción y el empleo, sobre todo durante el periodo de 1990 a 2012. Asimismo, también intentamos analizar si la propuesta *postkeynesiana* de financiamiento vía gasto público a la inversión productiva puede ser una alternativa de impulso al crecimiento de la producción y el empleo, al considerar las restricciones actuales en torno a realizar una amplia reforma fiscal que conlleve modificaciones en el ejercicio de la política de gasto público en el mediano plazo.

Por su parte, como objetivos específicos se han establecido los siguientes:

- i) Analizar el grado y la manera en que el gasto público de inversión fue un factor determinante del crecimiento de la economía mexicana en el modelo de promoción de la industrialización por parte del estado, sobre todo en la década de los setenta y por qué, en los últimos veinte años, con el predominio del modelo de corte neoliberal en nuestra economía, este tipo de gasto se redujo de manera significativa, lo cual ha tenido efectos negativos sobre el aumento de la producción en México.
- ii) Determinar las características del gasto público en los últimos años y su influencia en la producción, el ingreso y el empleo.

De este modo, es importante señalar que la principal hipótesis de la investigación es la siguiente: la política fiscal y, en particular, el gasto público que ha realizado el estado mexicano en el entorno del modelo neoliberal durante el periodo de 1990 a 2012, lejos de impulsar el financiamiento a la inversión pública con impacto directo en los niveles de empleo, ha redundado en un esquema de deterioro del gasto público de inversión con los costos sociales que ello implica, como es la falta de crecimiento del empleo y la ampliación en la

desigualdad social en la economía, manteniéndose con ello las directrices de equilibrio fiscal establecidas en el modelo neoliberal actual.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos e hipótesis señalados, en la presente investigación abordaremos los aspectos conceptuales y de frontera teórica, relacionados, primero, con el comportamiento de la política fiscal en general y, en particular, con las especificidades que se tenían en cuanto a la distribución del gasto público; es decir, cuál era su papel dentro de la dinámica del crecimiento y, de manera muy específica, la importancia y montos del financiamiento al gasto de inversión con fines productivos y con impacto directo en el aumento del empleo, el ingreso y el ahorro en el contexto del Desarrollo Estabilizador.³ Éste nos servirá de referencia dado que es el periodo de 1958 a 1970 en México cuando se logra estabilizar los precios, tasas de interés e inflación a niveles como los de Estados Unidos. También en dicho periodo se consigue un importante crecimiento de la economía que habrá que analizar desde el punto de vista conceptual y teórico, así como la estrategia de la política de gasto público que se implementó.

154

Los aspectos anteriormente señalados serán abordados también en el estudio teórico y conceptual del comportamiento de la estructura fiscal y del financiamiento del gasto de inversión, dentro del modelo neoliberal actual para poder comprender cómo éstos se han tomado como referencia en el funcionamiento de las economías emergentes, en términos del papel del gasto público como promotor, o bien como mecanismos de estabilización de precios en la economía. Finalmente, en este trabajo se reúnen los aspectos referidos justamente con el marco *postkeynesiano*, para determinar la importancia del financiamiento del gasto público de inversión como mecanismo contracíclico con impacto

³ De 1958 a 1970 en México se puso en práctica una política económica y social, a la que en septiembre de 1969 se le denominó Desarrollo Estabilizador, ello en un documento que el secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, presentó ante las reuniones anuales del FMI y del Banco Mundial celebradas en Washington D.C., Estados Unidos (Tello, 2007: 361).

directo en el empleo, el ingreso y el ahorro, cumpliéndose con ello la hipótesis *postkeynesiana* según la cual lo que importa es el proceso de financiamiento y no la disponibilidad de ahorro para financiar la inversión y promover el crecimiento económico.⁴

En este sentido, presentamos el análisis de Keynes en cuanto a la determinación del ahorro e inversión, debido a que nos parece la corriente de pensamiento económico que refleja con mayor claridad lo que ocurre en las economías emergentes, en el sentido de que Keynes establece que, para lograr el crecimiento de la inversión en la economía, es necesario que exista ahorro, a fin de que pueda financiarse la inversión a través del sector público en la economía, mediante su banca de fomento y desarrollo que posee. Lo anterior no necesariamente hace que Keynes reconozca la hipótesis de la teoría de los fondos prestables, dado que incorpora el principio de la demanda efectiva en donde admite la importancia de la descomposición del ingreso en consumo y ahorro.

Por consecuencia, bajo la óptica de este enfoque, se establece que el crecimiento de la economía dependerá de la cantidad de ahorro existente en la misma, en la medida que éste se expresa como la diferencia en el ingreso menos el consumo; por tanto, la inversión crecerá en la misma magnitud que el ahorro, dando lugar al postulado keynesiano que establece que el ahorro es igual a la inversión *ex post*.

Asimismo, consideramos que en la economía existe la incertidumbre que incide sobre las decisiones de inversión de los empresarios, por tanto, establecemos que el principal determinante en las decisiones de inversión de éstos será el nivel de la eficiencia marginal del capital, en relación con

⁴ "Keynes refuerza uno de sus argumentos centrales, señalando que las economías estancadas sólo pueden recuperarse por medio de políticas monetarias laxas que acomodan la liquidez demandada por políticas fiscales anticíclicas, las cuales deben estar acompañadas por bajas tasas de descuento, a fin de que los empresarios vean reducido el peso de sus deudas. Además de eso, el banco central puede desplegar políticas de financiamiento a sectores clave de la producción" (Levy, 2013: 74).

la tasa de interés existente en el mercado financiero. Por consecuencia, afirmamos que, en la medida que la tasa de interés del mercado financiero sea mayor a la eficiencia marginal del capital, el ahorro se canalizará al mercado financiero; en tanto que, cuando la tasa de interés es menor en relación con la eficiencia marginal del capital, el ahorro se filtrará al financiamiento de la inversión productiva. Lo anterior nos permite establecer –reconocido por Keynes– que no todo ahorro es invertido, ya que este proceso dependerá del nivel existente de la tasa de interés en el mercado financiero, en relación con la eficiencia marginal del capital, que no es otra cosa que la tasa de rendimiento esperado en el futuro y que iguala el valor presente del bien de capital.

Antecedentes del modelo de desarrollo y gasto público de inversión en México

156

La economía mexicana ha transitado por procesos relacionados con diversos modelos económicos, guiado en casi toda su historia reciente (1920-1982) por la concepción de un Estado diferente al liberal, basado en su Constitución Política, los cuales han centrado sus objetivos en lograr altas tasas de crecimiento y bajas tasas de inflación mediante políticas económicas que incentiven el desarrollo económico y social. Dentro de este panorama, México experimentó un crecimiento lento de 1910 hasta 1928,⁵ causado por la incertidumbre política, el conflicto y la inestabilidad nacional; sin olvidar que el sector agrícola, gran parte de cuya producción era exportada a Estados Unidos, dio lugar a un modelo económico de exportación de productos primarios; posteriormente, nuestro país, después de la gran depresión económica de 1929 cuyos efectos duraron hasta 1933, inició una etapa de crecimiento económico acelerado, basado en la expansión del sector agrícola que aumentó en más de 35% a lo largo de la década.

⁵ Entre 1919 y 1928 la economía creció 14.3% en términos reales de 1920 a 1926, el PIB por persona lo hizo a un ritmo anual de 1.6% (Tello, 2007: 37).

En 1933, la economía inicia su recuperación: en ese año el PIB por habitante creció 9% en términos reales y en 1934 lo hizo en 5%. Ello fue estimulado por las exportaciones que en esos dos años duplicaron su valor. La lenta recuperación de la economía internacional y la política económica expansiva, promovida por el gobierno mexicano, estimuló el gasto agregado que, a su vez, puso a trabajar recursos que habían estado inhabilitados durante los duros años de la recesión. La recuperación de las actividades industriales inició en 1932, con lo que ganó impulso; ya para 1934, el índice de la producción manufacturera superada el año previo, en el que se logró el mayor volumen. Lázaro Cárdenas presentó una solución que fue aceptada, aunque en forma desigual por las distintas clases sociales del país: desarrollo capitalista independiente con una creciente participación del Estado en los asuntos económicos y sociales. Entre los instrumentos para lograrlo están: poner en práctica una activa e intensa participación del estado en la economía y en la promoción del desarrollo nacional; orientar el gasto público cada vez más al fomento económico y al desarrollo social; fortalecer el sistema financiero, multiplicar y desarrollar las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos.

Con la Constitución de 1917, la propiedad "original" de los recursos naturales pasó a la nación pero, en los hechos, el control y la explotación de ellos quedó en manos del capital privado, muchas veces extranjero como petróleo y minería (Carlos, 2007). En 1941, la tasa de crecimiento del PIB por persona fue de 2.7% al año en términos reales durante 1935-1940, la inversión pública creció a un ritmo anual de 11% en términos reales y el déficit del Gobierno Federal nunca excedió durante todo el periodo a 1% del PIB. También fue prudente la política monetaria puesta en práctica durante el gobierno de Cárdenas, con ello prácticamente no se incurrió en el sobregiro. La Ley del Banco de México estableció que el saldo deudor del Gobierno Federal no debió exceder 10% de sus ingresos anuales. En tanto, en 1937 éstos eran de 450 millones de pesos, por lo que la deuda autorizada resultó de 45 millones (Carlos, 2007). Veamos el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Composición del Gasto Público en México

	<i>Económico</i>	<i>Social</i> %	<i>Militar</i>	<i>Administración</i>
1934	23.3	15.0	22.7	39.1
1935	31.5	17.3	20.9	30.2
1936	42.6	16.9	17.3	23.2
1937	41.9	17.4	17.4	23.3
1938	37.0	19.9	16.7	26.4
1939	38.2	18.4	15.8	26.6
1940	34.1	19.7	19.7	26.5

Fuente: Wilkie (1910) en Tello (2007: 224).

158

El crecimiento acelerado del gasto público no significó una mayor carga fiscal, pues las empresas no fueron agravadas. Por el contrario, se otorgaron franquicias fiscales para las industrias nuevas y necesarias en el país. El ingreso tributario del Gobierno Federal como porcentaje del PIB se mantuvo en torno a 5.5% durante el gobierno de Cárdenas. Ello contrasta con cargas fiscales cercanas a 10% en Argentina y Brasil en esos años y de las mucho más altas de los países europeos.

Se acepta que el Estado debe concentrarse en la doble tarea de promover el crecimiento económico del país y el bienestar de la población. Para alcanzar tal objetivo, el Estado debe intervenir en la economía, orientando a las fuerzas del mercado, incluso sustituyéndolas, si ello fuese necesario.

Al iniciarse el sexenio de Ávila Camacho, el Estado tomó la decisión de innovar y dar un giro a un cambio significativo en la política económica, con lo que comenzó a promover, a través de diferentes medidas, el desarrollo industrial del país; sin embargo, es importante destacar que este aspecto se daba desde el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1936-1940), pero fue Ávila Camacho quien dio un vigoroso impulso a dicha industrialización, además del financia-

miento de proyectos de la iniciativa privada y apoyo a sectores clave que mediante su producción originaron dicho desarrollo en el país. La composición del gasto público cambió a favor del destinado a fomento económico y desarrollo social.

Para los siguientes gobiernos, en específico de los presidentes Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

se había cumplido uno de los principales objetivos que en materia económica habían planteado los gobiernos posrevolucionarios: avanzar de manera sostenida en el desarrollo económico del país con estabilidad macroeconómica, buscando generar un crecimiento económico que permitiera mejorar los niveles de vida de los grupos sociales que conforman la nación, alcanzar la estabilidad de precios para dar continuidad al crecimiento y aumentar su efecto benéfico en el bienestar social (Antonio, 1998).

El desarrollo económico con estabilidad macroeconómica y el crecimiento generado en México por dichos gobiernos es resultado de un periodo que va de 1958 a 1970, conocido como de desarrollo estabilizador, a través del cual se otorgó a dicha estabilidad macroeconómica una mayor importancia no lograda anteriormente, pues la estabilidad se buscaba no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr el desarrollo económico y social sostenido. Es mediante la elaboración del Programa de Política Económica Nacional para el periodo de 1958 a 1964, llevado a cabo por el secretario de Hacienda en turno, Antonio Ortiz Mena, que se establecieron los criterios que darían lugar al modelo de desarrollo estabilizador implantado y que fue pionero en la historia económica de nuestro país.

Los objetivos más destacados de dicho modelo se resumen de la siguiente manera: elevar el nivel de vida de la población, aumentar el ingreso nacional, avanzar en el proceso de industrialización, diversificar las actividades productivas de la economía, lograr un desarrollo regional más equilibrado. Así, la política fiscal se orientaría a mantener una adecuada relación entre gasto y los ingresos del

sector público, de manera que los déficits fueran reducidos con una política monetaria que debía contribuir a mantener condiciones estables y en la que se daría una marcada preferencia al empleo. Como objetivo central se buscaría un sostenimiento del tipo de cambio, así la política tributaria se orientaría a buscar un adecuado nivel de ingresos para financiar el gasto público; al mismo tiempo, se plantearía que la inversión pública debe contribuir en forma efectiva al desarrollo económico nacional. De este modo, aumentar la producción del sector agrícola en cuanto al sector energético resultaba fundamental al garantizar el abastecimiento a largo plazo para apoyar el desarrollo económico del país. Lo anterior con una política petrolera basada en tres puntos: en primer lugar, lograr una estabilidad financiera del sector; en segundo, modificar la estructura interna de Pemex para elevar su productividad y, por último, ampliar la acción de la industria nacionalizada a ramas básicas de la petroquímica (1998).

Es así como la nación experimentó el crecimiento económico más alto de la historia con un PIB real de 6.8% de 1958 a 1970, el cual se reflejó en un mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de los habitantes del país, con tasas de inflación muy bajas; el salario mínimo real se incrementó a una tasa media anual de 6% y se utilizó de manera moderada el ahorro externo, el cual promedió 2.5% del PIB, así como tasas de interés reales positivas, lo que dio lugar a que la totalidad del ahorro privado fuera voluntario. Los resultados del plan elaborado por Ortiz Mena tuvieron tanto éxito que el crecimiento de la economía mexicana durante el desarrollo estabilizador se ubicó por encima de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Brasil, Chile, entre otros, convirtiendo a México en el país con el más alto PIB de Latinoamérica.

Sin embargo, la estabilidad y el panorama favorecedor se vieron trastocados con la crisis de 1976. El desempleo, el encarecimiento de los productos de la canasta básica, los bajos salarios detonaron y fue así como la fase dorada del capitalismo mexicano llegó a su fin. Es importante destacar el denominado periodo de desarrollo estabilizador en México, de 1958 a 1970, el cual se sustentó en la conceptualización de principios básicos del pensamiento keynesiano que fueron asumidos en el programa del secretario de Hacienda, Antonio Ortiz

Mena, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, con un papel dinámico del Estado en la economía, dado que, como se pudo observar, el mercado no daba los resultados planteados en la teoría, en el sentido de que algún recurso inexplicable asignara óptimamente los recursos y la formación de precios.

En este sentido, podemos ver cómo, en efecto:

Uno de los temas más recurrentes en la discusión de la asignación eficiente de los recursos en la economía, es si ese papel le corresponde al mercado o al Estado, el enfoque asumido es que ni el mercado ni el gobierno garantizan por sí solos la eficiente asignación de los recursos. La teoría económica convencional ha omitido frecuentemente el estudio del Estado como una variable importante. Sin embargo, es innegable la importancia misma del Estado como una organización e institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social (Ayala, 2004).

Las recientes investigaciones, como la de José Ayala, coinciden con los preceptos que el pensamiento keynesiano había establecido en la década de los treinta, como resultado de la primera gran crisis económica del capitalismo en 1929, que probó que el mercado, por sí mismo, no es el que mejor asigna los recursos ni fija precios adecuadamente. Tampoco conduce a su autorregulación como lo establecía la teoría, por lo tanto, el Estado tiene un papel importante en el funcionamiento de la economía e, incluso, permite revertir y salir más rápidamente de las crisis económicas.

La teoría de las fallas del mercado ha proporcionado algunos de los argumentos microeconómicos más importantes para justificar la intervención del Estado en la economía y mejorar la asignación de recursos. Esta teoría analiza el papel del Estado desde una doble perspectiva: como un resultado de las imperfecciones del mercado y también de sus capacidades atribuidas para corregir las fallas. El mercado competitivo es un modelo ideal o normativo que fija una "marca de referencia" contra la cual se juzgan otras formas de asignación de recursos o se evalúan cuáles deberían ser los mecanismos más eficientes; por

ejemplo, los resultados en términos de rendimiento económico a los que llegan los mercados oligopólicos o las distintas políticas de gasto público. Así, por definición, los individuos son maximizadores de beneficios (2004).

Por tanto, la participación del Estado en el periodo estabilizador fue un factor fundamental en el éxito alcanzado durante el crecimiento y desarrollo de la economía mexicana, además de que mejoró las condiciones de vida de la población a partir de una política de gasto de inversión activa que contribuyó no sólo a la construcción de infraestructura, sino también a crear las condiciones del proceso de industrialización del país y, como consecuencia, un mejoramiento en los niveles de empleo que no hubieran sido posibles sin la intervención del Estado en la economía.

De esta forma:

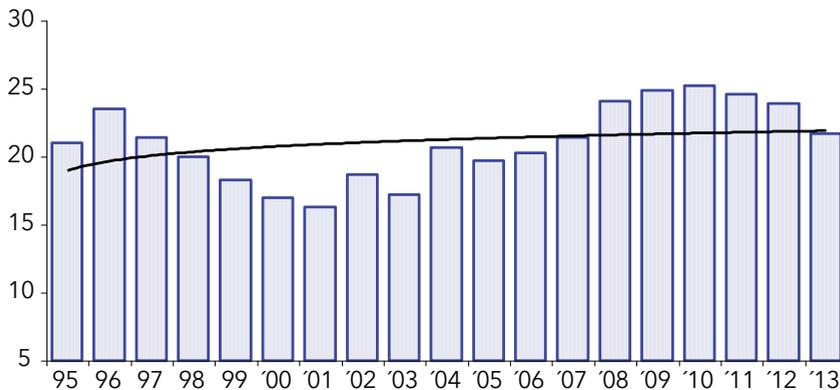
el nivel de gasto público determina la maximización de la producción, del empleo y del bienestar social, o lo que es lo mismo, la maximización del ingreso nacional. Así, el ingreso se convierte en función del gasto público $Y=f(G^*)$. Ello ilustra que el objetivo de la política económica es la maximización del ingreso y el logro del pleno empleo y no del equilibrio, como en el modelo convencional de ingreso-gasto de equilibrio (2004).

La política keynesiana, nacida de una economía en crisis y por la necesidad de recuperar el crecimiento, nos proporcionó los fundamentos de la importancia de la participación del Estado en la economía y, además, el papel que el gasto público tiene como motor del crecimiento y la generación de empleos, básicos para fortalecer el principio de la demanda efectiva, precisamente derivado de la teoría keynesiana, dado que la demanda es una función del ingreso, este último es una función del empleo, objetivo básico de la política de gasto público con promoción del crecimiento.

Gasto público de inversión y desarrollo social en México en el siglo XXI

El gasto programable de capital en México ha mantenido una trayectoria que no supera 14% en promedio anual durante el periodo que va desde 1995 a 2012, lo que nos refleja, de manera clara, cómo dicho gasto no aumentó su participación en el gasto programable total del sector público, siendo congruente con los preceptos del modelo neoliberal que establecen que se debe mantener un equilibrio en las finanzas públicas. Por consecuencia, se puede desarrollar, con base en la siguiente gráfica, que, en efecto, el equilibrio de las finanzas públicas en la actualidad se ha logrado no en el aumento de los ingresos tributarios, sino en el ajuste en el gasto público, principalmente el de capital.

Gráfica 1. Gasto programable de capital del sector público
(Participación en % del total programable)



Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

*/Cifras a junio

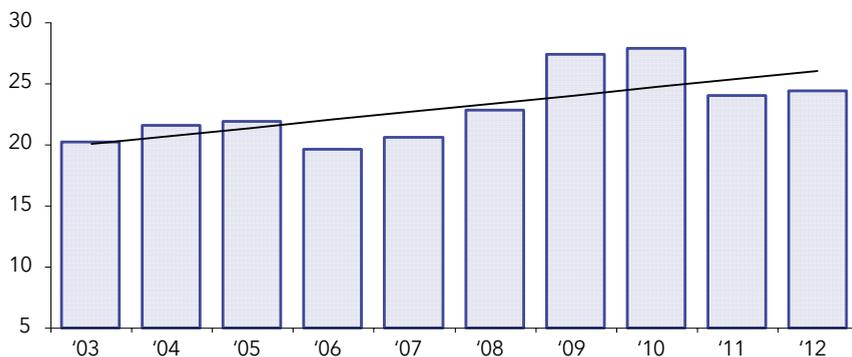
El proceso de reducción del gasto público de capital, con fines de mantener la estabilidad de las finanzas públicas y acorde con los principios del modelo neoliberal, trae consigo que el impacto en el crecimiento de la economía se

haya reducido de manera importante, dado que ya no se cuenta con este instrumento para promover el crecimiento, como se realizaba durante el periodo de industrialización apoyado por el financiamiento del sector público desde 1939 hasta principios de la década de los ochenta en nuestro país.

Al considerar los datos más recientes sobre la formación bruta capital del sector público, con base en el sistema de cuentas nacionales del INEGI, observamos que la participación de ésta, respecto al total desde 2003, prácticamente se ha mantenido constante hasta 2009 en alrededor de 20% promedio anual. Por ello, es claro que el impacto que tiene el Estado sobre la actividad económica en nuestro país representa apenas una quinta parte del total de la inversión productiva, dado que 80% está representado por el sector privado.

Es importante destacar que durante 2009, la inversión pública registró una caída de 17% en términos reales, en relación con el 2008, representando la más importante en la de la industria de la construcción y que se redujo en 15.5%. En el caso de la maquinaria y equipo fue de 4.7%, lo cual significa, en efecto, que la participación del gasto público de inversión como instrumento de fomento al crecimiento de la economía cada vez es más baja.

Gráfica 2. Formación bruta de capital fijo pública
(Porcentaje del total de la inversión fija bruta)



Fuente: Elaborada con base en datos del Banco de México.

La estructura de rigidez en los ingresos tributarios del gobierno mexicano que se ha presentado históricamente y que, como ya se señaló, responde en buena medida a factores de orden cultural y de confianza de los agentes económicos en las instituciones del Estado, hicieron que una de las principales vías para poder establecer el equilibrio financiero del sector público, desde la década de los ochenta, fuera la reducción del gasto de inversión pública, para con ello cumplir con los preceptos de estabilidad de precios que impone el modelo neoliberal.

Gráfica 3. Inversión fija bruta pública
(% del participación en el total)

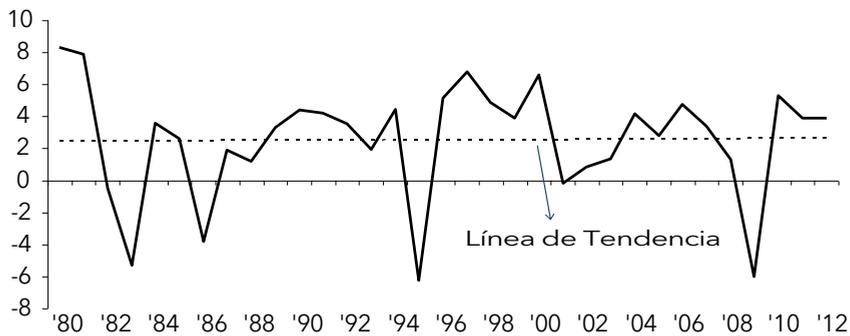


Fuente: Elaborada con base en datos del INEGI y SHCP.

Podemos observar en la gráfica anterior cómo el equilibrio en las finanzas públicas en nuestro país, desde mediados de la década de los ochenta, se inició a partir de la reducción del gasto público de inversión, el cual pasa de un nivel de participación en el total de cerca de 45% en los primeros años de tal década, a un nivel inferior a 20% en 1998, para nivelarse en 20% en los últimos cinco años, con lo cual la participación de la inversión pública como mecanismo contracíclico en el crecimiento de la economía no se utilizó como en otros modelos como el norteamericano y brasileño durante 2009, a pesar de que en México el Producto Interno Bruto Real se redujo en casi 7% en este último año.

Esta situación pone en evidencia que el gobierno mantiene los lineamientos de la economía de mercado, en el sentido de que deben ser los agentes económicos privados los que deberán promover el crecimiento de la economía, situación que no hace más que reducir el crecimiento potencial del PIB en México.

Gráfica 4. Producto interno bruto real en México
(variación % real)



Fuente: Elaborada con base en datos del INEGI.

En la gráfica anterior vemos cómo la línea de tendencia del PIB real en México tiende a reducirse, es decir, ello indica que la baja en la inversión pública en nuestro país está impactando el crecimiento potencial de la economía de un nivel promedio superior a 3% en la década de los ochenta a un nivel de sólo 2% en la primera década del siglo XXI, ello significa que el mercado, por sí mismo, y la liberación de la economía, no garantiza un crecimiento acorde con los requerimientos de generación de empleo, ingreso, ahorro e inversión, lo que fortalece nuestro planteamiento de la necesidad de participación del Estado en el crecimiento de la economía, por medio del financiamiento de la inversión productiva, con impacto en el aumento del ahorro y la inversión futura, como lo establece el planteamiento *postkeynesiano*.

Conclusiones

En la presente investigación se analizaron en forma detallada los cambios que ha sufrido la política de gasto en México en el contexto del modelo neoliberal. Se señala que en el modelo de industrialización, apoyado por el financiamiento del Estado, prevalecían políticas económicas de corte *keynesiano* que promovían la intervención del Estado en la economía, empleando el gasto gubernamental como motor de crecimiento económico. Por tal razón, en las políticas públicas, el gasto social, en infraestructura y en inversión tuvo un papel relevante.

En el modelo neoliberal, regido por políticas monetaristas, se considera que los mercados funcionan de forma eficiente, siempre y cuando se les deje actuar libremente, sin la intervención gubernamental. Los ejes de la política neoliberal se sustentan en la liberalización financiera, comercial y económica. Las políticas neoliberales en Latinoamérica fueron fomentadas e impulsadas a través de lo que se conoce como el Consenso de Washington; sus principales proponentes afirmaban que, a través de la instrumentación de las políticas neoliberales, se lograrían los siguientes beneficios: a) aumentar el nivel de competencia, b) combatir la inflación y c) consolidar un crecimiento económico estable que genere fuentes de empleo. No obstante, en México, los niveles de pobreza, de desempleo y de desigualdad del ingreso se han agudizado a partir de la entrada en vigor del modelo neoliberal, propiciando inestabilidad en el crecimiento económico, lo que se traduce en un proceso de deterioro acelerado en las condiciones de vida de la población.

Frente a este panorama se propone una refuncionalización del Estado que se oriente, principalmente, a fortalecer su carácter anticíclico, mediante la instrumentación de políticas públicas como son de infraestructura y de desarrollo, que mejoren al mercado interno y promuevan la creación de empleos. Por tanto, se propone la instrumentación de una política de gasto público que no se convierta en un paliativo para disminuir la pobreza y la desigualdad del ingreso, sino que sirva como un motor del crecimiento.

En este contexto se analiza la viabilidad que puede tener en México la política de empleado, de última instancia ELR propuesta por los *postkeynesianos*; ya que dichos programas han sido exitosos en los países en que han sido instrumentados, tal es el caso de Argentina e India.

Es importante señalar, por un lado, que un programa de empleador de última instancia puede crear efectos positivos en la economía mexicana, como son: pleno empleo, mayor crecimiento, estabilidad de precios, disminución de la pobreza, mejor distribución del ingreso, etc., y, por el otro, que dichos beneficios son mayores que el costo político que genera su instrumentación. Por tanto, es económicamente viable y factible un programa ELR que mejore las condiciones de vida de los mexicanos.

Por refuncionalización del papel del Estado en la economía se deberá entender no el regreso a las prácticas de intervención, derivadas del planteamiento *keynesiano*, sino a la regulación de la actividad económica necesaria por las imperfecciones que se registran en el mercado, ya que, contrario a lo que plantea el neoliberalismo económico ortodoxo, los mercados no funcionan de manera perfecta, lo que obliga a la participación del Estado en la economía a través de acciones concretas que tiendan a reducir los efectos negativos que las fallas sobre el proceso de desarrollo económico, especialmente en los casos de las llamadas economías emergentes.

Referencias

- Ayala Espino, J. (2004). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, México: UNAM/Porrúa.
- Huerta, A. (2011). *Obstáculos al crecimiento, peso fuerte y disciplina fiscal*, México: UNAM.
- Keynes, J. M. (1974). *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, México: FCE.

- Levy Orlik, N. (2001). *Cambios institucionales del sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión, México 1960-1994*, México: DEGAPA-UNAM.
- Levy Orlik, N. (2013). *Dinero, estructuras financieras y financiarización, un debate teórico institucional*, México: UNAM/Itaca/DGAPA.
- Martínez Marca, J. L. (2012). *Política Monetaria Actual y Crisis Financiera Internacional*, Alemania: Editorial Académica Española.
- Mantey, G. y Levy Orlik, N. (comps.) (1998). *Desorden Monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, México: DGAPA-UNAM/ENEP-Acatlán.
- Mantey, G. y Levy Orlik, N. (Coords.) (2003). *Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados*, México: UNAM/DGAPA/ENEP-Acatlán.
- Ortiz Mena, A. (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México: El Colegio de México/FCE.
- Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México: UNAM.
- Wilkie, J. (1910). *The Mexican Revolution Federal Expenditure and Social Change*. Berkeley/Los Ángeles: University of California Press.

Capítulo 6

Alcances del clientelismo y las redes clientelares a nivel local: el caso del municipio de Tecámac, Estado de México

*Rosalinda Castro Maravilla**

Introducción

El propósito de este trabajo es exponer los pormenores del funcionamiento de una red clientelar de carácter electoral que opera desde 1997 en el municipio de Tecámac, Estado de México, y que fue creada con el fundamental objetivo de garantizar el triunfo de un grupo en las elecciones municipales, estatales y federales. A grandes rasgos, se documenta la forma en que este grupo, cuando gana por primera ocasión la alcaldía con las siglas del Partido Acción Nacional (PAN), en lo sucesivo utiliza los recursos públicos municipales para alimentar la red y, así, asegurar el triunfo en el ayuntamiento y en las diputaciones local y federal, pero con el membrete del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, se hace un breve recorrido teórico de lo que significa el clientelismo y la forma en que afecta el Estado de Derecho o la legalidad en el ámbito electoral. En el segundo apartado, con base en entrevistas e investigación documental, se hace un recuento de cómo el grupo hegemónico en el municipio logra posicionarse gracias a que su principal cabeza, Aarón Urbina, deja de ser un empresario *mueblero* y desconocido en el ámbito de la política municipal, para convertirse en uno de los políticos más influyentes en el oriente del Estado de México. En el tercer apartado, igualmente con base en entrevistas y testimonios de personas cercanas a su grupo,

* Egresada del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

se hace un análisis de cómo logra sobreponerse a las estructuras partidistas y a los liderazgos sociales en Tecámac, antes de la creación de su red clientelar. Finalmente, se documenta la forma en que se organiza la red y las funciones operativas que cumplen las diferentes jerarquías en su interior.

Clientelismo y Estado de Derecho

Las prácticas clientelares consisten en un intercambio de todo tipo de recursos, éste se organiza en torno al principio de reciprocidad de “dar, recibir y devolver”. La mayor parte de los estudios sobre el tema lo definen como fenómeno, práctica social y política, que consiste en un intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes políticos partidarios por apoyo o lealtad política respecto a los ciudadanos, quienes, en esta relación, adquieren el carácter de cliente.

172

Es decir que el clientelismo político se define como una relación social que se produce en un espacio microsocioal en forma personal, voluntaria y legítima entre quien detenta poder político desde una estructura política partidaria, o desde un organismo estatal y la ciudadanía. Significa un intercambio de bienes por favores, mismos que son de carácter público y privado. En este intercambio se benefician ambas partes, pero también implica renunciar a otras actividades o a otras formas de conseguir el fin buscado.

Para Kitschelt y Wilkinson (2012), el clientelismo, como forma de intercambio directa y contingente, requiere un montaje contractual específico y complejo a través de los partidos políticos. De hecho, las contribuciones claves de los participantes en la negociación del intercambio deben pasar desapercibidas o ser imperceptibles. Para ambos autores, en el caso del clientelismo bajo condiciones de democracia electoral, la manera más costosa de construir tales tipos de vínculos consiste en el establecimiento de jerarquías organizacionales de intercambio entre clientes electorales. Así, en el nivel más bajo se ubica lo que se denomina “la base” o los clientes; en el nivel intermedio están varios *brokers*

organizados de manera piramidal y, finalmente, en la cúspide, están los patrones. Los políticos deben identificar los recursos que pueden extraer y ofrecer a los clientes a cambio de contribuir con su esfuerzo electoral.

Kitschelt y Wilkinson explican que los políticos necesitan organizar el flujo de recursos materiales a lo largo de complejas redes piramidales de intercambio cliente-*broker*-patrón. Todo por medio de la coordinación de un gran número de operadores políticos, pues ellos deben cubrir los problemas desafiantes de la acción colectiva y los conflictos entre el principal y el agente, a través de un sistema de incentivo, balanceado de manera precisa.

Para García Ojeda (2011), desde esta lógica el clientelismo no sería problemático porque los implicados obtienen ganancias de él. Sin embargo, tal como lo han señalado los estudios especializados, el clientelismo sí es problemático debido a los efectos colaterales y agregados, lo que genera el producto de los intercambios del que sacan provecho los ciudadanos y los políticos que participan de estas relaciones.

Específicamente, dice el autor, el clientelismo provoca ineficiencias en la distribución de las políticas públicas, ya que gracias al *lobby* selectivo de los políticos se asignan recursos públicos con preferencia a grupos o individuos que no necesariamente deberían ser focalizados por las políticas públicas. Esto también provoca un acceso desigual de recursos, pues al tratarse de un intercambio particularizado sólo participarán en él quienes entreguen apoyo político a sus benefactores. Así, se distorsiona el acceso igualitario a los recursos públicos, tal acceso debería manifestarse en un vínculo sustentado en derechos ciudadanos y en definiciones programáticas de las políticas públicas, en vez de un vínculo político clientelar.

En este mismo sentido, no se debe pasar por alto que el clientelismo electoral es en sí un acto ilegal que puede alterar el resultado de una elección. Esto sólo es posible a través de la afectación de la voluntad de cientos, miles o millones de votantes que opten por “vender” su voto a cambio de bienes materiales, servi-

cios o dinero (Ugalde y Rivera, 2014). Para Ugalde y Rivera, uno de los principales razonamientos jurídicos para sancionar el clientelismo electoral, la coacción y compra del voto es que éstos ponen en riesgo la realización de elecciones libres y auténticas. Sin embargo, resulta muy difícil determinar cuántos votos se condicionan por los operativos clientelares de los partidos políticos. La principal y más obvia razón por la que resulta difícil calcular el costo de un voto es que esta práctica es ilegal, se realiza con sigilo y es motivo de condena social. Como cualquier mercado fuera de lo normal, el “mercado de votos” no lleva un registro público de sus transacciones.

Por otra parte, más allá de la eficacia del clientelismo electoral para afectar la intención del voto, su instrumentación requiere de sumas cuantiosas de dinero en efectivo. Con frecuencia, ese gasto no se reporta a la autoridad electoral y constituye una de las principales causas del creciente gasto en campañas políticas en México. Asimismo, ese gasto para movilizar votantes, dar dádivas o dinero en efectivo, generalmente se financia de fuentes ilegales, tanto de recursos públicos triangulados, como de personas físicas y morales que lo hacen a cambio de beneficios futuros, por ejemplo, contratos, permisos y obra pública (2014).

El surgimiento del nuevo grupo hegemónico en Tecámac

El nuevo grupo que gobierna el municipio de Tecámac es encabezado por Aarón Urbina Bedolla, personaje que inició su carrera política como alcalde bajo las siglas del PAN y terminó como jefe político del PRI en el municipio. Urbina proviene de una familia dedicada a la mueblería, su padre tenía un negocio de ello en la Avenida 5 de Mayo en la localidad de Felipe Villanueva del municipio de Tecámac, Estado de México. Sus familiares más cercanos (sobre todo tíos por el lado paterno) poseían vastos terrenos; sin embargo, a pesar de esto, su padre, desde muy pequeño, lo puso a vender dulces o “chucherías” para que aprendiera a apreciar el dinero y a ganarse la vida.

Contrario a su cómoda posición económica, su familia procuraba no ser ostentosa. Una muestra de ello es que solían comer, en cualquier momento, con las familias vecinas y en donde fueran bienvenidos. Asimismo, sus padres siempre se mostraron generosos con las personas que solicitaban su apoyo. Su madre, de nombre Lilia Bedolla, organizaba eventos en fechas especiales para entregar obsequios a niños, madres o familias completas. Tales regalos provenían de las mueblerías de su esposo. "La señora, cuando vivía, el 30 de abril daba juguetes a todos los niños [...] En abril o en el día de Reyes, les hacía sus piñatas en la calle; los niños ya sabían [...] los llamaba la señora y les daba sus juguetes, les hacía sus piñatas y les daba sus juguetes, pero no el día de Reyes, al otro día, el 7, porque todo lo de la mueblería que no se vendía, todo se lo traían para acá para regalarle a los niños".

Desde entonces a la fecha, toda su familia mantiene su humildad y generosidad para con sus vecinos. Incluso cuando las personas comunes coinciden con Aarón Urbina, él suele saludarlos con amabilidad: "Su familia son amables con nosotros [...] no sé si con todos los de la colonia que los hayan conocido más antes; lo que es su familia [...] los encontramos en la calle y nos saludamos o vienen aquí o así [...] cuando hay reuniones aquí en la colonia [...] entonces por eso conocemos a su familia y sus hermanas [...] sus primas [y] sí nos saludamos".

La suerte política de Aarón Urbina cambió cuando contrajo matrimonio con Rosalina Salazar, integrante de una familia de políticos de Tecámac. Al principio no fue fácil, pues con su reputación de hombre de negocios exitoso e integrante de una familia pudiente, pero con sensibilidad social, parecía un trámite aspirar a ser candidato por el PRI a la presidencia municipal, previo al proceso electoral estatal de 1997. En ese momento, las posiciones políticas de ese partido eran controladas por dos ex presidentes municipales de Tecámac: Gaspar Ávila Rodríguez (1988-1990) y Eduardo Guadalupe Bernal Martínez (1994-1996). Ambas figuras políticas no sólo controlaban el partido, sino también el gobierno municipal.

Desde el punto de vista político, no le hacía falta al PRI para ganar nuevamente el municipio con un "buen" hombre o un "buen" candidato. Tampoco hacía falta "popularidad", prestigio o dinero, pues hasta las últimas elecciones este partido había conseguido el triunfo en las urnas sin mayor problema. Por otro lado, los líderes agrupados en el PAN y el PRD, principales partidos de oposición en los niveles nacional y estatal, estaban lejos de ser una alternativa de gobierno.

Ante la negativa de ser postulado por el PRI, Aarón Urbina busca a los hermanos Félix Ismael y Sergio Octavio Germán Olivares, quienes en ese momento dirigen la estructura municipal del PAN. Si bien estos personajes se sentían conformes al ser la segunda fuerza electoral en Tecámac y tener representación en el cabildo a través de dos a tres regidores, en el momento en que conocieron la reputación de Aarón Urbina se dieron cuenta de que, a diferencia del PRI, los candidatos panistas a la presidencia municipal carecían de reputación, popularidad y recursos para impulsar una campaña eventualmente ganadora. En este escenario, aceptaron que Aarón Urbina fuera candidato para el periodo 1997-2000, quien sin mayor problema obtuvo el triunfo por una diferencia de 5,568 votos.

En su primer periodo como presidente municipal, Aarón Urbina destacó por su capacidad para atender y resolver problemas dentro del municipio. Igualmente, inspirado en la tradición familiar, su mandato se caracterizó por su cercanía con la gente. Muy pronto comprendió los beneficios políticos que se obtienen al ayudar a los pobladores del municipio ante alguna necesidad. De esta manera es como sistemáticamente otorgó apoyos económicos o en especie a quienes se acercaron a su oficina para solicitarle ayuda:

La gente aquí en Tecámac ya estaba aburrida de los políticos que estaban en el PRI como Gaspar Ávila, Eduardo Bernal, Nazario Cruz y los Alarcón. Ven con buenos ojos a Aarón Urbina en el Partido Acción Nacional y esto lo lleva a la presidencia en su primer periodo de gobierno; realmente Aarón Urbina gana, pero, digamos, de la gente que yo he tenido información sobre él, es que realmente

hace un buen gobierno los tres años e , incluso, es un gobierno muy paternalista porque toda la gente que va a la presidencia la atiende, la apoya, se habla por ahí de ejemplos de apoyar a una quinceañera, apoyar a gente que fallecía, incluso de dinero de su bolsillo. Entonces, esto obviamente le da mucha presencia frente a la población porque rápidamente se corren los rumores y pues la gente acude a la presidencia, la gente que tiene necesidad. Y realmente, lo que yo he sabido, por lo menos, que sí los apoya.

Al finalizar su periodo como presidente municipal, Aarón Urbina decidió participar como candidato para obtener una diputación local por parte del PAN. En esta nueva aspiración, Urbina no sólo se impulsó en el apoyo de los ciudadanos de Tecámac, sino que además recibió el respaldo de diversos grupos y asociaciones. Así, sin mayores dificultades, obtuvo la diputación local para el periodo 2000-2003. Para ganar se valió de los recursos de la red clientelar creada en 1997, aspecto que ya había utilizado en su anterior contienda.

Una vez en el Congreso del Estado de México, Aarón Urbina formó parte de la bancada panista más numerosa que hasta entonces había existido en la entidad (28 diputados), lo cual fue correlativo al hecho histórico de que el gobernador mexiquense (a la sazón Arturo Montiel), por primera vez en la historia, no contaba con la mayoría legislativa. Al parecer esta circunstancia le fue favorable para consolidar su presencia política en Tecámac.

Debido a los buenos oficios del dirigente del PRI estatal, Isidro Pastor Medrano, principal operador político de Arturo Montiel, un grupo de 13 diputados panistas anunciaron su separación del partido y se asumieron como "independientes". Entre ellos se encontraba Aarón Urbina, quien pasado un tiempo, se afilió a la bancada del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Este suceso fracturó su relación con el PAN y tensó el contacto con líderes panistas de Tecámac. Por otro lado, estrechó relaciones con la dirigencia estatal del PRI y el propio gobernador Montiel.

Concluido su periodo como legislador, en 2003, ya con el apoyo de la dirigencia estatal del PRI y con un nuevo acuerdo con los líderes de este partido en Tecámac, logró que, bajo sus siglas, lo postularan nuevamente como candidato a presidente municipal. Una vez más las circunstancias lo favorecieron porque sus principales opositores dentro del PRI, Eduardo Bernal y Gaspar Ávila, realizaban política en la capital del estado, por lo que eran ajenos a las elecciones en Tecámac. Si bien se puede hablar de apoyo del gobierno estatal, existen testimonios de que también Urbina logró conciliar y negociar dentro del PRI; él unió su grupo con algunos priistas que fueron muy cercanos colaboradores de Gaspar Ávila y de Eduardo Bernal.

Sin ningún problema, con el apoyo de su red clientelar, Urbina ganó la presidencia municipal de Tecámac acompañado del PRI. Tres años más tarde, en 2006, Aarón Urbina regresó al Congreso Local, nuevamente de la mano del Partido Revolucionario Institucional. Otra vez las circunstancias políticas lo favorecieron porque en este periodo legislativo estrechó lazos de amistad con el entonces diputado Eruviel Ávila Villegas –posterior mandatario mexicano–, quien entonces fungió como coordinador de la bancada priista.

Ya sin ningún obstáculo al interior del PRI municipal, en 2009, por tercera ocasión y quinta elección consecutiva, Aarón Urbina se convirtió en alcalde de Tecámac, municipio vecino de Ecatepec y entonces gobernado por segunda vez por el priista Eruviel Ávila, donde la relación política entre ambos se fortaleció. En 2012, ya con Eruviel Ávila como gobernador del Estado de México, Aarón Urbina fue a las urnas por sexta ocasión con el fin de ser por tercera vez diputado local. Los votos le favorecieron, pero su cercanía con Eruviel Ávila le permitió alcanzar el momento cumbre de su carrera política al ser designado como coordinador de la bancada priista y presidente de la Junta de Coordinación Política de la legislatura mexicana.

Como líder de la banca del PRI, a partir de 2012, Aarón Urbina maniobró, ejecutó y gobernó en los órganos de dirección de la legislatura local. En tal función fue promotor de las principales iniciativas del gobernador Eruviel Ávila y logró,

mediante su singular operación política, amplios consensos legislativos a favor del gobernador mexiquense. En total, Urbina Bedolla ha sido alcalde de Tecámac durante 9 años y diputado local por el mismo tiempo. En las seis elecciones que participó, ganó dos bajo las siglas del PAN; en cambio, con el PRI y el PVEM

Urbina tiene una gran presencia política a nivel estatal por la relación que mantiene con Eruviel Ávila. Él solo se ha ido creando esta imagen que tiene; se le reconoce su capacidad política; antes de ser un personaje casi olvidado, en el olvido o no reconocido, pasa a ser el personaje más importante de esta región e incluso se habla de que él controla o negocia directamente todos los cargos que existen en el municipio de Tecámac. Por ejemplo, se plantea que Urbina Bedolla negoció con Eduardo Bernal, en la última elección, que su hija Sue Ellen Bernal Bolnik se convirtiera en diputada federal por el PRI. Mientras que Gaspar Ávila a su regreso negocia con Urbina una regiduría para su esposa.

Pero la cercanía de Aarón Urbina con la familia Ávila Villegas no sólo es política. Con Germán Ávila Villegas, hermano del gobernador, tiene diversos negocios en el ámbito inmobiliario, en donde el primero tiene un largo historial: durante sus tres periodos como alcalde de Tecámac se convirtió en el municipio del país en donde más viviendas de interés social se construyeron. Sólo en el periodo de 1997 a 2000, Aarón Urbina entregó cinco permisos para la construcción de 27 mil 631 casas a constructoras como Urbi, GEO y Sadasi.

En Aarón Urbina, como en otros representantes políticos, se observa que su consolidación política ha influido significativamente en su posición económica; pues de ser un empresario de muebles con dos o tres establecimientos, se convirtió en dueño de mueblerías, terrenos y tiendas departamentales dentro del municipio. Todos esos cargos que ha ocupado desde 1996 a la fecha, según testimonios de sus colaboradores, le sirvieron para amasar una auténtica fortuna que se refleja en negocios, casas, predios y propiedades a nombre de él, de su hermano Noé Urbina y de sus hijos Antonio, Lilia e Isabel Urbina Salazar: "Aquí en Tecámac se habla de otros proyectos que tienen a nivel estatal y nacional de inversiones. Lo que he escuchado es que tiene un proyecto de

inmobiliaria en Cancún que es residencial; también se habla de que él tiene vínculos económicos con diferentes constructoras, que está construyendo casas habitación dentro del municipio y que tienen proyectos de traer a un millón de personas o más al municipio en los próximos años”.

Empero, su presencia en la cámara en la LVIII Legislatura (2012-2015) no solamente le permitió consolidar su presencia dentro del PRI estatal y estrechar vínculos con el gobernador Eruviel Ávila, sino que, además, generó alianzas con los líderes del PAN y del PRD a nivel estatal: “Se habla [de] que él y el anterior presidente municipal de Nezahualcóyotl [Héctor Bautista] eran los que controlaban la cámara en el Estado de México [...] por eso actualmente Aarón Urbina tiene mucha cercanía con la gente de Nueva Izquierda y, por esa razón, llega a ser presidente de la Cámara por la presencia, su cercanía y por la capacidad política que tiene para negociar con diferentes actores políticos: PRI, PRD y PAN”.

180

Sin embargo, estás “cualidades” y vínculos que detenta Aarón Urbina como dirigente político no son su único capital en la vida pública. Desde su primer periodo como presidente municipal descubrió los beneficios políticos que podía aportarle auxiliar a la personas que se acercaban a su oficina para solicitarle algún tipo de ayuda y, a lo largo de sus tres periodos como presidente municipal, especializó su capacidad para obtener recursos y distribuirlos entre sus seguidores. En este propósito se rodeó de un amplio equipo de trabajo con la tarea de “bajar” recursos de diferentes programas municipales, estatales y federales, cuyos beneficios se distribuyeron entre los ciudadanos que formaban parte de su red clientelar:

Cuida mucho a todos estos grupos necesitados, vulnerables, porque son los votos que tiene, que todo el tiempo le responden, por eso ha podido ganar y obviamente los cuida aunque sea con despensas, con apoyos mínimos [...] a los grupos de la población vulnerable [...] reciben una despensa, algún apoyo como tinacos, cemento, varilla para construcción, aunque es mínimo, pues la gente se conforma con eso [...] También otorga apoyos diversos como bici-

cletas, como utilitarios o alguna gestión que les cumplen, como llevar servicios como la luz, agua, pavimentación.

El desarraigo partidista y la ausencia de liderazgos sociales consolidados

Si bien se puede afirmar que Aarón Urbina pudo construir su poder político en Tecámac apoyado inicialmente con sus recursos personales, en especial porque con parte de su fortuna familiar y personal construyó una red clientelar que en cada periodo electoral otorgó incentivos a personas en condiciones de vulnerabilidad económica y social; no obstante, también es importante preguntar ¿por qué el PRI, que había gobernado más de 70 años en el municipio, no pudo contrarrestar este suceso? ¿Representó Aarón Urbina una alternativa a los liderazgos políticos existentes? ¿Los apoyos otorgados a través de su red dieron acceso a la población a los recursos municipales? ¿Cuál fue el papel del PRI y del PAN cuando Aarón Urbina asumió el liderazgo?

De acuerdo con la información recabada a través de entrevistas a sus colaboradores y de un ex presidente municipal, la red clientelar creada por Aarón Urbina suplantó por completo la gestión partidista de los recursos públicos del municipio. Asimismo, tomó el lugar de los operadores electorales tanto del PAN como del PRI y, más aún, terminó por cooptar a todas aquellas personas que, eventualmente, podían convertirse en dirigentes sociales. Este proceso fue producto de la creación de la estructura de distribución de beneficios, desarrollada a partir de 1997, con la cual no pudieron competir liderazgos sociales de mayor arraigo. Sin embargo, la red no supuso el reconocimiento de derechos ciudadanos, sino la distribución de apoyos a ciertos grupos sociales al principio y, posteriormente, la apropiación de los programas sociales para beneficio de dicha red: "En el caso del municipio de Tecámac, no se puede hablar de liderazgo social en el hecho de que Aarón Urbina Bedolla tenga el control político. Ni siquiera tiene que ver con su trayectoria política o su biografía personal. En

todo caso importa la forma en cómo, a lo largo de los años, este dirigente reparte beneficios a diversos actores sociales y políticos de las diferentes comunidades de este municipio”.

Asimismo, tampoco se puede decir que el control político personalizado en Tecámac fuese resultado de una gestión eficiente desde el ayuntamiento:

Tampoco se puede afirmar que la omnipresencia político-electoral de Aarón Urbina sea resultado de una administración pública eficiente, que haya aplicado los conceptos “académicos” de gestión pública, participación ciudadana, desarrollo sustentable, análisis y evaluación de las políticas públicas más necesarias y en función de los recursos disponibles. Incluso se puede afirmar que, en el ámbito local, concretamente del municipio, eso no aplica. Es probable que esos esquemas se manejen en los niveles estatal o federal. Regularmente los funcionarios públicos municipales no tienen un conocimiento preciso de lo que es una política pública, una política social, una política económica. Se puede decir, en este sentido, que lo “académico” es completamente diferente al ejercicio del gobierno en el municipio.

La otra cara de la moneda que implica un liderazgo personalista que le permite a Aarón Urbina construir y mantener una red clientelar, la cual le ha posibilitado gobernar Tecámac y controlar los recursos públicos desde hace varios años, se acrecienta porque la participación ciudadana es sumamente limitada:

En Tecámac ha sido importante la participación ciudadana y no se desdeña del todo desde el gobierno municipal. La actividad política en la práctica, sin embargo, no la toma en cuenta y en muchos sentidos la evita. Esto es significativo porque en Tecámac hay grupos organizados que pretenden influir en la política municipal desde hace 30 años. Se formaron cooperativas agrícolas, grupos de teatro, así como organizaciones que intentaban promover a personas distinguidas, por honestas, para cargos administrativos en el Ayuntamiento. Sin embargo, todo este impulso ciudadano es sumamente limitado frente al poder que tiene la red de Aarón Urbina para movilizar votantes a su favor.

De acuerdo con Carlos Rodríguez, expresidente municipal, la participación ciudadana en Tecámac es muy débil porque "la intensidad de la presión social organizada varía". De acuerdo con la experiencia de un alcalde en funciones, la participación ciudadana en este municipio "a veces es muy fuerte y a veces desaparece; no es permanente". Incluso ocurre que

Se focaliza hacia ciertos problemas, o bien, se manifiesta solamente en procesos electorales municipales o de estructuras organizativas de la sociedad, como son el caso de los concejos de los comités de agua potable. Cuando algunas personas se involucran intensamente en estos procesos, se valora mucho el trabajo realizado por los integrantes del grupo social al que pertenecen, pero no pasa de ahí. Ahora bien, la situación ha cambiado mucho en los últimos años y, actualmente, los ciudadanos solamente se movilizan en tiempos electorales.

Por otra parte, es un hecho que la "movilización social no tiene efectos inmediatos en las demandas planteadas", según el expresidente municipal. Es más efectivo que los ciudadanos más "influyentes" accedan a un cargo público, lo cual, sin embargo, no siempre implica un compromiso con la ciudadanía:

Llegar a un cargo dentro del Ayuntamiento y conocer los elementos de la gestión pública tiene mayor impacto. Es decir, la experiencia en los cargos públicos es fundamental. Queda claro que hay funcionarios municipales que se comprometen, pero hay otros que no hacen un buen trabajo de gestión y que, incluso, incurren en prácticas de corrupción, pero sin consecuencias porque aunque sean propuesta ciudadana, pues quien los nombra es el presidente municipal y es el único que los puede remover.

Ante ello, algunos que se asumen como líderes buscan obtener cierta respuesta del gobierno municipal mediante su participación en el ámbito electoral. Por ello, muchos grupos de ciudadanos se vinculan a los partidos políticos y, como el PRI es la primera fuerza política en Tecámac, es el partido que más adherencias recibe. Esta situación limita en gran medida la posibilidad de que se formen liderazgos sociales con reconocimiento por su capacidad de organizar,

de influir en el gobierno municipal o de hacer gestiones en el Ayuntamiento para resolver problemas. En este escenario los liderazgos no se asumen como portavoces de grupo, porque no se construyen con una base social, sino con base en prácticas clientelares.

En este sentido, la participación ciudadana como alternativa al liderazgo político de tipo personalista en Tecámac es limitada porque en la mayor parte de las organizaciones que existen "no hay horizontalidad" entre dirigentes y ciudadanos. El problema es que los supuestos "líderes sociales" no vienen desde abajo. Más aún, no toman decisiones con base en asambleas o reuniones plenarios, sino bajo un esquema de tipo vertical y "autoritario". Por si no fuera suficiente, cuando un líder reúne a cierto grupo de personas, su principal objetivo es vincular sus huestes a los partidos para acceder a un puesto, sea como representantes o como funcionarios del ayuntamiento. Es decir, no se asumen como líderes si no tienen un cargo político. Ello retroalimenta el ciclo. Si tienen cargo público pueden hacer gestión con la que obtienen seguidores. De este modo, los líderes en Tecámac no se construyen socialmente, desde abajo, sino políticamente, desde arriba.

En todo este entramado de relaciones de líderes-gestores con un cargo en el ayuntamiento o de representación popular, el mejor ejemplo es Aarón Urbina y su forma de mantener adeptos a través del clientelismo. Sus seguidores lo apoyan fundamentalmente porque él está en la cúspide de las "relaciones de poder". Así, Aarón Urbina, como el dirigente principal de todas las gestiones sociales, trabaja en dos dimensiones.

En la primera dimensión se cubre la formalidad, por ejemplo, se hacen eventos para jóvenes como conciertos de grupos de rock y obras de teatro; también se realizan actividades para mujeres a favor de la salud; no obstante, estas acciones no tienen un impacto visible en la mejora de la población. Incluso, en la organización de estas actividades se presentan planes de trabajo en la que participan académicos, como economistas, politólogos y sociólogos, pero al

final dichos planes a nadie le interesan. "Las personas quieren algo tangible", señala Carlos Rodríguez.

Una segunda dimensión es la gestión de ciertos beneficios, pero se distribuyen en forma clientelar por los gestores, los cuales no siempre son los más calificados como responsables de un área administrativa o como representantes en el cabildo o en el PRI. En este marco, quienes trabajan para Aarón Urbina no se diferencian por su preparación, no destacan por sus conocimientos o por su capacidad, sino que son conocidos por su propensión a ser corruptos. En muchos casos, se hacen grupos o coaliciones que pueden estar en pugna, pero al final todos cooperan a favor de Aarón Urbina. Por otro lado, la mayor parte del tiempo Urbina es quien elige a las personas que ocuparán los principales cargos del Ayuntamiento. Después, estos mismos, en función de sus relaciones o de sus simpatías, eligen a sus colaboradores.

En este marco, según se puede apreciar, los que pueden o pretenden ser líderes "alternativos" son cooptados por el grupo de Aarón Urbina. Después de que son elegidos ya no importa si tienen un perfil sólido, si no tienen proyección personal o si cuentan con experiencia administrativa o política. De tal modo, "hay muchas personas que han sido beneficiadas en lo personal y esperan seguir recibiendo esos beneficios". Desde luego, puede haber líderes más capaces, pero todos ocupan puestos "como producto del dedazo, el amiguismo o como cuota de intereses de grupo; excepcionalmente hay líderes que posicionan por su capacidad de gestión y conocimientos administrativos y por su honradez".

En suma, en Tecámac se puede afirmar que los liderazgos sociales, reconocidos por su representatividad social, no existen; quienes tienen un puesto o cierto apoyo para sus clientelas son personas producto del acomodo, de la conveniencia de los grupos, pues generalmente no tienen antecedentes de haber hecho trabajo o gestión a favor de la comunidad. Por otro lado, los supuestos líderes no poseen conocimiento real de lo que pasa en el municipio.

Tampoco tienen autoridad moral, no saben de gestión pública y, por lo mismo, no pueden influir en las decisiones, ya que no son capaces de construir una ciudadanía.

En ese sentido, ¿por qué todos los posibles líderes terminan alineados con el esquema personalista de control? Como el Ayuntamiento es la principal fuente de recursos en todo el municipio, ese equipo de trabajo es muy leal porque nadie encontraría un trabajo con los mismos beneficios fuera del Ayuntamiento, pues en realidad no son líderes. Incluso ellos solamente ejecutan las indicaciones que les da Aarón Urbina. Nadie puede decidir o acordar por cuenta propia o en grupo dentro del Ayuntamiento. Aarón Urbina decide todo.

186

Así, cuando a los eventuales líderes cooptados se les convoca a que apoyen en actividades o eventos que organiza el Ayuntamiento a favor de Aarón Urbina, ¿qué tan voluntaria es la participación y qué tanto se integran al proyecto político de su jefe? Según Carlos Rodríguez, “no es que las personas participen voluntariamente”, sino que apoyan porque reciben algo a cambio, porque se compra su tiempo. En este escenario nadie puede oponerse a este liderazgo porque no existe una persona en Tecámac que tenga los recursos económicos y políticos como para hacerle frente, “¿quién le puede decir algo?”, se pregunta Carlos Rodríguez: “Se impone. Es difícil cuestionarlo. Tiene mucha experiencia en esto y, como es un tipo que siempre está atento, conoce lo que se debe hacer; por eso para muchas personas es mejor que repita porque no se improvisa. Sus colaboradores, entonces, tienen que dedicarse de lleno a la gestión pública, a tal grado que no tienen vida social”. Por ello, “no importa si un funcionario municipal tiene trayectoria académica o experiencia en la gestión”. Puede ser que haya alguien con ciertos conocimientos y que los pueda expresar, pero eso no es un mérito que cuente; lo más importante en este proceso es tolerar cosas difíciles; muchas veces se tiene que aceptar ser cómplice, como en las campañas:

Te tienes que prestar a montar escenarios ficticios. Por ejemplo, si te mandan a una campaña a organizar, tienes que entrarle, pero debes tener claro que organizar es colaborar con gente que no necesariamente tiene conocimientos o

capacidades necesarias para esa tarea y que son personas que no tienen compromisos sociales, que no son líderes. La gente que organiza tiene que hacer lo que le digas porque si no te sustituyen; nadie es indispensable. Entre otras cosas, porque el trabajo no se basa en estudios técnicos, en estudios hechos a través de convenios con universidades.

Por otra parte, si alguien dentro de la estructura considera que necesita aprender algo para la actividad administrativa en el Ayuntamiento o en la gestión, tiene que hacerlo por su cuenta. Pero es un asunto personal porque no hay reconocimiento sobre ello y tampoco ningún apoyo.

Los dirigentes de oposición, dentro o fuera del PRI, no son un contrapeso al poder y el control de Aarón Urbina, porque los liderazgos de oposición tampoco trabajan. Por ejemplo, señala, Carlos Rodríguez, los dirigentes de grupos como la UPREZ o del PRD que hay en Tecámac “se venden o acuerdan a espaldas de sus bases y entonces el liderazgo ¿para qué sirvió?, no hubo, porque son posiciones personales. Tienen cierto apoyo de la gente porque les consiguen sus taxis, les consiguen sus placas, pero son poquitos. No hacen políticas públicas que beneficien a todo mundo, entonces el problema sigue como iniciamos antes de la llegada de la oposición”.

Características del funcionamiento de la red clientelar de Tecámac

La red clientelar de Tecámac está dividida en 24 regiones que abarcan todo el municipio. Su estructura vertical la componen un patrón, un coordinador general, 24 coordinadores de región, 157 coordinadores de sección, 5,495 coordinadoras de grupo y 192,325 clientes. Como se observa, la presencia de cuatro mediadores, así como el gran número de integrantes que la componen, refleja que es una amplia red en constante crecimiento. En este sentido, Carlos Rodríguez, expresidente municipal de Tecámac, expone que los recursos para sostenerla provienen principalmente de las arcas del gobierno municipal.

Aunque Carlos Rodríguez argumenta que la estructura de la red clientelar sólo funciona con regularidad en las elecciones, en realidad opera de manera ininterrumpida, es decir, los diferentes incentivos materiales que se entregan a los clientes, tales como despensas, becas, material para construcción, créditos, entre otros, son permanentes. Estos incentivos con los que se beneficia a los clientes provienen, principalmente, de programas sociales del municipio, del gobierno estatal y del gobierno federal.

Por más económico que resulte, sería muy difícil sostener todos los apoyos que se otorgan a las personas, sean becas o despensas. En todo caso, funciona con muy poca obvedad porque, de lo contrario, se corre el riesgo de que en el transcurso de los meses o años, antes de las elecciones, llegue algún personaje que se diga líder o representante y desee formar su propia clientela, porque entonces le tomarían la medida al Ayuntamiento y al partido.

¿Algún empresario con recursos podría asociarse al grupo al invertir? Carlos Rodríguez, uno de los dirigentes de la red, explica que, a diferencia de otros municipios, no es necesario hablar con líderes empresariales, de comerciantes o de transportistas para solicitar su apoyo económico o en especie para triunfar electoralmente. Esto se debe a que el Ayuntamiento tiene los recursos suficientes para ganar una elección, es decir, “la red no pide favores a ningún actor político o social del municipio; no se hacen acuerdos y, por lo tanto, no debe favores”. Por otra parte, de cuánto dinero o recursos dispone la red, es “un secreto”. La única persona que conoce a cuánto asciende el capital económico y social es Aarón Urbina.

Organización de la red

Hasta las elecciones municipales de 2012, la estructura de la red clientelar abarcaba 150 secciones. Las secciones no fueron elegidas aleatoriamente, sino que se definieron en función de que sus pobladores fueran propensos a intercambiar beneficios por votos, tomando en cuenta dos elementos: un nivel

socioeconómico bajo y las posibilidades de que las calles, colonias, pueblos y comunidades ayudadas se identifiquen. Es decir, había que comprobar si existía capital social o confianza entre los habitantes de las secciones para así garantizar un mínimo de lealtad política y electoral. Como se observa, no se tomó como criterio la situación de pobreza en sus distintas modalidades.

Desde su origen en 1997, los responsables de la red han perfeccionado su organización y su funcionamiento. Cuando la red inició su base de datos sobre los clientes y sus lugares de residencia, era muy rudimentaria. Se tomaban los datos de las personas que se iban a beneficiar con algún apoyo de forma poco profesional, pues se apuntaban los nombres y se elaboraba una lista. Actualmente esta red elabora una base de datos especializada, con cálculos estadísticos sobre cómo está distribuida la población, con proyecciones y estimaciones del crecimiento de la población en cada comunidad, sección y región.

En este sentido, los responsables de la red desarrollan un sistema informático para hacer un padrón de beneficiarios y potenciales votantes. Para tal efecto, se trabaja sobre una base de datos sofisticada y “profesional” que permita saber a dónde llegan los apoyos o recursos de los diferentes programas municipales, estatales y federales, con la intención de repartirlos adecuadamente y no beneficiar a una misma persona o familia. También, la base de datos permite conocer en qué calles se vota por el PRI el día de las elecciones, con el fin de ubicar a quienes no votan por este partido y, con ello, cancelarles los beneficios si es que reciben alguno. De acuerdo con Noé Urbina, coordinador de la red, esta información es clave porque “no conviene apoyar a las personas que no votan por nosotros”. Tener tales datos es posible si se tiene una base confiable.

La construcción de esta base de datos, de acuerdo con el coordinador general de la red, les ha implicado meses de trabajo porque se recopila la información, se revisa la calidad de los datos, se actualiza de forma permanente, se depura el padrón en referencia a los incentivos que se están entregando y, sobre todo, se busca saber qué personas los están recibiendo. Para lograrlo se utiliza la lista nominal para un seguimiento más puntual de los aspectos que interesan: quié-

nes son, qué apoyos reciben y si votan por el PRI. El trabajo resulta complejo porque la depuración y la actualización requieren trabajo de campo.

De acuerdo con las estimaciones que han hecho los encargados de las proyecciones y de la base datos, la red necesita hacer trabajo de campo para comprometer y asegurar entre 60 y 61 mil votos a favor del candidato que ellos apoyen. Esto es un poco menos de la tercera parte de los 192,325 empadronados en la red. Así, uno de los principales objetivos de la red en los próximas elecciones (de 2015 en adelante) es atraer a la población joven del municipio para que la estructura se mantenga por largo tiempo. Para esto se pretende realizar una campaña de afiliación entre las personas de este sector de la población, ya que detectaron que este grupo etario representa aproximadamente 40% de los votantes.

Las jerarquías en la red

Como se dijo antes, la red está estructurada jerárquicamente: en la parte más alta se encuentra el patrón, que en este caso es Aarón Urbina. Le sigue el coordinador general, el coordinador de región, el coordinador de sección, la coordinadora de grupo y, finalmente, el cliente. En esta estructura no se observa independencia por parte de los coordinadores respecto al patrón o líder de la red, como sí sucede en otras redes, como es el caso de la investigación realizada por Magdalena Tosoni (2007) en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, es decir, no hay jefes con su propia clientela.

La estructura pertenece y es controlada por completo por Aarón Urbina. Lo anterior se explica por varias razones: 1) Urbina Bedolla fue quien ideó la red e, inicialmente, la alimentó con su fortuna personal; 2) quienes están a cargo de la red en el mayor nivel jerárquico pueden ser removidos en cualquier momento, ya que todos son empleados en el Ayuntamiento o en el Comité Nacional del PRI; 3) el coordinador general de la red es su hijo, ¿quién mejor que un familiar directo que vele por sus intereses?, 3) todos los coordinadores de región y sec-

ción tienen un empleo formal en el Ayuntamiento, por lo que si salieran de la red perderían su trabajo.

Para el caso de los diferentes integrantes que conforman la red, quien es incorporado a la estructura a nivel de dirigencia, es decir, los coordinadores de región y de sección, si bien se les exige cierto mérito como actores sociales que destaquen dentro del municipio, como que sean personas con cierto capital social y económico y que cuenten con experiencia administrativa dentro del ayuntamiento, todos, sin excepción, igual que quienes ocupan los niveles más altos de la jerarquía, son trabajadores del Ayuntamiento. En términos generales, el perfil sociolaboral de los coordinadores de región y sección son las siguientes: son hombres y mujeres; pueden ser jóvenes o adultos, tienen experiencia previa con la gente; saben cómo llegar a ellos, cómo hablarles. Son personas que ya han trabajado administrativa, política y electoralmente en el PRI o en el Ayuntamiento, es decir, deben estar familiarizados con las actividades de la red en su respectivo espacio, de forma que deben conocer cómo funciona la rutina del trabajo político-electoral en su región.

Respecto a las coordinadoras de grupo, éstas se destacan por ser, sobre todo, mujeres, amas de casa, sean jóvenes o adultas, quienes tienen un bajo nivel educativo; además no laboran formalmente para el PRI o para el Ayuntamiento, lo que les permite dedicar su tiempo a las diferentes actividades que deben realizar dentro de la red clientelar. Viven en la misma sección de sus clientes; generalmente ellas son las que deciden a quiénes incorporar a la red. De esta manera, se constata que familiares, amigos o vecinos son quienes integran los grupos que ellas dirigen.

Funciones en la red

Aunque las diferentes figuras que conforman la red (coordinador general, coordinadores de región, coordinadores de sección, coordinadoras de grupo) no tienen funciones específicas reglamentadas, es decir, no hay un documento en

donde se estipulen qué actividades le corresponden a cada uno. Las funciones se definen “sobre la marcha” o con base en “usos y costumbres”, o se prefiere a partir de ciertas rutinas establecidas en cada área. En este sentido, las “instrucciones” sobre lo que hay que hacer se reciben sin plazos fijos; sin embargo, por lo que se ha investigado, las tareas implican entregar los incentivos y verificar que los beneficiarios se encuentren en la lista establecida por la coordinación general.

En este sentido, el coordinador general es quien dicta todas las instrucciones en esta red clientelar; él se encarga de trabajos de análisis estadísticos sobre la intención de voto, distribución de apoyos, es el responsable de la organización y logística en los eventos que organiza el PRI durante las campañas y lo que hace el Ayuntamiento. Asimismo, el coordinador tiene que revisar quiénes están trabajando y quiénes están desmovilizados, también los que ya no forman parte de la red, es decir, actualizar el padrón y solucionar los problemas que se generan dentro de ella. Al mismo tiempo, se reúne y comunica de forma continua con los otros coordinadores de región, les solicita información en relación con los clientes, les enuncia los diferentes programas que se van a entregar y les solicita los documentos requeridos para su entrega, les avisa sobre los eventos políticos que se realizarán y recaba los datos de los clientes que asistirán.

Por su parte, el coordinador de región se encarga de entregar los recursos en cada una de las zonas. Este coordinador está en constante comunicación con el coordinador general y con los coordinadores de sección a su cargo. De esta forma les avisa a los coordinadores de sección sobre los incentivos a entregar a los clientes y los eventos políticos a los que debe asistir; les solicita información sobre qué clientes asisten a los diferentes eventos. También aconseja a los coordinadores de sección qué hacer ante un problema, un conflicto, una exigencia; del mismo modo, monitorean los apoyos para la organización de eventos o para llevar a las personas a las actividades que se realizan por parte del partido o por parte del Ayuntamiento.

El coordinador de sección es quien se encarga de organizar. A su vez, hay un encargado por sección, cada uno de ellos dirige y organiza aproximadamente a 35 coordinadoras de grupo. En total, hay 150 coordinadores de sección. Cada uno de ellos se vincula directamente con las coordinadoras de grupo, asiste a reuniones de forma continua, les avisa de los incentivos a entregar, los documentos que se requieren, las características que deben reunir los clientes para obtener los incentivos. También les informa de los diferentes eventos políticos a los que deben asistir con su grupo de clientes. Si hay algún problema dentro del grupo de las coordinadoras, él suele resolverlo y, en caso de que no pueda, lo canaliza a los coordinadores superiores de región. De igual forma, los coordinadores de sección se encargan de recopilar la información sobre necesidades, intención de voto o inconformidades. Esa información la llevan al Ayuntamiento y sirve de insumo para gestionar apoyos e incluso coordinarlos.

Básicamente nuestro coordinador de región nos bajaba la información a nosotros como coordinadores de sección, lo que nosotros hacíamos era bajar la información a las coordinadoras de grupo y, tal cual, como a nosotros nos las bajaban para darles indicaciones de las actividades programadas de una semana. Aquí podría variar que el aviso se diera de un día para otro o, a lo mejor, el plazo máximo que te daban era para una semana [...] Nos citan, nos llaman y nosotros bajamos esa información [...] nos dicen "tienes que decirle a tus coordinadoras que va a haber entrega de despensas o de canasta hortofrutícola o tal, que tienen que estar con su copia de su credencial de elector y credencial original, actualizada en tal lugar a tales horas" [...] Ya tenías tú entendido que el camión iba a llegar ahí, gente de la misma estructura, va a bajar las despensas y recoger los IFES. Tú estás como que mediando.

Las coordinadoras de grupo son una de las figuras más importantes de la red, ya que ellas son las que organizan y están en comunicación constante con su propio equipo, que varía de 30 a 40 personas. Se tiene un estimado de que en la estructura hay aproximadamente 6,000 coordinadoras. Las coordinadoras de grupo son quienes se encargan de informar a cada uno de los clientes

acerca de qué incentivos les serán entregados, les solicitan los documentos requeridos; también llenan los diferentes formatos que se requieren para que sean otorgados los incentivos y acompañan al cliente en todo momento. Las coordinadoras de grupo, además, seleccionan a los clientes que llevarán a los eventos políticos donde se requiera su presencia, así como también “motivan” al cliente a que acuda a las urnas a votar el día de las elecciones, incluso asiste a su casa para recordarle que debe votar.

Pese a que las coordinadoras de grupo hacen el trabajo más pesado dentro de la red, ellas no reciben un salario fijo. Los únicos que obtienen una remuneración por sus actividades son el coordinador general, los coordinadores de región y sección. Las coordinadoras de grupo, de alguna manera, “se pagan” con parte de los recursos que deben entregar a la gente, como pueden ser despensas, tabiques, bultos de cemento, tinacos, utensilios de cocina, becas y, en algunas ocasiones, reciben un estímulo económico por el trabajo que realizan dentro de la red si cumplen con ciertas metas: “Recibimos unas veces un estímulo económico, pero es esporádico, no es siempre [...] Cuando hay elecciones se hace un compromiso: ‘si ganamos te vamos a dar tanto’. A veces el estímulo depende de tu resultado de sección; igual si perdiste no esperes tanto porque quiere decir que a lo mejor tu movilización no fue tan buena, ese tipo de cosas influyen”.

Es importante destacar que buena parte de la comunicación que se genera entre los diferentes actores que conforman la red se da vía telefónica y personal; por “seguridad” no hay una comunicación por medio de correo electrónico o notas que dejen constancia de su vínculo, esto con la finalidad de proteger la información que se transmite entre ellos.

Conclusiones

Conviene cerrar este trabajo con tres preguntas: ¿por qué es posible constituir una red clientelar en un municipio? ¿Cómo logra mantenerse a lo largo del

tiempo? ¿Por qué las autoridades estatales permiten que los recursos de los programas sociales de los gobiernos federal y estatal se entreguen de forma focalizada a un grupo de personas que no necesariamente cumplen con los requisitos de un beneficiario?

A grandes rasgos, se advierte, con respecto a la primera pregunta, que en Tecámac se constituye una red de esta naturaleza porque hubo un personaje, Aarón Urbina, que tenía los recursos personales para crear la estructura inicial. Por otro lado, el municipio fue gobernado por una oligarquía familiar que no generaba lealtades permanentes entre la mayoría de la población tecamaquense y, en un escenario de alternancia política a nivel nacional y estatal, el viejo modelo de gobernar y de ganar elecciones, esto es, sin competencia y sin rendición de cuentas, estaba agotado. Fundamentalmente porque los electores mexicanos ahora sí pueden hacer valer su voto o incluso venderlo. A ello hay que agregar que los líderes sociales dentro del municipio aceptaron ser cooptados a generar una alternativa al grupo de Aarón Urbina, aspecto que pasó de igual manera con los dirigentes de los principales partidos de oposición.

Esta red logra mantenerse a lo largo del tiempo porque una vez que Aarón Urbina obtiene el poder, utiliza los recursos del municipio y de los programas sociales para distribuirlos bajo un esquema clientelar. Por otra parte, es muy probable que muchos de los beneficiarios, efectivamente, tengan el perfil socio-demográfico que exige la norma para ser considerado en un programa social. En este sentido, también es probable que muchos de los beneficiarios de los incentivos de la red asuman que es preferible mostrar su lealtad y no quedar visiblemente afuera. De cualquier forma, en los hechos, pueden votar por el partido que quieran.

Finalmente, ¿por qué las autoridades estatales y federales toleran estas acciones? En principio queda claro que la estrategia de Aarón Urbina de hacerse diputado local, a partir de 2003, le valió para establecer alianzas con el PRI y el gobierno del estado. En este marco, Aarón Urbina se convirtió en un socio de la clase política que gobierna el Estado de México. Así, gracias a su apoyo, el PRI

ganó en su territorio, de manera que no es lógico que un capital de votos tan importante como el suyo sea penalizado.

Referencias

- Gobiernos estatales y locales, Consejos e institutos Estatales Electorales INAFED. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Recuperado de <<http://www.e-local.gob.mx/>>; <<http://www.snim.rami.gob.mx/>>.
- Grupo Político Tecámac (2004). *Diagnóstico del proceso político en Tecámac 1997-1999*. México.
- Grupo Político Tecámac (2006). *Clientelismo y partidos políticos en Tecámac: un diagnóstico general*. México.
- Grupo Político Tecámac (2010). *Organizaciones y grupos sociales en Tecámac*. México.
- Grupo Político Tecámac (2008). *Desarrollo social y apoyo electoral*. México.
- Plan de Desarrollo Municipal de Tecámac, Versión 2009-2012.
- Plana Mayor (2014). "Aarón Urbina: enfrentará séptima elección; busca el cuarto mandato como alcalde de Tecámac". *El Universal*. Recuperado de <<http://planamayor.com.mx/aaron-urbina-enfrentara-septima-eleccion-busca-el-cuarto-mandato-como-alcalde-de-tecamac/>> (consultado en diciembre de 2014).
- Plana Mayor (2014). "El abarca de Tecámac". Recuperado de <<file:///C:/Users/USER1/Documents/AARON%20URBINA%20periodisticos/EI%20Universal%20-%20Serpientes%20y%20Escaleras.htm>>.
- Tosoni, María M. (2007). "Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 29, 47-69.

Entrevistas realizadas

1. Entrevista realizada a Noé Urbina Salazar, coordinador general de la red
2. Entrevista realizada a Mario Pérez, coordinador de sección de la red
3. Entrevista realizada a José Luis Correa, coordinador de sección de la red

4. Entrevista realizada a Diana Cruz, coordinadora de grupo
5. Entrevista realizada a Cristina Barrera, coordinadora de grupo
6. Entrevista realizada a Teresa Espino, coordinadora de grupo
7. Entrevista realizada a Guadalupe Estrada, coordinadora de grupo
8. Entrevista realizada a Abigail Castillo, coordinadora de grupo
9. Entrevista realizada a Alejandra Cedillo, coordinadora de grupo
10. Entrevista realizada a Paola Ayala, coordinadora de grupo
11. Entrevista realizada a Imelda García, coordinadora de grupo
12. Entrevista realizada a Diana Baltazar, coordinadora de grupo
13. Entrevista realizada a Jazmín Ruiz, coordinadora de grupo
14. Entrevista realizada a Angélica Cervantes, cliente
15. Entrevista realizada a Ana Rocha, cliente
16. Entrevista realizada a Adriana Rivero, cliente
17. Entrevista realizada a Isabel Ojeda, cliente
18. Entrevista realizada a Aurora Galindo, cliente
19. Entrevista realizada a Rosa López, cliente
20. Entrevista Realizada a Alejandro Alvarado, cliente
21. Entrevista realizada a Carlos Rodríguez, presidente municipal de Tecámac (2012-2013)
22. Entrevista realizada a Rodolfo Trejo
23. Entrevista realizada a Héctor Arriaga
24. Entrevista realizada a Martín García

Políticas educativas

Capítulo 7

Política social y educación en la última década en Argentina: reconocimiento de derechos, institucionalidad y relaciones sociales

*Nora Gluz**

Introducción

Este trabajo se propone presentar algunas reflexiones acerca de las transformaciones recientes en el campo de las políticas sociales y su incidencia sobre la escolarización. La relevancia del tema radica en que durante las últimas dos décadas, las políticas orientadas a la ampliación del derecho a la educación más importantes en América Latina han estado acompañadas por políticas sociales de transferencia condicionada de ingresos. Son 16 los países que, para 2007, ya contaban con intervenciones de este tipo, pues en su mayoría incorporaban un componente de educación (Valencia, 2008). Paralelo a ello, se desarrolló una extensa producción de estudios que apoyaban estas intervenciones por su eficiencia para la atención a la pobreza extrema.

Luego de tantos años de implementación, no queda duda de que se trata de un tipo de intervención paradigmática de los nuevos modos de intervención social del Estado en América Latina. Afincadas en los principios teóricos del capital humano, proponen la transferencia de ingresos, condicionada a la inversión en ese capital: educación, salud y alimentación como estrategia de reducción inmediata de la pobreza. Así como los recursos mínimos para la sobrevivencia actual y la formación como estrategia de ruptura del círculo vicioso de la pobreza a largo plazo, al “obligar” a la formación para la mayor productividad a futuro.

* Universidad Nacional de General Sarmiento.

Estos mecanismos de rápida expansión en los noventa empiezan a ser cuestionados y reformulados en algunos países de la región. Por ende, en este trabajo nos centramos en el caso argentino, más específicamente en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, la política condicionada de transferencia de ingresos más grande de América Latina (Agis *et al.*, 2010). Esta política constituye un analizador de las tendencias presentes en los denominados “gobiernos de nuevo signo” (Moreira *et al.*, 2008), caracterizados por la crítica a la ortodoxia neoliberal en la región, cuyo alcance varía entre países; desde aquellos que se proponen refundar el Estado, hasta los que mantienen una continuidad con el periodo neoliberal. Como expresa Sader, el giro ideológico que emprendieron algunos de estos gobiernos acontece en una nueva fase del capitalismo que puede ser caracterizada como “posneoliberalismo [como] una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo, sin llegar a configurar un nuevo modelo” (Sader, 2008: 81).

202

El caso argentino desde la presidencia de Néstor Kirchner (2003) y luego de su esposa Cristina Fernández (2007 a la actualidad, reelecta en 2011), es caracterizado, al igual que su par brasilero, como de recuperación de la capacidad regulatoria y de inversión del Estado. Tiene como particularidad una progresiva recuperación de su soberanía frente a los imperativos de los organismos financieros internacionales. Esta revalorización de la política frente a la “mano invisible del mercado” se acompañó de una promesa electoral común respecto de la ampliación de programas y planes de renta mínima, como paso necesario pero no suficiente para la superación de la pobreza. Estos elementos habilitaron un debate acerca de los mecanismos necesarios para la inclusión social y para la articulación de políticas bajo la óptica del derecho, pero en fuerte tensión con la continuidad de modos de intervención estatal de corte focalizado y compensatorio propio de los noventa (Moreira *et al.*, 2008). Tales tensiones explican, en parte, algunas de las contradictorias consecuencias sociales de estas políticas en el campo escolar. Para profundizar en ello, nos proponemos discutir los cambios y las continuidades en tres ejes. El primero concibió la exclusión y cuáles han sido las intervenciones para superarla; en segundo lugar, un análisis más minucioso de dichas políticas públicas desde la normatividad hasta los

modos de apropiación de las mismas. Por último, cerraremos con una reflexión en torno a los derechos sociales en el actual capitalismo.

El trabajo de campo de las investigaciones sobre cuyos resultados presentamos estas reflexiones fue realizado en la provincia de Buenos Aires, Argentina, entre los años 2011 y 2013. Se trata de la provincia de mayor población, donde se concentra 40% de la matrícula escolar¹ y del electorado. En este sentido, tiene importancia cuantitativa y política.

El problema de la exclusión: concepciones, usos e intervenciones en el campo escolar

La exclusión representa el problema central del nuevo capitalismo y el foco de todas las intervenciones estatales, que se han modificado en paralelo a las causas reconocidas, las dimensiones consideradas como expresión de la exclusión y los usos políticos que de este problema se han hecho. Según Boltansky y Chiapello (2002), el concepto de exclusión cobró impulso en Francia en los años setenta, con un particular énfasis individualista: los excluidos eran los incapaces, desaventajados y su condición se explicaba por su propia debilidad.

Una década más tarde y frente al progresivo e inocultable incremento de la desocupación, se incluyó a las víctimas en el término de la nueva miseria social, con énfasis en la indignación que ello suponía. Será en los noventa cuando la politización del concepto genere un nuevo impulso a la crítica del orden social, de la mano de los movimientos sociales y de sus nuevos repertorios de protesta. Sin embargo, tal como lo evidencia Castel (1998), la exclusión ha funda-

¹ La investigación se desarrolla en tres fases. La primera, en 2011, tuvo un carácter exploratorio. Se llevaron adelante 24 entrevistas a funcionarios, 414 entrevistas a docentes, directivos, familias y estudiantes de nivel inicial primaria y secundaria (en 7 instituciones). La segunda fase se realizó en 2013, profundizando en el nivel inicial a través de un relevamiento de las políticas para el nivel y el estudio de caso en seis jardines. Se aplicaron 73 entrevistas a docentes, directivos y familias y 13 a funcionarios centrales e intermedios. La tercera, que está en desarrollo, hará lo propio con la escuela secundaria.

mentado políticas basadas en la diada adentro-afuera, ocultando la discusión sobre la desigualdad o, en términos de Boltanski y Chiapello (2002), tapando los procesos de lucha contra las diversas formas de explotación que, en las sociedades contemporáneas, se caracterizan porque los explotadores satisfacen sus intereses al esquivar las exigencias del bien común. También Fraser (1999: 19) observa este proceso que “vicia la deliberación dentro de los públicos de las sociedades del capitalismo tardío”.

Se trata, en términos de Castel (1998), de nuevas condiciones sociales emergentes de las transformaciones producto de la globalización de la economía, la privatización y los procesos de desregulación que hicieron colapsar la sociedad salarial y, con ello, los mecanismos de integración social (y de acceso de los individuos a redes de protección). Estas perspectivas proponen resituar el problema de la exclusión en el contexto de las condiciones sociales que la producen y, por ende, en el núcleo mismo del orden social y no en los sujetos de las periferias. Desde allí su cuestionamiento al uso del concepto y su recurrencia complementaria al de desafiliación; así como su crítica a las políticas de discriminación positiva que, lejos de dismantelar el fenómeno de la exclusión, lo acentúan por las vías de la estigmatización, la culpabilización y el carácter paliativo con que se han configurado, limitándose a una mera inserción. Dichas políticas no lograron –o no propusieron– sortear el déficit de pertenencia, de allí su distinción entre políticas de integración y de inserción. Mientras las primeras requieren resituar a sujetos y grupos en las redes de reconocimiento social, de acceso a los bienes que la sociedad produce, de recomposición del tejido de sociabilidad; las políticas de inserción, por su parte, apuntan a la emergencia y sostienen a los sujetos en condiciones de mera “asistencia”.

Para el caso argentino, Kessler (2010) discute cómo los estudios franceses han dado lugar a una perspectiva “republicana” que, aunque avanza desde miradas centradas en la cuestión del ingreso –y la pobreza– hacia otras que involucran distintas dimensiones de la ciudadanía, aún está presente una lógica dicotómica (incluidos-excluidos). Más allá de los límites que encuentra en esta acepción, la lógica permitió pensar los procesos de exclusión vinculados a la participa-

ción, el reconocimiento o las relaciones sociales, más allá del nivel de ingresos o las condiciones materiales de vida (Kessler, 2010). En este sentido, resultó un “principio de homogeneización a partir del cual se pudieron pensar nuevas políticas sociales para una población por definición heterogénea” (2010), caracterizada por procesos diferentes que generaban distintas situaciones de penuria y, a su vez, una diversificación de poblaciones que demandaban política social.

Bajo estas concepciones se diseñaron políticas que articularon ingresos y reconstitución del lazo social a través de, por ejemplo, el fortalecimiento del tejido asociativo; precisamente esto es lo que contribuyó a la potencialidad del término en el campo político. Por último, y aunque permitió pensar en que los afectados podrían ser sujetos pero también grupos o territorios sobre los que podrían diseñarse acciones preventivas, perduró la imagen de la exclusión como un estado general del individuo.

Al intentar superar la perspectiva dicotómica, la visión pluralista, propuesta por la OIT para pensar la cuestión laboral (exclusión en otras dimensiones asociadas como género, raza, etc.), constituye, para Kessler, un nuevo avance para comprender la desigualdad en las sociedades contemporáneas. La exclusión no acontece en todas las esferas, de allí la importancia de pensar grupos y sujetos en las distintas dimensiones, a la vez que considerar las situaciones desiguales de inclusión al interior de un mismo círculo. Aunque significativamente más compleja, según Kessler (2010), es necesario incluir aún en esta perspectiva la jerarquía entre esferas, pues la exclusión de las de mayor valía condiciona la integración o segregación de otras.

Otro modo de aproximarse a la complejidad de la cuestión la presenta Boaventura de Souza Santos (1995), quien propone pensar a las sociedades capitalistas como atravesadas por dos sistemas de pertenencia jerarquizada: la desigualdad y la exclusión. La primera es un modo de integración social en el que el de abajo es imprescindible. Se reconoce a Marx como su exponente en tanto constituyó históricamente un fenómeno socioeconómico; en la segunda, el que está abajo está afuera, siendo Foucault, desde el concepto de norma-

lización y de regímenes de verdad, quien explicó este fenómeno civilizatorio por el cual se crea una prohibición y se rechaza por vías jurídicas. Las fracturas tienen consecuencias económicas pero no se definen en función de ellas. Esta dicotomía constituye sólo un modelo ideal en tanto ambos sistemas pueden operar de modo superpuesto. Entonces la exclusión ya no resulta algo netamente novedoso y propio del capitalismo avanzado; más bien las nuevas reglas del capitalismo globalizado lo dota de una nueva dinámica, pues, por un lado, está la crisis del modelo de regulación social que condujo al quiebre de la capacidad de regulación nacional en un espacio-tiempo, en el que la ciudadanía expresaba la lucha institucionalizada de clases entra en crisis. Así derivó, consecuentemente, el universalismo como dispositivo ideológico para la cohesión social, como modo convencional de gestión de los Estados capitalistas de estos sistemas de pertenencias jerarquizadas inherentes a este tipo de sociedades: leyes laborales, obligatoriedad escolar, etc. Pero adicionalmente antiguos sistemas de desigualdad, como el trabajo, se convierten en datos basados en la exclusión, cuyo resultado es un individualismo de desposesión; éstos también se convierten en mecanismos de desigualdad como, por ejemplo, la escuela.

Incorporando estos aportes, consideramos que es posible entender tales dinámicas en el marco de una conceptualización sobre la desigualdad si ampliamos la concepción de la jerarquía y la situamos, como propone Kessler (2014), en el plano del acceso diferencial a bienes y servicios vinculados a la autonomía y las desiguales posibilidades de desarrollo personal. Desde este esquema se propone una perspectiva multidimensional, no reductible a la pobreza por ingresos, con esferas que tienen sus propias dinámicas y temporalidades y que se articulan en casos acumulativos (la falta de acceso a algunas acarrea la exclusión de otras) o, de modo paradójico, la mayor igualdad en ciertas esferas no revierte en procesos similares, incluso puede potenciar otras desigualdades.

Al pensar en la situación de nuestro país, se observa que dinámicas anticuadas de desigualdad, fundadas en la exclusión actual, se redefinen al complejizar las formas que adquiere tal desbalance. Hasta la extensión de la escolaridad obli-

gatoria,² la desigualdad en la escuela secundaria se consideraba centralmente en términos de “no acceso a la escuela”.

Una proporción creciente de la población fue integrándose al nivel, pero hasta el censo de 1991 la mitad de los jóvenes terminaba la escuela primaria y no ingresaba a la secundaria. Los estudios sobre la desigualdad educativa se enfocaban en las trayectorias escolares en términos de extensión y duración. En la transición a la democracia, en el país se abren nuevas líneas de indagación. Los estudios pioneros sobre los denominados “circuitos de escolarización” (Braslavsky, 1985; Filmus, 1988) y acorde con los desarrollos de la nueva sociología de la educación, analizaron la “caja negra” de la escuela (Dubet y Martuccelli; 1998) y aportaron las primeras explicaciones respecto de los mecanismos de producción de la desigualdad y ya no sólo de sus efectos. Éstas mostraron cómo los grupos sociales más empobrecidos transitaban por escuelas de peor calidad en términos de aprendizajes de contenidos pero también, con menor preparación en términos del conocimiento sobre las reglas institucionales y las dinámicas de trabajo escolar para insertarse en la escuela secundaria, con lo que dieron cuenta de las expectativas diferenciales que los estudiantes construían en su paso por la escuela y el aporte propiamente escolar a la desigualdad de logros educativos.

Sin lugar a dudas, las brechas no disminuyeron con el ingreso de nuevos estudiantes. Distintos autores coinciden en una profundización de esa desigualdad, a partir de la reciente masificación en contextos de exclusión social y la consecuente transformación de las reglas de jerarquización escolar. Recorriendo los debates sobre la reconfiguración del orden mundial en el nuevo capitalismo, al amparo de la crisis de la sociedad salarial y de sus instituciones que supieron

² En Argentina esta expansión sucedió en dos etapas. Durante las reformas educativas neoliberales se extendieron la cantidad de años de obligatoriedad, a la par que se redefinió la estructura del sistema escolar. El tramo obligatorio fue denominado Educación General Básica y redefinió la antigua escuela primaria y secundaria, de la que abarcó sólo los dos primeros años. Con la nueva Ley de Educación Nacional se retoma la antigua estructura y se constituye como obligatorios ambos niveles (además, en los dos periodos, la sala 5 del nivel inicial fue obligatoria).

construir un entramado que contenía y regulaba la vida individual y promovía la cohesión social, plantean el concepto de "fragmentación escolar". A través de éste pretenden explicar la gestación de fronteras culturales que van configurando una oferta escolar que pierde referencias a lo común. Se trata de nuevas desigualdades que no se definen en una escala meramente jerárquica, sino que hay formas de diferenciación vertical pero también horizontal.

Así, se observan las evidencias que son más visibles y que dividen la oferta estatal de la privada. Según la Encuesta de Protección y Seguridad Social, llevada adelante en 2011 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 86% de los estudiantes que pertenece al primer quintil asiste a establecimientos de gestión estatal, mientras que a este tipo de establecimiento acude 38% de los alumnos que pertenecen al quinto quintil, lo que muestra las diferencias socioeconómicas y los procesos de segregación de la matrícula. Pero, según los trabajos antes mencionados, ello no alcanza para explicar los quiebres en los modelos culturales cada vez más diferenciados y con menor referencia a la cultura común. Por ello, aunque desde 2003 a la fecha se observa un avance en términos formales de instalar el discurso de derechos de la infancia como discurso privilegiado, también empieza a existir respecto de la importancia de comprender cómo se materializan esos derechos en el marco de las matrices institucionales históricamente configuradas bajo otros principios, los cuales modelan a los destinatarios al constituirlos, o no, como sujetos políticos. La escuela en nuestro caso particular.

Los grupos de instituciones que se conjuntan en cada fragmento configuran patrones diferentes de socialización juvenil que cruzan transversalmente a los sectores sociales. Si bien las desigualdades aún influyen en las instituciones que educan a sectores mejor y peor posicionados socialmente, desde aquellos que intentan reproducir sus privilegios y los otros que encuentran en la escuela el último espacio público de contención, al interior de cada sector social también se observan diversas propuestas culturales (Tiramonti, 2004).

Estas formas de diferenciación menos visibles no reemplazan sino que se superponen con las brechas históricas. Según los informes del SITEAL (2014), para 2013 la tasa neta de escolarización del nivel medio era de 85%, lo que implica un incremento de tres puntos porcentuales en el nivel para el periodo 2000-2013. Pero para ese mismo año, 32% de los estudiantes tiene dos o más años de edad a la correspondiente al año que cursa y la tasa de graduación –medida en términos de la población de 20 y 22 años que ingresaron y terminaron– oscila en 68%; representando 49% los sectores socioeconómicos más bajos y 81% los más altos (Kessler, 2014). También se observan trayectorias menos lineales que hacen que a la edad teórica, sólo 39% de las y los jóvenes de 18 haya culminado el nivel secundario (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 2014). Así, la exclusión visible y evidente de los que no están en la escuela se agrava por los que acumulan experiencias de fracaso escolar, trayectorias estigmatizadas o se enfrentan a condiciones adversas para sostenerse en la escuela.

A la hora de explicar estas desigualdades o señalar las probabilidades de encontrarse como población de riesgo, en general, se ha estudiado la vinculación con la posición de los sujetos en el mundo del trabajo o respecto de sus ingresos, evidenciando cómo las condiciones de precariedad laboral en las familias y los sectores de menores ingresos tienen pocas probabilidades de avanzar en los estudios, pero también cómo la falta de preparación afecta la inserción en el mercado laboral. No obstante, la incidencia entre desigualdades en otras esferas del bienestar y la escolarización, desde una perspectiva multidimensional sobre la desigualdad, prácticamente no ha sido abordada. Probablemente la hegemonía del discurso de la teoría del capital humano provocó la preocupante reducción por la relación con el empleo y los salarios; así como algunos reduccionismos en el uso de la teoría crítica y la tendencia a centrar la mirada sobre la desigualdad en los ingresos, aspecto que haya contribuido a este vacío.

De este modo, el estudio de una política de seguridad social que, como la AUH, se propone como de mayor integralidad y que pretende garantizar derechos

relacionados –salud y escolarización– es una oportunidad para avanzar en análisis de este tipo.

Sutilezas, detalles y desfasajes en las políticas públicas destinadas a revertir la exclusión

Comprender la incidencia de la AUH en el campo escolar, desde una mirada multidimensional de la desigualdad, requiere una perspectiva analítica, capaz de captar la contradictoria dinámica de las relaciones de fuerza en distintos escenarios sociales y establecer una distancia analítica entre el estudio de las reglas y sentidos de la política pública, respecto de las resignificaciones que hacen de ella los actores en función del contexto y su posición social. Se trata de observar, aunque sea de forma fragmentada, la generación de estructuras y procesos estatales capaces de reflejar e impulsar movimientos del poder político, en dirección a grupos poblacionales, espacios territoriales, esferas administrativas y sectores anteriormente marginados por el bloque en el poder (Fleury, 2007) y en qué medida reemplaza políticas y prácticas sociales patrimonialistas, clientelistas y excluyentes. Por ello, resulta relevante notar si se institucionalizan nuevas prácticas de integraciones plurales y democráticas.

210

Aunque no se trata de una política educativa en sentido estricto, la medida supone complementar y fortalecer las políticas de inclusión educativa en marcha, tal como lo han explicitado en resoluciones del Consejo Federal de Educación –ámbito de articulación de políticas entre los distintos Estados federados–. La condicionalidad educativa es considerada una estrategia complementaria para garantizar y promover la obligatoriedad escolar.

Al seguir la perspectiva de Fleury (2007), analizaremos su incidencia en el campo escolar, recorriendo tres dimensiones de análisis de esta política pública: los procesos de constitucionalización, es decir, el marco legal desde el cual se garantiza el derecho a la educación; la institucionalización, ligada al reordenamiento o creación de ámbitos institucionales que materializan lo normado, el

modo como lo hacen y lo que ello significa; y la subjetivación, relativo a la creación de sujetos políticos en ese ámbito, a partir de la presencia de espacios de participación de los sectores más marginados y su inserción en el juego político. Al igual que el enfoque sobre la exclusión, estos abordajes posibilitan analizar las relaciones no lineales y hasta contradictorias que se construyen en el campo político, donde los procesos normativos no son necesariamente coincidentes con la institucionalidad o con los modos de apropiación de las políticas.

La Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH) se creó en Argentina en el año 2009 por medio del decreto presidencial y como política que otorga en una *prestación monetaria no contributiva* similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales³ (Decreto N°1602/09), destinada a las niñas, niños y adolescentes desde el nacimiento hasta los 18 años; cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVYM)⁴. Es financiada con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES. En su fundamentación concibe al trabajo decente como el integrador por excelencia y lo define como una medida de carácter paliativo que “aporta a la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes”. Se trata, entonces, de una política social que pretende intervenir tanto en las condiciones de vida de las familias y su inserción en el sistema de protección social en función de la situación del mercado laboral, como en la protección de la infancia.

Su percepción está condicionada a la asistencia escolar, el cumplimiento del calendario de vacunación obligatoria y a los controles anuales de salud. Si bien

³ Las asignaciones familiares que reciben los trabajadores formales con hijos menores “no son un mecanismo de seguro, fundamentalmente porque no existe un componente de incertidumbre en las mismas [...] consisten en transferencias de tipo social, donde se otorga a todos los participantes (sean éstos la totalidad de los ciudadanos, los trabajadores o parte de uno u otro grupo) un monto en relación con las cargas de familia que este debe sostener. Luego, las asignaciones son un complemento de los ingresos familiares, que intentan mejorar los ingresos per cápita de los hogares” (Rofman R., Grushka, C. y Chebez, V., 2001: 4). En Argentina lo cobran los trabajadores formales de una cantidad de hasta casi dos SMVM, lo que marca una diferencia con la AUH, cuyos perceptores son los que cobran menos de un SMVM.

⁴ Posteriormente se extendió cubriendo desde el embarazo.

esto no es nuevo en los programas de TCI, sí lo es su operatoria, al menos en sus enunciaciones oficiales. Para su implementación se organiza un nuevo proceso estatal que tiende a articular mecanismos de inclusión que funcionan de forma fragmentaria; así, mediante la creación de una mesa interministerial que involucra los Ministerios Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y ANSES, se organiza una estrategia de intervención de mayor integralidad en la que los distintos ministerios coordinan una serie de acciones para atender derechos vinculados: seguridad social, salud, escolarización.

La definición de ese espacio intersectorial supera en su concepción la perspectiva individualista en el cumplimiento de las condicionalidades para el sostenimiento de la percepción, que deja de ser un problema de los sujetos que deben asumir la responsabilidad por el acceso a la escuela, para constituirse en materia de política pública. Es la cartera educativa la que debe garantizar –generando las condiciones posibles– el acceso, la permanencia y el aprendizaje a través de la creación de nuevas ofertas, relocalización de vacantes, acompañamiento a las trayectorias educativas, entre otras cuestiones.

Según la información relevada por la encuesta de protección social 2011, cuya cifra es de casi 75% de los aglomerados urbanos de más de 5,000 habitantes (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014),⁵ la AUH amplió significativamente la protección de niños/as y jóvenes en edad escolar, alcanzando 74.5% de esa población (42.5% con cobertura por trabajo formal y 25% vía la AUH, el resto por fuentes como pensiones y otras coberturas menos extendidas). De la población restante, 13.1% está excluida de la normativa por salarios

⁵ La Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), se desarrolló en 2011 en las seis jurisdicciones que concentran la mayor población del país, obteniendo una representatividad de 74.3% de la población de los aglomerados urbanos de 5,000 habitantes o más. Releva, entre otras áreas de la protección, el acceso a bienes sociales como vivienda, infraestructura de saneamiento, trabajo, cuidado de la salud, educación, jubilación, pensiones y asignaciones familiares, etc. La Encuesta produce datos representativos de los principales aglomerados y restos urbanos (localidades de 5,000 habitantes y más).

superiores, siendo 12.4% la población potencialmente atendible y no cubierta; esto probablemente exprese las situaciones más complejas.⁶

Mientras que durante el auge de la política social neoliberal primó la privatización que no responsabilizó al Estado y desocializó la reproducción, retrayendo la esfera de los derechos vía los denominados programas de combate a la pobreza; la AUH reinstaura la protección como problema público. Distanciándose tanto de las políticas precedentes como de las de otros países de América Latina, donde las estrategias de ampliación de programas de transferencia de ingresos se han desarrollado por medio de programas especiales para atender situaciones de pobreza extrema, como el conocido programa *Oportunidades* en México o *Bolsa Familia* en Brasil; la AUH propone una intervención que amplía los mecanismos de protección, vigentes en el marco del sistema de seguridad social. Aunque es una posición que también mantienen Chile y Uruguay (Bertranou, 2010), en nuestro país tiene la peculiaridad de desvincularse de los mecanismos de atención a la emergencia social y de articularse con la ampliación de otros derechos, como los previsionales a amas de casa, personal doméstico y la promoción del trabajo registrado.

Así se recupera la lógica de la "seguridad social", que históricamente significó un amplio paquete de previsión, con un papel fuerte del Estado no sólo en la provisión, sino también en la regulación y el financiamiento. Los PTCI, durante la hegemonía neoliberal, proponía como orientación la "protección social", que implica un modelo mucho más restringido en el que la actividad estatal se centra en que las personas, las familias y las comunidades desempeñen un papel más activo y, por tanto, se le trasladan responsabilidades que son competencias estatales y se cubren algunos riesgos o necesidades básicas. Un modelo de protección social equiparable al que Fleury clasifica como de "asistencia social", destinado a quienes evidencian "incapacidad para mantenerse adecuada-

⁶ Según señala la encuesta, se trata, en general, de niños/as y jóvenes cuyos progenitores no viven juntos y tienen dificultades para la realización de los trámites, como falta de documentación, etcétera.

mente en el mercado” por la vía de prestaciones con carácter compensatorio y discriminatorio sobre aquellos grupos sociales (Fleury y Molina, 2000).

Como mostraremos, en Argentina los avances en el plano normativo han sido muy significativos. No obstante, no siempre se han acompañado de nuevas institucionalidades que viabilicen otras prácticas; y los modos de apropiación de las políticas en escenarios locales muestran la pervivencia de concepciones acerca de la pobreza y su necesaria tutela, construidas a lo largo de más de una década de política social neoliberal.

Convergencias normativas, intentos de cambio y resabios del pasado

214

La AUH, como política social, se articula con una serie de políticas educativas que proponían reconstituir la unidad del sistema escolar, que había sido desarticulada por la reforma educativa neoliberal una década antes. En este sentido, su análisis requiere comprender la articulación entre políticas educativas y de seguridad social.

En nuestro país, al igual que en la mayoría de las reformas educativas de América Latina, los procesos de descentralización se ligaron a los de reforma del Estado y ajuste fiscal, cuyo resultado visible fue el quiebre de las pretensiones universalistas que acompañaron la política educacional desde los orígenes. Ciertamente, las medidas aplicadas durante la denominada Reforma Educativa de los noventa agravaron la diferenciación interinstitucional mediante la descentralización del sistema, el cual estaba en condiciones de extrema desigualdad económica y técnica; tal afectación sucedió entre los estados provinciales al utilizar la aplicación de políticas focalizadas compensatorias como principal estrategia, frente a las desigualdades socioeconómicas del estudiantado en un contexto de marcada pobreza social.

El criterio de focalización utilizado a través del índice de necesidades básicas insatisfechas, con fuerte sesgo en las condiciones materiales de vida, produjo un quiebre en el modelo de prestación universal de la educación para proponer estrategias específicas para escuelas con estudiantado en condición de pobreza. El resultado fue la estigmatización de instituciones y estudiantes, a la vez que la restricción del complejo y multicausal problema de la exclusión escolar a los problemas económicos –que además no atacó en sus causas sino en algunas de sus expresiones– (Duschatzky y Redondo, 2000; Gluz, 2006). Por último y, al igual que en otros campos de la política social, el establecimiento de relaciones de tutela por sobre el trato ciudadano y la mediación de relaciones clientelares para el acceso a recursos, situaron a estos sectores en una posición subalterna.

Simultáneamente, bajo la preocupación de la competitividad como discurso de época, se extendieron los años de escolaridad obligatoria que pasaron de siete (nivel primaria) a diez (último año de la educación infantil o nivel inicial como se lo denomina en Argentina, y tres ciclos sucesivos, de tres años de duración, que reemplazaron la escuela primaria de siete años y abarcaron los antiguos dos primeros años de la escuela secundaria, para reorganizarse en la llamada Educación General Básica). De allí que las políticas de transferencias condicionadas de ingresos se hayan constituido en una de las estrategias más publicitadas para acompañar la ampliación de los años de escolaridad obligatoria, bajo la modalidad de becas estudiantiles para los dos últimos –y nuevos– años: 8° y 9° de EGB.

Según algunas investigaciones comparativas, este tipo de programas tuvo un escaso impacto sobre el aprendizaje, aunque bajo ciertas circunstancias mejoraron el ingreso y permanencia (Valencia, 2008). En ese sentido, ¿cómo se presenta la AUH frente a estos debates, qué cambios introduce y en qué medida esas transformaciones mejoran las condiciones para garantizar el derecho social a la educación?

Cabe aclarar que la AUH se decretó en un contexto de debate acerca del denominado “ingreso ciudadano”, en el que se inscribía la mayoría de las iniciativas

legislativas presentes en ambas cámaras al momento de la creación de la AUH. El ingreso ciudadano propone un sistema de protección universal para todos los niños, niñas y adolescentes, o a todos los adultos con menores de 18 años bajo su tutela, independientemente de la situación laboral de los encargados. La AUH mantuvo relación con la situación sociolaboral de los adultos y priorizó la extensión del sistema de asignaciones contributivas vigente para sectores que no aportan al mismo.

En este sentido, la AUH sostuvo algunas dimensiones de la lógica, propia de los tradicionales programas de transferencia condicionada de ingresos y destinada a ciertos sectores sociales; no obstante, avanzó hacia la lógica del derecho universal al extender derechos que, como el salario familiar, han estado históricamente limitados a los trabajadores formales.⁷ Se limita a aquellos desocupados o trabajadores informales que se encuentran por debajo del *Salario Mínimo Vital y Móvil*, definido en la ley argentina de contrato de trabajo como: “la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión”.

Pero en términos de sus efectos sociales, impacta más la pervivencia de algunos mecanismos propios de las políticas predecesoras que presentan contradicciones con la lógica del derecho que pregona –y la igualdad que éste supone–, así como colisionan con las pretensiones del cambio de paradigma que la medida intenta establecer respecto de la política social, como de la política educativa en particular. Se trata de los mecanismos específicos de control de las condicionalidades.

⁷ El salario familiar consiste en el pago de una suma de dinero mensual que se abona al trabajador, en relación de dependencia o al beneficiario de una Aseguradora de Riesgos del Trabajo por cada hijo menor de 18 años que se encuentre a su cargo. Su monto varía de acuerdo con el salario y lo cobran hasta un tope del cual no se perciben asignaciones familiares, pero los hijos a cargo contabilizan para deducciones del impuesto a las ganancias.

Aunque al igual que el salario familiar, y en tanto complemento vinculado a las cargas de familia de los hijos menores de edad, su percepción está condicionada al cumplimiento de los controles de salud y la asistencia al sistema escolar en los niveles obligatorios, ésta debe constatar en una Libreta Nacional de Seguridad Social, elaborada bajo estrictas normas de seguridad para evitar “alteraciones intencionales” de identidad. Al establecer una operatoria de fiscalización del cumplimiento de las condicionalidades distante de la establecida para las asignaciones de los trabajadores formales, se plantea una tensión entre el cambio de paradigma y la continuidad de mecanismos de control e individualización de los pobres que tiende a sobreetiquetar a esos grupos, a la vez que a situarlos en un lugar de sospecha por apropiarse de beneficios indebidos (Tenti, 1991; Grassi, 2002).

Esto se refuerza con el hecho de que, a diferencia de los trabajadores formales, 20% del estipendio previsto se retiene para su cobro posterior una vez certificada la asistencia escolar y el cumplimiento de los controles de salud.⁸ A través de un discurso altamente prescriptivo y de normas que establecen no sólo condicionamientos, sino también fuertes controles, se busca lograr las conductas “deseadas” (Litchiver, Magister y Gentile, 2013), a costa de posicionar a los adultos responsables como incapaces de garantizar el cuidado de no mantener el control estatal.

Si esas son las continuidades, también aparecen importantes rupturas. A diferencia de los PTCI previos, la AUH desplaza la lógica de programas acotados y a término con que funcionaron los programas asistenciales, mismos que se caracterizaron por la focalización de los noventa, porque no tenían cupo, lo cual es un derecho de todo ciudadano que tenga las condiciones de acceso, evitando someter a una competencia por el acceso a los recursos a los sectores más vulnerables. Asimismo, establece una mayor integralidad, al menos en el

⁸ En junio de 2013, la Asignación equivalió a 460 pesos argentinos, que representaron unos 90 dólares. Sin embargo, se retuvo 20% mensual, que fue depositado todo junto a inicios del año subsiguiente, una vez certificado el cumplimiento de la condicionalidad de salud y escolarización.

discurso y en algunas condiciones formales, que permiten observar la complejidad de la exclusión, más allá de lo material –aunque aún muy fuertemente asociada a ella–.

Estas transformaciones reubican el carácter procedimental que tiene la focalización como estrategia de distribución de recursos, respecto del carácter filosófico-moral que le otorgara el neoliberalismo referente a la ayuda y el socorro a los pobres, fundada en la demostración y no en el derecho (Danani, 2013).

Así, la AUH incluye los programas de becas estudiantiles como medio de transferencia de ingresos. Las becas tuvieron en nuestro país efectos estigmatizantes, pues provocaron la ruptura de lazos sociales al hacer competir a los estudiantes, en condición de vulnerabilidad, por el acceso al beneficio, ya que eran asignadas a un cupo preestablecido de alumnos a partir de un “ranking” de pobreza.

218

Si bien se trata de cambios significativos, resta como interrogante la asociación entre un derecho –la educación– y la condicionalidad para el acceso a la protección social; o más bien preguntarse cómo la extensión del derecho a la asignación por hijo irrumpe y condiciona otro derecho. Si las “garantías en torno al derecho a la educación, gratuita y bajo el principio de igualdad y no discriminación se encuentran estrictamente incorporadas entre las obligaciones de cumplimiento inmediato por parte de los Estados y no admiten excepción alguna de incumplimiento” (Pautassi, 2011), ¿cómo los derechos pueden volverse condicionalidades? O al menos cuestionarnos si es posible garantizar derechos bajo mecanismos de coacción que, luego de las oleadas neoliberales, no han hecho más que instalar mecanismos de control diferencial hacia los sujetos en condición de pobreza.

La viabilidad de los cambios en el marco de la institucionalidad vigente

Las nuevas normativas y sus expresiones en la retórica oficial expresan, sin duda, importantes cambios en las concepciones acerca de los derechos ciudadanos para la infancia y la adolescencia, específicamente en el derecho a la educación y la garantía estatal del mismo. Sin embargo, la creación, readecuación o cambio de la institucionalidad educativa vigente para vehiculizar y materializar las pretensiones de garantizar el derecho a la educación, se desarrolló con un bajo grado de formalización o como opción alternativa y paralela frente a lo existente. En algunos casos, la escasez de recursos prima sobre las intenciones de cambio; en otros, los recursos se destinan siguiendo lógicas que generan un impacto altamente dependiente de los agentes a cargo. En ambas situaciones, la AUH acompaña estrategias aún limitadas para que la condicionalidad se convierta en derecho.

El caso del nivel secundario es el más elocuente, pues existe consenso tanto en el mundo académico como en las propuestas políticas⁹ respecto a la necesidad de transformar un modelo de organización del trabajo pedagógico, creado originariamente para la formación de una pequeña elite (Tedesco, 1984) y, posteriormente, expandido para dar cabida a los sectores sociales más amplios de la población, sin transformar significativamente el patrón selectivo fundacional (Tenti, 2007). Esta demanda es aún más imperiosa con la extensión de la obligatoriedad en 2006 y el fortalecimiento de su efectiva realización a partir de la AUH.

Sin embargo, la principal estrategia de intervención ha sido la elaboración de proyectos institucionales para el acompañamiento a ciertos grupos de estu-

⁹ En el Consejo Federal de Educación, que es el espacio de articulación nacional de políticas, cuyas decisiones orientan la política de las jurisdicciones, desde 2009 en adelante se han firmado varias resoluciones que muestran la inadecuación del modelo pedagógico y organizacional vigente de la escuela secundaria, para asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad y la importancia de su revisión en vistas a un mayor y mejor acompañamiento a las trayectorias educativas.

diantes que, muchas veces, se configuran como proyectos *ad hoc* con escasa incidencia en el ámbito del aula. Bajo el nombre de “Proyectos de reinserción” o “Planes de mejora institucional”, se asignaron recursos extras para poner en marcha planes pedagógicos particulares, diseñados con el apoyo de equipos jurisdiccionales específicos y de supervisión. Así lo muestra la investigación sobre el nivel secundaria en distintas provincias, donde se evidencia que, a pesar de las transformaciones en la normativa vinculada con la inscripción, asistencia y promoción, los proyectos institucionales tienden a centrarse en espacios educativos complementarios (Pinkasz, 2013), cuya capacidad inclusiva depende, en muchos casos, de los directivos o de los recursos humanos institucionales (Montesinos y Schoo, 2013) y no se articulan con cambios en el puesto docente, sino que se desarrollan en condiciones precarias de trabajo a través de pagos adicionales por esas horas específicas, que no se integran al salario (Laurent y Penas, 2013).

Esto tal vez explique la importancia que se tiene en la generación de estatus para garantizar la condicionalidad educativa de la AUH, a través de la voluntariedad de los agentes, más que de la regulación institucional de las conductas. Son los jefes de inspectores los encargados de concentrar información sobre vacantes y redistribuir matrícula. Si bien, como explican los entrevistados, la dimensión pedagógica de la política de inclusión escolar es un objetivo indisoluble del problema del ingreso y permanencia, es por eso que se instó en esta etapa a esos mismos actores a reforzar su tarea de supervisión en las escuelas en detrimento de las tareas administrativas habituales, con el objetivo de trabajar intensamente en la dimensión pedagógica. Esta nueva tarea colisiona con la gestión administrativa de las vacantes antes mencionada.

Algo similar sucede con la pretensión de integralidad que demarca la política. Si ésta supone la articulación intersectorial de distintas áreas estatales para generar respuestas multidimensionales, frente a problemas sociales complejos desde las propias especificidades de trabajo de cada área, entonces algunas tradiciones de trabajo de distintos sectores públicos resultan contradictorias entre sí, disputándose jurisdicción respecto de las condiciones de tránsito por

la escuela (Gluz, Karolinski y Moyano, 2014). Tal es el caso de la articulación entre el sector salud y el de educación, en el que ciertas circunstancias imponen y validan sus veredictos sobre el otro, condicionando las acciones de las instituciones. Así, los médicos certifican patologías e indican escolaridad reducida en tiempo o acompañada, situación que las escuelas resisten y consideran inadecuadas para esos estudiantes o insostenibles por los recursos de las escuelas. En todo caso, la articulación de procedimientos entre instituciones está íntimamente vinculada a los actores específicos, así como promovida por espacios sociales locales de baja institucionalidad, como las llamadas mesas territoriales a las que asisten voluntariamente representantes de distintos organismos estatales y de organizaciones sociales.

Los modos de apropiación de la política o cómo el neoliberalismo impregnó la subjetividad

Los avances, dilemas y contradicciones que son la medida respecto de los derechos en el plano normativo y de la institucionalidad, tienen sus expresiones particulares en la cotidianidad de las escuelas. Allí se visibilizan procesos en los que, por un lado, se amplían derechos y se integran nuevos sectores sociales a la escuela, pero también, por el otro, en el que se producen y reproducen perspectivas de combate a la pobreza, mismos que reactivan mecanismos selectivos. Si una de las formas en que podría expresarse el “reconocimiento” en el campo escolar es que las familias y los estudiantes perceptores de la AUH sean tratados como sujetos de derecho en las instituciones, entonces las resignificaciones de la medida en las prácticas escolares revisten efectos paradójales. El mayor avance en el plano del proceso de constitución en la generación de nuevas institucionalidades, sumado a las contradicciones que atraviesan los cambios de constitucionalización (el sostenimiento de mecanismos de control), potencian la continuidad de prácticas sociales, propias de la focalización compensatoria que es más visible en los modos de apropiación de las políticas a nivel de las escuelas que en la retórica de los funcionarios.

En primer lugar, la presencia de intensiones coactivas hacia las familias para garantizar las conductas “deseadas”, en especial a través del reclamo de instaurar oficialmente mecanismos de control del gasto de las familias en educación, convirtieron la percepción en un condicionamiento del uso de los recursos familiares. También se observa en algunas escuelas la negación a firmar las libretas en que certifican la asistencia escolar, en tanto no abonen cuotas de cooperadora escolar.¹⁰

En el caso de la educación secundaria, se le suma como complejidad la cultura histórica del nivel que, en sus inicios, tuvo una función claramente selectiva, asumiendo un sentido de privilegio más que de derecho y que pervive más allá de la selección social, la cual ha sido cuestionada por establecer la obligatoriedad del nivel. Si bien se muestra como un avance el hecho de que todos los jóvenes tienen que estar en la escuela, muchos profesores no asumen con responsabilidad institucional, de política pública, el modo en que algunos alumnos cursan con bajo interés sus estudios –no tiene la disciplina de trabajo cotidiano ni materiales de estudio, no se involucran en las consignas de la clase, etc. –y depositan en características de las familias y de su relación con la escuela –“sólo vienen a cobrar la asignación”– lo que debiera ser un proceso de construcción de la institución con las familias.

En este contexto, la relación entre educación y AUH adquiere un sentido circular, ya que, si bien la percepción de la asignación requiere la condición de escolaridad, para muchos docentes la educación es un prerrequisito para utilizar “correctamente” esos recursos en los procesos de aprendizaje. Estas argumentaciones presentan una perspectiva en la que la AUH se constituye en un derecho provisorio, solamente aceptado en un futuro hipotético hasta que la actual situación se “normalice”.

¹⁰ Las cooperadoras escolares son un ámbito de participación de las familias, que apoyan el trabajo de las instituciones y, entre sus atribuciones, pueden percibir mensualidades de carácter voluntario de las familias que componen las escuelas. Así, los escasos fondos constituyen un aporte de relevancia para la vida cotidiana de las escuelas.

Si bien estas formas de discriminación hacia los sectores más vulnerables no son nuevas ni producto de la AUH, sino de una escuela que tradicionalmente ha contribuido a la selectividad social y de dos décadas de política neoliberal, algunos resultados de la investigación visibilizan este tipo de sentidos compartidos que ocultan que las instituciones posicionen a los niños, a los adolescentes y a sus familias como sujetos de derecho, pero también intenten dar voz a esos sectores. Lejos de aquellas causas que los docentes identifican como referentes al ausentismo que tienden a centrarse en el “desinterés” (de los jóvenes en la secundaria pero de las familias en el nivel inicial), la perspectiva multidimensional permite evidenciar que se trata, en muchos casos, de la combinación de exclusiones o posiciones subalternas en otras dimensiones de acceso al bienestar. El hábitat y la salud son poderosos condicionantes de las políticas de inserción escolar.

En ese sentido, las serias dificultades de acceso a la salud y a la precariedad de la infraestructura de los barrios en que habitan los alumnos significan un riesgo relevante por el hecho de salir de sus casas en tiempos de frío o lluvia. De hecho, según una encuesta en el conurbano bonaerense, 32% de los estudiantes de segundo año indica que falta porque cuando hay mal tiempo no se puede salir del barrio (Gluz *et al.*, 2014). En ese nivel educativo los jóvenes señalan en 10% no asistir por enfermedades crónicas; situación que se agrava en el periodo inicial en el que las enfermedades de los niños o de algún familiar provocan la inasistencia.

A diferencia de las percepciones peyorativas de algunos docentes, respecto a que estos jóvenes sólo vienen para cobrar, la educación aparece en las representaciones de los estudiantes (también de sus familias) como un capital duradero y útil en el largo plazo, ya que no sólo permite acceder a mejores oportunidades de trabajo, sino también provee herramientas valiosas para defenderse en otras esferas de la vida social, mismas que les resultan muchas veces ajenas y peligrosas. Sin embargo, sus actuales experiencias están teñidas por un cierto desencanto, vinculado a una serie de “promesas incumplidas” por

parte de los docentes y que van de un mayor acompañamiento como el volver a explicar temas que les parecieron difíciles.

– ¿Te cuesta entender eso que te perdiste? [Cuando falta para cuidar hermanos]

– Sí. Porque hay veces que la profesora no me lo puede explicar y me lo explican mis compañeros y no entiendo. Necesito que me lo explique la profesora.

– ¿Por qué la profesora no puede?

– Porque la profesora ya se adelantó y yo me atrasé. Y ya está dando otras cosas.

– ¿Qué te dice la profesora que no puede?

– Dice que después me explica y no me explica nunca. Pero me dice que escuche lo que está explicando nuevo (Estudiante, escuela secundaria).

– Casi todos los días tenemos hora libre. No vienen nunca.

– ¿Te molesta que no vengan los profesores?

– Me gusta tener hora libre porque estoy con mis amigas. Pero me levanté, al pedo, a la mañana. Si sabía ni venía. [...].

– ¿Qué cosas eran diferentes? [Refiriéndose a la experiencia en la escuela anterior].

– En aquella te mataban en las materias. [...] Iban re-pilas con los contenidos. Y los profesores venían siempre.

– ¿Y acá es muy distinto?

– Acá está bien. Van más lento y lo podés seguir mejor. Acá faltan los profesores, en la privada estaban todos los días. Sí era difícil, pero yo tampoco hacía nada. Es que te cuesta mucho. Aparte acá viene un profesor y el otro no y así. En la otra escuela era un profesor tras de otro. Era más difícil (Estudiante, escuela secundaria).

En el nivel inicial, los déficits de integración en el campo de la salud o del hábitat, así como su incidencia en educación y la escasez de la oferta, son perjudicados por el poco índice educativo en los adultos, quienes no pueden reponer en sus hijos aquellos saberes y disposiciones necesarias para su integración próxima en la escuela primaria. De tal forma, uno de los impactos de la mejora en las condiciones de vida durante la última década, así como el aporte de la

AUH a los ingresos familiares, han beneficiado a las escuelas del trabajo debido a las políticas de protección social, en especial durante la peor fase de la crisis, pues en ese tiempo la satisfacción de necesidades básicas pasaba por la escuela y los docentes recreaban esta perspectiva; eran maestros que destacaban más la preocupación por la pérdida de la vianda que del trabajo educativo. Por ejemplo, en la puerta de un jardín de infantes se observa:

La seño YY no viene, es muy raro que ella falte... Ustedes entienden, es sala de 3 y los nenes de 3 siguen mucho a la seño, los nenes son de la seño. Así que bueno... llévenlos y nos vemos mañana, si alguno quiere buscar la vianda me acerca el tupper y se lleva la comida.

Sin lugar a dudas, estas prácticas docentes se entienden también en el marco de las condiciones objetivas de ejercicio de su profesión. El imperativo de inclusión genera nuevas demandas laborales en condiciones de baja transformación en la estructura del puesto de trabajo y la institucionalidad escolar. Asimismo, requiere de más y otros profesionales que acompañen y complementen el proceso, ya que hoy en día son recursos altamente valorados por las escuelas y con escasa presencia. De tal forma, equipos de inclusión, maestros de integración y agrupaciones de orientación escolar se comparten entre las escuelas de los distritos, mismas que se han ampliado en cantidad para dar cabida a la nueva matrícula con un ritmo mayor que dichos recursos.

El riesgo en estos casos es generar una forma de "inclusión excluyente" como lo han denominado distintos autores (Tenti, 2007; Gentili, 2009), donde la inserción a la escuela no garantice la apropiación de aquellos saberes que se propone inculcar.

Conclusiones

Desde estas miradas es posible comprender las consecuencias sociales de las políticas, no sólo en cuanto dispositivos objetivados, sino por las formas de go-

bierno, las relaciones de poder, los sentidos que se tejen en la vida cotidiana de las escuelas y que afectan la socialización de la infancia y la juventud. Para posicionar al otro en tanto sujeto político, es preciso que las políticas sociales fortalezcan la lógica del derecho y destierren la lógica asistencial, camino que la AUH ha comenzado a transitar, aunque con sus contradicciones. Ello significa atender a la dimensión cultural de los procesos políticos, ya que sólo allí estriba la posibilidad objetiva de reducir la lógica de control social a la pobreza con que algunos actores sociales significan la política y reorientarla, hacia la intención de reducir las brechas de desigualdad que afectan tanto las relaciones sociales, como el efectivo cumplimiento del derecho a la educación. Ello seguramente requiere avanzar en el diseño de una nueva institucionalidad que viabilice los cambios normativos y que permita superar la alta dependencia entre la capacidad y los recursos de los actores, así como la posibilidad de inclusión escolar, evitando constituir a los docentes e inspectores como actores centrales del cambio, sin modificar sus condiciones de trabajo.

226

Referencias

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". Recuperado de <http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf>.
- Álvarez, Marisa, Borrelli, M. y López, J. (2011). *Planes de mejora, ¿mejora del sistema?* Anuario. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Recuperado de <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/lice/ANUARIO_2011/textos/43.Alvarez_y_otros.pdf>.
- Bertranou, F. (2010). "Conferencia". En Aldo Neri et al., *Asignación universal por hijo: ciclo de conferencias*. Buenos Aires: AAPS.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid: Akal.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Castel, R. (1998). "La lógica de la exclusión social". En Bustelo, E. y Minujin, A. (comps.), *Todos entran*. Buenos Aires: Santillana/UNICEF.
- Cerletti, A. (2010). "Igualdad y equidad en las políticas sociales y educativas", *Acontecimiento*, (38-39). Recuperado de <http://www.amsafe.org.ar/formacion/images/2012-ConcursoNormales/Eje-3/Igualdad_y_equidad_en_las_politicas_sociales_y_educativas-Cerletti.pdf>.
- Danani, C. (2013). "El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo". En Gluz y Arzate Salgado, *Debates para una reconstrucción de lo público en educación*. Buenos Aires: UNGS-UAEM.
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas". En: Duschatzky, S. (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). "Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo", *Educação e Sociedade*, (115).
- Filmus, D. (1988). "Primer año del colegio secundario y discriminación educativa". En: Braslavsky, C. y Filmus, D., *Último año de la escuela secundaria y discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Fleury S. y Molina, C. (2000). *Modelos de Protección social, Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington: INDES.
- Fleury, S. (2007). "Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales", *Revista Salud Colectiva*, 2(2), 109-112.
- Fraser, N. (1999). "Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente", *Ecuador Debate*, (46).
- Gentili, P. (2009), "Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)", *Revista Iberoamericana de Educación*, (49). Recuperado de <<http://www.rieoei.org/rie49a01.htm>>.
- Gluz, N. (2006). *La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

- Gluz, N., Karolinski, M. y Rodríguez Moyano, I. (2014). "Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación Universal por Hijo) en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)". En *Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2011) "Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la asignación universal por hijo (AUH) en la provincia de Buenos Aires". Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wpcontent/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf>.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2013). "Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. Archivos Analíticos de Políticas Educativas". Recuperado de <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>>.
- Kessler, G. (2010). "Exclusión social y desigualdad, ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?". *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 24. Recuperado de: <http://www.lavboratorio.sociales.uba.ar/textos/Lavbo24_1.pdf>.
- Kessler, G. (2014). *Controversidad sobre la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laurente, M. y Penas, P. (2013). "La configuración del trabajo docente de la escuela secundaria en las denominadas políticas de inclusión". Ponencia presentada en II Seminario Nacional de la Red Estrado. Trabajo docente y pensamiento crítico. Políticas, prácticas, saberes y transformación social, Paraná.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social*. Buenos Aires.
- Montesinos, M. y Schoo, S. (2013). "Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: El plan de mejora institucional". *Serie Educación en Debate*, 13.

- Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (coords.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- Pinkasz, D. (2013). "Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales". *Informe del proyecto FRECE, Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación, AECID*. Buenos Aires: CADE.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA/CLACSO.
- Sitteal (2014). *Perfil de Argentina, Buenos Aires: IPE-UNESCO*. Recuperado de <http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_perfil_argentina_20140731.pdf>.
- Souza Santos, B. de (2005). "Hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia". En: Caicedo Tapia, D. y Porras Velasco, A. (eds.), *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*. Ecuador: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto.
- Tenti Fanfani, E. (1991). "Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo". En: Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti, E., *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tiramonti, G. (comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes*. Buenos Aires: Manantial/FLACSO.
- Valencia, L. (2008). "Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", *Annual Review of Sociology*, XXXIV.
- Van Zanten, A. (2008). "¿El fin de la meritocracia? Un análisis de los cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social". En: Tenti Fanfani, E. (comp.), *Nuevos Tiempos y Nuevos Temas de la Agenda de Política Educativa*. Buenos Aires: IPE/UNESCO/Siglo XXI.

Capítulo 8

La formación de profesores para la educación media superior en México

*Manuel Lara Caballero**

Introducción

La educación media superior (EMS) tiene una importante función social dentro del sistema educativo mexicano (SEM) porque se encarga de formar ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y obligaciones, ingresar al mercado laboral, continuar su educación universitaria o desarrollar las habilidades mínimas que les permitan desenvolverse adecuadamente a lo largo de su vida. Con una perspectiva económica, una educación de calidad en este nivel aporta beneficios positivos, tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto, porque tiene un impacto directo en la productividad que afecta el crecimiento económico y social (Hanushek, 2007).

Las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) muestran que México alcanzará, de 2010 a 2020, un máximo en el número de jóvenes entre los 16 y 18 años a los que el Estado, por mandato constitucional,¹ está obligado a garantizar la EMS; esta situación genera tensiones en el SEM por la distribución de los recursos y en la parte operativa, pero a la vez es una oportunidad en el ámbito internacional porque, por primera vez en la historia de la humanidad, la disminución de la tasa de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

¹ En febrero de 2012 se elevó a rango constitucional la obligación de la educación media superior con modificaciones a los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objetivo es alcanzar la cobertura universal del bachillerato en 2022 como fecha límite.

ha provocado que casi todos los países desarrollados muestren pirámides de edad invertidas, caracterizadas por tener un porcentaje significativo de su población entre el rango de 60 años o más, lo que sin duda tendrá importantes implicaciones económicas, financieras y políticas (Landeró, 2012).

En este escenario de escasez de mano de obra en la mayor parte de los países industrializados, México tiene una oportunidad histórica para aprovechar, de manera adecuada, tal bono demográfico al brindar una educación de calidad a estos jóvenes; tal educación les permite ser competitivos en el ámbito internacional. Por tal motivo, la EMS requiere de una reestructuración en los próximos 10 años para resolver, en el corto y mediano plazo, problemas relacionados con la baja calidad educativa, la escasa pertinencia de los programas y contenidos curriculares, la alta deserción estudiantil y una cobertura insuficiente (Hernández, 2009).

232

Los alumnos en México cuentan, en promedio, con resultados bajos a nivel internacional en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); si bien el diseño del PISA, en el contexto del SEM, presenta diversos inconvenientes, permite tener un panorama general de las habilidades con las que cuentan los estudiantes en el último año de enseñanza obligatoria. Este bajo nivel de habilidades con el que ingresan al nivel medio superior es un serio impedimento porque: i) impacta en su aprovechamiento escolar actual y en niveles académicos superiores; ii) es un determinante que puede truncar el ciclo educativo de los individuos, y iii) va más allá de la vida académica porque estas habilidades son necesarias en su vida profesional y personal (Bellei, 2004).

En países donde existe una alta concentración del ingreso, como México, la desigualdad en el nivel medio superior se caracteriza por dos problemas. El primero es que no todos los individuos tienen igualdad de oportunidades para acceder o permanecer en el nivel de EMS, donde los grupos sociales más desfavorecidos no pueden financiar los costos directos de la educación, relacionados con el pago de colegiaturas, material académico, entre otros, y los costos

indirectos que representa su costo de oportunidad de percibir un ingreso por trabajar en vez de asistir a la escuela (Formichella, 2011). El segundo problema está relacionado con la calidad educativa que depende de la eficiencia y eficacia del sistema educativo para generar un aprendizaje significativo, mismo que permita la participación de todos los individuos en la vida social, productiva y política; es importante mencionar que estas desigualdades educativas se pueden mejorar o agravar con la dotación de recursos económicos, culturales y sociales con los que cuentan los hogares (Hernández, 2009).

La Ley General de Educación (LGD) otorga facultades concurrentes al gobierno federal, estatal, universidades públicas y particulares, con reconocimiento de validez oficial para organizar y operar los servicios de la educación media superior. El problema radica en la heterogeneidad en el funcionamiento del sistema de educación media superior, donde existen diversos subsistemas que operan de manera independiente, desarticulada y sin una identidad propia que ocasiona la falta de: i) reconocimiento universal de todos los subsistemas y modalidades de estudio; ii) movilidad y tránsito entre los subsistemas; iii) pertinencia de los planes y programas de estudio. Estos tres factores combinados han forjado severos rezagos en la calidad, cobertura y equidad (Moreno, 2010).

La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)² es el cambio más reciente propuesto por las autoridades educativas desde 2008, en especial la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para crear un Sistema Nacional del Bachillerato (SNB) que permita la construcción de una identidad compartida, conservando la especificidad de cada subsistema, que ayude a resolver los principales problemas de la EMS (López, 2009; Moreno, 2010; Oyervides, 2012). La idea es lograr que todos los estudiantes egresados reciban una certificación nacional complementaria que reconozca estándares mínimos de calidad educativa, con un marco curri-

² La información relacionada con la RIEMS en todo el documento se obtuvo del portal oficial de Internet de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

cular común basado en competencias y emitido por una institución comprometida a la profesionalización de los servicios educativos.

En el contexto actual de la EMS, la formación de los profesores es uno de los factores más importantes en la determinación de la calidad de los resultados educativos, dicha calidad no se refiere sólo a la solidez de sus conocimientos disciplinarios y pedagógicos ni a lo adecuado de sus habilidades didácticas, sino la forma en que se adaptan a las reformas, ya que son los encargados de poner en práctica los programas e innovaciones que generan las autoridades educativas (Moreno, 2009; Landero, 2012).

Con base en todo lo anterior, el objetivo de esta investigación es identificar algunos de los factores claves en la formación de profesores para la educación media superior, frente a la desigualdad y la heterogeneidad en el funcionamiento del sistema educativo. El supuesto principal es que el diseño y la implementación de la RIEM pueden tener un impacto negativo en los resultados educativos esperados, porque genera ambigüedad sobre los cambios que tiene que realizar el docente, tanto en el contenido, como en la manera de enseñar. Así, este estudio se compone de cuatro apartados. En el primero se describen, de manera general, algunos elementos del sistema y el funcionamiento de la educación medio superior, así como las modificaciones propuestas en la RIEM que pueden afectar la formación de los docentes. En el segundo se analiza la desigualdad educativa que genera retos al SEM. Por último, se describe el proceso de formación docente para identificar algunos de los factores claves.

234

La heterogeneidad en el funcionamiento del sistema de educación medio superior

El sistema de educación superior se encuentra integrado por siete tipos de instituciones, diferenciadas por la forma de financiamiento a la que pertenecen (INEE, 2005):

- Las autónomas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) y la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), así como la oferta de las universidades autónomas estatales.
- Las centralizadas de las entidades federativas como el Telebachillerato (Telebach), Bachillerato Integral Comunitario (BIC) e Institutos Estatales de Bellas Artes.
- Las centralizadas del gobierno federal, en las que se encuentran planteles de la Dirección General de Bachillerato (DGB), la Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGEcyTM), la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) y la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI).
- Las descentralizadas de las entidades federativas, como el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTES), Colegio de Bachilleres (Colbach), Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep).
- Los subsistemas descentralizados del gobierno federal, como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica en DF y Oaxaca (CONALEP DF y Oaxaca), Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI Guadalajara) y Colegio de Bachilleres México, DF (COBACH México).
- La oferta de las instituciones de educación media superior privadas, entre otras.

Tabla 1. Distribución de las escuelas de educación media superior, según tamaño de localidad y tipo de sostenimiento 2009-2010 (absolutos y porcentajes)

Sostenimiento	Rurales			Semiurbanas	Urbanas		NE	Total
	0-499	500-1499	1500-2499	2500-14999	15000-99999	100 mil y más		
Autónomas	2	36	29	214	198	296	2	777
	0.3%	4.6%	3.7%	27.5%	25.5%	38.1%	0.3%	100%
Centralizadas de las entidades federativas	425	1139	447	693	299	426	7	3436
	12.4%	33.1%	13%	20.2%	8.7%	12.4%	0.2%	100%
Centralizadas del gobierno federal	24	27	30	216	283	475	4	1059
	2.3%	2.5	2.8%	20.4%	26.7%	44.9%	0.4%	100%
Descentralizadas de entidades federativas	135	425	280	930	439	646	12	2867
	4.7%	14.8	9.8%	32.4%	15.3%	22.5%	0.4%	100%
Descentralizadas del gobierno federal	0	0	2	2	12	93	0	109
	0%	0%	1.8%	1.8%	11	85.3%	0	100%
Privadas	42	39	35	341	980	3651	10	5098
	0.8%	0.8%	0.7%	6.7%	19.2%	71.6%	0.2%	100%
Desconcentradas	82	123	44	63	77	94	1	484
	16.9%	25.4%	9.1%	13%	15.9%	19.4%	0.2%	100%
No especificado	25	49	21	83	100	316	3	597
	4.2%	8.2%	3.5%	13.9	16.8%	52.9%	0.5%	100%
Total	735	1838	888	2542	2388	5997	39	14427
	5.1%	12.7%	6.2%	17.6%	16.6%	41.6%	0.3%	100%

Fuente: INEE (2011).

En la Tabla 1 se muestra la diversidad en el funcionamiento de la oferta de la educación media superior según el tamaño de localidad y el tipo de sostenimiento para el ciclo escolar 2009-2010, algunos de los resultados que pueden afectar la formación de los docentes son:

- 76.10 % de las instituciones de EMS se concentran en zonas urbanas³, esta información es relevante porque se necesitan diferentes estrategias para los

³ El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) considera a las zonas rurales aquellas localidades que tienen menos de 2,500 habitantes.

profesores que atienden instituciones ubicadas en zonas rurales, mismas que presentan los niveles más bajos de desarrollo social y económico.

- Las instituciones de educación superior privada representan 35.33% de la oferta total, por lo que son actores importantes que tienen que estar involucrados en cualquier reforma a la EMS.
- Las siete instituciones clasificadas por el tipo de financiamiento pueden tener diferentes diseños institucionales, formas de organización, funcionamiento y gestión de los recursos humanos, en especial esquemas de contratación de profesores, salariales y estímulos que se tienen que tomar en cuenta para elaborar una estrategia de formación de docentes que cumpla con los objetivos de la RIEMS.

La heterogeneidad de instituciones de educación superior tienen características históricas e institucionales que las distinguen; éstas pueden generar importantes conflictos cuando se intenta realizar cambios significativos como la Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS) que tiene cuatro ejes básicos (Moreno, 2010):

- Construcción de un marco curricular común, con base en competencias y que permita articular los programas de distintas opciones.
- La definición y regulación de las modalidades de oferta⁴ que cumplan con ciertos estándares mínimos de calidad educativa.
- La profesionalización de los servicios educativos que generen mecanismos de gestión en la formación y actualización de la planta docente, faciliten el

⁴ La Ley General de Educación define tres modalidades de oferta: i) escolarizada; ii) no escolarizada y iii) mixta. El problema es que la inexistencia de una definición clara sobre su naturaleza dificulta una regulación para dar un reconocimiento oficial que cumpla con ciertos estándares mínimos. En los años recientes, con el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), la oferta de modalidades no escolarizadas y mixtas ha tenido un crecimiento importante.

tránsito entre subsistemas e implementen un proceso de evaluación integral, entre otros.

- Un diploma nacional complementario que logre una integración de los diversos subsistemas. Certificado contempla que los estudiantes desarrollaron capacidades genéricas mínimas en una institución reconocida que reúne estándares mínimos.

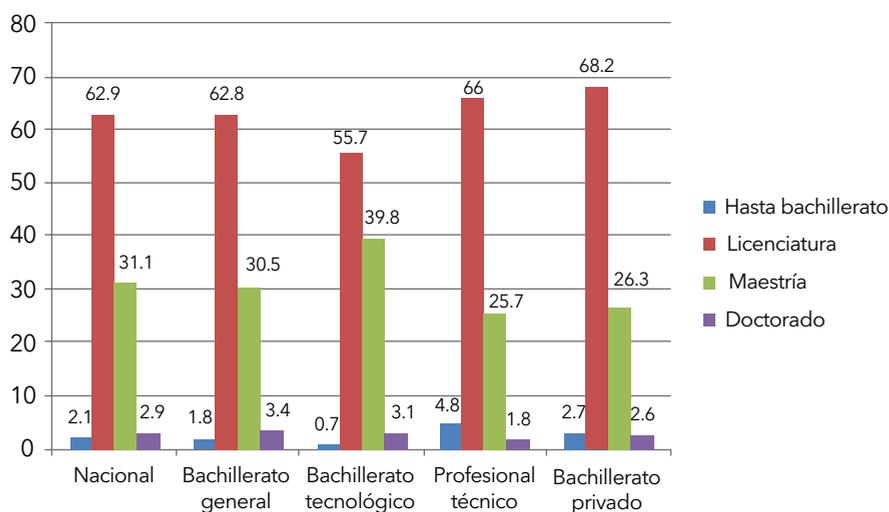
Los docentes tienen una importante función para lograr los objetivos de la RIEMS porque son los encargados de desarrollar en los estudiantes las competencias establecidas en el perfil de egreso; por tal motivo se instrumentó el Programa de Formación Docente de Educación Media (PROFORDEMS) en coordinación con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). El perfil docente incluye ocho competencias: i) organizar su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional; ii) dominar y estructurar saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo; iii) planificar los procesos de enseñanza y de aprendizaje al atender el enfoque de competencias para ubicarlos en amplios contextos disciplinares, curriculares y sociales; iv) llevar a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional; v) evaluar los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo; vi) construir ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo; vii) contribuir a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano e integral de los estudiantes y viii) participar en los proyectos de mejora continua en la escuela y apoyar la gestión institucional.

238

En esta sección se realiza una breve descripción de algunos de los factores que impactan en la profesionalización del trabajo docente para conocer el perfil de los profesores que tienen la responsabilidad de implementar la reforma. En la Figura 1 se muestra la escolaridad de los docentes en los principales modelos educativos de la EMS, donde se observa que, en promedio, 63.12% tiene un nivel de licenciatura, mientras que si se incluye únicamente el posgrado, este

porcentaje disminuye a una media de 33.44%; en tanto, los profesores con nivel de bachillerato representan una proporción pequeña de 2.42%. El debate surge al decidir si el nivel de escolaridad licenciatura es suficiente para cumplir con el perfil docente que la RIEMS propone, ya que parece que los requisitos requieren una capacitación al menos de maestría.

Figura 1. Escolaridad actual de los docentes según modelo educativo, ciclo escolar 2009-2010 (porcentajes)

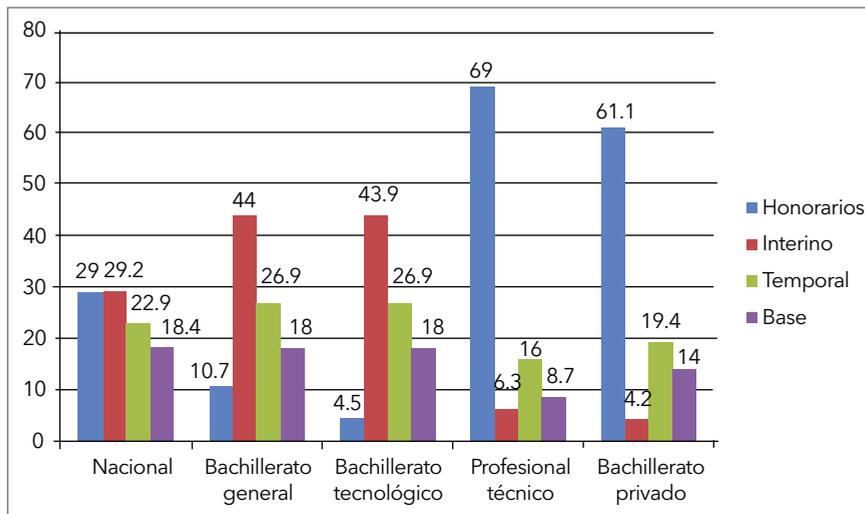


Fuente: INEE (2011).

El tipo de contratación laboral de los docentes es una variable relevante que puede impactar en la aceptación o rechazo de cualquier reforma, ya que existe una relación entre la estabilidad laboral y la motivación profesional, en la que con una mayor estabilidad se espera que los profesores muestren mayor compromiso para realizar cambios que puedan afectar su *statu quo* y que, probablemente, necesiten un mayor esfuerzo fuera de las horas de clase. Por su parte, en la Figura 2 se muestra que los modelos educativos que reciben financiamiento

del gobierno federal o estatal tienen un mayor porcentaje de personal de base con acceso a las prestaciones laborales de ley o, incluso, algunos beneficios adicionales que dependen de la institución a la que pertenecen. El bachillerato tecnológico, por ejemplo, cuenta con 85.1% de académicos que tienen base, mientras que el bachillerato privado muestra 53.6% de sus profesores con una contratación de honorarios; es importante señalar que incluso entre los profesores de base pueden existir diferencias significativas, ya que hay esquemas de tiempo completo y asignatura, donde los primeros, por lo general, tienen mayores ingresos y menores horas de clase frente a grupo que los segundos.

Figura 2. Contratación de los docentes al ingreso por modelo educativo, ciclo escolar 2009-2010 (porcentajes)

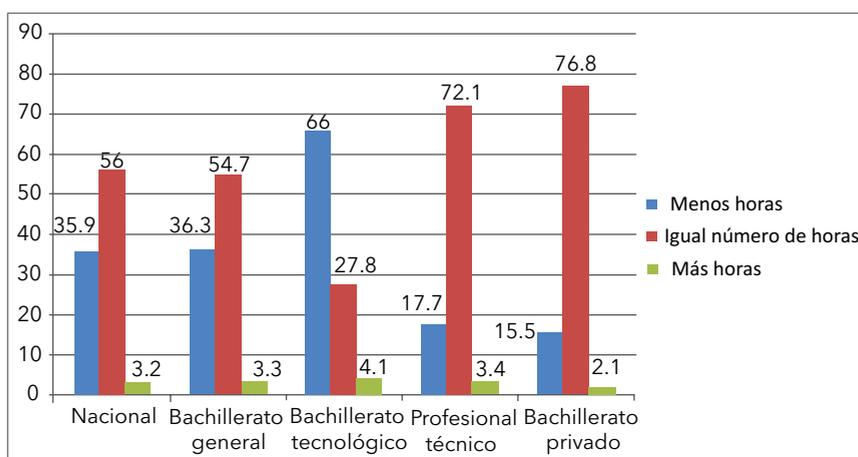


Fuente: INEE (2011).

Las horas frente a grupo *versus* las horas contratadas son un parámetro importante que permite a los docentes dedicar tiempo a otras actividades relaciona-

das con la academia como la investigación, asesoría a los estudiantes o trabajos administrativos dentro de sus instituciones, por lo que se puede suponer que aquellos docentes que tengan menos horas podrán invertir tiempo para implementar las propuestas de la RIEMS. En la Figura 3 se muestra que sólo en promedio 3.22% tiene una sobrecarga de trabajo, por lo que difícilmente podrían dedicar tiempo a otras actividades, en tanto que 57.48% tendría que destinar horas adicionales sin pago, mientras que sólo 34.8% está en posibilidades de realizar actividades de profesionalización.

Figura 3. Horas frente a grupo versus horas contratadas, según modelo educativo, ciclo escolar 2009-2010 (porcentajes)



Fuente: INEE (2011).

Los datos del estudio Condiciones de la Oferta Escolar en Media Superior (COEMS) elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) permiten identificar tres grupos de docentes en los que su formación necesita de diferentes estrategias: i) los que tienen condiciones laborales suficientes para realizar cambios significativos, tanto en el contenido como en la

forma de enseñar; ii) los que tienen estabilidad laboral pero necesitan incentivos adicionales para incorporar las modificaciones propuestas en la RIEP porque tendrían que destinar horas adicionales, y iii) los que no cuentan con las condiciones suficientes.

Si sólo se toma en cuenta la estabilidad laboral y las horas frente a grupo, el primer grupo representa aproximadamente 25%, el segundo 50% y el tercero 25% restante, lo que es una información útil en el diseño de cualquier programa de formación docente.

La desigualdad en el sistema de educación media superior

El Estado tiene un papel importante en la elaboración de políticas públicas que buscan mejorar o igualar las oportunidades de acceso y permanencia en la educación media superior de los grupos más vulnerables, mismos que se encuentran en ambientes adversos para su desarrollo educativo, por lo que tienen mayores probabilidades de abandonar la escuela, cometer actos delictivos, tener embarazos no deseados, entre otros efectos negativos (Hanushek, 2007). Invertir en estos sectores puede generar un alto retorno económico por los múltiples beneficios privados y sociales que produce: reduce la inequidad relacionada con el lugar y nivel socioeconómico de nacimiento; permite la movilidad social; disminuye la desigualdad en el largo plazo y aumenta su abanico de oportunidades laborales cuando se pasa de la educación secundaria a la media superior.

La desigualdad en el ámbito educativo se entiende mejor con el concepto de justicia social postulado por John Rawls, el cual plantea la relación entre eficiencia y equidad. La eficiencia se refiere a que los individuos con talentos natos reciban una educación que les permita desarrollar su potencial para dedicarse a aquellas actividades⁵ en las que sobresalen, esta situación genera una asigna-

⁵ Las actividades tienen que ser social y económicamente reconocidas.

ción eficiente de los recursos a través de mecanismos de mercados que maximizan el producto y el excedente entre todos los miembros de la sociedad; el problema radica en una distribución de los recursos que no necesariamente puede ser justa desde un punto de vista moral porque genera grandes brechas salariales (López, 2005).

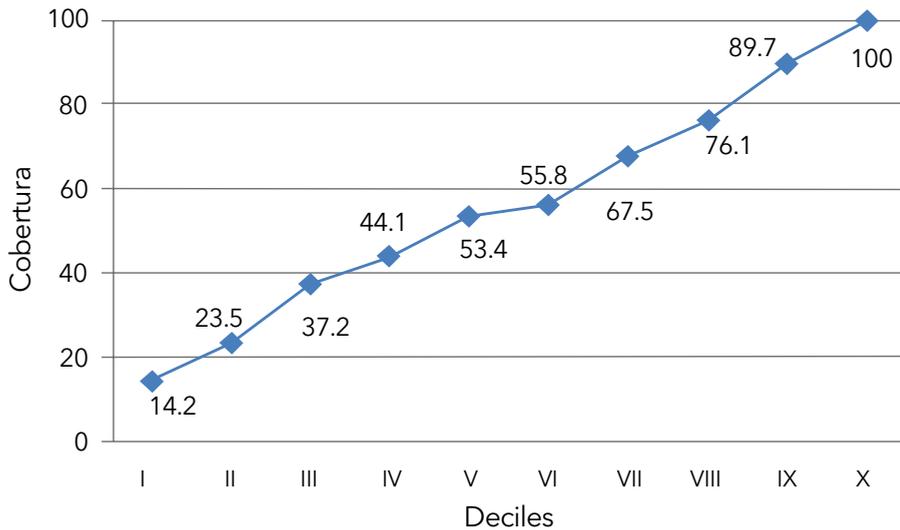
El principio compensatorio de las desigualdades no merecidas establece que para proporcionar igualdad de oportunidades a todas las personas, la sociedad tiene que atender a los que han nacido en posiciones sociales menos favorables o que tengan menos dotes naturales para compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad; la idea de Rawls es que cualquier individuo tenga acceso a un mínimo de bienes básicos que le permitan participar en sociedad (Aguilar, 2010).

La educación puede ser considerada como una inversión⁶ que realizan los individuos desde un punto de vista económico, ya que una mayor escolaridad aumenta la productividad de las personas y sus oportunidades para obtener mejores salarios, adaptarse a nuevas oportunidades de empleo y contribuir al producto social; existe una relación construida analíticamente entre educación y pobreza, cuyo vínculo está fundamentado en la causa bidireccional observada entre ingresos y educación. La Figura 4 muestra cómo la inequidad en la distribución del ingreso puede producir un fuerte componente de desigualdad educativa, donde los ciudadanos que cursan el nivel de bachillerato tienen mayores probabilidades de obtener mejores empleos que les permitan no ser pobres. Los datos para el año 2010 dividen a la población mexicana en dos grupos, el primero son aquellos que se encuentran en los últimos tres deciles de la

⁶ En economía de la educación existen cuatro teorías que buscan explicar por qué las personas en el mercado laboral tienen diferencias en su ingreso: i) la teoría del capital humano, ii) la hipótesis de la señalización; iii) la hipótesis del mercado de trabajo dual y iv) el enfoque radical; en todas las propuestas la educación es un elemento importante para explicar las brechas salariales (Cohen, 1997).

distribución de ingreso que tienen un mayor acceso a los beneficios de la educación media superior, mientras que aproximadamente 70% queda rezagado.

Figura 4. Cobertura nacional en la educación media superior de la población entre 16 y 18 años por deciles de ingreso, 2010



Nota: La cobertura se define como la relación entre los estudiantes que cursan la EMS y los que se encuentran en edad de cursarlo.

Fuente: elaboración propia con los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2010).

El gobierno mexicano emprendió una serie de cambios en su sistema educativo para mejorar la competitividad de su economía, el problema es que estas reformas se han desarrollado en un contexto de crisis económicas y fiscales, lo que genera que la escasez de recursos sea un factor que imponga límites y condiciones rígidas para las decisiones de asignación de recursos educativos (Hernández, 2009). En este escenario se distinguen dos tipos de políticas que impactan en las estrategias de formación de docentes. La primera está relacionada con el crecimiento y la expansión de la matrícula, mientras que la segunda está dirigida a mejorar la calidad de la enseñanza.

Las tendencias demográficas en México muestran que la EMS tendrá un crecimiento importante en la presente década, por lo que una estrategia posible es contratar más docentes para satisfacer la demanda, el problema es que la escasez de recursos difícilmente permitiría contratar profesores bajo esquemas salariales de estabilidad laboral, como el tiempo completo, lo que afectaría la calidad del servicio educativo. Por otro lado, mejorar la calidad educativa es un reto que necesita una gran inversión por parte del gobierno para capacitar a los profesores, con la finalidad de cumplir con las competencias marcadas por la RIEM; la escasez de recursos destinados a la educación media superior genera un *trade-off* para elegir entre la expansión de matrícula y calidad educativa, una decisión de carácter político, la cual se tendrá que tomar en el corto plazo.

Los profesores son un actor relevante en contra de la desigualdad educativa porque son los responsables de realizar las estrategias que buscan disminuir las distancias en educación de los distintos sectores sociales del país. La expansión educativa permite el acceso a grupos que antes eran excluidos; sin embargo, el reto en la formación de los profesores ante la desigualdad es buscar formas diversificadas en el logro de aprendizaje significativo que permita la participación de todos los individuos en la vida social, productiva y política (Aguilar, 2010). El acceso y permanencia es una condición necesaria pero no suficiente para que los individuos con menores ingresos reciban los beneficios de la educación; a su vez, también se necesita calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje. En otras palabras, la universalización de la educación media superior necesita una formación equiparable entre los distintos grupos sociales.

El proceso de formación docente

El docente es un actor fundamental en cualquier reforma que busque mejorar la calidad de la educación, ya que es la persona responsable de emprender el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula, para así desarrollar las potencialidades de sus alumnos y aprovechar los recursos físicos, humanos y financieros que les brinda su institución. La formación se define como un proceso perma-

nente de adquisición, estructuración y reestructuración de conductas o competencias que incluyen conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores para el correcto desempeño del profesor en el aula; en general, la formación abarca diversas actividades (Moreno, 2010):

- Capacitación para los docentes de nuevo ingreso que tienen poca experiencia.
- Clases de nivelación para los docentes que tienen cierta antigüedad pero necesitan conocimientos.
- La actualización que facilita a los profesores ponerse al día con los avances en determinadas áreas.
- La superación profesional, que incluye los estudios de posgrado, mismos que permiten adquirir conocimientos especializados en diferentes áreas.

La implementación de la RIEMS implica la sinergia o confrontación de la concepción que tienen las autoridades educativas, representada por la Subsecretaría de Educación Media Superior, con la práctica real de los docentes; esta situación puede generar conflictos si no se involucra a los profesores durante el proceso de diseño e implementación, ya que cualquier cambio lo pueden percibir como una imposición externa que no se adapta a su contexto escolar, para así actuar de diversas maneras frente a los retos que representan las reformas (López, 2009). El modelo del agente-principal propuesto por la teoría económica es útil para entender este tipo de situaciones con problemas de información asimétrica, donde existen diferentes objetivos entre el principal – las autoridades educativas – y el agente – los maestros–; el principal representa al agente para que actúe en aras de sus intereses, pero no cuenta con la información completa acerca de sus circunstancias y comportamiento. En ese sentido, el reto es diseñar un sistema de incentivos para hacer coincidir los intereses de los docentes, las instituciones de educación superior y los alumnos (Jensen, 1976).

La formación de los docentes necesita considerar algunas cuestiones estructurales de las instituciones de EMS que pueden generar obstáculos sobre los cambios que tienen que realizar los profesores (Consuelo, 2010): la existencia

de cursos de capacitación breves y desarticulados de carácter informativo y no formativo; falta de requisitos claros para la contratación, promoción y permanencia; la diversidad de antecedentes académicos y profesionales de los maestros; un mecanismo de incentivos insuficiente para que los maestros realicen acciones que les permitan desarrollarse profesionalmente; poco trabajo colegiado que fomente la formación de sus integrantes, entre otros.

La creación de mecanismos para que los nuevos maestros cumplan con el perfil deseable de la RIEMS, así como esquemas de actualización que tomen en cuenta las características institucionales de cada subsistema, es uno de los principales retos en la formación de profesores para la educación media superior, frente a la desigualdad y la heterogeneidad en el funcionamiento del sistema educativo; es importante diseñar un sistema de incentivos que logre que los docentes estén dispuestos a generar cambios en su práctica, encuentren el sentido y significado de la reforma y perciban como esencial su participación en este proceso.

El éxito o fracaso de la RIEMS consiste en identificar los aspectos que generan ambigüedad en los docentes sobre las nuevas tareas que deben realizar, es decir, el número y frecuencia de los cambios propuestos y claridad en los requisitos para poder cumplir con las expectativas, de tal manera que algunos de los factores claves en la formación docente son:

- Articular las acciones, organismos e instituciones oferentes de capacitación.
- Dar continuidad a los programas y políticas de capacitación docente.
- Diseñar programas específicos de capacitación, nivelación, actualización y superación profesional que sean coherentes entre sí para que no representen acciones aisladas y puntuales.
- Elaborar una oferta de capacitación que tome en cuenta la heterogeneidad del sistema educativo, como la situación laboral de los profesores,⁷ las eta-

⁷ Es importante reconocer que en casi todos los subsistemas de la EMS los profesores de asignatura son los que tienen mayor número de horas frente a grupo, por lo que es indispensable realizar cursos que se adapten a su realidad, ya que es diferente a profesores de tiempo completo.

pas de su vida académica, el desarrollo económico y social de la zona en la que imparte clases, las diferentes disciplinas, entre otros.

- Nuevo diseño de incentivos que no estén basados sólo en el puntaje.
- Involucrar a los profesores en el diseño e implementación de políticas públicas focalizadas a los grupos más vulnerables.
- Monitoreo y evaluación sistemática de los programas en términos de su calidad, pertinencia e impacto, entre otros (López, 2009; Moreno; 2010; Oyervides, 2012).

El primordial objetivo de la formación de los docentes frente a la desigualdad es brindar una educación de calidad que desarrolle las capacidades de los estudiantes para generar un aprendizaje significativo, mismo que comprenda una combinación de conocimientos teóricos, prácticos formativos y para la investigación, esto con el objetivo de que los egresados se adapten a un mundo complejo y transdisciplinario (Consuelo, 2010). El reto de la propuesta, con base en competencias de la RIEMS, es romper el enfoque tradicional donde se benefician los esquemas individuales para integrar las dinámicas sociales en las que no sólo se encuentre el profesor en el centro del aula como el único responsable de proporcionar el conocimiento a los estudiantes que son receptivos de manera pasiva, sino que el alumno sea un actor involucrado y comprometido en su aprendizaje; estos cambios necesitan nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje que incorporen las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Tabla 2. Participación en programas de estímulos al desempeño docente, según modelo educativo, ciclo escolar 2009-2010 (porcentajes)

	<i>Nacional</i>	<i>Bachillerato general</i>	<i>Bachillerato tecnológico</i>	<i>Profesional técnico</i>	<i>Bachillerato privado</i>
Sí participa	31.3	30.2	43.7	63.2	11.1
No participa	68.4	69.3	56.3	36.8	88.4

Fuente: INEE (2011).

En la Tabla 2 se muestra la participación de los profesores en programas de estímulos al desempeño docente según el modelo educativo, donde, en promedio, se tiene una baja participación de 35.9%; esta información es relevante porque puede ser un indicador general de que el sistema vigente de incentivos para la formación necesita una revisión de su diseño y así logre motivar a más profesores a participar.

Conclusiones

La calidad educativa en el nivel medio superior necesita un proceso de formación de profesores que permita no sólo actualizar conocimientos, sino también desarrollar nuevas competencias y habilidades que generen esquemas de aprendizaje significativo en los estudiantes para así fomentar su inclusión en la vida social, productiva y política; además, debe contemplar una planeación de acuerdo con las necesidades específicas de un sistema de educación medio superior heterogéneo para dar un seguimiento preciso de las acciones y una evaluación continua del proceso, mismo que permita retroalimentar y realizar acciones correctivas.

La evaluación tiene un papel primordial en la formación de profesores, pero por sí misma no puede mejorar la calidad porque son los procesos educativos los que lo hacen, por lo que debe incluir todos los componentes de la evaluación educativa: los recursos, los procesos y los resultados. Es importante tener un instrumento que permita medir si los estudiantes están adquiriendo conocimientos, competencias, capacidades y valores suficientes para desempeñarse con éxito en su vida laboral, académica o personal.

Los sistemas de monitoreo y evaluación son resultados de un enfoque orientado a mejorar la gestión pública para lograr una mayor eficiencia y eficacia de los recursos; en el ámbito de la formación de los docentes, el Programa de Formación Docente de Educación Media (PROFORDEMS) necesita adoptar este tipo de mecanismos para conocer si cumple, a sus aproximadamente cinco

años de operación, con el objetivo de capacitar a los maestros de los planteles de la EMS en alcanzar el ambicioso perfil establecido en la RIEMS. La información pública disponible sobre los procesos de formación de los profesores es insuficiente para conocer el impacto que tienen para disminuir la desigualdad y hacer frente a la heterogeneidad en el funcionamiento del sistema educativo, sólo se cuentan con algunas evaluaciones elaboradas por instituciones que, por su diseño, no se pueden generalizar a nivel nacional.

La RIEMS es un importante esfuerzo para intentar resolver algunos de los principales problemas en la EMS, relacionados con la baja calidad educativa, la escasa pertinencia de los programas y contenidos curriculares, la alta deserción estudiantil y una cobertura insuficiente, pero es necesario impulsar cambios en la formación docente para que puedan hacer frente a los importantes retos que tienen que experimentar en los próximos años.

Referencias

- Aguilar, N. J. (2010). "Políticas de equidad educativa en México", en *RMIE*, XV(45), 639-647
- Bellei, C. (2004). *Equidad Educativa en Chile: un Debate Abierto*. Santiago: Unicef.
- Cohen, E. (ed.) (1997). *Educación, eficiencia y equidad*. Santiago: CEPAL/OEA/SUR.
- Consuelo, S. (2010). "La evaluación de la docencia en México: experiencias en educación media superior", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, III(e).
- Formichella, M.M. (2011). "Análisis del concepto de equidad educativa a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen", *Revista Educación* XXXV(1), 1-36.
- Hanushek, E., (2007). "The role of education quality in economic growth", en *World Bank Policy Research Working Paper 4122*.
- Hernández, S. G. (2009). "Calidad de la educación media superior en México", *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, I (5), 1-23.

- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2005). *Informe Anual 2005*. México, Resumen Ejecutivo.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2010). *Panorama Educativo de México 2009. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica*. México: INEE.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2011). *La educación media superior en México*. México.
- Jensen, M. y W. Meckling (1976). "Theory of the firm. Managerial Behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Finance Economics*.
- Landero, G. J. F. L. (2012). *Deserción en la educación Media Superior en México*. México: Suma por la educación.
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: UNESCO.
- López, B. (2009). "Los docentes ante la reforma del bachillerato", *RMIE*, XIV (43), 1191-1218.
- Moreno, M. (2010). *El docente de educación media superior ante la RIEMS: del dicho al hecho*.
- Oyervides, G. (2012). "La formación de los docentes del nivel medio superior en las escuelas públicas", *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*.

Capítulo 9

El déficit de la participación social en educación básica, ¿obstaculización burocrática o apatía ciudadana?

*Aldo Muñoz Armenta**

Introducción

El propósito de este trabajo es realizar un recuento de los términos en que se ha desarrollado la institucionalidad de la participación social en el ámbito de la educación básica en México, así como la forma en que han reaccionado a este desafío las autoridades estatales y municipales, los directivos de las escuelas y los padres de familia. A grandes rasgos, el trabajo muestra que el gobierno, a lo largo de 10 años, ha tenido que sortear una serie de obstáculos para validar el derecho de la sociedad a involucrarse en el quehacer de los planteles educativos.

Entre los problemas más significativos se encuentra la oposición de los directivos, el desinterés de los padres en muchas comunidades y, en algunos casos, prevalece la simulación. Pese a todo ello, las cifras muestran que en la mayor parte del país, a nivel de planteles escolares y municipios, principalmente, los consejos de participación social se han instalado y con diversa intensidad han logrado gestionar recursos para las escuelas o han conseguido involucrarse en la administración de los recursos financieros e, incluso, han llegado al punto de ser protagonistas en la definición del tipo de escuela que esperan tener.

* Universidad Autónoma del Estado de México.

Los rasgos autoritarios del sistema educativo

Los rasgos políticos del Sistema Educativo Nacional en México, de los años cuarenta a la fecha, se definen a partir de la centralización por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de los procesos administrativos y pedagógicos en las escuelas públicas¹ en los niveles de preescolar, primaria y secundaria del todo el país. A la par, la autoridad educativa ha delegado en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) la administración de la carrera “burocrática” del personal docente y administrativo, así como la dirección y operación de los centros escolares de carácter público.

En este marco, hasta pasada la década de los noventa, ningún otro actor social o político pudo intervenir, con la autorización oficial o sindical, en la definición de los procesos administrativos de las escuelas y, mucho menos, en la orientación de los contenidos pedagógicos. Desde luego, las escuelas privadas, en este escenario, fueron la excepción. Los objetivos fundamentales al controlar centralizadamente el quehacer de las escuelas por parte del gobierno y el sindicato magisterial fueron construir un sentimiento colectivo de identidad nacional a temprana edad, asegurar que la instrucción básica llegara a todos los rincones del país, independientemente de la pobreza de muchas regiones y, además, acotar la potencial conflictividad de los maestros, fuera por cuestiones laborales o bien por razones ideológicas.

Los partidos políticos o sus líderes prácticamente no podían intervenir en el rediseño del sistema educativo o en la rutina operativa de las escuelas porque su “representatividad” era prácticamente nula y, hasta mediados de los ochenta, no contaban con una base social o electoral, de alcance nacional, que pudiera respaldar sus demandas. Así, el PRI era la única fuerza política que podía ganar

¹ Es necesario que las escuelas privadas sigan los criterios pedagógicos establecidos por la SEP, entre los que destaca la obligatoriedad de apegarse a los planes y programas de estudio, a los tiempos del calendario escolar oficial y a distribuir y utilizar los libros de texto gratuito elaborados por las autoridades educativas.

elecciones nacionales, estatales y municipales y, por tanto, definir, el rumbo político de los asuntos de la actividad de gobierno, incluida la educación pública.

En el ámbito de la llamada "sociedad civil", desde la década de los treinta, surgieron organizaciones ciudadanas de corte empresarial y religioso que en diferentes momentos reclamaron al gobierno que la Constitución y sus leyes secundarias impedían que los padres pudieran involucrarse en la enseñanza de sus hijos. Ponían especial énfasis en los llamados valores para la vida y la convivencia en sociedad, como la solidaridad, la amistad, el respeto e incluso el amor a Dios.²

La participación social en educación, desde el punto de vista de la institucionalidad, tiene su antecedente en el periodo posrevolucionario, principalmente para el nivel básico y rural, con miras a favorecer una mayor cobertura y pertinencia de la educación. Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, la educación se vio como foco de dignificación social y de mejora de las condiciones de las familias, con lo que se establecieron mayores vínculos entre la comunidad y la educación.

El sexenio cardenista y su perfil colectivista puntualizó la necesidad de una educación en valores, recreando el vínculo entre hogar y escuela. En el mismo periodo cobra relevancia la educación en el medio urbano, en donde la comunidad educativa se organizaba como una comunidad democrática y de trabajo, con consejos y comités de los que eran partícipes los alumnos, personal docente, directores y padres de familia; empero, la propia dinámica político-social hizo que estas conformaciones frenaran su evolución.

De manera formal, las actuales asociaciones de padres de familia encuentran su desvelo el 16 de mayo de 1933 con la publicación del Reglamento de las Agrupaciones de Padres de Familia del Distrito Federal (aunque *de facto* se instauró

² Se trata de la Unión Nacional de Padres de Familia, la Asociación Nacional de Padres de Familia y de la Confederación Patronal de la República Mexicana. En el caso de las dos primeras, desde entonces a la fecha, se mantiene un vínculo orgánico con la Arquidiócesis de la Ciudad de México.

en toda la República), en el Diario Oficial de la Federación. Así, a lo largo de la historia, las asociaciones de padres de familia se constituyeron como órganos de participación al interior de las escuelas y si bien quedaron sin facultades de gestión u ordenamiento organizativo, normativo o directivo, sí se posicionaron como articulación real entre los padres de familia y la escuela.

Sin embargo, estas organizaciones, desde entonces a la fecha, han tenido un carácter cupular y su representatividad en lo que podríamos denominar “la comunidad” escolar en los planteles de educación pública, fue, salvo excepciones, prácticamente nula. Asimismo, sus acciones de protesta no pasaron de desplegados en medios impresos, organización de foros cerrados para exponer sus ideas, conferencias periódicas para atraer la atención de todo tipo de medios.

Los padres de familia o la sociedad fueron involucrados en las escuelas públicas en términos de subordinación en este periodo. Se les requirió para organizar festivales o fiestas conmemorativas, para realizar eventos cuyo propósito fuera la recaudación de fondos para mejorar los planteles; para contribuir en la mejora material de las escuelas, aportando mano de obra o los respectivos insumos; para sumarse a comités de protección civil o de vigilancia o prevención de acciones violentas o, incluso, para apoyar actos de protesta de los maestros contra autoridades educativas o de otro orden administrativo. No obstante, en ningún caso para involucrarse en las actividades administrativas o pedagógicas de las escuelas.

El largo camino de la institucionalización de la participación social

El 18 de mayo de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) con los 31 gobernadores de la República y la dirigencia nacional del SNTE. En este documento los firmantes acordaron la transferencia de los ser-

vicios educativos de la federación a los gobiernos estatales. Esta iniciativa, sin embargo, no sólo contempló pasar la responsabilidad educativa a las entidades federativas, sino la creación de instancias de participación social para incluir a los padres de familia en el sistema educativo. Esto implicó la creación de una compleja estructura organizativa que parte de la escuela a los municipios, de éstos a las entidades federativas y culmina en el ámbito nacional; los espacios de inclusión ciudadana se denominaron Consejos de Participación Social.

De acuerdo con el ANMEB, la modernización educativa hacía necesaria la participación de la sociedad:

La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo al igual que en las otras esferas de la vida nacional. Esto implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí. Supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación (ANMEB, 1992: 1).

En este sentido, el ANMEB incluyó un apartado sobre participación social. En dicho punto se resaltó la necesidad de la participación de alumnos, padres de familia, directivos escolares y autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, así como el SNTE; de este modo, se interpeló a todos los actores involucrados directamente en el proceso educativo y, con ello, se proyectó una articulación estrecha entre el sistema educativo y la comunidad escolar (Galván, 2008: 49).

Igualmente se propuso que la participación social tuviera como finalidad alcanzar mejores resultados educativos, mayor comprensión de los padres en este quehacer, formar redes sociales de interés y mayor motivación. De la misma forma, esta participación, se dijo, debería ejercer "una mayor atención de la comunidad al correcto funcionamiento de la escuela". Es decir, no solamente se otorgó la posibilidad de que los padres de familia se involucraran en la actividad de las escuelas, sino que también se generó la opción de que vigilaran que se diera "el correcto funcionamiento".

En este marco, en el ANMEB se delineó la creación de una estructura organizativa que se extendería desde la escuela hacia los padres de familia; luego hacia el municipio, la entidad federativa y, al final, a la federación. Se indicó que dichas estructuras serían “figuras colegiadas –consejos escolares, municipales, estatales– en los que estarían representados los docentes, los padres de familia, la comunidad y la autoridad”. Éste fue el inicio de lo que casi un año después se llamarían Consejos Escolares de Participación Social.

El ANMEB, empero, apenas delineó los espacios de la participación ciudadana por parte de los padres de familia en las escuelas de educación básica, pues al tratarse de un acuerdo político de carácter administrativo, sus premisas no tenían un carácter vinculante para el caso de los planteles educativos. Para tal efecto, había que reglamentarlo a través de una legislación de carácter nacional. Así, el 13 de julio de 1993, después de 13 meses y medio de la firma del ANMEB, se promulgó la Ley General de Educación (LGE), en la cual se regula la participación social en la educación.

258

Fue en el apartado VII de la LGE en el que se establecieron los lineamientos institucionales para instalar los consejos de participación social en las escuelas, municipios, entidades federativas y a nivel nacional. A grandes rasgos, se precisaron las condiciones para la participación de los padres de familia (artículos 65 al 67), así como los ámbitos de los consejos en el plantel escolar, los municipios, las entidades federativas y a nivel nacional (artículos 68 a 73); esto es, la forma de constituirse, de funcionar, así como sus atribuciones.

A estos Consejos les fueron asignadas funciones de gestión, colaboración y apoyo a la tarea educativa. Los Consejos parecían ser la principal apuesta para la articulación y organización de la participación social en la educación en el país. En términos generales, la participación social fue promovida fundamentalmente en dos grandes niveles del sistema educativo (Galván, 2008: 50). En el primero se ubica a la participación en el marco de la formulación, diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas educativas, cuyos protagonistas son, entre otros, las autoridades educativas (nacionales y locales),

los académicos, los empresarios, los padres de familia organizados en múltiples grupos y las asociaciones de la sociedad civil. Desde aquí, la participación está referida al proceso de elaboración de las políticas educativas y las acciones que de éstas se derivan. En el segundo nivel, la participación social tiene lugar en la escuela (Galván, 2008: 50).

En los planteles escolares la participación social estaría a cargo de los propios actores de la comunidad escolar. Se trata, según este precepto, de una participación situada en el funcionamiento cotidiano de las escuelas. Sin embargo, ambos tipos asumen que la participación social puede tener un papel fundamental en la democratización del sistema educativo y en la mejora de la calidad. De esta manera, los consejos por sus características específicas podrían comunicar y conectar vertical y horizontalmente a diferentes actores e instancias de la estructura del sistema educativo.

Por otra parte, los consejos de participación social expresarían, por primera vez en la historia de la educación básica, una intención institucional de apertura de las escuelas y de los sistemas educativos a la sociedad. En otras palabras, estos consejos parecían significar el reconocimiento por parte del Estado de la importancia y el derecho de la sociedad a intervenir en la educación. No obstante, no todas las lecturas compartieron este optimismo. Para algunos líderes sindicales, directivos de escuelas o incluso académicos de diferentes espacios, este cambio podía amenazar el cumplimiento de la responsabilidad estatal en materia educativa porque “se presentaba como una intención oculta del Estado para deslindarse de su tarea con el pretexto de democratizar la escuela”. Bien porque la LGE no estableció en sus artículos transitorios la fecha precisa para su instalación, o no se responsabilizó a ninguna autoridad educativa (nacional o estatal) de dicha tarea, o tal vez porque ninguno de los actores involucrados tuvo interés en cumplir con lo señalado en la citada legislación; en suma, no se pusieron en funcionamiento los consejos de participación social. Asimismo, había otros obstáculos más allá de la norma: se tenía que tomar en cuenta la “enorme variedad” de “usos y costumbres” en las comunidades escolares de todo el país.

Por ejemplo, en buena parte de las localidades no se reconoce la autoridad académica o social de un padre o madre de familia; en la mayoría de los casos, se asume que “el maestro” es una persona con autoridad moral para infundir valores, dar consejos, resolver problemas de las comunidades con base en sus conocimientos académicos y experiencia profesional. También se presentaron confrontaciones abiertas entre líderes de las comunidades y las autoridades escolares. Fue el caso de los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz, entre otros.

Límite y alcances de la participación social: balance de resultados

La valuación de la participación social de la educación básica presenta un mosaico de experiencias variadas de participación. Así, la intervención de los actores está dada desde la especificidad del lugar que cada uno ocupa en las escuelas, sea en términos protagónicos o de subordinación. En principio, se puede afirmar que la participación social ha permeado las escuelas, ya que se ha generado y extendido un discurso que la valora positivamente.

Sin embargo, la participación social genera opiniones variadas y encontradas cuando se lleva al caso concreto de algunos actores, como los consejos estatales, o bien a ciertos programas educativos, como el Programa Escuelas de Calidad. Es ahí donde las comunidades escolares juzgan la participación social en función de las experiencias alcanzadas, de los problemas solucionados, pero también de las dificultades creadas o acentuadas. Entre algunos actores escolares se advirtió el temor, la desconfianza, el rechazo a la participación social; mientras que en otros, una minoría, se observó la confianza y la aceptación de la participación social (Zurita, 2008: 64-65).

De hecho, en algunas escuelas la participación social ha sido no sólo un motor de cambio educativo, sino también de construcción del sentido de comunidad y de pertenencia e, inclusive, de formación y práctica ciudadana. No obstante,

lo que resulta evidente es que las escuelas tienen múltiples necesidades de capacitación, información, apoyo, acompañamiento y asesoría para impulsar sus consejos. Sobresale este hecho porque estas necesidades no son solucionadas a través de los consejos municipales o estatales y, mucho menos, mediante los programas estratégicos federales, no obstante que éstos tengan funciones, ámbitos de competencia y objetivos que, en principio, puedan estructurar y orientar el tipo de participación social deseado en las escuelas.

Así, existe evidencia de que en miles de escuelas nunca se ha instalado un consejo. La principal razón aducida es que las autoridades educativas no les habían dado la instrucción a los directores para crearlos; la segunda fue la apatía entre los miembros de la comunidad por conformarlos. Sin embargo, existen algunas razones que suponen cierto nivel de conflictividad, de forma que los consejos no se conforman por decisión de la comunidad (Zurita, 2008: 66).

En muchos casos, las escuelas sin consejos son resultado de que las asociaciones escolares de padres de familia tienen un papel protagónico y la nueva institucionalidad se convierte en una amenaza para el trabajo que realizan. Es un hecho que los padres y madres protagonistas en este proceso, sobre todo en el nivel preescolar, mantienen una estrecha relación con los docentes y directivos de las escuelas. En cambio, en los niveles de primaria y secundaria tienen mayor relevancia las acciones, generalmente circunscritas al trabajo de los Consejos Técnicos Escolares, que realizan los maestros y los directivos en torno a la gestión escolar (Zurita, 2008: 67).

Otro problema de los consejos es la alta rotación de sus miembros. Según los registros, se da en cada ciclo escolar en alrededor de 90% de las escuelas de educación básica que lo tienen o han instalado alguna vez. Otro problema es su funcionamiento efectivo, pues en un alto porcentaje de escuelas del nivel preescolar, a diferencia de la primaria y la secundaria, el Consejo se reúne más de tres veces al año. En este marco, la planeación de actividades escolares representa el motivo de reunión que acumula el mayor porcentaje (38.2%) en la

educación básica; el segundo es la obtención de fondos, tanto para infraestructura como de mobiliario escolar (25%) (Zurita, 2008: 68).

Ahora bien, de acuerdo con una encuesta aplicada en 2006 por la SEP, en una de cada diez escuelas se mencionó la evaluación de avances y cumplimiento del proyecto escolar en los consejos. Esta fracción crece a un poco más de una quinta parte de las escuelas, si además se incluye la elaboración del plan de trabajo y el monitoreo de los avances registrados. En cuanto a las formas de trabajo, se halló que en cuatro de cada diez escuelas de educación básica la más difundida son las comisiones constituidas por los integrantes del Consejo. Sólo en un poco más de la quinta parte de las escuelas se trabaja en comisiones donde también participan invitados externos (Zurita, 2008: 69).

Según la encuesta señalada, predominan los consejos con pocos integrantes, pues un poco más de 60% de escuelas, independientemente del nivel, tienen como máximo 10 integrantes. Al respecto se observó, tanto en la encuesta como en los estudios de caso, que quienes más participan son las mujeres. Así, en tres de cada cuatro escuelas es mayor el número de mujeres que de hombres entre los miembros del Consejo. Esto ocurre con mayor intensidad entre las escuelas de preescolar (88.2%). Por otra parte, es importante señalar que mientras más constante sea la instalación del Consejo, mayor es la identificación de sus resultados por parte de los directores (Zurita, 2008: 69-70).

En términos generales, los directores aluden predominantemente al mejoramiento de la infraestructura, la construcción, la reparación o el acondicionamiento de aulas, así como al mantenimiento de los espacios físicos comunes como patios, áreas deportivas, espacios para ceremonias, entre otros. Un aspecto valioso es que los encuestados reconocieron que los consejos han propiciado que un mayor número de padres de familia se interese en colaborar con la escuela, fomentándose y fortaleciéndose la vinculación familia-escuela. Sin embargo, 25% de los directores no indicó ningún logro ni dijo explícitamente si se había obtenido alguno a partir del funcionamiento del consejo. Esto conduce a pensar que en algunos casos se da la simulación (Zurita, 2008: 71).

En cuanto a las relaciones de los consejos con las asociaciones de padres de familia, se reconoció que éstas pueden ser difíciles, entre otras razones, por la (previa) existencia de liderazgos en conflicto, el desconocimiento de las funciones y atribuciones comunes y específicas, la recolección y el uso de los recursos económicos, el reconocimiento y apoyo alcanzado en las escuelas. Por otra parte, hay una enorme vaguedad legal respecto de los contenidos a tratar por estos consejos y sobre sus espacios de acción, vacío que no ha sido cubierto por documentos complementarios. No quedan claros los límites entre lo que puede tratar y hacer un Consejo Escolar de Participación Social y lo que es del ámbito exclusivo del director de escuela o incluso de cada docente. Entre el personal docente y, en general, entre los funcionarios de educación en los diversos niveles existe un cierto temor a abrir demasiado la participación a la sociedad.

Ahora bien, la participación comunitaria en la escuela se ha concentrado en torno al apoyo económico para su funcionamiento. Se ha demostrado cómo dicho sustento es mayor entre más pobre es la comunidad y no únicamente en términos relativos al ingreso promedio de los habitantes de la misma, sino en términos absolutos. Ello, en parte, es así porque la cultura magisterial teme a la excesiva intromisión de la comunidad y de los padres de familia en asuntos escolares y pedagógicos. Sin embargo, hemos podido constatar también que cuando los maestros descubren que los padres de familia son indiscutibles aliados del aprendizaje de los niños, se dan rupturas profundas en estas preconcepciones acerca del peligro que supuestamente representa la intromisión de los padres en asuntos escolares (Schmelkes, 2008: 113).

Por otra parte, se sabe que la relación entre la escuela y la comunidad puede ser, muchas veces conflictiva. El conflicto, sin embargo, no siempre es negativo y las más de las veces, es necesario; a su vez, éste avisa de la incompatibilidad de aspiraciones y de la insatisfacción con el cumplimiento de expectativas. El conflicto es, de hecho, un llamado al diálogo. Lo que importa no es que no haya conflicto, sino que exista, así como una permanente búsqueda de ambas partes para que la relación recupere su equilibrio (Schmelkes, 2008: 113).

Ahora bien, desde el punto de vista del gobierno, la política de impulso de la participación social tuvo frutos más que significativos, pues los primeros registros sobre la constitución de consejos de participación social indican que hubo una respuesta positiva en buena parte de las escuelas, municipios y entidades federativas, según se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 1. Registro de consejos de participación social ciclo escolar 2008-2009

<i>Entidad federativa</i>	<i>Consejos estatales</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Consejos municipales</i>	<i>Número de escuelas</i>	<i>Consejos escolares reportados</i>	<i>Consejos escolares respaldados</i>
Aguascalientes	1	11	11	1411	1114	1114
Baja California	1	5	5	2680	2204	2204
Baja California Sur	0	5	0	771	468	575
Campeche	1	11	11	1797	1703	1703
Coahuila	0	38	27	4192	3963	1771
Colima	1	10	10	902	802	768
Chiapas	0	118	108	17008	9197	9197
Chihuahua	0	67	0	5184	0	1
Distrito Federal	0	16	0	4717	4210	4642
Durango	0	39	39	4955	3491	3491
Guanajuato	1	46	45	9449	7299	6840
Guerrero	1	81	34	9963	6045	263
Hidalgo	1	84	0	7069	5308	3972
Jalisco	1	125	125	10799	8987	2232
México	0	125	0	14999	12977	1000
Michoacán	0	113	0	10038	2600	5
Morelos	0	33	0	1831	597	447
Nayarit	1	20	7	2565	2408	2443
Nuevo León	1	51	48	5500	5404	4820
Oaxaca	0	570	0	11832	3640	3649

Continúa...

Entidad federativa	Consejos estatales	Número de municipios	Consejos municipales	Número de escuelas	Consejos escolares reportados	Consejos escolares respaldados
Puebla	1	217	150	11319	9743	2278
Querétaro	0	18	0	2801	622	708
Quintana Roo	1	9	8	1437	1445	1073
San Luis Potosí	0	58	55	7499	6219	3035
Sinaloa	1	18	18	5511	3400	3498
Sonora	0	72	71	3553	3210	3210
Tabasco	0	17	6	4617	3812	3812
Tlaxcala	0	60	0	1581	0	0
Tamaulipas	1	43	43	4546	3695	243
Veracruz	1	212	0	19162	2937	1668
Yucatán	0	106	29	2616	324	324
Zacatecas	1	58	58	4653	2900	0
32	16	2456	908	196957	120724	70986

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social (2009).

A grandes rasgos, los datos muestran avances importantes en materia de participación social en el periodo 2008-2009, pero si se toma en cuenta que el gobierno federal impulsó este proyecto a partir de 1999, se puede señalar que los resultados son magros, pues a nivel de los estados sólo se conformaron 16 de 32 consejos de participación social; a nivel de los municipios, poco más de la tercera parte, mientras que en las escuelas los efectivamente reportados apenas rebasan la tercera parte.

¿Es cuestión de tiempo? Los datos señalan que la variable tiempo no necesariamente es un factor determinante. Al contrario, los registros más recientes muestran que los consejos necesitan el impulso de los gobiernos nacionales, estatales y municipales para mantener cierto nivel de continuidad, según se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 2. Registro de consejos escolares de participación social julio 2010

<i>Entidad federativa</i>	<i>Consejos estatales existentes</i>	<i>Número de municipios existentes</i>	<i>Consejos municipales instalados</i>	<i>Número de escuelas existentes</i>	<i>Consejos escolares instalados</i>
Aguascalientes	Sí	11	11	1719	1242
Baja California	Sí	5	5	3629	2493
Baja California Sur		5	1	968	547
Campeche	Sí	11	11	1856	1663
Coahuila		38	0	4276	3440
Colima		10	10	1037	829
Chiapas		118	109	17643	8721
Chihuahua		67	0	5929	235
Distrito Federal		16	0	8535	4596
Durango	Sí	39	39	5391	3807
Guanajuato		46	46	10908	8095
Guerrero	Sí	81	53	10485	4065
Hidalgo	Sí	84	2	7771	5516
Jalisco	Sí	125	70	13212	4753
México		125	0	19489	2469
Michoacán		113	0	11248	686
Morelos		33	19	2694	889
Nayarit	Sí	20	10	2856	2370
Nuevo León	Sí	51	51	6560	5507
Oaxaca		570	0	12176	3728
Puebla	Sí	217	171	11596	3004
Querétaro		18	0	3507	776
Quintana Roo	Sí	9	9	1844	1551
San Luis Potosí		58	3	8178	2611

Continúa...

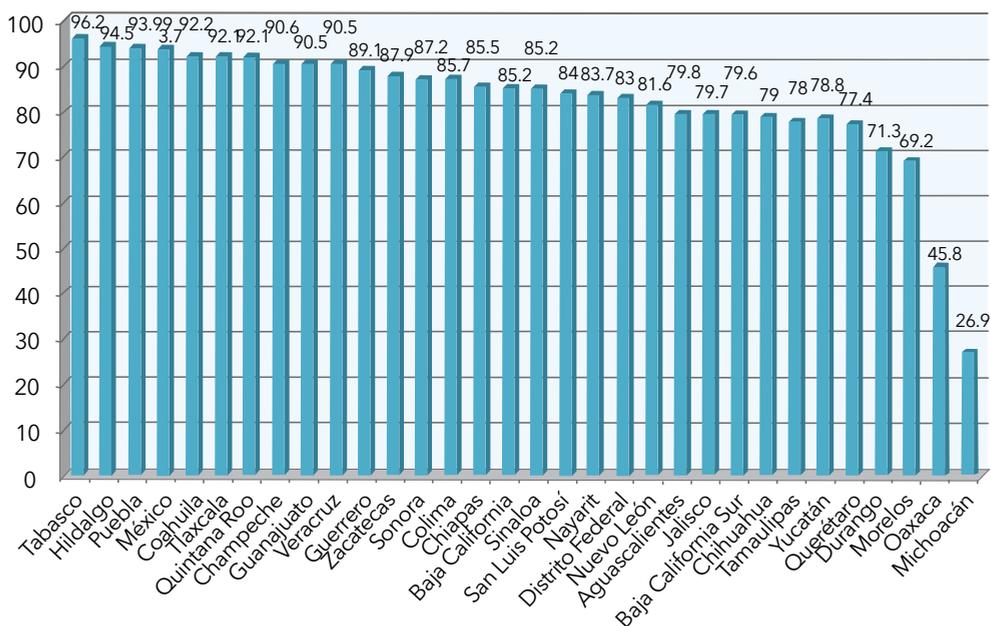
Entidad federativa	Consejos estatales existentes	Número de municipios existentes	Consejos municipales instalados	Número de escuelas existentes	Consejos escolares instalados
Sinaloa	Sí	18	18	6104	4189
Sonora	Sí	72	6	4159	3505
Tabasco		17	0	4937	3804
Tlaxcala		60	0	1993	0
Tamaulipas		43	43	5489	2424
Veracruz		212	0	20512	3134
Yucatán		106	29	3215	437
Zacatecas	Sí	58	0	4852	2797
32	14	2456	716	224768	93883

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social (2010).

Como se puede apreciar, los registros muestran que a 11 años de que el presidente Ernesto Zedillo impulsó la creación del Consejo Nacional de Participación Social, disminuyó el número de consejos a nivel de los estados y de los municipios. ¿Tiene que ver la alternancia en el gobierno? ¿El liderazgo político de los titulares de la SEP? ¿El aumento o la disminución del poderío del SNTE en los estados o a nivel nacional? ¿El desgaste inicial de las relaciones entre maestros, padres de familia y autoridades políticas? No está claro cuál es el factor clave de estos resultados, pero lo cierto es que se registran retrocesos en esta materia.

Otros datos dan cuenta de que el problema está referido fundamentalmente al caso de las regiones o de los estados de la República. Es decir, que el desarrollo y continuidad de los consejos depende más de circunstancias y coyunturas estatales, que de la fuerza o el interés de los gobiernos nacionales, según se puede observar en la Gráfica 1.

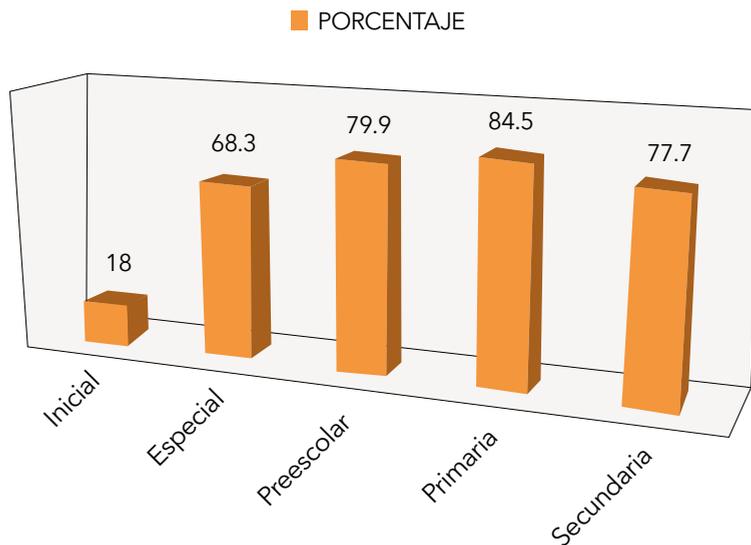
Gráfica 1. Porcentaje de consejos escolares integrados por entidad federativa (julio de 2013)



Fuente: Registro Público de Consejos Escolares de Participación Social.

Se puede apreciar que la complejidad regional no está referida a las diferencias urbano-rurales, pues hay estados con mayor nivel de desarrollo con un bajo grado de integración de los consejos de participación, como puede ser el Distrito Federal, Jalisco o Chihuahua. Por otra parte, el nivel educativo es otro elemento a observar en el grado de consolidación de la participación social en educación, según se puede apreciar en la Gráfica 2, en la cual se muestra que las escuelas primarias son las que más consejos tienen conformados.

Gráfica 2. Cobertura nacional de consejos escolares por nivel educativo (julio de 2013)



Fuente: Registro Público de Consejos Escolares de Participación Social.

Con base en lo anterior, a nivel de hipótesis se afirma que los centros escolares del nivel primaria tienen el mayor número de consejos formados, en virtud de que es donde se concentra el mayor número de alumnos. Asimismo, este nivel tiene más años de estudio, es decir, los padres, los maestros y los directivos están obligados a interactuar durante seis años. Más aún, por muchas de estas razones, los gobiernos estatales y municipales priorizan sus esfuerzos de gestión en la educación primaria, pues está claro que en la mayor parte del país los seis años de estudio de este nivel son los únicos que tendrán como educación buena parte de los futuros ciudadanos.

Retos y desafíos de la participación social en México

Diversos estudios han mostrado que las escuelas en donde existe una mayor participación de los padres en la gestión escolar es producto de una clara función de liderazgo por parte de los directores, lo cual da lugar a un menor ausentismo infantil y a que se eleve la efectividad de las acciones directivas. Incluso hay experiencias documentadas que exponen que la administración de los planteles escolares fue tomada por padres de familia de escasos recursos y preparación, pero con una adecuada asesoría por la que se lograron cosas importantes.

Ahora bien, existen importantes desafíos para potenciar la participación social: 1) promover la identificación y reconocimiento de actores, sectores y grupos de influencia local, regional y nacional que representan diversas posturas ideológicas, políticas, pero que comparten un interés legítimo en el contenido, conducción y gestión educativo del quehacer educativo nacional; 2) impulsar acciones que estimulen el interés en la participación social, de forma que no se espere solamente de los padres de familia aportaciones monetarias y trabajo en las faenas de mejora inmobiliaria; 3) revisar en qué términos las autoridades de las escuelas y los maestros pueden aceptar a los padres de familia, a pesar de su desconocimiento en materia de elaboración de planes y programas y de administración escolar; 4) crear un marco normativo que dé cauce a las demandas de los padres de familia involucrados en los consejos de participación social, así como a sus estrategias de solución de problemas; 5) fomentar la instalación de los niveles municipal y estatal, pues, en relación con los consejos escolares, su crecimiento ha sido muy discreto; y 6) desarrollar esquemas administrativos que hagan posibles y efectivas la evaluación y la rendición de cuentas dentro de las escuelas, tanto en lo administrativo como en lo pedagógico. Al respecto, se puede decir que no hay modelos infalibles, pero es claro que es preciso ensayar propuestas que gradualmente hagan posible este proceso.

Referencias

- Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887 - 1994*. México: CIDE.
- Schmelkes, S. (2008). "La Participación Social en Educación: La Política Necesaria". En Observatorio Ciudadano de la Educación, *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Zurita Rivera, U. (2008). "Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación, Básica 2000-2006". En Observatorio Ciudadano de la Educación, *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.

Documentos

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
Ley General de Educación.
Programa Sectorial de Educación 1995-2000.

Políticas de salud

Capítulo 10

El Sistema de Salud Mexicano “después de la reforma”. El mito de la “atención universal”

*Norma González González**

*Laura Elizabeth Benhumea González**

*Aristeo Santos López**

*Martha Isabel Ángeles Constantino**

Antecedentes

El proceso de reforma y descentralización del sector salud inicia en la región latinoamericana a fines del siglo pasado¹ y, en el caso de México, en la década de los años ochenta (Moreno, s/f), con el antecedente del fin del modelo de sustitución de importaciones que, a partir de 1940, supuso para el país el inicio del proceso de industrialización durante el sexenio de Ávila Camacho,² lo

275

* Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ En México, el proceso de descentralización ocurre en dos momentos. El primero va de 1983 a 1998, cuando solamente 14 de los 31 estados y el Distrito Federal se incorporaron a este proceso. La segunda etapa comprende de 1994 a 1999, finaliza con la firma del estado de Chihuahua del correspondiente acuerdo de descentralización. Este proceso ocupa un papel preponderante al transferir a los estados una serie de responsabilidades en el campo de las políticas públicas de atención en salud, el cual, hasta entonces, derivaba de iniciativas y acciones federales. Cabe destacar que un rasgo importante de la polémica surgida en el seno de este proceso tiene que ver con el hecho de que la adjudicación de responsabilidades en el campo de la atención y provisión de servicios de salud a los estados no estuvo acompañada de la transferencia de recursos financieros y de dirección-operación, mismos que siguieron operando a cargo de la federación.

² El modelo de sustitución de importaciones inicia en México en 1940, durante el sexenio de Ávila Camacho (1940-1946), cuando arranca el proceso de industrialización del país, dando paso al llamado *milagro mexicano* que, a su vez, se caracteriza por el férreo control y regulación de los mercados de importación y exportación, la canalización de subsidios directos e indirectos, el control del tipo de cambio, la fuerte participación del Estado en la economía y el predominio de un Estado paternalista.

que representó el escenario del conocido *milagro mexicano* (Trejo y Andrade, 2013). Por otra parte, la crisis que en los años setenta detona en el denominado “mundo desarrollado”, hace evidente el agotamiento de un modelo económico de acumulación fordista-keynesiano, lo que da paso a una importante reformulación del papel del Estado que trasciende más allá de la esfera económica, esto se relaciona con la política social, en la que tanto la salud como la educación tienen un papel fundamental. En resumen, la descentralización de la educación básica y de la atención primaria en salud son los pilares en los que, en los años ochenta, se monta la reforma de política social en América Latina y a la cual México no fue ajeno.

Así, en el ámbito de la salud se abre un vasto campo de discusión y análisis que enfatiza la ineficiencia de los sistemas de salud surgidos en el periodo de posguerra; sobre todo se insiste en la existencia de enormes rezagos en la materia, vinculados con escenarios de pobreza y de marginación, al tiempo que se reconoce una creciente y diferenciada demanda de servicios, producto de una transición demográfica y epidemiológica que marca un nuevo espectro de padecimientos del desarrollo (Uribe y Abrantes, 2013), que, a nivel tanto de indicadores macroeconómicos como de los impactos y consecuencias en la economía y estructura familiar y comunitaria,³ se suman a las preocupaciones en el terreno de la salud y sus nuevas expresiones ante los escenarios de crisis económica por las que el país atraviesa.

El entonces perfil emergente epidemiológico refiere al complejo término de enfermedades crónico degenerativas: padecimientos cardio y cerebro vasculares, diferentes tipos de cáncer, así como padecimientos de orden metabólico, de entre los cuales tanto la diabetes mellitus tipo 2 como la obesidad mórbida ocupan hoy en día un papel central a la luz de los datos y de las recomendacio-

³ Con diferentes implicaciones al interior del núcleo familiar, según el “lugar” del integrante: hijo(a), madre, padre, abuelos, proveedor, dependiente económico, etc., y, en este sentido, el rol al interior de la estructura familiar como proveedor, dependiente económico, figura de autoridad, motivando una condición de crisis que acaba por romper la estructura familiar. Es decir que el fenómeno de la salud presenta impactos y consecuencias muy importantes no sólo a nivel de indicadores macroeconómicos, sino en el contexto de la economía familiar y de las relaciones que la sostienen.

nes hechas desde organismos internacionales, dadas sus complejas y profundas implicaciones en términos de salud pública. A este ya difícil panorama de la problemática en salud, se suman padecimientos denominados como emergentes, entre los que destacan padecimientos como el VIH/sida, la mutación de virus que ha dado paso a brotes epidémicos como el registrado a escala mundial en el año 2009 por el virus de la gripe A (H1N1), o el caso del Ébola que a principios del 2014 ha reportado importantes afectaciones en África (Suárez y Berdasquera, 2000).

Sin embargo, hay que señalar que hoy en día, en los llamados "países subdesarrollados" o en "vías de desarrollo", la referencia es la convivencia entre padecimientos reconocidos en algún momento como propios de las condiciones de pobreza, conjuntamente con aquellos denominados como complicación del desarrollo. Esto evidencia no sólo el carácter socioeconómico, político y cultural de un fenómeno tan complejo como lo es la salud, sino la incapacidad de los gobiernos por generar un proyecto político administrativo que haga viable la prestación de servicios de calidad y con una cobertura acorde a las necesidades y demandas de las poblaciones de referencia. Sin duda, la crisis económica que sacude al mundo ha causado un importante deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, que por medio de la precarización del empleo (con el documentado impacto negativo a nivel de ingreso salarial) ha reducido su ya limitada capacidad de consumo con una afectación en áreas claramente sensibles como la alimentación, la vivienda, la educación, el saneamiento y la infraestructura medioambiental, así como la misma prestación de servicios de salud (su cobertura y accesibilidad), todos ellos directamente ligados al mantenimiento de condiciones de vida de las que depende la salud de una comunidad, de una población. En el llamado "primer mundo" y también como consecuencia de los procesos de crisis económica por los que atraviesa el mundo occidental, no es de extrañar el resurgimiento de padecimientos que habían dejado de ser un problema de salud pública y que, ante el deterioro de las condiciones de vida, nuevamente se convierten en una preocupación gubernamental y social, la cual reclama recursos financieros, infraestructura sa-

nitaria, programas de atención específicos, así como recursos humanos con la capacidad y formación que la situación actual requiere.

La reforma estructural en salud de la primera década del siglo XXI

En México, con el argumento de la existencia de un sistema de salud incapaz de ofrecer protección financiera a más de la mitad de la población, cuya economía está profundamente afectada ante la presencia de la enfermedad (de manera directa su diagnóstico, atención, tratamiento y recuperación), cobra forma lo que en la primera década del siglo XXI se ha nombrado una reforma estructural en salud (continuación de la reforma iniciada en México en los años ochenta), dando origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), el cual establece nuevas reglas de financiamiento para la atención y provisión de servicios en este campo. Ésta fue la base de la creación y operación del Seguro Popular (SP), mismo que, a partir del año 2004, por lo menos formal y oficialmente ofreció acceso gratuito a un conjunto explícito de servicios médicos (diagnósticos, intervenciones, medicamentos, servicios de laboratorio) para intentar cubrir la atención de esa parte de la población excluida de la seguridad social (González-Rossetti y Bossert, 2000; Frenk *et al.*, 2007) y tradicional y estructuralmente en condición de sub empleo, desempleo, dependencia económica en los extremos de la vida (niños y población mayor de edad sin seguridad social).

Los procesos que conlleva la implementación de la reforma y descentralización en salud se expresan también y de manera muy importante en una redefinición de funciones y atribuciones en el seno de la dinámica institucional, así como en modificaciones y cambios en términos de acciones, actores y procesos financieros que han rehecho ejes políticos, económicos y sociales que articulan la relación entre el Estado y la sociedad. Los documentos oficiales que promueven la reforma se empeñan en establecer un parte aguas que delimite un

escenario en el que se supera la ineficiencia de un sistema que dejaba fuera de los servicios de aseguramiento en salud a la población más pobre del país, lo cual, según el diagnóstico hecho para tal efecto, se traducía no sólo en gastos catastróficos, sino también en un limitado acceso, una mala calidad y un uso ineficiente de recursos.

En este sentido, la fragmentación del sistema de salud mexicano ha estado marcada por una clara separación entre la seguridad social y la asistencia pública en salud, así como por la falta de regulación de los servicios privados de salud en cuanto parte del propio sector, conformándose como una constante del cambio al que alude el proceso de reforma (Knaul, 2013). Mediante el proceso de descentralización se ha pretendido instrumentar un manejo diferente de los recursos y de los programas de salud, hasta entonces centralizados por la Secretaría de Salubridad y Asistencia (ssa), al tiempo que, en el campo de la seguridad social, se ha sustituido el sistema de reparto en las pensiones por uno de cuotas individuales; pero sobre todo, se ha favorecido a un escenario que facilita y promueve la participación del sector privado en este complejo y estratégico campo de la política social y el desarrollo económico.

Con la modificación a la ley de salud aprobada en 2003 (y que entra en vigor a partir del primero de enero de 2004), se pretende sentar las bases en torno a la Cobertura Universal en salud. Por lo que, en el marco del Programa Nacional de Salud 2001-2006, en 2004 conjuntamente con la participación de los gobiernos estatales, y en el marco de lo que se denomina la nueva política social, se registra el nacimiento y funcionamiento del Seguro Popular, el cual se define como: "El Seguro Popular forma parte del Sistema de Protección Social en Salud (spss), el cual busca otorgar cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que, por lo tanto, no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social" (ssa, 2014a).

Cobertura universal

En el ámbito institucional, el Seguro Popular surge como una propuesta que, por lo menos a modo de programas y de declaraciones oficiales, pretende responder a la necesidad de alcanzar una cobertura universal en el campo de la salud y a una serie de presiones internacionales, relacionadas con una política en salud, acorde a la economía neoliberal.

La atención universal en salud tiene su antecedente más inmediato en la reunión que, en 1978, se realizó en Alma Ata (antigua URSS) y que culmina con la *Declaración de Alma Ata*, en la que se apunta y destaca la necesidad de fortalecer la provisión de servicios de salud en el nivel más básico y donde el trabajo de prevención tiene un papel muy importante, ya que intenta evitar intervenciones médico-sanitarias complejas de mayor costo económico (Gottero, 2012). Así, después de poco más de 30 años y ante el evidente fracaso de la proclamada "Salud para todos en el año 2000", el planteamiento en torno a la universalidad de la salud es retomado pero ahora en un contexto de globalización y neoliberalismo económico,⁴ por lo que las transformaciones en el campo de salud se conforman como afines a valores y estrategias de operación económica, y de una reformulada relación entre el Estado y la sociedad (Osorio, 2012; OMS, 2008), en donde éste ha dejado de realizar ese importante papel como redistribuidor de la riqueza social, cuestionándose su actitud no sólo en la economía, sino en su misma responsabilidad como garante de derechos que hoy en día se hallan en proceso de mercantilización.

Como se ha mencionado, a fines del siglo pasado la crisis de atención en salud que se vive en México y en América Latina favoreció el resurgimiento y la preocupación por la universalidad de la atención en este campo, de tal forma

⁴ Los Objetivos del Milenio (ODM), fijados en el año 2000 en el seno de la ONU, expresan un nuevo interés por alcanzar metas de desarrollo que, en el curso del tiempo y ante la falta de acciones y transformaciones profundas, acaban por reducirse a meros discursos ideológicos sin mayores consecuencias e impactos en el desarrollo social, tal como ocurrió con la Declaración de Alma Ata: Salud para todos en el año 2000.

que se asumen como propios una serie de cambios estructurales, impuestos desde organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo discurso aboga por la eficacia del sector privado frente al sector público. De ese modo, en el marco de un escenario abiertamente neoliberal se defiende el hecho de que la función del gobierno es regular y no provee de servicios, por lo que se infunde la privatización de los mismos y la separación de las funciones de financiamiento y de provisión, así como su descentralización (pretendidamente atada a los principios de democratización por los que, se dice, atraviesan los países de América Latina), de tal forma que la universalidad queda constituida en términos del acceso a un paquete de servicios mínimos que el país define de acuerdo con sus recursos y con los parámetros vigentes de eficiencia y de costos (Laurell y Herrera, 2010; Homedes y Ugalde, 2005).

No es fortuito que en 1993 el Informe anual del Banco Mundial tome por título *Informe sobre el desarrollo mundial. Invertir en salud*, en referencia al posicionamiento de un organismo financiero que a finales de los años noventa (en el caso de América Latina y a decir de documentados trabajos de investigación), se convirtió en la instancia crediticia a la que recurrían los países de la región en busca de apoyo financiero para este importante campo del desarrollo social (BM, 1993; Homedes y Ugalde 2005).

En este sentido, resulta importante destacar que en 2008 la OMS publicó el documento "La atención primaria de la salud. Más necesaria que nunca", lo que representa un apuntalamiento y confirmación de la posición favorable que este organismo internacional mantiene respecto a la política neoliberal en salud. En el documento en cuestión se hace referencia a los principios de la Declaración de Alma Ata (1978), aspecto que ressignifica los postulados que actualmente, y en torno a la atención en salud, esgrimen el proceso privatizador.

El manejo mediático de la reforma tuvo el objetivo de mejorar los servicios de salud y de responder a una demanda sanitaria cada vez más compleja y diver-

sificada, con una transición epidemiológica frente a la cual la SSA mantenía una precaria inversión en infraestructura sanitaria en términos de formación de recursos humanos, de disposición de tecnologías diagnósticas, entre otros. Esto fue el escenario sobre el que se desplegó una estrategia de privatización de la salud, acorde con las recomendaciones del Consenso de Washington en 1989, con lo que entonces ya marcaba un derrotero en el papel protagónico asignado al mercado como eje articulador y ordenador no sólo de la economía, sino de la sociedad en su conjunto, sus fenómenos, procesos y relaciones, tal como, para efectos de la discusión que propone este trabajo, corresponde al terreno de la salud.

Seguro Popular

El Seguro Popular se presenta como un seguro de protección social para la población que carece de seguridad laboral. Al cierre de la primera década del presente siglo, la población en estas condiciones comprende entre 50% y 55%. Asimismo, el nacimiento del Seguro Popular fue planteado como la opción para alcanzar la cobertura universal en salud, lo que encara los planteamientos en términos de calidad, accesibilidad y equidad. Sin embargo, aquí hay que hacer varios planteamientos que cuestionan de fondo la viabilidad de este proyecto y su capacidad para combatir lo que hoy en día representa la problemática de salud de nuestro país.

El Seguro Popular funciona a partir de un paquete explícito de intervenciones (cobertura médica del seguro popular) que, a través de su Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), contempla la atención médica de 284 intervenciones del primer y segundo nivel de atención, con una cobertura, según la página de la SSA, de más de 1,500 enfermedades (SSA, 2014b). De igual manera, se señala que el Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (FPGC) contribuye con recursos económicos para dar cobertura a 58 intervenciones de alta especialidad (ubicadas en el tercer nivel de atención) y que se agrupan en 17 enfermedades (Anexo 1). En el caso de la atención de primer y segundo nivel,

sin embargo, se deja fuera la atención a padecimientos que hoy en día forman parte del perfil epidemiológico del país, como los padecimientos cardio y cerebro vasculares, así como diferentes tipos de cáncer; por ejemplo, las enfermedades cardiacas por isquemia coronaria, mejor conocidos como infartos, los cuales son atendidos sólo en sus expresiones agudas (urgencias), siendo que este tipo de padecimientos se encuentran entre las cinco principales causas de muerte de nuestro país. También se excluyen diferentes tipos de cáncer como el de próstata, el de ovario, la atención a la osteoporosis, entre un amplio abanico de padecimientos que afectan a grandes sectores de la población. De igual forma, es indispensable mencionar que la población de adultos mayores es uno de los sectores más discriminados, puesto que en el catálogo en mención no se contempla el servicio a padecimientos que se presentan y son propios de esta etapa de la vida, que ya de por sí representa una sensible vulnerabilidad por las precarias condiciones en que este proceso tiene lugar en el seno de nuestras sociedades occidentales, donde, desafortunadamente, el concepto de vejez es sinónimo de desecho, de lo inservible, prescindible; de modo que no se reconoce cuál ha sido el criterio que orienta y defiende una propuesta de tal naturaleza.

Por otro lado, y en contraposición a lo expresado inicialmente, se advierte una clara tendencia hacia la (re)centralización de políticas y decisiones, mismas que se relacionan con el abordaje y la operación de programas y que atienden los complejos problemas de salud que aquejan al país. Las secretarías estatales han dejado de tener un control sobre las cuotas de recuperación establecidas para la operación del Seguro Popular, lo cual las debilita, al tiempo que se desvirtúa esa pretensión democratizadora de la atención en salud, cuestionada por la operación de programas verticales que parecen ser el sello de la operación del Seguro Popular.

Al día de hoy es posible hablar de un sistema de salud formalmente constituido a partir del impulso gubernamental y de una serie de presiones de grupos económicos de interés, los cambios, sin embargo, no han logrado superar los problemas de fragmentación, de ineficiencia y de inequidad del sistema de sa-

lud en México, profundizando en las desigualdades que en este terreno predominan al interior de las entidades federativas, así como en las diferencias que se exacerban entre unos y otros estados, en detrimento, desde luego, de aquellos con los más desfavorables indicadores económicos y de desarrollo social.

Las políticas y medidas que han transformado la administración de los servicios de salud no se han traducido en mejores opciones de atención y cuidado para la población en México; por el contrario, el Seguro Popular fragmenta y estratifica cada vez más el sistema de salud. La separación entre administración de fondos y prestación de servicios ha favorecido un proceso de mercantilización con el surgimiento e incursión de nuevos actores económicos que buscan "atender" un mercado con capacidad de pago y ofertando servicios específicos que resultan lucrativos al generar un amplio margen de ganancias: estudios clínicos, atención ambulatoria en el campo de las especialidades y subespecialidades médicas, así como intervenciones quirúrgicas.

284

A su vez, el olvido y la marginación en que se ha mantenido a la atención de la salud al beneficiar la atención médica y farmacológica, ha profundizado el descuido en beneficio de la prevención, por lo que, en la lectura de algunos investigadores especialistas en el tema "la atención en salud se ha vuelto cara e ineficiente a la vez, puesto que no puede evitar la incidencia de enfermedades y, cuando las trata, su costo es mayor que si se hubieran detectado a tiempo" (Gottero, 2012: 371).

En este nuevo modelo de salud, los ciudadanos con derechos se convierten en usuarios, pues hay un claro desplazamiento del derecho a la protección de la salud hacia un concepto de servicio, sujeto al juego de la oferta y de la demanda. A este proceso lo acompaña una estrategia discursiva que legitima el cambio, presentándolo como la única posibilidad de enfrentar la crisis de los llamados sistemas de salud. Hay que apuntar que, en este mismo sentido, tiene una posición determinante lo que los estudiosos llaman "la individualización de la pobreza" (en su caso la criminalización de la pobreza). En el aspecto particular de la salud, además de este proceso que la convierte en una responsabilidad

de cada cual (al margen, desde luego, de las condiciones y de la responsabilidad social), hay una alta tendencia moralista hacia la culpa: se es culpable de lo que pasa a la propia salud por no cuidarla, por fumar, por no comer bien, por tener conductas insanas, entre otras referencias que cotidianamente escuchamos en nuestro entorno y en los medios de comunicación.

El Seguro Popular es una de las expresiones mediáticas más representativas ligadas al proceso de reforma del sector salud; después de 10 años de operación, el resultado es negativo en relación con los argumentos esgrimidos para realizar los "cambios" a los que ha sido sometido el sistema de salud en el país, considerando el rumbo privatizador que toma forma en cada una de las decisiones de orden gubernamental.

Por otro lado, en el escenario macro del desarrollo socioeconómico del país predomina un proceso de deterioro de las condiciones de vida en el que se han registrado bajas tasas de crecimiento (con la puntualización de que hace ya tiempo ha dejado de haber una relación positiva entre crecimiento económico y desarrollo social, de tal forma que al crecimiento económico de un país o región no corresponde necesariamente un favorable comportamiento de los indicadores sociales). Al tiempo, en el caso del empleo, éste se encuentra en una profunda transformación no sólo en términos de su escasez, sino de su precarización con consecuencias claras y directas en las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Así, el planteamiento de Beck, en términos de una sociedad de riesgo como expresión del sentido de peligro y vulnerabilidad que atraviesa a la vida y las relaciones humanas, los procesos que le dan origen y significado (Beck, 1998) representan una importante opción para abordar la creciente complejidad de la sociedad y los riesgos que supone, en términos de afectaciones a la salud pública: exposición a radiaciones permanentes como resultado de los avances tecnológicos en telecomunicaciones, grave deterioro medioambiental, consumo de alimentos altamente procesados, producción tecnológica industrial de artículos de uso doméstico y cotidiano, los que han sido gradualmente asumidos como necesarios para la vida. De este modo, el

riesgo que supone el profundo deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población condenada a la pobreza y a la marginación en México y en el mundo, con implicaciones directas en términos de la salud colectiva.

Reforma en salud y transparencia en el manejo de recursos públicos

Actualmente, la transparencia y la rendición de cuentas de los actos de gobierno representan los pilares de toda sociedad democrática, en los cuales se expresan los valores en que éstos se sustentan y los efectos que tienen dentro de la propia sociedad. Bajo esta óptica, la observación respecto al desempeño de los programas de gobierno encaminados al desarrollo de las diferentes políticas públicas contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo resulta un tema prioritario, por ser mecanismos a través de los cuales se generan herramientas e información que apoyan la operación de tales programas y, al mismo tiempo, benefician la utilización de los recursos públicos que les son destinados, o al menos, ésa es la pretensión.

Por ello, resulta fundamental realizar supervisiones y evaluaciones a los diversos programas gubernamentales, a fin de mejorar la gestión pública de los mismos, permitiendo medir su eficacia, eficiencia, economía y calidad, lo cual redundaría en la plena observación de la normatividad correspondiente, misma que permitiría fundamentar, realmente, un verdadero sistema de evaluación de desempeño. Dicho desempeño lograría, de igual manera, enfrentar las disposiciones que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, existen al ejecutarse la revisión anual de los indicadores de desempeño de los programas para su mejora y actualización, considerando la información derivada del seguimiento y evaluación de su desempeño, acordes con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación PEF para el ejercicio fiscal que le corresponde (DOF, 2009).

En materia de salud, los diferentes programas gubernamentales, en el ámbito federal, se han realizado a través de dos documentos normativos:

- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo por el que se Emiten los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros, relacionados con los Recursos Públicos Federales.

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se notaron:

- Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Este Ramo 33 transfiere recursos del presupuesto a las entidades federativas, los cuales están destinados a la atención de responsabilidades que la federación había trasladado a éstas con anterioridad por la vía de convenios, principalmente en salud y educación, así como responsabilidades que asumieron a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. De esa manera nos encontramos ante un sistema fiscal intergubernamental, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre dichas entidades federativas.

No obstante, como lo mencionan Barceinas y Monroy:

Existen algunas inconsistencias respecto de los fondos más importantes del Ramo 33, a saber el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal FAEB y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud FASSA. La Ley de Coordinación Fiscal es clara en lo que toca a la conformación de los fondos; sin embargo, no se mencionan los criterios de distribución de los recursos, aunque

se debe apuntar que, en términos generales, la transferencia se hace tomando en cuenta el histórico, aunque este hecho no se encuentre expresamente establecido en la ley (Barceinas *et al.*, 2014).

Bajo este esquema hay que destacar que, dentro de la Administración Pública federal, los denominados Programas Anuales de Evaluación (PAE) se han elaborado de manera conjunta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), que tienen la responsabilidad de observar los lineamientos que se encuentran claramente establecidos en los ordenamientos a los cuales hemos hecho referencia en líneas anteriores, mismos que “son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (DOF, 2007). Ahora bien, para el caso del denominado Ramo 33 y, acorde con el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, existen instancias que realizarán el control, evaluación y fiscalización en el manejo de los recursos emitidos a través de dicho ramo (DOF, 2013).

288

En el caso de la Secretaría de Salud, su Dirección General de Evaluación de Desempeño (DGED) es la unidad administrativa cuya misión es establecer los procesos de evaluación de los sistemas y servicios y programas de salud como una práctica regular, para así proporcionar herramientas de planeación estratégica y de rendición de cuentas dentro del Sistema Nacional de Salud y, al mismo tiempo, favorecer la conformación de un sistema de salud eficiente y equitativo al que aspiran y tienen derecho los mexicanos, a través de su Dirección de Evaluación de Programas Prioritarios y Especiales de Salud (DEPPES) que se ha desempeñado como la unidad responsable de supervisar la calidad y el cumplimiento normativo de las evaluaciones, así como de coordinarse con el CONEVAL, la SHCP y la SFP para el buen desarrollo en todas las etapas del proceso, como lo es la supervisión y el seguimiento (SSA, 2005a).

La evaluación de los diferentes programas gubernamentales, a partir de este marco jurídico, de cumplirse formalmente, permitiría determinar su conveniencia por medio del logro de sus objetivos y metas, además de su eficiencia, efica-

cia, calidad, resultados, impacto y, sobre todo, sostenibilidad (DOF, 2007). Dicha evaluación ayudaría a establecer el marco de los objetivos específicos del programa junto con las estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración en turno.

Desde esta óptica, cada dependencia gubernamental en la cual recaigan los diferentes programas, como el caso de la Secretaría de Salud (SSA), debe ser muy cuidadosa en el cumplimiento de la normatividad y no ser omisa de ejecutar lo establecido en el artículo sexto del capítulo primero, título segundo: "De los objetivos estratégicos e indicadores" de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, mismo que comenta: "Las dependencias y entidades deben dar a conocer, a través de sus páginas de Internet, sus objetivos estratégicos y describir la forma en que cada uno de sus programas federales contribuye al logro de dichos objetivos, en los plazos que se determinen en el proceso presupuestario" (DOF, 2007).

En ese sentido, la observación de la normatividad sobre la materia lograría, finalmente, un real y pleno Sistema de Evaluación del Desempeño desarrollado como "el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto social de los programas y proyectos, conforme a lo previsto en el artículo 2, fracción I de la Ley de Presupuesto" (SSA, 2005b).

Ahora bien, el desconocimiento y, por tanto, la falta de seguimiento respecto a los lineamientos bajo los cuales se regula la evaluación de los programas federales y se establecen las disposiciones para la entrega de los recursos, así como la implantación de los indicadores que permiten realizar la evaluación del desempeño de tales recursos, representa una responsabilidad administrativa por parte de la o las entidades que tienen a su cargo la administración de los bienes, bajo los cuales se desempeña el programa en cuestión. Aunado a ello,

y al recordar que los recursos de los que se benefician estos programas provienen del denominado Ramo 33, el propio artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal establece, por su parte, las sanciones correspondientes por su indebida aplicación: “las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a los que se refiere este capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales competentes, en los términos de las leyes aplicables” (DOF, 2013).

Expuesto lo anterior, se establece que dicha responsabilidad se ajusta a lo indicado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a partir del principio general de derecho que manifiesta que aquel que causa un daño a otro, debe resarcirlo, por lo que tal obligación de la persona exige reparar el daño en distinta naturaleza y a los sujetos involucrados, ya sea que se trate de una responsabilidad civil o penal, aun cuando la tendencia de la doctrina moderna ha logrado trasladar a la legislación el hecho de que el Estado y sus instituciones deben ser solidariamente responsables por los actos de sus funcionarios. Esto genera que, en el caso del servicio público, la responsabilidad que tienen aquellos que se desempeñan en este campo dé lugar a una forma de responsabilidad única, ya que surge como consecuencia del hacer o no hacer, razón por lo que la responsabilidad de los servidores públicos será siempre motivo de preocupación de toda sociedad democrática y, por tanto, de la naciente democracia mexicana.

Por ello, todos los funcionarios públicos involucrados pueden incurrir en severas faltas que podrían condicionar o poner en riesgo un proyecto que puede ser de vital importancia para el sector salud y, sobre todo, para los grupos sociales a quienes va dirigido. Lo anterior ante la falta de observación de los ordenamientos jurídicos que dan forma, sustento y contenido a los programas sociales, frente a la necesidad de un sistema de fiscalización mucho más simple que permita entender claramente y con mayor precisión sus procedimientos, en pos de un mejor rendimiento de cuentas y, por tanto, de una total transparencia en dichos procesos.

Dónde quedan los derechos humanos

Ante la descripción del panorama político-social con rasgos económicos que ha vivido el sistema de salud mexicano en las últimas décadas, en conjunto con la latente problemática de salud pública que se padece en el país, surge la interrogante respecto al lugar en donde reside el concepto del respeto a las prerrogativas del ser humano, acerca del cuidado y protección de su salud, mismas que están garantizadas en diversos instrumentos internacionales signados y avalados por México.

Sin duda, el discurso político y muchas de las acciones administrativas de los gobiernos han sido encaminados a lograr el objetivo de la atención de la salud en forma universal, eficiente y de calidad; sin embargo, a través del tiempo y tras la evaluación de resultados, los objetivos no se han cumplido. Las cifras, los hechos y las expresiones sociales son la principal evidencia de ello.

Existen algunas posturas al respecto, por lo que haremos énfasis en aquella que sustenta que no se ha logrado brindar la protección de la salud debido a la paradoja de lo que implica garantizarla para el Estado, en contraste con el modelo neoliberal que sustenta el sistema político de este país. Asa Cristina Laurell (2001) asegura que el desarrollo económico y social, así como los avances científicos han creado las condiciones concretas para que el derecho a la salud tenga vigencia, con el objetivo de que sea un propósito alcanzable, por lo que garantizarlo es una decisión política con un importante contenido valorativo y ético.

El sistema de salud en México y las reformas que ha experimentado no han garantizado al ciudadano el cumplimiento del derecho a proteger su salud. Los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad han sido rebasados por falta de estrategias y acciones convenientes (prevención, protección, atención oportuna). De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en México, durante 2013, dos de cada 10 principales

hechos de violación que se denuncian están vinculados con el derecho a la protección de la salud: 6,063 quejas relacionadas con la omisión de proporcionar atención médica y 3,454 por negligencia médica.

Siguiendo nuevamente a Laurell, coincidimos en que en nuestro país se está implantando una política social sobre dos ejes fundamentales. “El primero es la conversión del mercado en principio organizador del bienestar; lo que significa, entre otras cosas, poner en manos de la iniciativa privada la administración de los fondos sociales y la prestación de los servicios rentables. Su segundo eje es la disminución gradual de la responsabilidad social del estado, para que sólo se haga cargo de proporcionar un mínimo de servicios y beneficios para los comprobadamente pobres”. Favoreciendo, en este sentido, a los inversionistas y prestadores privados de servicios de salud, que casualmente se han multiplicado en 45% en la última década.

292

En este sentido, mientras que la norma jurídica reconoce el derecho a la salud como derecho humano fundamental, tanto el sistema político como el económico, ambos beneficiados por el neoliberalismo, lo rebajan, lo que genera y oculta acciones contrarias a las características intrínsecas y universales del derecho a la salud, lo que supone un debilitamiento de su naturaleza como derecho humano. El cumplimiento del derecho humano a la salud en México aún está pospuesto mientras se afina la estrategia para mejorar el Sistema Nacional de Salud, ya que no es para nada suficiente con la cobertura universal, los hospitales de especialización, los pocos trabajadores de salud en ejercicio ético de su profesión, las contradicciones de los privilegios y sin la vigilancia estricta del derecho internacional y las leyes nacionales.

Conclusiones

El Seguro Popular, lejos de constituir una vía para subsanar los históricos problemas de salud que enfrenta nuestro país, se ha convertido en un obstáculo para la equidad; se trata de una equidad por la que se aboga en documentos

y discursos oficiales, pero para la que no existe correspondencia a nivel de la realidad cotidiana. Enfermos frente a los que el gobierno y la burocracia sanitaria no reconocen responsabilidad alguna, toda vez que los padecimientos en cuestión no están en el catálogo de enfermedades contempladas por el Seguro Popular. Para la población con peores condiciones de vida son cotidianos los procesos de deterioro en términos económicos y emocionales, puesto que para enfrentar la enfermedad son obligados a deshacerse de su ya precario patrimonio en la búsqueda de una atención sanitaria privada, generalmente voraz, carente de principios y cualquier signo de ética. La aspiración de la ganancia económica no reconoce ningún tipo de principios, de ahí la importancia social de las acciones gubernamentales.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el mismo trámite para registrarse en el Seguro Popular (que determina la posibilidad de recibir atención como parte del programa) se ha mediado por un principio burocrático que violenta el derecho a la atención ante una situación de vulnerabilidad, como aquella que se enfrenta a la enfermedad.

A pesar de las variadas reformas que se han hecho al Sistema de Salud en México, éstas han tendido al mejoramiento parcial de su funcionamiento y poco han impactado en el cumplimiento cabal de derecho a la salud del que gozan todos los seres humanos. Ello perdurará mientras el modelo económico dominante privilegie los intereses económicos sobre el bienestar social.

Referencias

- Banco Mundial (1993). *Informe sobre el desarrollo mundial. Invertir en salud*. Washington: Banco Mundial.
- Barceinas J., Marcelo, C. y Monroy Luna, R. (2014). *Origen y funcionamiento del Ramo 33*. México. Recuperado de <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf> (consultado el 28 de abril de 2014).

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós: España.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013). *Agenda Nacional de Derechos Humanos*. México: CNDH.
- Diario Oficial (2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. México: Secretaría de la Función Pública/Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Diario Oficial de la Federación (2009). *Acuerdo por el que se Emiten los Lineamientos sobre los Indicadores para medir los Avances Físicos y Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales*. México: Consejo Nacional de Armonización Contable.
- Diario Oficial de la Federación (2013). *Ley de Coordinación Fiscal*. México.
- González-Rossetti, A. y Bossert, T. J. (2000). *Mejorando la factibilidad política de la Reforma en salud: Un análisis comparativo de Chile, Colombia y México*. Estados Unidos: Escuela de Salud Pública de Harvard/ Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos.
- Frenk, J. et al. (2007). "Reforma integral para mejorar el desempeño del sistema de salud en México", *Salud Pública de México*, XLIX, 1, 23-36.
- Gottero, L. (2012). "Atención primaria de la salud. Continuidades neoliberales en la asistencia centrada en la persona", *Revista de Ciencias de la Salud*, x (3), 369-385.
- Homedes, N. y Ugalde, A. (2005). "Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso", *Revista Panamericana de Salud Pública*, xvii(3), 210-220.
- Knaul, F. M. et al. (2013). "Hacia la cobertura Universal en salud: protección social para todos en México", *Salud Pública de México*, LV (2), 207-219.
- Laurell, A. C. y Herrera, R. J. (2010). "La segunda reforma de salud. Aseguramiento y compra-venta de servicios", *Revista Salud Colectiva*, vi (2), 137-148.
- Laurell, A. C. (2001). "Mexicanos en defensa de la salud y la seguridad social. Cómo garantizar y ampliar sus conquistas históricas". México: Planeta.
- Moreno, J. (s/f). *La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación*. México: CIDE.

- Organización Mundial de la salud (2008). *Informe sobre la salud en el mundo 2008. La atención primaria de la salud más necesaria que nunca*. Ginebra: OMS.
- Osorio, J. (2012). *Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital*. México: Antrhopos/UAM-X.
- Secretaría de Salud (2005a). *Evaluaciones de los Programas*. México. Recuperado de <http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion_programas/evaluacion.html> (consultado el 18 de diciembre de 2013).
- Secretaría de Salud (2005b). *Rendición de Cuentas en Salud*. México. Recuperado de <<http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dedss/rcs.html>> (consultado el 18 de diciembre de 2013).
- Secretaría de Salud (2014a). *Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Seguro Popular*. Recuperado de <<http://www.seguro-popular.salud.gob.mx>> (consultado el 13 de mayo de 2014).
- Secretaría de Salud (2014b). *Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Seguro Popular. Cobertura Médica*. Recuperado de <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=275&Itemid=291> (consultado el 13 de mayo de 2014).
- Suárez Larreinaga, C. L. y Berdasquera Corcho, D. (2000). "Enfermedades emergentes y re emergentes: factores causales y vigilancia", *Revista Cubana Medicina Genérica Integral*, XVI (6).
- Trejo Ramírez, M. y Andrade Robles, A. (2013). "Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012)", *El Cotidiano*. 37-44.
- Uribe Gómez, M. y Abrantes Pego, R. (2013). "Las reformas a la protección social en salud en México: ¿rupturas o continuidades?", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 135-162.
- Wacquant, L. (2009). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Capítulo 11

Del Seguro Popular en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

*Manuel Salvador González Villa**

I

Desde la década de los setenta, a partir del contexto de la reestructuración económica profunda del capitalismo global y de la subordinación de los presidentes mexicanos (1982-1994) mediante la imposición de las políticas económicas de corte neoliberal, los costos y efectos sociales fueron cobrando para los mexicanos nuevas formas y niveles de desigualdad social. Las nuevas relaciones, impulsadas por las fuerzas socioeconómicas, en las que el poder económico del capital corporativo trasnacional estaba aliado con el capital nativo, terminaron por imponerse sobre el poder político nacional y derivaron no sólo en el crítico problema de la representación política e ingobernabilidad nacional, sino también, y en última instancia, en la reafirmación y consolidación de un modelo de desarrollo social excluyente o, dicho de otra manera, en la puesta en marcha de políticas sociales novedosas de carácter necesariamente segmentado y focalizado, introduciéndose, en este sentido, como novedad de su redefinición particular, tanto en su alcance como en su lógica, la procuración de una gestión de eficiencia definida como la mínima asignación de fondos públicos para lograr metas sociales de cierto alcance.

El sentido de estas políticas sociales ya no es procurar los beneficios a “todos los ciudadanos según sus necesidades”, pues no hay recursos que alcancen,

* Universidad de Colima.

sino que su objetivo primordial ha sido limitado a compensar o contener las situaciones más graves que genera la crisis de capacidad sociointegrativa del sistema económico que, librado a la lógica del mercado, se torna crecientemente excluyente.

Así, y no obstante los discursos retóricamente triunfalistas por parte de quienes han encabezado el Poder Ejecutivo federal, la política social, particularmente en materia de salud pública, se ha tornado en un recurso de eficacia decreciente cada vez más, en parte tanto por la concomitante incapacidad del propio Estado mexicano en cuanto a garantizar la calidad de los servicios, como porque su eficacia depende de una estructura sociopolítica y gubernamental inmune a cualquier ejercicio de un recurso público realmente transparente y democrático.

Si los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en materia de política social se distinguieron por el carácter político y socialmente legitimador de su manejo, los de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) se caracterizaron por su discursivo modernista donde términos como eficiencia, eficacia y focalización racional cobraron una mayor importancia y relevancia oficial, volviéndose una constante frases alusivas como “cada vez mejores en cuanto a un desarrollo nacional incluyente”, “avances hacia la cobertura universal de salud extraordinarios”, “un seguro popular innovador en muchos sentidos” o “un éxito rotundo”, “lo mejor de lo mejor” a nivel mundial como un ejemplo de innovación (Leal, 2013).

Sin embargo, la gran pregunta y reflexión central sigue siendo en tal sentido si para el Estado mexicano y los gobiernos neoliberales la política social es una cuestión esencial. ¿Lo es? Acaso considerando las fallas de fondo en el diseño dado el carácter de constituir un programa federal, centralizador en extremo, fuente de corrupción, así como de denuncias públicas frecuentes, entre otros factores más.

Más allá, entonces, del ámbito oficial triunfalista y justificador *per se* de la política social, vale la pena preguntarse e inquirir sobre el programa denominado Seguro Popular (SP), en cuanto a montos financieros canalizados, estructura e infraestructura gubernamental creada, así como de sus resultados socialmente obtenidos, si son corresponsables y si se justifican eficiente y eficazmente.

Sin duda alguna, aludir y responder a dicha cuestión, en principio, nos lleva a reconocer que se trata de algo más complejo que algo institucional, técnica e ingenieril, de ir más allá de destacar errores, improvisaciones o inmoralidades relacionados con ciertos grupos, e incluso de reconocer y aceptar que los recursos de que dispone la nación, en su totalidad, son siempre insuficientes para “financiar” el desarrollo integral de México.

Por otra parte, cabe señalar que en el caso de nuestro país, derivado de su idiosincrasia, cada sexenio presidencial estos programas de política social observan específicamente grados de variabilidad regionalmente importantes que, en todo caso, resulta relevante analizar, evaluar y contrastar en cuanto a sus alcances y repercusiones, lo que de manera global y a largo plazo abre diversas y complejas interrogantes de evaluación aún de difícil pronóstico sobre la persistencia de los problemas sociales que los justifican.

No obstante lo anterior, vale la pena señalar de manera hipotética que México es uno de los pocos países de América Latina donde el sistema público de salud es el prestador de servicios más importante, y donde el sector privado subsiste en los intersticios y se nutre del sector público. Un problema de prestación de salud ante la evidente e innegable miseria constituida por un vastísimo espectro social de varios millones de pobres estructurales y de nuevos pobres que suman más de la mitad de la población total del país, sobre todo en las ciudades que siguen creciendo en pobreza e indigencia. Así, por ejemplo, no obstante que durante el gobierno de Felipe Calderón la cobertura del SP sumaba “unos 53 millones de personas”, se calculaba que 21% de los mexicanos aún no estaban dentro del programa.

II

En México el denominado SP, particularmente en cuanto a cifras cuantitativas oficialmente proporcionadas, da cuenta de que el número de beneficiarios “es muy considerable”. Visto de esta manera, cabe formular varias interrogantes, dado lo poco investigado, sobre cómo se ha administrado lo financieramente destinado al respecto; es decir, no obstante la trascendencia e importancia de los alcances sociales del sistema de seguridad social hasta ahora, críticamente no se han logrado los ajustes legales y de administración en vías de mejorar y asegurar el eficiente uso del dinero en beneficio del mayor número de usufructuarios.

300

A la vez, los argumentos y cifras oficiales sobre el SP son literalmente circulares, pues se refieren a los mismos documentos base, casi todos escritos por el mismo grupo promotor y diseñador denominado Funsalud –de origen colombiano–, de lo cual podría desprenderse que no existen elementos críticos y de evaluación para visualizar los efectos de su instrumentación plena en la perspectiva de la difusa reforma de seguridad social universal durante el gobierno de Felipe Calderón.

El caso es que aunque en general haya coincidencia en reconocer la gravedad de la crisis mexicana en materia de seguridad social, las propuestas de solución son distintas y relativas según quien las propone. Incluso existen evidencias contundentes de que los tres objetivos nodales del programa del SP en cuanto a cobertura, acceso y equidad financiera no se han cumplido, además de señalarse el grave deterioro de las acciones de salud pública. No es lo mismo entonces referirse a la cobertura que al acceso de la población a dichos servicios.

En la Presidencia de Felipe Calderón, específicamente el documento *Diagnóstico del Seguro Popular* (2013), destaca, entre otras consideraciones, las enormes dificultades y limitaciones que representa ofrecer calidad y cobertura médica cuando se subraya que “entre los que habían enfermado, clasificados según el

ingreso, se demostró que 71.5% con el ingreso más bajo se había atendido con un médico o una enfermera, [o que] el acceso a la atención especializada o a la hospitalización era baja para todos y diferenciado por el tipo de aseguramiento al igual que el acceso a los medicamentos”. Asimismo, este documento enfatiza que la población rural y dispersa no tiene acceso a los servicios de salud por su inexistencia en el lugar donde vive y por el alto costo del traslado. Y existe una situación semejante en las zonas urbanas, donde los recursos de salud –centros de salud, servicios y médicos especializados, hospitales, etc.– se concentran en los barrios con las mejores condiciones socioeconómicas. La premisa de que el mercado distribuiría equilibradamente los recursos y garantizaría el acceso equitativo como resultado del aseguramiento es otra falacia.

Además, este diagnóstico citado también señala que entre las condicionantes que en materia de política social inciden en dicho programa están un alto grado de corrupción, el predominio de intereses particulares, la debilidad del control estatal, así como el inadecuado e ineficiente manejo administrativo, que ha dado como resultado que cientos de miles se hayan amparado contra la negación de servicios. Esta situación problemática se explica por las redes de complicidad establecidas que permiten que los administradores gasten el dinero en otras actividades y no en la prestación de servicios, y que hagan compras o subcontrataciones de servicios por encima de los precios del mercado a empresas relacionadas con ellos, o como el resultado del cabildeo de las compañías transnacionales de salud.

III

El SP, desde su diseño inicial, representa un programa de salud pública que ofrece protección financiera para tener acceso pleno, sin costo en el momento de uso, a las consultas, la hospitalización, las intervenciones quirúrgicas, las medicinas y un examen preventivo anual. En todo caso, una de las ideas centrales es ofrecer servicios de salud a grupos vulnerables que no tienen la protección reservada, como los derechohabientes de la seguridad social –Instituto Mexi-

cano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)–.

Así, mediante la Ley General de Salud de abril de 2003, fue aprobada la creación del Programa Seguro Popular (PSP), alcanzando en su primer semestre de operación una cobertura a nivel nacional en 29 entidades federativas afiliadas al programa.

Ya para julio de 2004, unas 850 mil familias –3 millones 655 mil personas– contaban por primera vez con seguro de salud, lo que equivale a decir que nueve de cada 10 familias beneficiarias provienen de los grupos más pobres, y que dos de cada tres son familias encabezadas por mujeres. A finales de 2006, se calculaba que eran un millón y medio de familias –seis millones 400 mil personas– las beneficiarias –21 millones y medio los beneficiados–, y para 2012 sumaban 53.7 millones de personas afiliadas y 67 mil 746 millones de pesos de presupuesto.

302

De la misma manera, si en 2003 el PSP comenzó ofreciendo 78 tratamientos, para 2013 ya incluía 250 procedimientos médicos y 500 productos farmacéuticos, además de ofrecer casi 60 intervenciones complejas a los afiliados, en caso de ser necesarias. Esto incluye, por ejemplo, los tratamientos antirretrovirales para el VIH. La base inicial está en la frecuencia con que se necesitaban y la eficacia en función de los costos y la opinión de los especialistas, entre otros elementos.

IV

Para el presidente Felipe Calderón, como jefe del Poder Ejecutivo, el PSP se convierte en la acción pública más emblemática y financiada que establece como meta dotar de servicios de salud a “toda la población”. Al respecto, el doctor Eduardo González Pier –experto en economía neoclásica– neoliberal de la salud egresado de la Universidad de Chicago y expresidente ejecutivo de

Funsalud- tuvo una participación relevante en la formulación y los planes de operación del SP mientras se desempeñó como director de Finanzas del IMSS.

Y aunque el presidente Felipe Calderón (2006-2012), en relación con su antecesor del mismo Partido Acción Nacional (PAN), manifestó y corroboró un gran interés e incrementó los recursos públicos de la Federación –más personal pero sobre todo mayor infraestructura y servicios de salud– para ofrecer una mayor amplitud y calidad en la cobertura médica para las familias más pobres y desprotegidas del país en materia de salud, a lo largo de los seis años de su gobierno, documentos dados a conocer tanto de la propia Funsalud como de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, 2012 (CNPSS) y de la Auditoría Superior de la Federación de 2012 (ASF), arrojaron resultados contradictorios y decepcionantes en cuanto a cobertura y calidad de los servicios en materia de salud proporcionados y alcanzados; es decir, existe una acentuada desproporción entre los objetivos gubernamentales declarados y los resultados obtenidos.

Previo a la reforma de 2007 en materia de salud, el propio Felipe Calderón, sin decir palabra sobre la corrupción endémica que heredaron de Vicente Fox –siendo titulares del sector salud los señores Yunes, Villalobos e Hidalgo–, finalmente reconoció que dicha cartera tenía numerosos desequilibrios financieros y que diversos seguros y coberturas eran deficitarios. ¡Su solución consistía en elevar cuotas por peores servicios!, dado que el Seguro de Salud ha operado en condiciones deficitarias, además de que las cuotas y aportaciones asignadas para su financiamiento son insuficientes para cubrir los gastos.

En todo caso, las vías, las formas y las modalidades de cómo fueron usados y manejados los montos y asignaciones financieras dentro del PSP fueron más determinantes en el manejo discrecional del recurso, aunado a la corrupción inherente de la estructura institucional gubernamental, así como a los intereses creados en torno al sector salud entre los funcionarios públicos y la iniciativa privada, que los loables propósitos discursivamente establecidos de ofrecer una cobertura médica y de calidad a todos los habitantes del país.

Así, por ejemplo, entre las denominadas observaciones generales en torno al PSP, dos de los documentos o auditorías ya citados destacan lo siguiente:

- 1) Se detectó que la administradora de los recursos del SP autorizó nueve proyectos de equipamiento por más de 460 millones de pesos que no formaban parte del Plan Maestro de Infraestructura Física en Salud. Por lo mismo, aunque se adquirieron, no se han utilizado, porque no responden a las necesidades de las unidades médicas.
- 2) Se detectó que las reglas de operación para la ejecución de los recursos del Fondo de Previsión Presupuestal (FPP) carecen de mecanismos para identificar y dar seguimiento a los proyectos que se autorizan pero no se ejecutan.
- 3) Se observó que el comité técnico de la CNPSS, encargado de evaluar las peticiones de los estados, autorizó indebidamente el ejercicio de 22 millones 821 mil 900 pesos en la compra de mobiliario de oficina con recursos del FPP, a pesar de que ese dinero es exclusivo para la adquisición de equipo médico.
- 4) La CNPSS tampoco cuenta con indicadores para conocer la cobertura de necesidades de infraestructura en las unidades médicas ni de la población beneficiaria de los proyectos financiados por el FPP, el cual se nutre con 3% de los recursos del SP. En 2012 contó con 2 mil 773 millones 903 mil pesos, los cuales, de acuerdo con la ley, dos terceras partes se deben destinar a la dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud de las entidades con mayor nivel de marginación.
- 5) Sin embargo, el objetivo no se cumple, según los resultados de la auditoría, la cual encontró que entre 2006 y 2011 se autorizaron 9 mil 435 millones 200 mil pesos, de los cuales, al momento de la revisión de la ASF, sólo se habían transferido a los estados 3 mil 990 millones 781 mil, es decir, 42.3% del total autorizado. El monto restante, más de 5 mil 400 millones, se encuentra en la cuenta bancaria del fideicomiso y, por tanto, sin aplicarse para la satisfacción de necesidades de infraestructura y equipamiento de las entidades que lo solicitaron. Tampoco se pueden utilizar para otros proyectos.
- 6) En 2012, la CNPSS autorizó 2 mil 552 millones 441 mil pesos, de los cuales sólo se aplicaron 85 millones, es decir, 3.4% del total. Todavía más, de ocho

- proyectos que debieron iniciarse y concluir en 2012, sólo uno cumplió con el plazo establecido.
- 7) La cuenta pública 2012 no encontró evidencia de que mejoraran las condiciones de afiliados al esquema y detectó falta de control sobre los recursos económicos que los estados deben destinar al Seguro Popular.
 - 8) El SP no alcanzó la cobertura universal en 2012, como anunció el gobierno calderonista, y las 341 enfermedades que atiende representan sólo 2.4% de las registradas en el Catálogo de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), reveló la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la revisión de la cuenta pública 2012.
 - 9) Otra auditoría hecha a la Secretaría de Salud (SSA) tiene relación con las actividades de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) y su brazo operativo, el Seguro Popular (SP).
 - 10) No encontró evidencia de que ese esquema, considerado tercer pilar del sistema de salud, cumpliera con el objetivo de mejorar las condiciones de los afiliados, ni garantizó el acceso efectivo de los pacientes a los servicios médicos.
 - 11) La CIE de la Organización Mundial de la Salud contiene 14 mil 176 padecimientos, los cuales están cubiertos totalmente en los institutos Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y en 59% por los servicios médicos de Petróleos Mexicanos.
 - 12) La ASF también encontró que la CNPSS carece de mecanismos de información y control sobre los recursos económicos que los gobiernos de los estados deben destinar a la operación de los servicios médicos para los afiliados del PSP.
 - 13) De acuerdo con la Ley General de Salud, el financiamiento proviene del Gobierno Federal con una cuota social de 880.2 pesos y una aportación solidaria de 1 mil 320.3 pesos por afiliado. A los estados corresponde una aportación solidaria de 440.1 pesos, y los beneficiarios, que por su nivel de ingresos no están exentos de la cuota anual, pagan entre 2 mil 74.97 y 11 mil 378.86 pesos.

- 14) En el año auditado, el Gobierno Federal contribuyó con 52 mil 43 millones 607 mil pesos, pero la CNPSS carecía de la información sobre los montos de las aportaciones de las entidades y de las cuotas familiares.
- 15) De las 32 entidades de la República, sólo seis no captaron cuotas de los afiliados: Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas y Tlaxcala. De las 26 restantes, la CNPSS no presentó informes sobre esos ingresos ni sobre el uso que se les dio. La ley establece que ese dinero se ha de invertir en medicamentos, equipos y otros insumos para la salud.
- 16) La comisión, que en 2012 estaba a cargo de David García Junco, tampoco acreditó que hizo la transferencia de más de 52 mil millones de pesos de la Federación a los estados en el plazo previsto por la ley de 10 días hábiles.
- 17) En ese año, el organismo reportó la afiliación de 52 millones 908 mil 11 personas, cifra que superó en 1% la meta prevista para el periodo. Aun así, al término de 2012 más de 7 millones de personas carecían de acceso a los servicios de salud.
- 18) Otro componente del SP es el Fondo de Previsión Presupuestal, al cual ingresaron 4 mil 160.9 millones de pesos, 75% de los cuales tenía que haberse destinado a atender las necesidades de infraestructura en los estados con mayor marginación social. La ley se incumplió en este tema, pues se invirtió 65.3% de los recursos en 14 de esas entidades.
- 19) La ASF recomendó que la CNPSS investigara las causas de esa situación y aplicara las acciones correctivas necesarias por éstos y otros incumplimientos del marco regulatorio, además del inicio de procedimientos administrativos contra funcionarios que autorizaron proyectos que no cubrían los requisitos de ley.

Por separado, un legislador del PRD resaltó que las observaciones de la ASF a la cuenta pública del último año del sexenio panista (2012) detallan una larga lista de recomendaciones y acciones que dejan ver los malos manejos que el gobierno de Felipe Calderón realizó. Puso como ejemplo el caso del SP donde hay un subejercicio de 8 mil 229 millones de pesos, es decir, 23% del gasto programado para este rubro, además de que la ASF detectó que, debido a los estímulos fiscales, impuestos especiales y beneficios tributarios a las empresas

en el último año del gobierno calderonista, la hacienda pública dejó de recibir alrededor de 770 mil millones de pesos.

Por otro lado, para la ENSANUT una de las variables reportadas es la cobertura de algún tipo de seguro de salud que se equipara, incorrectamente, con el acceso a los servicios de salud requeridos, de tal manera que encuentra originalmente que 25.4% del total o 29 millones de personas no tienen ningún seguro y que están afiliados al SP 36.6% o 42 millones de personas. Pero luego procede a corregir estos resultados, incorporando a personas que supuestamente no saben que están aseguradas y surge una pregunta: ¿si lo ignora, de qué le sirve estar asegurada? En los datos corregidos bajan los no asegurados a 21.4% o 24.6 millones y sube la afiliación al SP a 38.5% o 44.3 millones.

Este mismo documento también discrepa con los datos del SP que sostienen que tenía 51.8 millones de afiliados en 2012, es decir, casi 10 millones más que el dato no corregido de ENSANUT. La poca confiabilidad de este dato ya se ha mostrado en el Censo 2010, en las encuestas de ingreso y gasto de los hogares 2010 y 2012 y ahora en la ENSANUT. ¿No es tiempo de que se reconozca que no hay aseguramiento universal en México? No es trivial, porque la propuesta del Sistema Universal de Salud tiene como premisa esta universalidad.

Y es que la misma ENSANUT encuentra que 59% de los individuos del quintil de menores recursos está afiliada al SP, unos 17 millones de personas, pero no dice que ello significa que otros 10 millones de ese quintil carecen de un seguro, ya que la seguridad social sólo cubre cerca de 2 millones. Es decir, el SP es comparativamente más importante para la población de bajos ingresos porque es la que está excluida de la seguridad social, con o sin razones legales. Es, pues, el correlato de la precariedad laboral que incluye a los trabajadores con derecho a la seguridad social que no la tienen y a la informalidad franca.

El propio documento ENSANUT contiene indicadores sobre el uso de los servicios de salud de atención ambulatoria de consulta durante los pasados 15 días y de hospitalización durante el año pasado. Sin embargo, omite reportar la falta

de atención en caso de necesidad, dato clave para analizar el acceso, a diferencia de la cobertura de un seguro.

Respecto de las consultas, el sector público en su conjunto proporciona 61.1% y el privado 38.9%. Estos datos se refieren a la institución de atención y no al tipo de aseguramiento de la persona, lo que impide calcular la frecuencia de consultas por tipo de seguro. En el sector público, 28.2% corresponde a los servicios estatales de salud y 24.2% al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En el sector privado, 58.5% de las consultas se dan en consultorios independientes y 41.5% en consultorios de las farmacias. Este dato es muy relevante y se ha disparado desde que se hizo obligatoria la receta para comprar antibióticos. Es, pues, un negocio privado impulsado por el gobierno y sin una regulación efectiva.

El panorama de hospitalización es radicalmente distinto: los hospitales públicos atienden a 83% de los hospitalizados, 38.3% en los sistemas estatales de salud y 35.5% en el IMSS. La atención en los hospitales privados corresponde a 17% con una disminución de 7% del total respecto de 2000. Los datos de consulta y hospitalización desmienten la idea de que el sector privado sea cada día más importante. Sin embargo, la propuesta del Sistema Universal de Salud promueve explícitamente la incorporación del sistema privado y le garantiza el acceso a los fondos de los distintos esquemas públicos de aseguramiento en salud. Y hay signos de que ya está ocurriendo: 12.2% de los beneficiarios del SP, 12.7% de los del IMSS y 17.3% de los del ISSSTE fueron atendidos en hospitales privados, mientras que 58.1% sin un seguro lo hicieron en hospitales públicos (*La Jornada*, 22 y 23 de febrero de 2014: 4 y 11).

V

En cuanto al PSP a nivel de las entidades del país particularmente, los documentos oficiales señalados coincidentemente señalan que por falta de control sobre la utilización de los recursos, en la década pasada se presentaron casos

como los de Oaxaca, Guerrero y Tabasco, donde se reportaron desvíos de dinero que había sido asignado para el Seguro Popular y sobre los cuales sólo se informó hasta que hubo consecuencias graves, como la suspensión de actividades en los hospitales tabasqueños a fines de 2012. En los casos de entidades como Guerrero, Colima, Tabasco, Michoacán, Veracruz, Guanajuato y Querétaro, durante el gobierno de Felipe Calderón, en materia del SP, puede acotarse lo siguiente.

En Guerrero, apenas designado Lázaro Mazón Alonso como secretario de Salud del gobernador Ángel Aguirre, en abril de 2011 reconoce que de los 900 centros de salud, 400 habían dejado de funcionar y al resto les faltaban medicamentos. "No sabemos cuánto nos va a costar reactivarlos". Los de la Montaña y la Costa Chica dejaron de funcionar porque no hay personal médico ni medicinas. Para ponerlos a funcionar tenemos que esperar a que lleguen los recursos del Seguro Popular.

Por su parte, Jorge Salgado Leyva, como secretario de Administración y Finanzas del mismo gobierno de Ángel Aguirre, calificó de crítica la situación financiera que encontraron en la Secretaría de Salud. "Nos dejaron pasivos muy fuertes. No hay comprobantes de los recursos del SP".

El propio contralor general del estado, Julio César Hernández Martínez, comunicó que en la Secretaría de Salud existe un faltante de más de 100 millones de pesos, sin incluir la compra del célebre helicóptero de 54 millones de pesos con recursos del Seguro Popular. Las irregularidades se presentaron en la adquisición de medicamentos, contratación de personal y contratos asignados, todo en un periodo de cinco años.

Sin embargo, cumpliendo su cansina norma, el entonces secretario federal de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, seguía atribuyendo a los gobiernos estatales los problemas en la operación de clínicas y hospitales, y en la carencia de médicos y medicamentos. Como siempre, sostenía que cuando un estado solicita a la Federación recursos para la construcción de una unidad de salud o

de un hospital, debe contar con un plan que establezca cómo lo mantendrán a largo plazo, pero que no siempre lo hacen.

Incluso el propio Córdova Villalobos acotó que en materia del SP hubo una descentralización de los servicios de salud: “Es una responsabilidad de los estados y de la Federación. Desde hace siete años no construimos clínicas donde al Gobierno Federal se le antoje; se hacen donde los gobiernos estatales las solicitan y las justifican. Obviamente, en esta solicitud debe haber la planeación de respaldo para ver hasta dónde se puede crecer. Nosotros hemos cumplido cabalmente con la aplicación del recurso donde se ha solicitado porque sí hay necesidad. No se ha hecho probablemente alguna planeación global para dirigir mejor los recursos”.

310

Interrogado sobre el incumplimiento de los estados en la operación y mantenimiento de las clínicas, Villalobos Córdova sólo proponía dotarlas de mayores herramientas para captar sus propios recursos y no depender exclusivamente del presupuesto que les transfería la Federación.

Se comprende del todo que en este contexto los trabajadores de la salud guerrerenses reclamaran que los servicios estatales fueran devueltos a la Federación, misma demanda que en su momento levantó la funcionaria Vita Libreros Bango, entonces secretaria de Salud en Tlaxcala, y posteriormente la entonces gobernadora de Zacatecas, Amalia García.

Al culminar su gestión, en junio de 2011, Córdova estimó que la SSA dejaría de condicionar la entrega de recursos económicos a los estados a la presentación de los comprobantes de gastos, con la finalidad de que los programas fundamentales no se suspendieran o retrasaran.

Luego de siete años de operación del Seguro Popular, declaraba: “habrá que corregir los mecanismos de control y vigilancia”, refiriéndose a la falta de transparencia y seguridad respecto de la operación de los programas fundamentales del sector, debido a que las entidades disponen de dinero a discreción.

Insistió en que “no se trata de acciones punitivas, sino de medidas constructivas para que ese recurso, que hoy es más abundante, genere más salud en los estados, mediante programas como el Seguro Médico para una Nueva Generación y Embarazo Saludable”.

Pero la situación real del sector superaba con creces la visión federalista de Villalobos Córdova. En julio de 2011, la SSA-Guerrero debía más de mil millones de pesos a proveedores, buena parte de ellos ubicados en el rubro de pasivos del Seguro Popular.

En octubre fueron denunciados 15 fallecimientos por un brote epidémico en el Hospital de la Madre y el Niño Guerrerense de Chilpancingo, mientras la Secretaría de Salud local solicitaba a la Federación un incremento de mil 500 millones de pesos adicionales a los que ejerció durante 2011. En noviembre, médicos y enfermeras *tomaron* el Hospital Donato G. Alarcón en Ciudad Renacimiento, Acapulco, inconformes con la designación del nuevo director —el sexto en 22 meses—, mientras denunciaban que carecían de papel higiénico, batas, cloro, lavandería e instrumentos para esterilizar. Paralelamente, los equipos de salud del CAAPS de la vecina colonia Progreso protestaban por el nombramiento del nuevo director, porque se debe realizar de acuerdo con la base trabajadora. En diciembre, el ex gobernador perredista Zeferino Torreblanca acusó a su sucesor Ángel Aguirre de que funcionarios de su administración empleaban aeronaves del gobierno destinadas al traslado de enfermos de las regiones marginadas de Guerrero, y sostuvo que el secretario de Salud, Lázaro Mazón Alonso, no tenía calidad moral para ocupar el cargo, toda vez que durante su gubernatura fue inhabilitado por incurrir en desvíos.

También en diciembre, la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México reportó que en Guerrero se observaban problemas de abasto en tres métodos anticonceptivos: implantes, inyectables y pastillas de anticoncepción de emergencia, lo que, aunado a la percepción del personal de salud, podía convertirse en una barrera para su acceso. Finalmente, cabe señalar que el esta-

do de Guerrero forma parte del grupo de 12 estados que concentran 75% del total de las defunciones maternas.

En Colima, familiares de dos ancianos y de un recién nacido aseguraron que éstos murieron porque se les negó atención médica o ésta fue deficiente, esto en la clínica del municipio de Coquimatlán, administrada por la Secretaría de Salud y Bienestar Social (ssyBS).

El 15 de febrero, Gregorio Mancilla, de 63 años, acudió a ese hospital, el único en esa localidad, ubicada a unos nueve kilómetros de la capital, para ser atendido por intoxicación con químicos para fumigar, pero el médico pasante no lo pudo atender en ese momento y falleció en la banqueta. Al respecto, la ssyBS informó que el personal de salud atendía en ese momento a otros pacientes, pero que, al percatarse de la presencia del anciano, acudió de inmediato a hacer la detección de signos vitales y realizar maniobras de reanimación, dado que llegó a la unidad con paro cardiorrespiratorio.

312

En un comunicado oficial de la propia ssyBS, se precisó que el señor Gregorio Mancilla, quien no estaba afiliado al Seguro Popular, falleció por edema pulmonar agudo e infarto agudo al miocardio por hipertensión arterial sistémica y diabetes mellitus con cinco años de evolución. Agregó que el hombre ya había sufrido infartos y que no tenía control adecuado de sus padecimientos.

Sin embargo, Lourdes Mancilla Montaña, hija de Gregorio, rechazó esta versión. Sostuvo que su padre llegó con vida a la unidad médica y que su hermano fue a pedir al médico suplente que lo atendiera, pero el galeno estaba tomando la presión arterial a otro paciente y no le abrió la puerta.

Mancilla Montaña explicó que su progenitor murió afuera de la clínica, en el suelo, como un animal, y que el personal ni siquiera le ofreció una sábana para cubrir el cuerpo. Afirmó que su padre sí estaba afiliado al Seguro Popular y mostró su credencial. Ni siquiera le ofrecieron una pastilla para su presión, lamentó.

Por otra parte, el 13 de febrero una mujer no identificada de 74 años, originaria de la comunidad Pueblo Juárez del municipio de Coquimatlán, falleció en la unidad administrada por la ssybs. El diputado local panista, Orlando Lino Castellanos, dijo que familiares de la señora le aseguraron que ésta llegó con vida, pero que no fue atendida rápidamente. Según el reporte médico, cuando la septuagenaria llegó a la clínica, ya no tenía signos vitales. Asimismo, indicó que la mujer padecía hipertensión arterial y diabetes y que ya le habían recomendado hemodiálisis, pero que sus parientes no aceptaron.

A su vez, el 7 de enero, Luz Elena Flores llevó a su hija de dos meses y medio al hospital de Coquimatlán debido a que se le sumían las costillas. Posteriormente, la trasladaron al Hospital Regional Universitario, en la capital, donde falleció. “Yo la llevaba a consulta ahí (la unidad de Coquimatlán) desde enero y no se aliviaba”, recordó la señora.

En Tabasco, para mediados de febrero de 2013, estaba claro que el ex gobernador priista Andrés Garnier había sembrado una crisis inédita en lo que alguna vez fue el modelo sanitario estatal de referencia nacional. ¡Una colosal desaparición de fondos federales para el Seguro Popular por mil 226 millones de pesos! Los recursos se trasladaron a cuentas de terceros y se gastaron en destinos ajenos a los fines previstos sin comprobación y reintegro a las arcas de Tabasco.

En abril de 2013, la doctora Mercedes Juan reconoció que hubo desvío de recursos en el Seguro Popular de Tabasco, aunque se trabajaba de cerca con los gobiernos estatales y la Secretaría de Hacienda para detectar anomalías en la aplicación de ese dinero (*La Jornada*, 13 de abril de 2013).

En Michoacán, al culminar marzo de 2013, la Procuraduría General de Justicia del estado confirmó que investigaba un faltante por 930 millones de pesos destinados —en 2011— al Seguro Popular durante la administración del ex gobernador perredista Leonel Godoy. Se presumen delitos por peculado, cohecho y falsificación de documentos.

En Veracruz, en abril de 2013, el secretario de Salud, Juan Antonio Nemi Dib, confirmó la suspensión de contratos con varios proveedores farmacéuticos ante el desabasto frecuente en hospitales del estado. La controversia se centró sobre la empresa de subrogaciones Finamed, respecto de la cual Nemi Dib ofreció realizar un balance de su desempeño. Y es que, según Servicios Sanitarios de Veracruz, hubo graves deficiencias en el equipo instalado por la firma en 12 hospitales durante 2012. Los contratos con Finamed iniciaron con el gobernador priista Fidel Herrera desde 2008. Poco después, Nemi Dib comunicó que se registraba un desabasto de 40% en las farmacias del Seguro Popular. El 23 de abril, Nemi Dib anunció la expropiación del equipo médico que Finamed tenía en 11 hospitales para la prestación de servicios complementarios, debido a que se incurrió en violaciones al contrato, como la falta de instrumentos suficientes y la intención de cobros improcedentes.

En Guanajuato, en abril de 2013, el gobernador panista Miguel Márquez cesó a dos funcionarios de la Secretaría de Salud, quienes otorgaron contratos a una empresa involucrada en un fraude en la adquisición de equipos médicos por 294 millones de pesos durante la administración de su antecesor, el también panista Juan Manuel Oliva.

No obstante, la OCDE parece estar francamente desinformada respecto a estos éxitos rotundos, frente a los cuales la recién aprobada Ley General de Contabilidad Gubernamental sólo refuerza la naturaleza disfuncional de ese federalismo que Peña Nieto prefiere calificar de articulado.

Pero mientras la doctora Mercedes Juan advierte que, vía el Seguro Popular, “lo que queremos es que una persona pueda elegir a dónde se quiere atender”, lo cual permitiría aumentar la competencia entre los servicios de salud y de esta manera mejorar la calidad, el hombre fuerte de Peña Nieto en la SSA, Gabriel O’Shea, comisionado nacional de Protección Social en Salud, declara que, aunque necesario, el Seguro Popular demanda ajustes legales para mejorar y asegurar el uso eficiente del dinero en beneficio de la salud de las personas.

De una u otra manera, uno de los más caros objetivos de los últimos gobiernos presidenciales del PAN y el PRI ha sido lograr la universalidad del Seguro Popular, aunque cada presidente le agrega un toque personal diferenciado (*La Jornada*, 27 de abril de 2013).

En el caso del gobierno del estado de Guanajuato, la ASF, en 2012, detectó que éste incurrió en anomalías e irregularidades en el uso de 1 mil 700 millones de pesos de los fondos federales del Seguro Popular, relacionadas, entre otras, con el no ejercicio de los recursos en tiempo y forma, el pago de sueldos excesivos a personal temporal, la ausencia de reportes de rendimientos bancarios y la asignación directa de contratos.

En Querétaro, al final del gobierno de Felipe Calderón, la Auditoría Superior de la Federación detectó anomalías relacionadas con el subejercicio de 135.2 millones en el uso de fondos federales para el programa del Seguro Popular en 2012, mientras que en el caso de Querétaro, la misma ASF destacó que hay deficiente planeación en la compra y adquisición de equipo, material de curación y otros insumos médicos del sector, a fin de abastecer de manera eficiente a las unidades médicas, por lo que, por ejemplo, el área de emergencias del hospital general de la capital de Querétaro es insuficiente para dar servicio a más de 860 mil afiliados al SP.

La administración estatal que encabeza el gobernador priista José Eduardo Calzada Roviroso no ejerció 135 millones 212 mil pesos de recursos federales para destinarlos al Seguro Popular en la entidad de Querétaro, reveló la Auditoría Superior de la Federación al fiscalizar la cuenta pública correspondiente a 2012.

A su vez, Servicios de Salud del Estado de Querétaro (Seseq), organismo descentralizado de la Secretaría de Salud estatal, no ejerció 29 millones de pesos ni los intereses generados por esta suma, trasferidos mediante el Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud, al no aplicarlos en el periodo determinado.

Las observaciones señalan que se encontraron 107 médicos que desempeñaban funciones administrativas, 98 no fueron localizados en las unidades de salud y se contrató personal que no reúne el perfil académico ni tiene cédula profesional. Además, se reportó desabasto de medicamentos. En la cuenta pública de 2011, se hicieron observaciones similares al gobierno del estado.

Al fiscalizar el gasto federalizado transferido a Querétaro por conducto del ramo 12 del Seguro Popular, se realizaron 11 observaciones, seis de las cuales fueron solventadas. De las cinco restantes, se solicitó la aclaración de una y en cuatro casos se pidió que se iniciaran procedimientos de responsabilidad administrativa y de sanción.

El director del Régimen Estatal de Protección Social de Salud (REPS), órgano administrador del Seguro Popular en Querétaro, de nombre José Samuel García Sánchez, en compañía de la directora de Financiamiento de la dependencia, Carolina Cuevas, rechazó que "sean recursos no ejercidos, porque ya están comprometidos", de lo cual ya había informado a la ASF. Sin embargo, aún falta que se notifique oficialmente si esa observación quedó solventada; en caso contrario, deberá reintegrarse el dinero.

El funcionario dijo que desconoce para qué están comprometidos los recursos federales, pues el REPS los transfiere a Servicios de Salud del estado, quien, a su vez, determina qué hacer con los fondos.

Cerca de 40% de los recursos transferidos por la Federación se destinan a la contratación de personal de salud, 20% a prevención, 6% a gasto operativo, 30% a medicamentos y adquisición de unidades y el resto a infraestructura.

En estas entidades del país señaladas respecto del SP, donde además es de destacarse la constante amenaza sobre su seguridad, más de la mitad de las familias mexicanas sobreviven milagrosamente porque carecen de seguridad

social. Y es que, de acuerdo con un análisis del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, la población con seguridad social representa 45.5% del total, ámbito en el que se invierte 58% del presupuesto total del sector salud.

Por otra parte, la población sin seguridad social representa 54.5% de los mexicanos y reciben 42.9% del presupuesto. Si se prorratan las asignaciones, tenemos que el grupo “afortunado” tiene asignado un presupuesto de 4 mil 811 pesos por persona al año y recibe los servicios por conducto del IMSS, el ISSSTE, Petróleos Mexicanos, la SEDENA y la SEMAR. Como es sabido, esa suma no alcanza para cubrir los gastos de un parto.

El grupo sin seguridad social obviamente se encuentra en peores condiciones. Tiene asignada una suma por persona de 3 mil 105 pesos y se supone que recibe servicios por conducto de la Secretaría de Salud, el programa IMSS-Oportunidades y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), incluido en el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Un secreto muy bien guardado es el índice de mortalidad en los hospitales.

En el crepúsculo del calderonismo, con más de cinco años de retraso (2012), el ex director Sergio Hidalgo Monroy instaló el Consejo Asesor Científico y Médico, presidido por Guillermo Soberón de Funsalud –en calidad de uno de los principales impulsores del SP junto con Julio Frenk y Mercedes Juan–, que fungiría como el cuerpo consultor superior en todas las ramas y ámbitos comprendidos por las prestaciones, seguros y servicios que brinda.

Y como los ingresos actuales sólo alcanzarán a cubrir los gastos del Seguro de Salud por seis años, para el mediano plazo se considera la opción del incremento de aportaciones que se elevarían de 11.47% a 14.02% del sueldo básico de los trabajadores, exactamente como antes de la reforma de Calderón (*La Jornada*, 20 de julio de 2013).

VI

Como consideraciones finales, puede señalarse que durante el sexenio de Felipe Calderón, el PSP continuó omitiendo enfrentar los problemas de fondo vinculados a su diseño y, sobre todo, no se atrevió a renunciar públicamente a seguirlo utilizando electoralmente. En realidad podría subrayarse que el diseño del PSP y esa paquetería esencial tecnocráticamente racionada es el problema y no su operación, que deriva justo de ese diseño fallido.

En otro sentido, aunque el PSP fue la acción pública más emblemática y financiada del gobierno de Calderón, no tuvo efectos cualitativos ni mejoró las condiciones de salud de la población. Y es que el programa fue puesto para afinar y hacer operativo el modelo mercantil del Sistema Universal de Salud y no para asegurar un sistema de servicios de salud oportuno y de calidad.

318

En cuanto a la cobertura de la seguridad social de la población ocupada, se mantuvo alrededor de 36% –entre 1909 y 1912–, representando grandes desafíos para el país, puesto que seis de cada 10 personas ocupadas no cotizan en alguna institución de salud. Si bien se creó el SP para cubrir dicho déficit en la seguridad social, la última información disponible en la Encuesta Nacional de Empleo arroja que el avance ha sido insuficiente. Para el primer trimestre de 2012, había 30 millones 827 mil 169 personas que reportaron no tener acceso a instituciones de salud. Sin embargo, en el mismo trimestre sólo 12 millones 659 mil 162 trabajadores contaban con SP; es decir, la mayoría de personas a las que su trabajo no les brinda acceso a las instituciones de salud seguían sin cobertura del Seguro Popular (Fernández-Vega, 2013).

A la vez, el Banco Mundial (BM), durante el sexenio de Felipe Calderón, detectó que continúan prevaleciendo “desigualdades en la distribución de los recursos y el acceso a medicamentos y especialistas en el sector salud una década después del SP. Por ejemplo: la mortalidad infantil en el estado de Guerrero duplica la que prevalece en Nuevo León, mientras que en Oaxaca la tasa de mujeres

que mueren al dar a luz casi es el doble de la de Tlaxcala" (*La Jornada*, 21 de marzo de 2013). En otro apartado, señala que el sistema sanitario en general continuó fragmentado, de tal manera que los diferentes planes de seguros de salud tienen distintas fuentes de financiamiento, redes de proveedores y estructuras administrativas, factores que se traducen en ineficiencias y disparidades. Una de las disparidades a que alude el organismo se aprecia al comparar el Distrito Federal con Chiapas, una de las entidades con menor grado de desarrollo, o con los estados del norte del país. En la Ciudad de México hay 312 médicos por cada 100 mil habitantes, relación que en Chiapas se reduce a 92 por cada 100 mil, expuso.

Aunque para el Banco Mundial las acciones emprendidas por el SP en la última década permitieron incrementar significativamente el número de médicos, enfermeras y camas de hospital en los servicios públicos de salud, existen muchos desafíos que enfrenta en general el sistema de salud para mejorar la atención, reducir las desigualdades y mejorar la protección contra gastos de salud imprevistos, considerando, asimismo, destacable que persisten las grandes desigualdades en resultados respecto a la atención y los recursos en los diferentes estados.

Por su parte, para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2013) y la ASF, a través de la cuenta pública 2012, entre otros hallazgos e irregularidades, señalan textualmente que "no se encontraron evidencias que mejorasen las condiciones de afiliados al esquema, se detectó compra de material que no se usa, desvío de dinero del Seguro Popular asignado para equipo médico; que hay dinero disponible para cubrir necesidades de salud y no se usa, falta de equipo médico en clínicas y hospitales de los estados más pobres, y se asigna dinero a proyectos que siguen sin llevarse a cabo".

Por otro lado, una gran limitante es que el PSP continuó y siguió siendo ejecutado como un programa federalista en extremo centralizador (que explica los endémicos episodios de corrupción que acompañan su operación consuetu-

dinaria), por lo que el programa no mejoró el panorama sanitario; es decir, fue patente el fracaso descentralizador de Calderón.

Así, ya en las postrimerías del sexenio de Felipe Calderón, con el pretexto de imponer nuevas obligaciones en materia de transparencia a estados y municipios, la nueva ley general de contabilidad gubernamental reforzaba la naturaleza disfuncional de ese federalismo y operaba como el garrote de la tecnocracia hacendaria frente al desafío que ya anticipan las tres arenas de conflicto entre la Federación y los gobernadores: la disputa por los recursos, los programas y la definición de las políticas públicas.

Como bien aprecia Pablo Beramendi, en un verdadero federalismo se trata de garantizar gobiernos eficientes, evitando que éstos crezcan injustificadamente. Además de la pesada burocracia del SP, a las 32 secretarías estatales de Salud hay que sumar 32 oficinas burocráticas más denominadas Régimen Estatal de Protección Social en Salud. Dicho federalismo del SP impide gestionar descentralizadamente las necesidades propias a cada nivel territorial, coordinando esfuerzos entre partes soberanas.

La fatal operación –desde el principio– del SP muestra lo contrario: su fallido diseño devasta la producción de servicios. Políticamente, no hay autonomía de las entidades, pues no participan en la formación de la voluntad del conjunto de la Federación. Económicamente, la distribución de los costos y beneficios no es equilibrada. El mecanismo con que la Federación debería redistribuir los recursos no llega a las entidades que más lo necesitan desde las más productivas.

Al mismo tiempo, el federalismo del SP acusa las desigualdades entre las entidades del cuadro federal e incentiva que el conflicto sea cada vez más intenso. En ausencia de esta voluntad política, seguirá imperando la tiranía fiscal hacendaria, así como el racionamiento tecnocrático de las prestaciones sanitarias que impone el SP y sus programas afines: las 13 intervenciones del componente de salud de Progres-Oportunidades; las 285 intervenciones del Causes, las

58 del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos y las 131 del Seguro Médico Siglo XXI (*La Jornada*, 26 de octubre de 2013).

Finalmente, la estrategia del SP como método para lograr la universalización de los servicios de salud ha fracasado, señalaron expertos en el tema. Durante la presentación del libro *Impacto del Seguro Popular en el sistema de salud mexicano*, de la ex titular de Salud del Gobierno del Distrito Federal, Asa Cristina Laurell, los especialistas indicaron que las autoridades no deben confundir afiliación con universalización de los servicios.

Luis Durán Arenas, jefe del Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la UNAM, refiriéndose a las inconsistencias de las declaraciones de éxito del SP, contraponiéndolas con la evidencia real, resaltó que no se debe confundir la afiliación a un sistema de salud con cobertura universal, pues en el país hay 48 millones de personas sin acceso real a los servicios de salud. Lamentó entonces que la distribución del presupuesto para el sector sea dramáticamente inequitativa debido a que los servicios, la calidad y los recursos se concentran en zonas urbanas y con menos necesidades económicas. Hay una brecha entre lo que dicen publicaciones oficiales y la percepción del público.

Referencias

- Fernández-Vega, Carlos (2013). "Política social NO (funciona); Apoyo alimentario NO (Llega); Oportunidades NO (resuelve)", *La Jornada*, México, s.a., 17 de abril.
- (2013). "Sin IMSS o ISSSTE, 60%...", *La Jornada*, México s.a., 18 de abril.
- Flores, Juan Carlos (2014). "Denuncian negligencia médica en clínica de Colima", *La Jornada*, 28 de febrero, p. 34.
- Laurell, Asa Cristina (2013). "La seguridad social mexicana en los estudios del Banco Mundial", *La Jornada*, 4 de abril.
- Laurell, Asa Cristina (2013). "Leer la crisis colombiana para entender la reforma mexicana de Salud", *La Jornada*, 5 de junio.

- Leal F., Gustavo (2013). "Cinco éxitos del Seguro Popular", *La Jornada*, 27 de abril.
- (2013). "El Seguro Popular de Peña Nieto: un ajuste mínimo empleable", *La Jornada*, 31 de agosto.
- (2013). "¿Fortalecer el Seguro Popular en Guerrero?", *La Jornada*, 30 de marzo.

Políticas de atención a la juventud y la infancia

Capítulo 12

Acceso y atención en servicios de salud en adolescentes de escuelas públicas de Nivel Medio y Medio Superior de Nuevo León^a

*David de Jesús Reyes**
*José Manuel Rangel Esquivel**
*Alejandro Meza Palmeros**

Introducción

De acuerdo con estimaciones oficiales (UNICEF, 2011), en 2011 se registraron en el mundo alrededor de 1,200 mil individuos de entre los 10 y 19 años de edad. Esta cifra representaba 18% de la población total, es decir que en ese año se registró el mayor número de adolescentes en la historia. Al menos 86% de esta población habitaba en países considerados de medianos y bajos ingresos en situación de pobreza (UN, 2011). Aunado a los riesgos para la vida y la salud que este sector comparte con otros grupos etéreos, la población adolescente enfrenta otros riesgos como contraer infecciones de transmisión sexual (UNICEF, 2010), ser víctimas de la violencia y los accidentes (Sleet *et al.*, 2010), enfrentar un embarazo precoz (Conde-Agudelo *et al.*, 2005), recibir la atención de un aborto en condiciones inseguras (OMS, 2003), adopción de comportamientos como fumar y consumir drogas (OMS, 2008), padecer trastornos mentales (OMS, 2010a), y, particularmente, aquellos adolescentes que viven en situación de pobreza, quienes se enfrentan a condiciones de desnutrición o un riesgo

^a Este trabajo presenta resultados preliminares del estudio "Diagnóstico de la salud reproductiva en estudiantes de escuelas públicas de nivel medio y medio superior del estado de Nuevo León, 2013", financiado por Conacyt para Ciencia Básica.

* Universidad Autónoma de Nuevo León.

mayor para morir por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio (OMS, 2010b).

En este sentido, es relevante considerar que una de las principales causas de mortalidad entre las adolescentes de 15 a 19 años de todo el mundo son las complicaciones durante el embarazo y el parto (Conde-Agudelo *et al.*, 2005). Al mismo tiempo, al menos la mitad de las nuevas infecciones por VIH se han producido en la última década en este grupo de edad, atacando, principalmente, a los grupos poblacionales con mayores dificultades para el acceso a servicios de atención y de información en salud (ONUSIDA, 2012). Todas estas condiciones sitúan a los adolescentes como uno de los grupos de mayor vulnerabilidad.

No obstante, el reconocimiento de esta situación por algunos autores, como Patton (2012), señalan el descuido de que han sido objeto los adolescentes en todo el mundo, en aspectos como el diseño de programas específicos, intervenciones para mejorar el acceso y la utilización de servicios de atención sanitaria, de políticas de educación e, incluso, apuntan la existencia de un déficit de información que informe de los problemas enfrentados por la población en estas edades. Al respecto, es significativo que, aunque existen diversas plataformas políticas e instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de esta población, como la Convención sobre los Derechos del Niño, aún no existen instrumentos específicos para los adolescentes. No obstante, esto no descalifica, por supuesto, los avances logrados en materia de legislación para defender y proteger los derechos de este grupo de población como la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que existe en México.

En lo que respecta a la protección de la salud, puede afirmarse que los adolescentes requieren servicios de promoción y atención a la salud, adaptados específicamente para atender a este grupo de edad (OMS, 2001); sin embargo, de acuerdo con diversos estudios, los adolescentes enfrentan distintas barreras para utilizar los servicios de salud curativos y preventivos. Por ejemplo, en muchas ocasiones tienen que recorrer grandes distancias para ser atendidos,

no cuentan con recursos suficientes para pagar los servicios, hacen largas esperas o reciben un trato por parte del personal de salud poco sensible a sus necesidades específicas, mismo que, en muchas ocasiones, incluso atenta contra su dignidad (OMS, 2010b). En esta última década, la salud del adolescente se ha convertido en una de las áreas prioritarias de atención en el ámbito mundial. En consonancia con esta situación, la Organización Mundial de la Salud (2010b) ha señalado dos líneas de acción para la atención de la salud de los jóvenes en este grupo de edad: por un lado, se considera relevante la promoción y desarrollo de modos de vida saludables, con el fin de prevenir comportamientos de peligro para la salud. Por otro, se enfatiza la necesidad de que los estados implementen políticas específicas para garantizar el acceso a servicios de salud apropiados y orientados al adolescente.

En relación con esta segunda dimensión, la Organización Mundial de la Salud (2009; 2010b) ha establecido una serie de lineamientos para mejorar la atención en salud de los adolescentes. Dentro de éstos, se encuentran ciertas condiciones tomadas como básicas para otorgar un servicio "amigable" a este grupo, es decir, que brinde una atención sensible a sus necesidades específicas. De acuerdo con tal marco, las condiciones esenciales de este tipo de servicios es que sean: a) equitativos: que todos los adolescentes tengan acceso a ellos, independientemente de su género, etnia o clase social; b) accesibles: que sean fácilmente utilizados; c) aceptables: que satisfagan las expectativas de los usuarios; d) apropiados: que se otorguen todos los servicios necesarios para los adolescentes y e) eficaces: que los servicios se otorguen de una manera correcta desde el punto de vista técnico y de trato.

Otras facilidades indispensables para la implementación de estos servicios amigables son las siguientes: atender en horarios convenientes, no requerir cita previa, brindar los servicios gratuitamente y contar con sistemas eficientes de remisión a especialistas. Todo ello con el fin de garantizar el acceso efectivo de los adolescentes a la atención médica y, al mismo tiempo, promover un acercamiento de este grupo de población con los servicios de salud.

La salud de los adolescentes en México

De acuerdo con el último censo, cerca de la quinta parte de la población total en México correspondía a adolescentes (22 millones), de los cuales, más de la mitad no contaban con seguridad social (INEGI, 2010). Conforme a lo reportado por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (INSP, 2012), 5% de esta población había utilizado algún servicio curativo ambulatorio en los quince días previos a la entrevista, mientras que 3% había utilizado algún servicio hospitalario en el último año, siendo el principal proveedor los Servicios Estatales de Salud. Tanto en la atención ambulatoria, como la hospitalaria, se muestra un incremento en la utilización de dichos servicios por los adolescentes.

328

Al igual que lo que sucede en el ámbito mundial, los adolescentes enfrentan riesgos de la salud específicos de su edad (INSP, 2012), además de diversas barreras para el acceso a servicios médicos de calidad, tanto curativos como preventivos. Esto claramente se refleja en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, un tema de gran relevancia en el análisis de los programas que se ofrecen a los adolescentes. De los 960 fallecimientos relacionados con la maternidad que se registraron en el país durante el año 2012, 82% ocurrieron en unidades médicas y 13% del total de estas muertes maternas ocurrieron en adolescentes menores de 19 años (OMM, 2012). Es, además, bastante significativo que de las 1,444 muertes registradas por aborto en condiciones inseguras entre 1990 y 2004, 13% correspondieron a muertes de adolescentes (SSA, 2008: 20). Por otro lado, hasta 25% de las adolescentes que han iniciado su vida sexual en el país presenta una demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos (Conapo, 2010).

Por otra parte, además de existir importantes barreras para recibir atención médica, existen evidentes necesidades en cuanto a acciones de promoción de la salud. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, la tasa de fecundidad en las adolescentes se incrementó siete puntos porcentuales en relación con la encuesta realizada en 2005 (INSP, 2013), siendo

cada vez mayor el aporte que las adolescentes otorgan a la fecundidad total del país. A la par, poco más de la mitad de las mujeres adolescentes con una vida sexual activa reportan haber estado embarazadas alguna vez.

La atención a la salud de los adolescentes en México

De acuerdo con Stern y Reartes (2001), las primeras acciones gubernamentales enfocadas en la Salud de los Adolescentes en México, particularmente las dirigidas a atender a los problemas relacionados con la salud sexual, comenzaron en 1993 a través del Programa Nacional de Atención a la Salud Reproductiva de los Adolescentes (PNASRA) implementado por la entonces Secretaría de Salud y Asistencia (SSA). En esta misma época, otras instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) comenzaron a diseñar e implementar programas de salud dirigidos a esta población, tales como el Programa de Desarrollo Integral del Adolescente y el Programa Nacional de Prevención y Atención a Madres Adolescentes. Al final de la década, la atención a la salud de esta población era considerada una prioridad.

Si bien es cierto que la atención a la adolescencia en el país era, desde la década de los noventa, un tema de consideración importante en las políticas de salud, su atención se ha concentrado fundamentalmente en los problemas concernientes a la salud sexual y reproductiva. En este sentido, Beltrán (2008: 361) señala que “en la totalidad de las entidades federativas, la Secretaría de Salud dispone de 334 servicios amigables exclusivos de salud sexual y reproductiva instalados en centros de salud y hospitales”.

En la actualidad, el tema de la adolescencia figura como una de las principales prioridades de salud en el país y, aunque con prioridad respecto a la salud sexual y reproductiva, en el diseño de los programas dirigidos a los adolescentes se señalan explícitamente otras estrategias para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud que se brindan a esta población. Por ejemplo, tanto

el Programa Nacional para el Desarrollo Social (Pronades) 2013-2018, así como el Programa Sectorial de Salud del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, incluyen la atención a este grupo de población dentro de sus principales estrategias y líneas de acción. Por su parte, el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y de la Adolescencia (CENSIA), dependencia de la Secretaría de Salud, cuenta con el Programa de Atención a la Salud del Adolescente, cuyo principal objetivo se encuentra en ese derecho. Otros programas con gran relevancia en el país, principalmente por su cobertura poblacional, son los implementados a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), tales como el programa PREVENIMSS que implementa intervenciones de atención médica y preventivas específicas para cada grupo poblacional (niño, adolescente, mujer, hombre y adulto mayor) (Muñoz, 2006), o las intervenciones que se realizan en los Centros de Atención Rural del Adolescente (CARA), dirigidas a prevenir y atender los principales problemas de salud de los adolescentes residentes en localidades rurales.

330

A pesar de estos esfuerzos, algunas evaluaciones señalan importantes deficiencias en los programas y servicios de salud enfocados en los adolescentes mexicanos, destacándose las relacionadas con la promoción de la salud que contribuyen a la baja demanda de los jóvenes para recibir atención médica o utilizar los servicios de información y consejería en salud sexual (Freyermuth *et al.*, 2011; Lazcano *et al.*, 2012). Con base en lo expuesto, resultan evidentes las necesidades de mejora, tanto de los servicios preventivos como de los curativos otorgados a la población adolescente; sin embargo, fuera de algunos estudios que han evaluado los servicios de salud sexual y reproductiva en este grupo de edad, la información existente es todavía muy limitada. En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar el acceso y la percepción en la atención en servicios de salud en adolescentes estudiantes de escuelas públicas de nivel medio y medio superior del estado de Nuevo León. Así, los resultados obtenidos permitirán conocer el panorama en el que se encuentra este grupo de población y formular algunas propuestas de intervención respecto a los servicios de salud adolescente en dicho estado.

Metodología

El trabajo que a continuación se presenta fue realizado en dos etapas, una cuantitativa y otra cualitativa. La parte cuantitativa es descriptiva transversal, pues toma como fuente datos de la "Encuesta de salud reproductiva en estudiantes de escuelas públicas de nivel medio y medio superior del estado de Nuevo León 2013", con representatividad estatal que considera como población objetivo a varones y mujeres en el intervalo de edad de los 10 a los 19 años. El tamaño de la muestra de estudiantes fue calculado en 2,268 individuos (1,210 de secundaria y 1,058 de bachillerato), a partir de un proceso de múltiples etapas con estimaciones de confiabilidad de 95% y un error de muestreo admisible de 5%. Por su parte, la muestra de las escuelas fue calculada en 46 instituciones de educación (24 secundarias y 22 preparatorias), la cual obedeció a la distribución porcentual del número de escuelas por estrato de marginación,¹ establecido por el Consejo Nacional de Población (Conapo), tomando en consideración un muestreo proporcional al número de estudiantes por escuelas.

El trabajo de campo inició en abril y terminó en julio de 2013. Al estar en las escuelas elegidas, se realizó un muestreo aleatorio simple para seleccionar el turno, los grupos y los estudiantes a los que se habría de aplicar la encuesta. El instrumento utilizado para la recolección de datos fue el cuestionario titulado "Encuesta sobre salud reproductiva de los alumnos de escuelas de educación secundaria y media superior", elaborado en 2003 por un grupo de investigadores del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, piloteado e implementado en cinco estados de la República (Menkes, Suárez, Núñez y González, 2006). Éste fue adaptado, piloteado e implementado para el Distrito Federal en 2012 y para Nuevo León en 2013. Dicho instrumento consiste en un formato de autollenado, diseñado de acuerdo con el sexo del entrevistado y compuesto por 91 ítems que se en-

¹ La distribución de la muestra de escuelas se realizó con base en la distribución de los estudiantes del dominio de estudio por estrato (Cochran, 1980; Lohr, 2005); como no se conoce esta distribución se utilizó una variable proxy, que es el número de escuelas por estrato.

cuentran distribuidos en 11 secciones² (en este trabajo únicamente se analiza la parte de acceso a servicios de salud). Una vez recabada la información, se procedió a su captura en una base de datos diseñada ex profeso, utilizando el paquete estadístico SPSS V20. Posteriormente, esta base fue revisada para realizar las correcciones pertinentes y, a partir de los criterios de inclusión/exclusión de edad, la población total de análisis quedó en 2,216 estudiantes.

La etapa cualitativa inició en junio de 2012 y terminó en julio de 2013. Se seleccionaron varones y mujeres menores de 19 años que hubieran asistido a más de una consulta médica en el último año. Se procuró que la población entrevistada fuera lo más diversa posible y, en este sentido, que incluyera individuos residentes de localidades rurales y urbanas. La recolección de información se realizó a partir de dos entrevistas grupales de ocho personas cada una (cuatro por sexo), es decir, un total de 16 participantes, así como también de entrevistas a profundidad, llegando a la saturación teórica con 18 participantes (nueve participantes por sexo). El análisis de la información fue inductiva a partir de la teoría fundamentada, usando el software Nvivo 10.

Resultados

Población de estudio

Para la parte cuantitativa de la investigación, la población total de estudio fue de 2,216 estudiantes, de los cuales 53% son varones y 47% son mujeres. El rango de edad oscila entre los 12 y 19 años, concentrándose 58% de ellos entre los 15 y 16 años. Del total de población, 44% se ubicaba en la secundaria y 56% en la preparatoria. Sólo 15% de los entrevistados realizaron algún trabajo remu-

² Las secciones en las que está dividido el instrumento son: características generales, conocimiento sobre la biología de la reproducción, conocimiento de infecciones de transmisión sexual, fecundidad, hábitos de salud, acceso a servicios de salud, violencia intrafamiliar, expectativas de vida y situación de pareja y características de la vivienda.

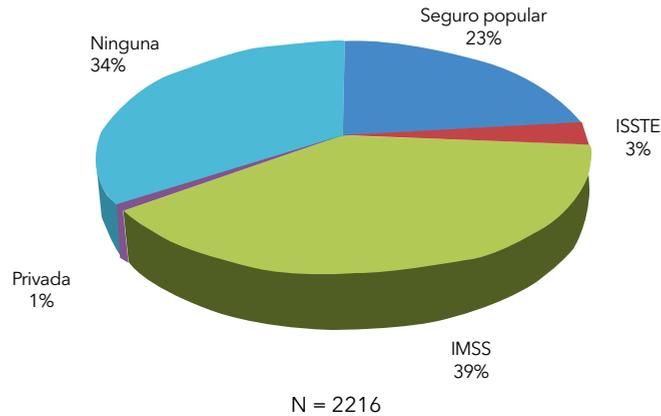
nerado. 70% vive en familia nuclear, 15% en familias extensas y 15% en familias uniparentales.

Un dato interesante y de reflexión es que cuando se les preguntó respecto a quién consideraban jefe de hogar, 48% de los y las entrevistadas mencionaron que ellos mismos, 38% que el padre y 4% la madre; dato que contrasta con la pregunta respecto a quién toma las decisiones más importantes que afectan a la familia, pues 73% mencionó que el padre, 18% que la mamá y 4% ellos mismos, en tanto 5% restante comentó que otro miembro de la familia. Por último, respecto al estrato al que pertenecen de acuerdo con la situación de marginación, 83% reside en municipios de muy baja marginación, 8.5% en municipios de baja marginación y el restante 8.5% habita en municipios de media-alta marginación.

Acceso a servicios de salud

De acuerdo con el marco de los derechos humanos, así como el marco legislativo consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el derecho a la protección de la salud, el Estado tiene la obligación ineludible de garantizar mínimamente a su población el acceso a servicios de salud de calidad, tanto preventivos como curativos, así como de garantizar la información suficiente respecto a salud. Una forma importante para cumplir con estas obligaciones es a través del diseño e implementación de políticas públicas que instrumenten este derecho de manera eficiente y equitativa. Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de la presente investigación, el Estado se encuentra lejos de garantizar a la población adolescente el acceso efectivo a servicios de salud de calidad. Del total de la población entrevistada, tanto de secundarias como de preparatorias públicas de Nuevo León, sólo 66% mencionaron estar afiliados a algún servicio de salud.

Gráfica 1. Estudiantes de secundarias y preparatorias públicas de Nuevo León, con acceso a servicios de salud por institución 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Salud Reproductiva en Estudiantes de Escuelas Públicas de Nivel Medio y Medio Superior del Estado de Nuevo León 2013.

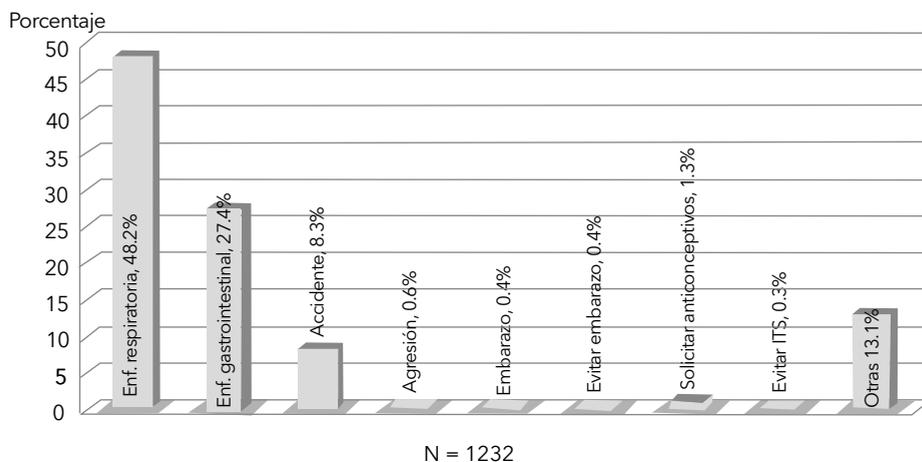
334

Como se observa en la Gráfica 1, 39% de los estudiantes encuestados reportaron estar afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 23% al Seguro Popular, 3% al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 1% a alguna Institución Privada y 34% mencionó no estar afiliado a ninguna institución de salud, situación que resulta inquietante si consideramos que, de acuerdo con la legislación nacional, los estudiantes en México tienen derecho a contar con seguridad para la prestación de atención médica por parte de sus instituciones educativas o a través del Sistema de Protección Social en Salud, mejor conocido como Seguro Popular (Cámara de Diputados, 2014b).³

³ De acuerdo con el Decreto Presidencial del 14 de septiembre de 1998 (Cámara de Diputados, 2014a), todos los estudiantes de nivel medio superior y superior del país deberán contar con prestaciones médicas para enfermedades y maternidad otorgadas por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Asimismo, de acuerdo con la Ley General de Salud (Cámara de Diputados, 2014b), todos los estudiantes mexicanos hasta los 25 años contarán con los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).

Cuando se le preguntó al total de los estudiantes si en el último año acudieron a consulta médica, se encontró que 56% de ellos sí consultaron (n=1232) y 42% no consultó o no lo recuerda (n=930) y 2% (n=54) no respondió a dicha pregunta. Estos datos son por demás interesantes, pues muestran un panorama casi proporcional en cuanto a la demanda de atención médica. Respecto a la población que sí consultó al médico en el último año, 46% son varones y 54% son mujeres y, como se puede apreciar en la Gráfica 2, las tres principales razones para acudir a consulta médica en el último año fueron por enfermedades respiratorias, por enfermedades gastrointestinales y, en tercer lugar, por lesiones debidas a accidentes con 48%, 27% y 8% respectivamente.

Gráfica 2. Estudiantes de secundarias y preparatorias públicas de Nuevo León, que sí consultaron al médico el último año, por motivo de consulta 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Salud Reproductiva en Estudiantes de Escuelas Públicas de Nivel Medio y Medio Superior del Estado de Nuevo León, 2013.

Llama la atención que para las dos primeras causas de consulta, la utilización de los servicios es similar en varones y mujeres, mientras que la utilización de los servicios por motivos de accidentes se llevó a cabo en 70% por los varones. En contraste con lo anterior, sólo 2.4% de los entrevistados que solicitaron consulta médica lo hicieron por situaciones relacionadas con la salud sexual y

reproductiva, ya sea para revisión prenatal, para solicitar anticonceptivos o para recibir información relacionada con la prevención de embarazos e infecciones de transmisión sexual (ITS). En este caso, los servicios de salud son mayormente utilizados por las mujeres, con la excepción de la solicitud de métodos anticonceptivos, que son demandados por los varones en más de 70%.

A 56% de los estudiantes que sí consultaron en el último año (n=1232) se les preguntó su opinión respecto a si volverían a consulta médica al mismo lugar. Se encontró que 89% (n=1096) dijo que sí volvería, de los cuales, 55% son mujeres; por su parte, 11% (n=136) contestó que no volvería o que tiene dudas para regresar al mismo lugar. El Cuadro 1 permite observar los motivos principales por los que sí o no volverían a consultar al mismo lugar.

Cuadro 1. Estudiantes de secundarias y preparatorias públicas de Nuevo León, que regresarían o no al mismo lugar a consulta médica 2013

<i>Por qué sí volvería al mismo lugar</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Por qué no volvería al mismo lugar</i>	<i>Porcentaje</i>
Me atienden bien	19.3	Tiempo de espera largo	15.3
Me tratan bien	13.5	Está lejos de donde vivo	14.4
El médico explica enfermedad y tratam.	12.9	No mejoré	13.9
El lugar limpio	10.3	Médico no explica enf. o tratam.	9.9
Está cerca de donde vivo	10.0	No hay medicamentos	8.9
Me dan medicamentos	8.9	Me tratan mal	8.4
Me atienden rápido	7.5	Lugar sucio	6.4
Tiempo de espera corto	4.8	Es caro el servicio	5.4
No tengo que pagar	4.7	No me dan medicamentos	4.0
No tengo otra opción	4.1	No dejaron entrar a mis familiares	3.0
Es barato	1.3	No estoy de acuerdo con diagnóstico	2.5
Otra	1.3	No hay materiales	1.5
N=1096		No estoy de acuerdo con tratamiento	0.5
		No me dan anticonceptivos	0.5
		Otra	5.4
		N=136	

N = 1096

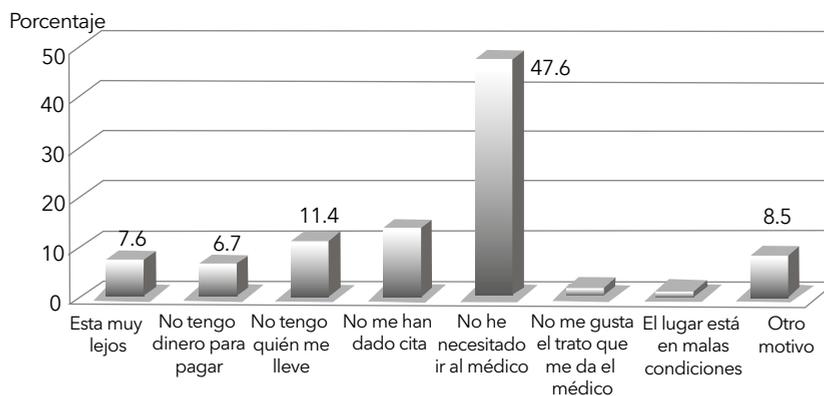
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Salud Reproductiva en Estudiantes de Escuelas Públicas de Nivel Medio y Medio Superior del Estado de Nuevo León 2013.

Los tres motivos principales por los que sí regresarían a consultar fueron: por sentirse bien atendidos, por percibir un buen trato y porque consideran que el

personal médico les explicó de manera adecuada sobre su enfermedad y tratamiento, esto representa 19.3%, 13.5% y 12.9% respectivamente; lo cual manifiesta, de manera general, una buena percepción de la atención en el servicio recibido. En cuanto a 11% de los estudiantes que no volverían o que tienen dudas para consultar en el mismo lugar, las tres principales causas son: por el largo tiempo de espera que han padecido en ocasiones anteriores, por la lejanía que perciben en relación con la localización de las unidades médicas y porque consideran que, en otras ocasiones que han acudido a recibir atención médica, su situación de salud no ha mejorado. Lo anterior refleja 15.3%, 14.4% y 13.9%, respectivamente.

Respecto a 42% de la población estudiantil que no consultó o no recuerda haber consultado al médico en el último año (n=930), según la Gráfica 3, se observa que señalaron no haber demandado el servicio médico porque no lo necesitaron, pues no les dieron cita y porque no contaban con acompañante. Esto representa 48%, 14% y 11% respectivamente; el resto (27%) menciona que no acudió a los servicios de salud porque considera que la unidad médica se encuentra lejos de donde vive, no tiene dinero para pagar el servicio, no le gusta el trato brindado por el personal médico, el lugar está en malas condiciones y por otros motivos no especificados.

Gráfica 3. Estudiantes de secundarias y preparatorias públicas de Nuevo León, que no consultaron al médico el último año, por motivo de no consulta 2013



N = 930

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Salud Reproductiva en Estudiantes de Escuelas Públicas de Nivel Medio y Medio Superior del Estado de Nuevo León 2013.

Estos datos resultan por demás importantes, pues la mayoría de los estudiantes de Nuevo León que no asistieron a consulta el último año son varones, lo cual podría ser manifestación de la baja cultura de la prevención que ya ha sido estudiada en la población masculina en los ámbitos nacional e internacional (Gómez, 2002; Molina, Poblano, Carrillo y Saucedo, 2006), pero también podría corresponder a la incapacidad del sistema de salud para promocionar sus servicios de medicina preventiva. El hecho de que casi la mitad de los encuestados que no acuden al servicio médicos argumenten que no lo necesitan (48%), es una ventana de oportunidad para que el sistema de salud implemente mejoras en los servicios preventivos y de promoción de la salud, mismos que permitan modificar el imaginario social respecto a que la atención de una enfermedad es el único motivo para demandar servicios de salud.

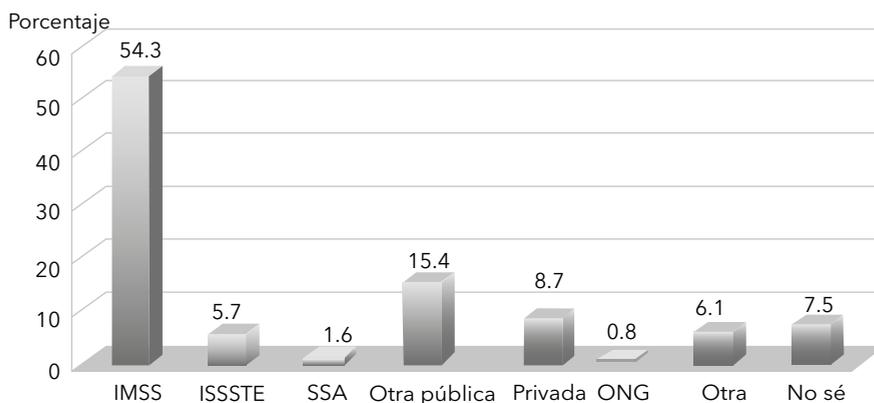
De la misma forma, el hecho de que 14% de estos encuestados mencionen que no fueron a consulta médica porque no tienen dinero para pagarla o porque el servicio está lejos, manifiesta la necesidad de evaluar las medidas implementadas para garantizar el acceso, tanto geográfico como económico, de la población adolescente a los servicios de salud. En este sentido, hay una percepción por parte de la población de barreras en el acceso a servicios de salud que no deberían existir, su señalamiento implica una mala gestión por parte de las autoridades de salud para corregir tales impedimentos o para brindar una información adecuada, comprensible y oportuna a su población objetivo.

De manera similar sucede con 4% de los encuestados, quienes señalan el maltrato que han recibido por parte de quienes laboran en las unidades médicas y el mal estado en que se encuentran éstas como motivos para no asistir a consulta médica. Esto refleja la necesidad de que el Estado implemente medidas que mejoren la calidad de la atención médica y, en este caso, que los servicios recibidos por la población adolescente realmente sean "amigables" de acuerdo con los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud.

Cuando se le preguntó al total de estudiantes (n=2216) si cerca de donde viven hay algún servicio donde se brinde atención médica a adolescentes y jóvenes,

73% respondió que no o que no sabía (n=1619), 22% que sí (n=480) y 5% no contestó la pregunta (n=117), siendo proporcionales las respuestas entre varones y mujeres. Como se observa en la Gráfica 4, al 22% que contestó que sí sabía de la existencia de dichos servicios se le preguntó si conocía a qué institución de salud pertenecía, a lo cual 54% mencionó que al IMSS, 15% a alguna otra institución pública y 9% a instituciones privadas. A estos mismos estudiantes que respondieron que sí sabían de la existencia de servicios de salud para adolescentes (n=480) se les preguntó si alguna vez acudieron ahí para consultarse médicamente, a lo cual 74% respondió que sí y 26% que no, lo que representa las respuestas similares para varones y mujeres.

Gráfica 4. Estudiantes de secundarias y preparatorias públicas de Nuevo León, que conocen servicios de salud para el adolescente o joven por institución, 2013



N = 480

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Salud Reproductiva en Estudiantes de Escuelas Públicas de Nivel Medio y Medio Superior del Estado de Nuevo León 2013.

De los estudiantes que respondieron que sí han acudido a esos servicios médicos (n=355), 97.4% mencionó haber recibido un trato bueno y muy bueno,

en que resolvieron sus dudas o curado su enfermedad: 69% y un 68% volvería a consultarse a esos servicios, datos importantes que sin duda reflejan la existencia de unidades médicas que sí brindan una atención adecuada a los adolescentes.

Percepción de la atención en los servicios de salud

En lo que respecta a la parte cualitativa, se indagó sobre las experiencias y los significados que los adolescentes dan a la atención recibida en los servicios de salud, a partir de elementos que no se pudieron profundizar en la parte cuantitativa de esta investigación y que están relacionados con el relato cara a cara de los usos y prácticas del personal de salud. De ahí que se seleccionaran informantes clave, quienes durante el último año recurrieron a una o más consultas médicas por enfermedad o información de salud. Los datos recolectados en las entrevistas grupales permitieron conocer elementos de análisis que se profundizaron en las entrevistas individuales.

En cuanto a la atención recibida en los servicios de salud, se encontró un modelo construido a partir de elementos simbólicos negativos que parten de la experiencia previa de los adolescentes que asistieron a consulta médica. Tanto mujeres como varones expresaron que, desde el momento de solicitar la consulta con el personal de la clínica, hasta la atención que se recibe de la enfermera y el médico, siempre existió un mal trato debido a la violencia verbal contra cada uno de los pacientes que esperaban consulta. Ejemplo claro de ello es el siguiente relato, en el que la entrevistada narra su mala experiencia en la atención recibida.

Una vez que me enfermo, así de gripa, no sé... ese día no fui a la escuela, pero mi mamá me llevó a consultar. Recuerdo mi mala experiencia, que todo fue puro grito, desde la [persona] de la ventana, que me gritó así de "¡a qué vienes!", como si le estuviera robando algo, no sé... no me gustó. Hasta el doctor que me dijo que qué hacía ahí, que debería estar en la escuela. ¿Qué no ve que me siento mal? O sea, como si una quisiera enfermarse para no ir a la escuela. Esa vez fue

así y no sólo conmigo, con todos lo que estaban esperando la consulta. ¡Muy groseros! Después de esa vez ya no volví a ir nunca (M5/14 años/secundaria).⁴

Es importante mencionar la coincidencia que existe en los discursos de la mayor parte de los entrevistados, respecto a las malas experiencias y el mal trato en la atención recibida, mismo que se identificaba como un proceso negativo que iniciaba con la solicitud de la consulta, ampliada con los tiempos de espera, luego con el trato del médico y finalizada con la recepción del medicamento. Esta construcción social que hacen los adolescentes del *mal trato* subyace en elementos de expresión verbal y corporal que los mismos entrevistados expresan como inherentes al personal médico, el cual tiene como resultado el rechazo de la misma, reflejado en la idea de no volver a solicitar los servicios en dichos centros médicos. Estos aspectos detectados contribuyen a lo que Castro (2011: 128) señala como “factores inhibidores del desarrollo de una cultura ciudadana en salud”, los que, desafortunadamente, continúan reproduciéndose en contra de los derechos de los usuarios (as) de los servicios.

Uno de los elementos que adquiere importancia y sobresale en los discursos de los estudiantes es la relación médico-paciente, la que es implícita en una situación de subordinación de los y las adolescentes a las decisiones emitidas por el médico, como parte de su diagnóstico, y que los mismos entrevistados identifican como dependiente. Esta situación se refleja en el imaginario social al señalar la existencia de una obligación por parte de los usuarios de los servicios, para así obedecer las indicaciones del médico, que es quien conoce de ello. Debido a esta idea de que el médico *sabe* y, por tanto, *cura*, subordina, de cierta forma, a los adolescentes, aspecto que determina una relación propensa a que éstos sean maltratados por el médico.

Sí, la vez que yo fui, no pus me trataron re mal. Que tráigame el carnet y que sino no pasa, que luego ya se lo enseñó y me tardó para decirme que me sentara

⁴ El código que se usa al final de cada transcripción de discurso refiere al sexo del entrevistado (V varón, M mujer), la edad y el nivel de escolaridad.

y hasta que escuchara mi nombre pasara con el "doc". Ya después entré como unas tres horas después y el doctor no tardó ni dos minutos, ni me revisó y me dijo que tenía una infección. Yo la verdad no sé si con verme sabía lo que tenía, ¡Mago! Mmm... bueno, el que sabe es él... jajaja, ni siquiera me tocó ni me abrió la boca y aparte me vio como feo. A mí se me hace, no sé... no me gustó y ya no volví nunca. Mejor el Simi me trata bien y no me tardo, hasta ni me cobra, ¡jajaja! Mejor voy ahí y ya (v7/16 años/secundaria).

Tal como se describe en el anterior discurso, diversos entrevistados que logran identificar un *maltrato* decidían optar por otro tipo de servicio, en este caso, el privado por considerar que en éste brindan mejor atención o servicios más asequibles (farmacias de similares), el cual, desde la perspectiva de los adolescentes, otorga un buen trato, es rápido y sin costo, cuestiones que se superponen a los servicios de salud públicos. Ello resulta de suma importancia, pues si se sabe que es bajo el acceso a servicios de salud por parte de los menores, se debería trabajar en la implementación de programas de salud amigables para los adolescentes, que permitan que el proceso salud-enfermedad-atención sea real, más allá de lo establecido en las normas de los programas. Ello resulta prioritario, pues como ya se ha dicho, durante mucho tiempo se creía que los adolescentes eran un grupo exento de cualquier problema, sin embargo, ahora se sabe que este grupo de la población enfrenta serios problemas de salud, entre los cuales se pueden identificar los relacionados con el tabaquismo, el alcoholismo, la drogadicción y el suicidio, entre otros tantos. Por su parte, en el ámbito de la salud sexual y reproductiva se ha desatendido a esta población y hoy vemos los resultados referentes en cuanto al incremento exponencial de embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual (OMS, 2008).

Lo anterior es relevante, pues en los discursos de algunas de las mujeres adolescentes entrevistadas que asistieron a clínicas del sector salud para solicitar información de bienestar sexual y reproductiva, se notó cierto control por parte del personal médico respecto a su sexualidad, pues desde su perspectiva, los médicos les dicen qué tomar y qué hacer respecto al proceso salud-enferme-

dad, pero en cuestiones de sexualidad las limitan porque las ven *chiquitas*. Esta situación se refleja en el siguiente discurso, donde es clara la visión de control por parte del médico en torno a la sexualidad de la adolescente.

Una vez que estaba en la clínica [de salud], no recuerdo por qué, yo le pedí al doctor que me diera unos condones. El doctor ya era grande, yo creo por eso abrió sus ojotes así como de ¡*What!* En ese momento me dio miedo porque pensé que... no sé, me dio miedo. Me contestó mal, me dijo que para qué los quería. Como si él no supiera para qué son los condones, ¿verdad? Me dijo que yo era muy chiquita para andar con "esas cosas" que mejor me pusiera a estudiar. Por dentro digo yo... sí, sí, güelito, ¿me quieres controlar? Ya después el doctor me dijo que tenía que ir con mi mamá para que me diera los condones. La verdad no la llevé y me quedé sin condones por culpa del doctor, ni modo, ya no fui... por ese doctor ya no fui (m3/19 años/preparatoria).

Esta situación, como las anteriores, son de gran importancia, pues muestran el trato que reciben los adolescentes cuando solicitan los servicios médicos. Esto resulta preocupante, más cuando, por propia voluntad, los adolescentes se acercan para pedir consejos o información sobre anticoncepción en las clínicas de salud, lo que refleja, por una parte, que los prestadores de servicios no están sensibilizados ni preparados para atender a esta población en el proceso de salud-enfermedad-atención y, mucho menos, en temas de salud sexual y reproductiva. Por otra parte, también expone la incapacidad del sistema de salud para generar recursos suficientes para la solución de problemáticas relacionadas con la adolescencia. En este sentido, se presenta la violación a uno de los derechos sociales fundamentales como es la salud sexual y reproductiva; más allá de lo que el discurso hegemónico biomédico denomina como problemas de calidad. Esto, como señala Castro (2011), sólo contribuye a garantizar la obediencia y conformidad de los usuarios (as) dentro de estructuras disciplinadas de poder.

Conclusiones

Los resultados muestran dos panoramas. En el primero, que es el ideal, los estudiantes acuden por lo menos a consulta una vez al año, evaluando el servicio positivamente debido al trato que recibieron por el personal médico; pero también muestra un panorama un tanto más crítico, donde casi la mitad de los entrevistados no utilizó los servicios de salud debido a que no los necesitaron, lo que refleja la falta de cultura preventiva en la población adolescente, sobre todo en temas de salud sexual y reproductiva. Asimismo, refleja la incapacidad del Estado para promover el acercamiento de los adolescentes a servicios de prevención y no sólo a los curativos.

A diferencia de los resultados cuantitativos, en la parte cualitativa, los adolescentes, en su totalidad, comentan una mala atención en los servicios de salud, pues en los discursos se encontraron elementos simbólicamente relacionados con un mal trato de parte del personal médico en el proceso salud-enfermedad-atención. Llama la atención el cuestionamiento por parte de algunas mujeres adolescentes respecto a la solicitud de servicios anticonceptivos, pues señalan a los servidores de la salud como controladores de su sexualidad.

Si en la actualidad se sabe que una vida precoz sexualmente desinformada tiene diversas consecuencias para el individuo (embarazo, contagiar o ser contagiado de alguna ITS, incluyendo el VIH-SIDA), esto se debe, también, a que el Estado no ofrece alternativas que permitan el verdadero ejercicio de la sexualidad. Al respecto, cabe mencionar la necesaria articulación de políticas sociales desfamiliarizadoras (Esping-Andersen, 2000) al interior del sector salud de nuestro país, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento de los distintos servicios ofrecidos, tanto por instituciones del sector privado, como por parte del Estado para hacer valer el derecho constitucional de acceso a la población a una salud integral.

Con el abordaje cualitativo realizado en este estudio, hay que destacar la aportación de la teoría fundamentada a través de la selección de informantes potenciales que permiten enriquecer el conocimiento respecto al tema de la salud, tanto sexual como reproductiva, así como el uso de los servicios en dicha área. Por esto, se sugiere que las políticas de salud dirigidas a los adolescentes deben de tomar en cuenta que existe una heterogeneidad sobre cómo se conciben los servicios, lo cual se relaciona con sus características sociodemográficas y la región de residencia.

La obligación del Estado es cumplir y respetar plenamente el derecho a la salud, exenta de dobles discursos y alejados de toda realidad. Se trata de atender los derechos humanos que México ha reconocido respecto al acceso y calidad en la atención de la salud, así como de reconocer derechos básicos y legítimos. Si no se logran aminorar las desigualdades sociales en este rubro, es posible que las enfermedades y los problemas de este grupo de población se incrementen en todos los sectores, de este modo se está ante la necesidad de incrementar los servicios y la información. Por ende, si estamos conscientes de su problemática, se deben ofrecer las herramientas básicas para que éstos tengan los elementos necesarios en la materia.

Bibliografía

- Beltrán F. (2008). "Grupo de trabajo sobre acceso a Servicios de Salud Reproductiva". En: Stern C. (coordinador), *Adolescentes en México. Investigación, experiencias y estrategias para mejorar la salud sexual y reproductiva* (361-372). México: El Colegio de México.
- Cámara de Diputados (2014a). *Ley del Seguro Social*. México: H. Congreso de la Unión. Recuperado de <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf> (consultado el 23 de marzo de 2014).
- Cámara de Diputados (2014b). *Ley General de Salud*. México: H. Congreso de la Unión. Recuperado de <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf> (consultado el 23 de marzo de 2014).

- Castro, R. (2011). *Teoría social y salud*. México: CRIM-UNAM.
- Cochran G. W. (1980). *Técnicas de Muestreo*. México: Compañía Editorial Continental.
- CONAPO (2010). *La situación actual de los jóvenes en México*. México: Consejo Nacional de Población. Recuperado de < http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/juventud/Doc_completo.pdf> (consultado el 25 de Marzo de 2014).
- Conde-Agudelo, A., Belizán, J. M y Lammers, C. (2005). "Maternal-Perinatal Morbidity and Mortality Associated with Adolescent Pregnancy in Latin America: Crosssectional study", *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, CXCII (2), 342-349.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Freyermuth, G. et al. (2010). *Monitoreo de la Atención a las Mujeres en Servicios Públicos de Salud*. México: CIESAS-Inmujeres. Recuperado de < <http://monitoreoensalud.org.mx/index.php/es/2012-01-20-11-35->> (consultado el 2 de julio 2014).
- Gómez, E. (2002). "Género, equidad y acceso a los servicios de salud: una aproximación empírica". *Revista Panamericana de Salud Pública*, XI (5-6), 327-334.
- INEGI. (2010). *XII Censo Nacional de Población y Vivienda*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <<http://www.inegi.gob.mx>> (consultado el 26 de marzo de 2014).
- INSP (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados Nacionales*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Lazcano, E. et al. (2012). *Monitoreo de la atención a las mujeres en servicios del sector salud*. México: INSP-Inmujeres. Recuperado de <http://www.insp.mx/images/stories/Produccion/pdf/140108_monitoreoMujeres.pdf> (consultado el 2 de julio 2014).
- Lohor, S. L. (2005). *Muestreo: diseño y análisis*. México: International Thomson Editores.
- Menkes, C., Suárez, L., Núñez, L. y S. González (2006). *La salud reproductiva de los estudiantes de educación secundaria y media superior en Chiapas, Gua-*

- najuato, Guerrero, San Luis Potosí y Puebla. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molina, J., Poblano, O., Carrillo, C. y A. Saucedo (2006). "Utilización de servicios de salud en México". *Salud en Tabasco*. xii (1), 427-432.
- Muñoz, O. (2006). "Programas Integrados de Salud". *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*. 44, 1-2.
- OMM (2012). *Numeralía 2012. Mortalidad Materna en México*. México: Observatorio de Mortalidad Materna. Recuperado de <<http://omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos%20grandes/Numeralia%202012%20marzo19.pdf>> (consultado en línea el 25 de marzo 2014).
- OMS (2001). *Adolescent Friendly Health Services*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2003). *Unsafe Abortion: Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortions and associated mortality. 5th ed.* Ginebra: Organización Mundial de la Salud,
- OMS (2008). *MhGAP: Mental Health Gap Action Programme - Scaling up care for mental, neurological and substance use disorders*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud
- OMS (2009). *Evaluación de Calidad. Una guía para la evaluación de los servicios de salud amigables para adolescentes*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2010a). *Adolescent Mental Health in Resource-Constrained Settings: A review of the evidence, nature, prevalence and determinants of common mental health problems and their management in primary health care*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2010b). *Orientaciones estratégicas para mejorar la salud y el desarrollo de los niños y los adolescentes*. Ginebra. Organización Mundial de la Salud.
- ONUSIDA (2012). *Informe del ONUSIDA sobre la epidemia mundial del SIDA*. Ginebra: Organización de Naciones Unidas.
- Patton G., Coffey C., Cappa C., Currie D., Riley L., Gore F., Degenhardt L., Richardson D., Astone N., Sangowawa A., Mokdad A., Ferguson J. (2012).

"Health of the world's adolescents: a synthesis of internationally comparable data". *The Lancet*, 379, 1665 - 1675.

Sleet, David A. et al. (2010). "A review of unintentional injuries in adolescents". *Annual Review of Public Health*. xxxi, 195.

SSA (2008). "Salud sexual y reproductiva para adolescentes". *Programa de Acción Específico 2007-2012*. México: Secretaría de Salud.

Stern, C. y Reartes, D. (2001). "Estudio de caso. Programas de Salud Reproductiva para Adolescentes en México D. F." En: Mónica Gogna (coord.). *Programas de Salud Reproductiva para adolescentes. Los casos de Buenos Aires, México D. F. y San Pablo* (117-193). Argentina: Consorcio Latinoamericano de Programas en Salud Reproductiva y Sexualidad.

UN (2011). *Population division: world population prospects. The 2010 revision*. New York: United Nations.

Unicef (2010). *La infancia y el sida: quinto inventario de la situación*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Unicef (2011). *State of the world's report: Adolescence an age of opportunity*. New York: Unicef.

Capítulo 13

Evaluación de la satisfacción de los programas sociales en México. Un análisis multicausal

*Oscar Alfonso Martínez Martínez**

*Adolfo Rogelio Cogco Calderón***

*Jorge Alberto Pérez Cruz***

Introducción

La dinámica familiar ha sufrido cambios constantes en las últimas décadas. Uno de ellos es la incorporación de la mujer a las actividades económicas, quien ya participa incluso en áreas que eran casi exclusivas de los varones. Esto no significa necesariamente que las actividades domésticas se hayan redistribuido en el interior del hogar de una manera equitativa, lo cual ha generado, más que nunca, la necesidad de servicios de cuidado de niños, que habían sido proporcionados por la familia, especialmente por las mujeres (abuelas y hermanas mayores, por señalar algunas) o por establecimientos particulares. Estos últimos implican un desembolso monetario, convirtiéndose en un problema para las unidades domésticas en pobreza al no poder solventar dicho gasto, y redundando en que las mujeres optaran por no trabajar de manera remunerada fuera del hogar.

Lo anterior ha originado que diversos países hayan aplicado programas de cuidado infantil. Dentro de ellos, el gobierno de México diseñó el Programa

* Universidad Iberoamericana.

** Universidad Autónoma de Tamaulipas.

de Estancias Infantiles (PEI), el cual tiene como objetivo “contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el reza-go en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad” (ROP, 2011: 3).

La finalidad es ofrecer a la población objetivo¹ una opción de calidad subsidiada por el Gobierno Federal. Por esa razón, el costo de las estancias es cubierto, parcial o totalmente, por éste, al entregar el dinero por los niños afiliados directamente a la persona responsable de la estancia infantil de acuerdo con un esquema de pago establecido por las reglas de operación. El apoyo será por un máximo de \$56.31² dls. (\$700 pesos mexicanos) mensuales por cada niño de 1 a 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y de \$112.63 dls. (\$1,400 pesos mexicanos) mensuales por cada niño de 1 a 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) con alguna discapacidad (ROP, 2011: 6-7). Por su parte, los beneficiarios pagarán de forma mensual por concepto de corresponsabilidad o contraprestación la diferencia del costo de la estancia y las cuotas que fijen las personas responsables de la misma.

El PEI ha generado espacios sobre todo para que las mujeres puedan dejar a sus hijos mientras trabajan. Así, Gustavo *et al.* (2011: 26) encontraron que “en el año 2010 el 67% de las beneficiarias del PEI trabajaba antes de estar inscrita en el programa. Este porcentaje se ha mantenido desde el inicio del programa en 2007”, lo que significa que ahora en lugar de que la familia cuide a los niños, éstos se encuentran en un sistema de guarderías con ciertos estándares de ca-

¹ La población objetivo son los hogares que superen la situación de pobreza patrimonial y no rebasen ingresos de 1.5 salarios mínimos *per capita* de acuerdo con lo definido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos según el Área Geográfica (www.conasami.gob.mx), hogares en los que la jefatura está a cargo de una madre sola o padre solo que trabaja o estudia y no tiene acceso al servicio de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios (ROP, 2011: 3). Cabe señalar que en las Reglas de Operación 2012, se pone como criterio de elegibilidad que el ingreso *per capita* por hogar (\$194.50 dls. para población urbana y \$124.56 dls. en la rural a noviembre de 2012) no rebase la Línea de Bienestar Económico; sin embargo, como esta investigación se realizó en 2011, nos adscribimos a estas últimas reglas.

² El promedio anual en 2011 de cambio peso-dólar fue de \$12.43 de acuerdo con el Banco de México.

lidad que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de México les exige. El beneficio se centra en que el desembolso por parte de los padres es menor al estar subsidiadas por el gobierno, pero también en que los padres bien pueden continuar sus estudios o incorporarse al mercado de trabajo en mejores condiciones de disponibilidad de su tiempo.

De acuerdo con los autores anteriores, las mujeres que se incorporaron al programa han tenido un incremento de casi seis horas de trabajo a la semana, lo que representa 24 horas al mes. Además, señalan que trabajar por más tiempo ayudó a que su salario aumentara 2%, registrándose un incremento de 28% en los ingresos del hogar (ROP, 2011: 25), lo que sin duda ha repercutido en el mejoramiento alimentario de las familias, así como en otros gastos prioritarios del hogar.

Uno de los primeros aspectos que cambiaron por el incremento de horas de trabajo o la incorporación a la vida laboral, es dedicarle menos tiempo de cuidado a los niños mientras hacen otras cosas. El tamaño del efecto es de una hora y 23 minutos menos al día y de 18 minutos de cuidado exclusivo (92). A este respecto, es importante señalar que el tiempo que les dedican a los hijos es después de las jornadas laborales o los fines de semana cuando la guardería está cerrada. Aun cuando no existen estudios sobre esto, sería importante averiguar si el tiempo que ahora les dedican a los niños es de calidad o si trabajar más horas ha tenido impactos negativos en su atención.

El programa, si bien ha tenido impactos positivos y efectos no previstos, donde aspectos como la economía del hogar, la salud mental de la madre y cognición han sido temas abordados por medio de las evaluaciones de impacto; así como en el tema de consistencia y resultados, desde una visión más holística el tema de la satisfacción del programa ha sido escasa o nulumamente investigada. Por ese motivo, el presente trabajo tuvo como objetivo central *determinar el nivel de satisfacción de las madres trabajadoras beneficiarias con el Programa Estancias Infantiles en México.*

El logro del objetivo permitió, en primera instancia, conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios del PEI, lo cual no se había estimado anteriormente; asimismo, el principal aporte del trabajo a la literatura internacional fue la creación de un modelo de variables latentes que explican la satisfacción (Vargas *et al.*, 2012), el cual fue construido especialmente para programas sociales en México, pues los utilizados con anterioridad provenían de la mercadotecnia y del campo de los negocios, lo que representa un paso importante en la política social al generar un modelo diseñado para responder a las condiciones sociales de México y América Latina, pues las variables teóricas utilizadas contienen elementos que recogen las características de los beneficiarios de programas sociales como el PEI.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera se discute lo referente a la política del cuidado infantil a nivel internacional, así como las evidencias de las evaluaciones realizadas al programa en estudio. En la segunda, se presenta la metodología, donde se describe el modelo teórico, las variables latentes analizadas y el modelo econométrico utilizado para medir la satisfacción. Por último, se muestran los resultados empíricos del modelo de ecuaciones estructurales, así como las implicaciones de los resultados a la política del cuidado en México.

Revisión de la literatura

En este apartado se analizará la literatura referente a las políticas del cuidado infantil y algunas evaluaciones realizadas a los programas derivados de ellas. El punto de partida es la cita de Esping-Andersen, quien centra la discusión en la importancia de las políticas del cuidado infantil a la luz de las transformaciones del mercado de trabajo, en el cual, además de haber un impacto en la conformación de la familia, se ha registrado una masculinización del trabajo femenino, lo que ha provocado un arreglo institucional diferente en la oferta del cuidado infantil:

En materia de fecundidad, las decisiones de las mujeres están cada vez menos ligadas al nivel de ingresos de su compañero, y dependen mucho más de su propia capacidad de poner pie de forma estable en el mercado de trabajo, y de la anticipación de los costes en oportunidades que pueda suponer la maternidad. Es sabido que la incertidumbre respecto al futuro constituye un obstáculo para la fundación de una familia (Esping-Andersen, 2010: 29).

El autor pone de relieve que en las sociedades contemporáneas el hecho de tener hijos ya no sólo se encuentra asociado a la estabilidad e ingresos del esposo, sino también al de la esposa. En este sentido, se vuelve un factor esencial. En relación con esto último (número de hijos por familia), el cuidado de los niños es también otro aspecto importante, pues tradicionalmente era una actividad familiarista, donde los abuelos jugaban un papel primordial; sin embargo, esta dinámica ha experimentado cambios. En ese sentido, al analizar la Encuesta de Salud, Envejecimiento y Jubilación en Europa (SHARE), Esping-Andersen encuentra que en Dinamarca la mayoría de las abuelas trabajan, y que de ellas 60% cuida a los nietos; no obstante, la intensidad del tiempo es baja, pues les dedican en promedio siete horas a la semana.

En Italia, 40% de las abuelas cuida a los nietos en un tiempo promedio de 28 horas por semana. En el otro extremo, los abuelos franceses declaran ver regularmente a sus nietos, pero la frecuencia con la que se ocupan de ellos es inversamente proporcional a las horas que los cuidan por semana (35). Estos datos muestran que si bien la presencia del abuelo en el cuidado infantil no ha desaparecido, cada vez se realiza por menos tiempo, lo cual pudiera explicarse por la prolongación del periodo de jubilación o porque las actividades de los abuelos ya no sólo se circunscriben a la dinámica familiar de los hijos, pues se involucran cada vez más en otras actividades asociadas con la reincorporación a actividades productivas o bien a demorar la edad de jubilación, entre otros factores.

Así, el cuidado infantil se enfrenta al gran reto de desfamiliarizarse. Y si bien los particulares han buscado dar soluciones al respecto, estos sistemas de cuidado resultan poco costeables para las familias con ingresos bajos, llevándolas a sacrificar un porcentaje importante de sus ingresos que pudieran utilizar para otros gastos dentro del hogar. Por ese motivo, Esping-Andersen (2010: 29) señala que “un cuidado de calidad, cuando no está subvencionado, resulta inevitablemente caro, por lo general alrededor de 400 o 500 euros al mes para una prestación diaria. Las familias con unos ingresos más bajos son, pues, expulsadas del mercado por los precios” (2010: 29). Por tanto, los programas de cuidado con apoyo del gobierno se han vuelto indispensables como una alternativa para ofrecer el cuidado infantil de calidad que permita a las mujeres o bien continuar con sus estudios o incorporarse al mercado laboral.

En el caso de América Latina, se han establecido de forma tardía los programas de apoyo al cuidado infantil. En relación con Europa o Canadá, éstos operan bajo esquemas distintos de colaboración monetaria entre los padres y el gobierno; además, no son universales (a diferencia de los países antes mencionados), sino que están focalizados hacia los grupos de mayor vulnerabilidad, sobre todo económica, teniendo como finalidad generar “tiempo disponible para poder acceder a un trabajo remunerado y permanecer en él” (Leroy *et al.*, 2007: 6) para, de esta forma, mejorar las condiciones del hogar. Lo que se busca es impulsar que más mujeres se incorporen al trabajo y que las que ya lo están permanezcan en él. Por esa razón se les ofrece un espacio donde dejar a sus hijos durante las horas de trabajo.

Al dirigir estos servicios a personas vulnerables que por lo regular viven en pobreza o están muy cerca de ella, ¿podría esperarse una baja calidad de los mismos? Las pocas evaluaciones sobre este tipo de programas dirigidos a hogares en pobreza muestran resultados diversos. Una de ellas es la efectuada en Guatemala³ por el *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), donde

³ El programa de cuidado en Guatemala, en el momento en que se realizó la evaluación, las personas hacían esta labor en sus mismos hogares, lo cual les permitía trabajar en su casa.

se abordaron con metodologías cuantitativas y cualitativas diversos aspectos como los educativos, psicosociales, alimentarios y la satisfacción.

En cuanto a la satisfacción, para su determinación se realizaron grupos de enfoque y entrevistas semiestructuradas a los padres beneficiarios, los cuidadores y los supervisores (trabajadores sociales), encontrando, como uno de los primeros aspectos, que el programa es apreciado y bien percibido por los usuarios e implementadores. Los padres señalaron que los cuidadores realizan un excelente trabajo, además de que el programa ayuda a las familias de escasos recursos, especialmente a las mujeres jefas de familia y a sus niños, debido a que el costo del servicio es bajo comparado con otras alternativas; sin embargo, y a pesar de esos señalamientos, los beneficiarios también indicaron que ya no podrían pagar más de lo que actualmente pagan (Ruel y Quisumbing, 2006). Lo anterior se explica porque el programa está dirigido a personas en pobreza cuya necesidad de permanecer activos en el mercado de trabajo es esencial para cubrir sus necesidades básicas.

De igual forma, encontraron que los cuidadores tienden a ser afectuosos con los niños y a atender sus necesidades al mantenerlos limpios, muchas veces sin tener ropa adicional y, asimismo, les enseñan hábitos de higiene, como lavarse las manos antes y después de ingerir los alimentos. No obstante, se evidenció que un tercio de los cuidadores le gritó a los niños y 13% los golpeó aunque estaban presentes los investigadores. Ellos mismos señalaron que puede deberse a que son prácticas aceptadas en las casas y los barrios a los cuales pertenecen los niños (Ruel y Quisumbing, 2006: 85); sin embargo, aun cuando sean habituales estas acciones en el contexto de estudio, poco pueden reforzar las actividades psicopedagógicas en los infantes, las cuales son de las más débiles en la evaluación de la calidad de servicios debido a que los cuidadores le dedican poco tiempo a estas actividades al dejar a los niños jugar por su cuenta. Los investigadores consideraron que ello se debe a la escasa formación académica de las cuidadoras.

Además de lo antes señalado, los evaluadores identificaron, a partir de los diversos grupos de enfoque, los principales problemas del programa desde la

óptica de los cuidadores, que fueron resumidos en dos incisos: a) la calidad de los servicios, que se explica por la ausencia de material médico y de salud, pues ellos señalan que el programa ha dejado de proporcionarles medicinas básicas, vitaminas y medicamentos para desparasitar a los niños; de igual forma, se ha incrementado el precio de la comida, lo que ha dificultado cumplir con los menús que establece el programa; b) la falta de apoyo de los padres y del equipo encargado del programa. En relación con este punto, su mayor preocupación era que se esperaba que actuaran como profesores y educadores, pero que ellos carecían de entrenamiento e incentivos financieros para hacerlo (Ruel y Quisumbing, 2006: 23-27), sobre todo les faltaba la formación de esta índole.

En el caso del PEI de México, las evaluaciones que se le han realizado han sido de impacto y de consistencia y resultados. Como se describió en la primera parte del documento, el esquema de pagos es mixto: una parte la pone el Gobierno Federal y otra los padres, debido a lo cual se tiene la posibilidad de escoger a qué guardería mandar a los hijos (siempre y cuando esté incorporada a la red de guarderías registradas por la Sedesol). En cuanto a esta elección, Gustavo *et al.* encontraron que 55% lo decidió por la cercanía a su casa, que en promedio se encuentra a 15 minutos de su hogar. Esto se debe a que la mayoría de las estancias infantiles se ubicaban en la misma colonia, lo cual les evitó grandes desplazamientos y traslados con los niños a ciertas horas del día.

En relación con el desarrollo infantil, los autores anteriores señalan que entre 80% y 97% de los padres ha observado mejoras en las habilidades de desarrollo de los niños. Especialmente los hijos de las titulares que no trabajaban antes de entrar al programa presentaron un mayor comportamiento individual-social, el cual incrementó conforme pasaban más tiempo en las guarderías. Este dato puede indicar que las estancias son medios para la socialización de los niños, que pudieran generar en un momento lazos comunitarios a tempranas edades (Ruel y Quisumbing, 2006: 27), así como desarrollar conductas psicosociales positivas en los infantes.

Un aspecto relevante de los resultados es lo referente a la comida, pues también encontraron que los niños han experimentado una mayor diversidad de la dieta dentro de las estancias, sobre todo el subgrupo de niños con madres que trabajaban antes de entrar al programa. Por ese motivo, 91% de los padres consideraron buena o excelente la comida (Ruel y Quisumbing, 2006: 79; 109). Probablemente, el resultado se deba a que los beneficiarios del programa son personas con algún nivel de pobreza. En tal sentido, su cuadro básico de alimentos no es variado, como lo han demostrado los estudios realizados en grupos parecidos de personas. Por tanto, la dieta que les ofrecen a los niños en las estancias representa un cambio en la diversidad de alimentos, sin que esto signifique que sean de calidad, pues eso es materia de otro estudio.

Los efectos positivos y negativos que se han encontrado llevan a que los beneficiarios tengan una percepción sobre el programa aun cuando no se ha medido la satisfacción. Gustavo *et al.* (2011: 27 y 79) encontraron elementos que señalan una buena percepción del PEI, pues en una escala del uno al 10 las beneficiarias le asignaron una calificación de 9.3 y a las responsables de las guarderías 9.1. Asimismo, 94% de los padres consideró bueno o excelente el trato de las maestras, además de que 98.6% señaló que su hijo era feliz en la estancia. Las evidencias encontradas por los evaluadores muestran que las beneficiarias tienen en aprecio al programa, probablemente porque antes no tenían acceso a uno de esta naturaleza (sobre todo los hogares donde la madre no laboraba fuera del hogar antes de incorporarse al PEI) o porque representa una opción económica para las madres que siempre habían trabajado fuera del hogar.

En este apartado se mostraron diversos elementos sobre las políticas del cuidado y su materialización por medio de las guarderías infantiles. Las evidencias señalan que estos programas dirigidos a hogares en pobreza muestran una aceptación de los mismos, así como impactos positivos en sus beneficiarios. En la siguiente sección se presenta la metodología utilizada para medir la satisfacción que tienen los beneficiados del PEI.

Materiales y métodos

En el apartado anterior se revisó la literatura sobre políticas del cuidado infantil así como las principales evaluaciones realizadas. En lo subsecuente se desarrollará la metodología utilizada para evaluar la satisfacción del PEI. Este apartado se dividió en dos secciones: en la primera se muestran el modelo teórico sobre la satisfacción de programas sociales y, posteriormente, los constructos que permiten aproximar el modelo de forma empírica; asimismo, se describe la técnica econométrica utilizada en el estudio. En la segunda, se exponen los aspectos técnicos asociados al ajuste del modelo de ecuaciones estructurales utilizado para medir la satisfacción de los beneficiarios del PEI.

Modelo de satisfacción para evaluar el PEI

358

Los estudios en las ciencias sociales conllevan con frecuencia el análisis de fenómenos intangibles, incuantificables y heterogéneos, lo que evoca inercialmente un cierto nivel de abstracción en su estudio y explicación. Es a partir de esta abstracción que se elaboran medidas denominadas constructos, a través de los cuales son representados los diversos fenómenos sociales (Casas, 2002). En este sentido, evaluar la política social a través de la satisfacción de los beneficiarios implica tomar como referencia la percepción que tienen éstos sobre la expectativa *ex ante*, la calidad operativa del programa, la calidad del bien que reciben e incluso conocer el grado de satisfacción que experimentan, entre otros. Sin embargo, para estas variables no existe de manera puntual alguna medida que permita dimensionar su valor y el impacto que ejerce sobre el nivel de satisfacción de los beneficiarios de los programas sociales. Por tanto, es necesaria la elaboración de constructos a través de los cuales se pueda identificar transversalmente cómo cada una de las variables impacta de manera individual y conjuntamente la percepción que tienen los beneficiarios de los programas sociales.

Entonces, al ser la satisfacción y sus determinantes variables de carácter perceptivo y no contar con información directa para su cálculo, se propone ponderarlas a partir de constructos latentes, los cuales son inferidos a través de indicadores cuantificables asociados de manera directa a cada uno de los constructos latentes. Estos indicadores son conocidos como variables proxys (Bollen, 1964; Corral, Frías y González, 2001).

La evidencia empírica sobre modelos de satisfacción se halla en el campo de la mercadotecnia, principalmente para estudios de satisfacción del cliente, y de manera muy escasa en el campo de la evaluación de políticas públicas. La experiencia en la estimación de la satisfacción sugiere el uso de los modelos de ecuaciones estructurales en comparación con los modelos de mínimos cuadrados parciales, fundamentalmente debido a que generan resultados robustos. Existe consenso en cuanto a que los modelos estimados a través de mínimos cuadrados parciales generan resultados sesgados, mientras que el modelo estructural con variables latentes, aun en circunstancias donde se presenten medidas con error, proporciona estimadores insesgados (Caballero, 2006; Casas, 2002; Hontagas, Tomas Germes, Cox y Cheyene, 1999; O'Loughlin y Coenders, 2002). En este sentido, para estimar la satisfacción de los beneficiarios del PEI, se utilizó el modelo de ecuaciones estructurales con variables latentes, del cual se pueden distinguir dos partes del modelo, la primera asociada a las variables proxys (modelo de medida), y la segunda referente a la relación entre las variables (modelo estructural). El primero (modelo de medida) se define de la siguiente manera:

$$x = \Lambda_x \xi + \delta \quad (1)$$

$$y = \Lambda_y \eta + \epsilon \quad (2)$$

Matricialmente:

$$\begin{bmatrix} x_1 \\ x_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \gamma_{11} \\ \gamma_{12} \end{bmatrix} [\xi_1] + \begin{bmatrix} \delta_1 \\ \delta_2 \end{bmatrix} \quad (1a)$$

$$\begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_{18} \\ y_{19} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \lambda_{11} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ \lambda_{21} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ 0 & 0 & 0 & \lambda_{18,5} & 0 \\ 0 & 0 & 0 & \lambda_{19,5} & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \eta_1 \\ \eta_2 \\ \eta_3 \\ \eta_4 \\ \eta_5 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \epsilon_1 \\ \epsilon_2 \\ \vdots \\ \epsilon_{18} \\ \epsilon_{19} \end{bmatrix} \quad (2a)$$

Donde x y y representan las variables observadas exógenas y endógenas, respectivamente, ξ y η son las variables latentes y δ y ϵ son el error del modelo. La selección de las variables observadas se realizó tomando como referencia el peso estadístico en el análisis factorial. En el Cuadro 1 se muestran las variables. Más adelante se detallarán los criterios estadísticos empleados y el instrumento de recolección de la información. En el modelo de medida se asume que los errores no están correlacionados con las variables latentes. La matrices Λy y Λx representan los parámetros estructurales que determinan los efectos de las variables latentes sobre las variables observadas endógenas y exógenas, respectivamente.

360

La especificación del modelo estructural, el cual establece la relación entre los constructos latentes, captará las características más relevantes referentes a la operación del programa, y que están directamente vinculadas con la satisfacción de los beneficiarios del PEI. El modelo está dado por la siguiente ecuación:

$$\eta = B_{\eta} + \Gamma \xi + \zeta \quad (3)$$

Matricialmente:

$$\begin{bmatrix} \eta_1 \\ \eta_2 \\ \eta_3 \\ \eta_4 \\ \eta_5 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ \beta_{21} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ \beta_{31} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ \beta_{41} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ \beta_{51} & \beta_{52} & \beta_{53} & \beta_{53} & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \eta_1 \\ \eta_2 \\ \eta_3 \\ \eta_4 \\ \eta_5 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \alpha_{11} \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ \eta_{51} \end{bmatrix} [\xi_1] + \begin{bmatrix} \zeta_1 \\ \zeta_2 \\ \zeta_3 \\ \zeta_4 \\ \zeta_5 \end{bmatrix} \quad (3a)$$

Donde se asume que

$$E(\eta) = 0 \quad (4)$$

$$E(\xi) = 0 \quad (5)$$

$$E(\zeta) = 0 \quad (6)$$

$$\text{COV}(\xi, \delta) = 0 \quad (7)$$

$$\text{COV}(\zeta, \xi) = 0 \quad (8)$$

En este último modelo la matriz de B contiene los coeficientes para las variables latentes endógenas, mientras que Γ es la matriz de coeficientes para las variables latentes exógenas. Se asume que ζ es homocedástico y no autocorrelacionado. La estimación de los coeficientes se obtiene a partir de la mejor matriz de varianzas y covarianzas del modelo. El método de estimación del modelo estructural fue por máxima verosimilitud, el cual asume la normalidad multivariante de las proxys utilizadas como indicadores (Levy y Varella, 2003; Manzano y Zamora, 2009); por tanto, los parámetros estimados son consistentes, eficientes y asintóticamente insesgados; además de que posee la ventaja de que las estimaciones obtenidas no dependen de la escala de medición de las variables empleadas en el análisis; por esas razones resultó el mejor método para esta investigación. Sin embargo, en ausencia del supuesto de normalidad multivariante en los datos no genera problemas de insesgadez, aunque sí afecta la eficiencia del modelo.

A continuación se describe conceptualmente cada una de las variables latentes empleadas (la única variable exógena es la de imagen) en la evaluación transversal del PEI, obtenidas a partir del análisis factorial:

Cuadro 1. Variables latentes del modelo estructural de satisfacción

<i>Variable latente</i>	<i>Definición</i>	<i>Conceptualización de los indicadores</i>
Imagen del programa (IMAGEN)	Es el conjunto de rasgos tangibles e intangibles que permiten a los beneficiarios identificar al PEI.	Información acerca del PEI. Difusión y conocimiento de los derechos y obligaciones de los beneficiarios.
Expectativas (EXPECT)	Constituye la conceptualización <i>ex ante</i> que el beneficiario se crea ante la posibilidad de acceder al apoyo derivado del programa.	Oportunidad para cubrir sus necesidades individuales, familiares y colectivas. Dimensionar <i>ex ante</i> el beneficio obtenido del PEI. Seguridad que se crea al esperar recibir el apoyo.
Calidad de la gestión (CALGES)	Representa la percepción de los beneficiarios con respecto al desempeño de las acciones que se manifiestan al ofrecer el servicio derivado del programa.	Atención recibida por un servicio relacionado con los beneficios del PEI. Disponibilidad y suficiencia de la información relacionada con el PEI.
Contraprestación (CONTRA)	Compromiso contraído entre el beneficiario y la entidad responsable de proporcionar el apoyo social.	Costos relacionados con la realización de la contraprestación, derivado de los compromisos adquiridos.
Cohesión social (COHSOC)	Constituye la capacidad que tiene el beneficiario de poder participar y ser aceptado entre los miembros de un grupo social para realizar actividades comunitarias.	Discriminación por ser beneficiarios del programa. Participación en actividades comunitarias diferentes a las del PEI. Ponderación del beneficiario respecto a la cohesión familiar.
SATISFACCIÓN	Identifica y dimensiona la saciedad manifiesta de los beneficiarios del PEI respecto a la capacidad que tienen el programa para mejorar su condición de vida.	Resultado de la expectativa generada <i>ex ante</i> . Percepción del beneficiario sobre el resultado del apoyo recibido.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vargas et al. (2012).

Con las variables latentes definidas, se diseñó un cuestionario que contiene 64 preguntas, 50 de las cuales se focalizaron sobre las seis variables latentes. Para evaluar la participación de los encuestados, se consideró utilizar una escala de Likert con 10 puntos, donde uno era una baja percepción y 10 alta. La selección

de los reactivos utilizados como indicadores proxy de las variables latentes, así como el número de factores, se obtuvieron utilizando el método exploratorio y posteriormente se obtuvo el confirmatorio. En el caso del análisis exploratorio, se utilizó el método de rotación Varimax porque minimiza el número de variables con cargas altas en un factor, mejorando así la capacidad de interpretación de factores (Corral, Frías y González, 2001). Para evaluar la consistencia de la escala de medición, se utilizó el estadístico de alpha de Cronbach como un referente de consistencia entre los reactivos y la escala empleada en el análisis. El criterio de definición utilizado fue que el peso estadístico sea mayor a 0.5, mientras que en la selección de los factores se consideró el criterio de que el valor propio fuera mayor que la unidad. En total se obtuvieron seis factores (variables latentes) con 21 indicadores proxys (19 endógenas y dos exógenas). Las variables proxys exógenas están representadas por las preguntas p15 y p16, las cuales aparecen en el Cuadro 4 y el Gráfico 1; el resto de las preguntas son proxys endógenas.

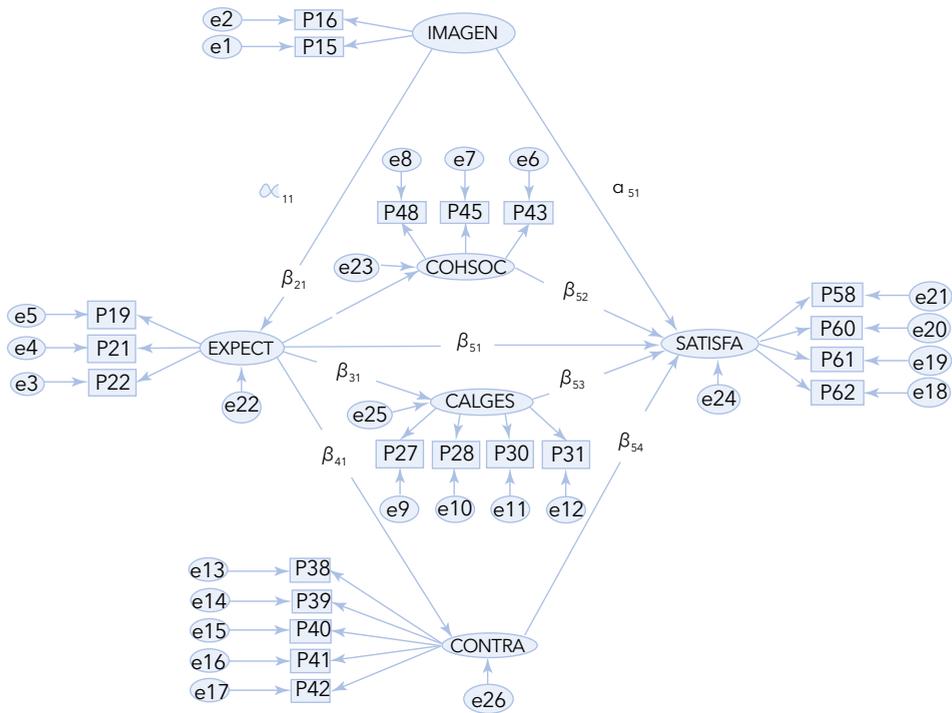
En el caso de las medias presentadas en dicho cuadro, se observa que en la mayoría de los indicadores la respuesta oscila entre ocho y nueve; sin embargo, en la variable latente de Cohesión Social se obtuvo un resultado relativamente bajo y una desviación estándar elevada, lo que puede significar que al ser beneficiario ha tenido como consecuencia que su convivencia con la familia y comunidad se vea afectada negativamente.

En relación con las cargas factoriales de los indicadores sobre la variable latente, en casi todos los casos superan el criterio de 0.5, los cuales fueron validados por Alfa de Cronbach, lo que significa que todos ellos tienen consistencia interna. En el caso de las proxys P21, P22 y P48, aun cuando están ligeramente abajo del 0.5, su Alfa de Cronbach es de 0.56 (P21 y P22) y 0.62 (P48), lo cual significa que tanto la escala como los indicadores tienen consistencia interna.

A continuación se muestra gráficamente tanto el modelo de medida como el modelo estructural, que permiten evaluar transversalmente la percepción de

los beneficiarios del PEI. En este gráfico las variables proxy están representadas por las preguntas seleccionadas de los cuestionarios que mejor se ajustan a los constructos latentes.

Gráfico 1. Variables latentes y proxy del modelo



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el Gráfico 1, la única variable exógena en el sistema es la imagen del programa, el resto son endógenas. Observando la trayectoria entre las variables, se aprecia que todas se vinculan directamente con Satisfacción, aunque la variable Expectativas es la única que lo hace tanto directa como indirectamente a través de la Cohesión Social, Calidad de la Gestión y la Contraprestación. Ahora bien, se puede establecer *a priori* la relación que existe entre

las variables latentes. En el caso de la variable Imagen, la cual se relaciona con Expectativas y Satisfacción, se espera que exista una relación positiva con ambas, lo que nos señalaría qué información clara y precisa del PEI permitiría a los beneficiarios generarse expectativas y tener una mejor satisfacción.

La variable latente Expectativas *ex ante* del beneficio se observa relacionada positivamente con la Satisfacción, la Cohesión Social, la Calidad de la Gestión y Contraprestación. En el caso de la primera relación de variables (Expectativa-Satisfacción), es plausible asumir que cuando el beneficiario se traza expectativas favorables sobre el PEI y el programa corresponde con éstas, entonces estará satisfecho del beneficio que recibe del programa.

En cuanto al resto de las variables latentes que son explicadas por la variable Expectativas, se puede establecer que entre mayor expectativas se tracen los beneficiarios del PEI en relación con lo que esperan del programa, existirá mayor Cohesión Social entre la familia del beneficiario y la comunidad; se espera que la atención y operación del programa sean adecuadas y que los compromisos derivados del beneficio sean mayores. Todas las relaciones expuestas anteriormente se plantearon considerando expectativas favorables; sin embargo, cuando éstas no lo sean, entonces se espera un efecto contrario en las variables latentes explicadas.

Con respecto a la Cohesión Social y la Calidad del Servicio, se relacionan positivamente con la Satisfacción del programa, mientras que la variable de Contraprestación lo hace de manera inversa. Por lo tanto, se esperaría que entre mayor cohesión familiar y comunitaria haya, el servicio y la operación del programa funcione adecuadamente, entonces el beneficiario del PEI estará más satisfecho. En caso contrario, la satisfacción del beneficiario disminuirá. Por último, se puede establecer que si los compromisos que adquiere el beneficiario ante la entidad que le proporciona el apoyo aumentan, podría esperarse que la satisfacción experimentada por el beneficiario sea menor.

En relación con el método de estimación del modelo estructural, éste se realizó por Máxima Verosimilitud, el cual según Levy y Varella (2003), así como Manzano y Zamora (2009), permite suponer la normalidad multivariable de los reactivos utilizados como indicadores; por tanto, los parámetros estimados son consistentes, eficientes y asintóticamente insesgados, además de que posee la ventaja de que las estimaciones obtenidas no dependen de la escala de medición de las variables empleadas en el análisis. Por esas razones resultó el mejor método para esta investigación. En el siguiente apartado se muestran las pruebas de robustez del modelo.

Ajustes del modelo

Respecto a los índices que definen el ajuste del modelo, se emplearon dos tipos de medidas, las que consideran el ajuste de manera global y las incrementales (Manzano y Zamora, 2009). En relación con las primeras, se utilizó el Índice de χ^2 y el Índice de la Raíz Cuadrada Media del Error de Aproximación; y para las segundas, se utilizaron el Criterio de Información de Akaike, Índice Esperado de Validación Cruzada, Índice de Ajuste Parsimonioso Normalizado, Criterio de Hoelter y el Índice de Ajuste Comparativo y el Normalizado. Los resultados se pueden ver en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Índices de buen ajuste del modelo estructural

<i>Índice</i>	<i>Modelo planteado</i>	<i>Modelo independiente</i>
Índice de χ^2	745.17 (0.00)	4838.88 (0.00)
Índice de la Raíz Cuadrada Media del Error de Aproximación	0.07	0.17
Criterio de Información de Akaike	889.17	4880.88

Continúa...

<i>Índice</i>	<i>Modelo planteado</i>	<i>Modelo independiente</i>
Índice Esperado de Validación Cruzada	1.30	7.12
Índice de Ajuste Parsimonioso Normalizado	0.66	0.00
Criterio de Hoelter	196	38
Índice de Ajuste Comparativo	0.88	
El Índice de Ajuste Normalizado	0.85	

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del cuadro anterior señalan que el modelo se ajusta correctamente debido a que X^2 la es significativa y el estadístico es grande; no obstante, como lo mencionan Bollen (1964) y Corral, Frías y González (2001), cuando N es grande, este último dato tiende a ser significativo, por lo que se requiere recurrir a otros criterios que penalizan el valor N , como son los siguientes: a) el Índice de Ajuste Comparativo, el cual es 0.88; b) Índice de la Raíz Cuadrada Media del Error de Aproximación, que es inferior a 0.10; c) el Criterio de Akaike, que se observa que el estadístico es menor en el modelo planteado en este trabajo; d) el Criterio de Hoelter, que es muy próximo a 200 (Levy y Varella, 2003).

Los resultados del Cuadro 2 se encuentran en los parámetros de validación de ajuste del modelo de acuerdo con Cea (2004: 569-582), tanto en su forma global como incremental, lo que permite señalar la robustez del mismo.

Cuadro 3. Muestreo

<i>Cantidad de beneficiarios</i>	<i>Casos totales</i>	<i>Casos por localidad</i>	<i>Localidades en muestra</i>
136,601	720	12	60

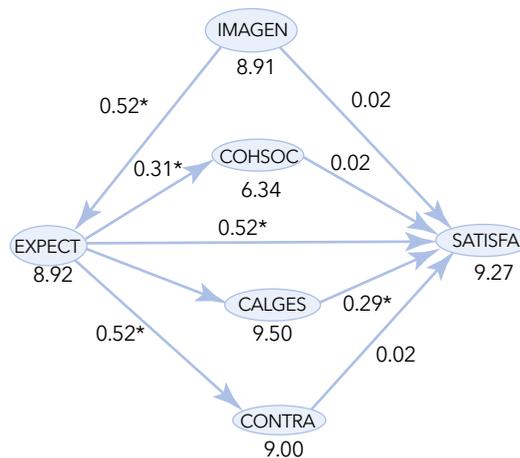
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de la Sedesol.

Resultados y discusión

El PEI implementado por la Sedesol es el principal programa de cuidado infantil para personas que viven en alguna situación pobreza en México. Por medio de él, se busca que la madre o, en su defecto, el padre soltero puedan continuar en su trabajo o insertarse en la vida laboral, al utilizar el tiempo que le dedicaban a las atenciones del niño a trabajar de manera remunerada o buscar empleo, y de esta forma obtener ingresos para salir o mejorar su situación de pobreza, o descargar a los miembros del hogar (abuelas o hermanas mayores) que se dedicaban tradicionalmente a cuidar a los hijos menores, ofreciéndoles a los padres que trabajan una estancia económica con la cual se sientan satisfechos.

En ese sentido, esta investigación evaluó la satisfacción sobre las estancias infantiles a partir de la metodología presentada en el apartado anterior. Ahora, en este punto, se discuten las evidencias encontradas sobre la satisfacción y sus implicaciones en la política de cuidado en las personas en pobreza. Como primer punto, se muestra el Gráfico 2 que contiene los resultados del modelamiento.

Gráfico 2. Estimación de la satisfacción de los beneficiarios del PEI



* Significativos al 1% de confianza.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el gráfico anterior, los resultados del modelamiento señalan que la Imagen del Programa no impacta de manera directa en la satisfacción de los beneficiarios del PEI; sin embargo, sí lo hace de manera indirecta, a través de la variable latente EXPECT. En consecuencia, los beneficiarios que reciben la información de las estancias se forman expectativas respecto del beneficio que obtendrán por dicho servicio; por tanto, al tener a sus hijos en las estancias infantiles y ver que las mismas son consistentes sobre el programa, el beneficiario se siente satisfecho.

En ese sentido, la Expectativa determina el resto de las variables con las que se vincula, siendo la Calidad de la Gestión sobre la que incide principalmente; es decir, los beneficiarios ponderan alto la atención que reciben sobre los que operan el PEI y el servicio que les ofrecen a la hora de tramitar el programa. Por ese motivo, la Calidad de la Gestión es la que principalmente determina el nivel de satisfacción sobre el programa en el modelo.

En relación con la contraprestación de los beneficiarios del PEI, ésta, a diferencia de otros programas sociales donde se pide mayor involucramiento de los padres, se basa en pagar un porcentaje del costo de la estancia o algunas otras cuotas que la guardería fije. Ello se explica porque la finalidad del programa es liberar tiempo para que puedan trabajar fuera del hogar de manera remunerada, sobre todo la madre, y poner contraprestaciones mayores resultaría contradictorio a la esencia misma del programa. Lo anterior permite entender por qué los resultados del modelamiento que se muestran en el Gráfico 2 señalan que la Contraprestación no es determinante en el nivel de satisfacción que experimentan los beneficiarios, pues el compromiso que adoptan es casi nulo, de tal forma que no ha representado algún esfuerzo para que el beneficiario pueda recibir y mantener el apoyo.

La estimación del Gráfico 2 muestra también que la Cohesión Social no es determinante en el nivel de satisfacción que experimentan los beneficiarios. El resultado puede explicarse porque éstos ponderan más alto el beneficio que obtienen del programa con respecto a los costos que implica el deterioro en la

relación comunitaria y familiar, pues estar dentro del PEI les permite acceder al mercado de trabajo y mejorar su nivel de ingresos.

A pesar de que la variable COHSOC no influyó negativamente en la satisfacción, ser beneficiario afecta la convivencia con la comunidad y la familia, como se explicó en el apartado anterior. Ello puede deberse a que la población objetivo del programa (incluyendo las reglas de operación 2012) no es precisamente la más pobre, sino que el programa se ha dirigido a los hogares que están a un paso de dejar dicha condición o que ya la han rebasado, muy probablemente porque ellos tienen la capacidad económica para solventar la diferencia monetaria del costo que necesitan cubrir los beneficiarios como contraprestación, lo que resultaría casi imposible para un hogar en pobreza extrema.

Lo anterior puede explicar los resultados de quienes han ocupado mayormente el PEI. De acuerdo con Gustavo *et al.* (2011: 26), “en el año 2010 el 67% de las beneficiarias del PEI trabajaba antes de estar inscrita en el programa. Este porcentaje se ha mantenido desde el inicio del programa en 2007”. No descartan que más mujeres se hayan sumado a trabajar, pero quienes más han aprovechado el PEI son las que siempre han tenido empleo y cuyos hijos eran cuidados por familiares y, sobre todo, por estancias particulares. En cuanto a estas últimas, el cambio se explica por el costo más bajo que tienen las guarderías incorporadas a la red del programa en relación con las que no lo están.

Es importante señalar que existen diversos aspectos que están afectando la Cohesión Social. El primero es la focalización de los recursos del PEI, que puede estar fragmentando la Cohesión Social, pues el programa tiene que hacer una selección a partir de la capacidad económica, donde los hogares en extrema pobreza son los más afectados al no ser sujetos de selección, lo que puede estar rompiendo las redes sociales entre los beneficiarios y no beneficiarios. La no inclusión de los hogares más pobres pareciera una gran contradicción, pues son quienes necesitarían más el programa para que la madre pueda insertarse a la vida laboral y de esta forma mejorar sus condiciones de pobreza.

El segundo es la restricción en el número de apoyos, pues aun cuando el PEI cubre a los niños de un hogar incluyendo a los discapacitados, se establece como tope máximo tres niños por un periodo de tres años por cada hogar (ROP, 2011). Aun cuando Leroy *et al.* (2007: 33) señalan que la gran mayoría de los hogares tienen un máximo de tres hijos y que el número de unidades domésticas con un número mayor es bajo, no cubrir a todos los niños genera un costo muy alto, ya que no estarían en condiciones de salir a buscar trabajo y fragmentar las relaciones comunitarias y familiares.

Un tercero es que si bien el programa cubre a niños de 1 a 3 años 11 meses (un día antes de cumplir los 4 años) y de 1 a 5 años 11 meses (un día antes de cumplir los 6 años) con alguna discapacidad, pareciera como si después de esas edades no se necesitara más de programas de cuidado, sobre todo para los que tienen alguna discapacidad, lo cual genera una exclusión en el interior de los hogares cuando se cumplen los topes máximos de las edades.

En cuanto al resultado final de la satisfacción, los beneficiarios le han asignado 9.27 (en una escala de 1 a 10), indicando una alta satisfacción con el PEI, lo cual se encuentra en la misma línea del trabajo de Gustavo *et al.* (2011: 27 y 79), quienes encontraron que los beneficiarios le asignaban una calificación de 9.3 (una escala del 1 al 10) al programa; además, 94% de los padres consideró bueno o excelente el trato de las maestras y, asimismo, 98.6% señaló que su hijo es feliz en la estancia. Dichos hallazgos señalarían, en primera instancia, que el objetivo de ofrecer a personas con ciertos niveles de pobreza el servicio de guardería de calidad, se estaría cumpliendo, además de garantizar que las madres con hijos pequeños tengan la posibilidad de continuar trabajando, así como impulsar a las mujeres que no laboran fuera del hogar a integrarse al trabajo remunerado, siempre y cuando se tengan los espacios donde hacerlo.

Por otra parte, los resultados de Gustavo *et al.* (2011), así como los estimados por nosotros, podrían explicarse porque el tipo de hogares que cubre el PEI no tenía acceso a una estancia infantil debido a los costos en el mercado de servicios de esta naturaleza; por tanto, al ofrecerles una opción subsidiada por

el Gobierno Federal, y al reducirse la contraprestación de los beneficiarios a cubrir la diferencia del costo, pudieron tener una elevada percepción sobre el programa, lo cual no significa necesariamente que los servicios sean de calidad.

Finalmente, es importante señalar que el PEI representa una descarga familiar al no tener que recurrir a lo que Esping-Andersen (2010: 35) le ha denominado “la solución familiarista tradicional”, donde los abuelos son quienes se encargan de los niños pequeños del hogar, opción cada vez menos factible, pues al analizar la Encuesta SHARE encontró que “la frecuencia con la que los abuelos se ocupan de sus nietos es inversamente proporcional a la intensidad de dicho cuidado” (Esping-Andersen, 2010: 35). Esto lo atañe a que si bien en la Unión Europea el papel de los abuelos en el cuidado de los niños sigue siendo significativo, la mayoría de ellos trabaja, y si bien visitan con regularidad a los nietos, el número de horas que pasan con ellos es reducido.

En el caso de México, la opción del cuidado por parte de los abuelos se reduce cada vez más, debido a las necesidades económicas del hogar así como a las bajas pensiones (contributivas y no contributivas) que han llevado a prolongar el tiempo para jubilarse o incluso integrarse a la vida laboral en esa etapa de la vida.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en la estimación del modelo de satisfacción conducen a conclusiones sobre el desempeño del PEI. Como punto central, la satisfacción de los beneficiarios está determinada directamente por las Expectativas que construyen *ex ante* de recibir el beneficio, y por las acciones y la atención que reciben de los operadores e indirectamente por la Imagen del programa. Lo que significa que los beneficiarios del PEI se forman expectativas congruentes con la forma de operar del programa; de esta manera, les permite participar activamente en el mercado laboral, provocando que los beneficiarios se encuentren satisfechos con las estancias.

Los resultados son congruentes con las evaluaciones en el ámbito internacional (Ruel y Quisumbing, 2006) en programas de cuidado infantil dirigidos a hogares en pobreza, donde han hallado que los padres beneficiarios se encuentran generalmente felices con el programa y con una buena percepción sobre el trabajo de los cuidadores; además de señalar que dichos programas ayudan a las familias de escasos recursos, especialmente a las mujeres jefas de familia y sus niños, debido a que el costo del servicio es bajo comparado con otras alternativas. Ello puede señalar que programas de esta naturaleza son bien evaluados, aunque no siempre signifique que el servicio es de calidad.

Los hallazgos también muestran que aun cuando la Cohesión Social no determina su nivel de satisfacción, es prioritario encaminar acciones que permitan mejorar la integración social y familiar a los beneficiarios del PEI y los que no lo son. Para ello, es prioritario incluir en el programa a las personas que se encuentran en cualquier nivel de pobreza, especialmente la extrema, bajo un esquema de calidad, lo cual no sólo requiere infraestructura sino personal capacitado especialmente para el desarrollo psicopedagógico del niño.

Los beneficios que puede generar son mayores que la inversión, pues al motivar el empleo formal se estimula el consumo y la captación de impuestos. Además, los estudios han demostrado (Esping-Andersen, 2010) que los niños con desventajas sociales generadas por los orígenes socioeconómicos, el bajo capital cultural de los padres, el origen de inmigrante o el bajo nivel de calificación de la madre, por señalar algunos, es superado cuando asisten a guarderías y preescolares donde se les proporcionan los mismos estándares de calidad y atención que en los lugares privados, de tal forma que las brechas económicas y culturales son disminuidas a lo largo de los años.

Lo anterior nos lleva a señalar que es importante que el Gobierno de México invierta en programas de cuidado infantil que no sólo generen satisfacción, sino cambios sustanciales en el aprendizaje y la socialización de los niños, porque hasta hora la política ha estado segmentada y dirigida únicamente a aquellos hogares que tienen poder adquisitivo para pagar este servicio, generando ma-

yores desigualdades entre los niños cuyos padres pueden pagar una guardería particular, los que pueden acceder al PEI y aquellos cuyo medio de cuidado y distracción es la televisión debido a que sus progenitores no pueden solventar dicho gasto. Por tanto, es necesario homogeneizar las políticas de cuidado para, de esta forma, disminuir las brechas no sólo de pobreza, sino las educativas.

Referencias

- Bollen, K. A. (1964). *Structural Equation with Latente Variables*. Nueva York: Wiley.
- Caballero, A. (2006). "SEM vs. PLS: un enfoque basado en la práctica". Paper presentado en el IV Congreso de Metodologías de Encuestas. Madrid, España.
- Casas, M. (2002). "Los modelos de ecuaciones estructurales y su aplicación en el Índice Europeo de Satisfacción del Cliente". X Jornadas ASEPUMA. Madrid, 19 y 20 de septiembre.
- Cea, M. (2004). *Análisis multivariable. Teoría y práctica en la investigación social*. Editorial Síntesis.
- Corral, V., Frías, M. y González, D. (2001). *Análisis cuantitativo de variables latentes*. Hermosillo, México: UNISON.
- Esping-Andersen (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Gustavo et al. (2011). "Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Informe final de la evaluación de impacto". Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Desarrollo Social.
- Hontangas, P., Tomás, J., Germes, O., Cox, A. y Cheyne, A. (1999). "Efectos del error de medida aleatorio en modelos de ecuaciones estructurales con y sin variables latentes". *Psicológica: Revista de Metodología y Psicología Experimental*, 20(1), 41-56.
- Leroy et al. (2007). "Evaluación del diseño del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Informe final del tema". Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas.

- Lévy, M. y Varela M., J. (2003). *Análisis multivariable para las ciencias sociales*. Madrid: Pearson Educación.
- Manzano, A. y Zamora S. (2009). *Sistema de ecuaciones estructurales: una herramienta de investigación*. Cuaderno número 4. CENEVAL.
- O'Loughlin, C. y Coenders, G. (2002). "Application of the European Customer Satisfaction Index to Postal Services. Structural Equation Models versus Partial Least Squares". Department of Economics, University of Girona.
- ROP (2011). "Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2011. Incluye fe de erratas publicada el 24 de enero de 2011 y nota aclaratoria publicada el 2 de febrero de 2011". Ciudad de México: Sedesol.
- ROP (2012). "Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2011". Ciudad de México: Sedesol.
- Ruel et al. (2003). *The Guatemala Community Day Care Programme. DT. 144*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Ruel, M. y Quisumbing, A. (2006). *The Guatemala Community Day Care Program: An Example of Effective Urban Programming. Research Report 144*. Estados Unidos: International Food Policy Research Institute.
- Vargas et al. (2012). "Informe final del Índice Mexicano de Satisfacción de los Beneficiarios de Programa Sociales Implementados por la Sedesol en México (IMSAB)". Universidad Autónoma de Tamaulipas/Sedesol/Conacyt.

Capítulo 14

Encuentros y desencuentros de las políticas públicas juveniles. El caso del grafiti urbano toluqueño

*José Antonio Trejo Sánchez**

*Jorge Arzate Salgado**

Los jóvenes sin instituciones

Los recientes acontecimientos trágicos en un *antro*¹ de la Ciudad de México y su secuela de crisis política y gubernamental evidencian la manera de entender y hacer política social para los jóvenes, en la que las posiciones del gobierno agregan matices de una forma de concebir y hacer política para ellos.

La forma en que el gobierno de la Ciudad de México y la estructura de la seguridad federal actúan en los hechos referidos los hace transitar de la nota roja a asuntos de interés político y social. Esto conlleva revisar una forma de ejercer la política hacia este sector de la población mexicana. Así, los jóvenes son abandonados a las secuelas de la violencia social y la seguridad pública fallida, lo que da la impresión de que su diversión y entretenimiento representan actos desubicados y desorientados de su conducta, mas no a la evidencia de su vulnerabilidad ante el desorden y la espiral de violencia vivida en todo el país.

377

* Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ Heaven After, bar de la Ciudad de México ubicado en la Zona Rosa, con el cual se relacionó el 26 de mayo de 2013, la presunta desaparición de 13 jóvenes de Tepito. Tres meses después, el 23 de agosto, sus cuerpos fueron encontrados en una fosa clandestina en Tlalmanalco, Estado de México. Para 2014, y tras varios peritajes, los cuerpos de las víctimas fueron entregados a sus familiares. En cuanto a los responsables del múltiple homicidio, hasta el 6 de mayo de 2014 habían sido 23 los detenidos.

Podemos indicar que la política de atención hacia los antros juveniles se deterioró por sus errores de concepción y aplicación, así como por el predominio de una manera de hacer política hacia los jóvenes, que se ha vuelto común tanto en gobiernos de derecha como de izquierda. Su encuadramiento en una visión consumista de la cultura juvenil tiene como interés cooptarlos simbólicamente para el gobierno en turno.

A lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, la concepción gubernamental se opuso sobre este sector de la población, que por sus condiciones se considera aún como estratégico y por la conducción política y económica de las últimas décadas, lo que se constituye como el actor social más golpeado por la vulnerabilidad material y los cambios socioculturales de fin de milenio.

El reconocimiento a la creatividad y la diversidad de las culturas juveniles en ciudades y barrios del país se tradujo en un sobredimensionamiento de los estilos de vida, música y el consumo de ropa, calzado y accesorios exclusivos de la juventud. Esto incita a conceptualizar el fenómeno juvenil, ligado a las industrias culturales contemporáneas, como la radio y la televisión. De esta forma, la manera de atender a los jóvenes se concretó en fomento de conciertos, concursos y premios que alentaban su incorporación al mercado de consumo masivo y global en boga.

Por otra parte, la alternancia en el poder, sobre todo en municipalidades y gobiernos estatales, exigió definiciones inmediatas en torno a los múltiples problemas de los jóvenes y a sus rasgos más visibles, como su participación en pandillas y organizaciones criminales; o bien, sus manifestaciones contra el orden social prevaleciente, producto de su circulación en las subculturas suburbanas y periféricas, como el grafiti, la pinta callejera, el *slam* y el *toquín*, encarnados en el *hip-hop*, el *ska*, el *hardcore* y la cultura gótica emergente.

En ese sentido, resultó más económico y rentable para los gobiernos representados por los partidos de tinte azul y amarillo contactar el mundo de los jóvenes a través de reformas a los bandos de policía, así como organizar festivales

y concursos para reconocer el alcance y la contemporaneidad de los jóvenes mexiquenses. Los primeros comenzaron por criminalizar y no comprender el grafiti y los *crews* de jóvenes que pintan las paredes, sino que, por el contrario, se les ubicó en la mira de comandos policiacos especializados en su persecución, como el caso de Toluca hace apenas dos trienios de gobierno. Los segundos, con festivales inventados para las recientes subculturas urbanas en municipios como Texcoco, donde un grupo de "jóvenes empresarios independientes" sólo lograron la prohibición por parte del gobierno de un concierto por razones poco claras.

Como se nota, se sigue pensando que los jóvenes sólo necesitan divertirse y que hay que cuidarlos mientras dura esta difícil etapa de su vida. Sin embargo, no se han inaugurado nuevos centros deportivos, ni se ha reconocido su capacidad para administrar empresas culturales y espacios propios, y tampoco se ha resarcido su seguridad en el empleo y la educación, procesos que requieren políticas de mediano y largo plazo.

Por el contrario, se ha preferido la política inmediata de premios con fotos, porque los concursos no cuestan mucho y las ocurrencias para hacer participar a los jóvenes pueden ser múltiples. Basta con gastar en templete y carpas, o bien, dar permiso a empresas privadas para que diviertan a los jóvenes. Ahora se pretendía ubicarlos en la reconstrucción de rituales pasaderos, como celebrarles sus quince años a las adolescentes sin oportunidad de hacerse su pastel y baile. Los infortunios del New's Divine, el bar Heaven y la prohibición de un festival de Heavy Metal en Texcoco representan el desastre de toda la política juvenil de la década pasada.

Encuentros y desencuentros

Para continuar, presentamos una crítica etnográfica, producto de nuestra investigación en el Estado de México. Falta hacer mención de los trabajos que se refieren al grafiti y su relación con las instituciones que pretenden encauzar sus

manifestaciones y limar sus aspectos más conflictivos y disruptivos. El primero es un trabajo de tesis en sociología, cuyo autor, Javier Pérez Mata, busca comprender cómo el grafiti ilegal es cooptado y controlado por las instituciones gubernamentales en Toluca (el Instituto Mexiquense de la Juventud, el programa Causa Joven y el ayuntamiento de la capital del estado), luego de diez años de su irrupción en las calles y paredes de la ciudad. Le interesa distinguir entre la creatividad y el talento de los *taggers* de la zona Metepec-Toluca (*Rabia, Erpex, Fire, Asma, Dore, Ecir, Etick*) de aquellos llamados *posers* o *toys*, que son los advenedizos y aprendices del grafiti callejero.

Para ello, realiza entrevistas en los cinco *crews* más importantes de finales de los noventa: NER (Nuevo Estilo de Rayar), 2KB (dos *crews* en el barrio), RP (Represión Policiaca), GE (Gente Extraña) y ASK (Arte Sucio de la Calle). Con esto, presenta un cálculo que resulta conservador sobre la posibilidad de encontrar aproximadamente veinte *crews* en el corredor urbano Metepec-Toluca, la zona con mayores transformaciones urbanas en esos años. Los mismos se han conformado gracias a su imitación de los *crews* de la Ciudad de México y a la influencia que tienen los medios de comunicación sobre la cultura *hip-hop*.

Su consideración es que el grafiti urbano invade a la ciudad de la periferia hacia el centro. En un verdadero ataque contracultural en las paredes y espacios públicos (anuncios, puentes, postes) que no deja de tener una técnica y una estética particular. Le interesa destacar el uso de materiales que van desde plumones escolares y crayones hasta el aerosol, en pintas con diversos grados de complejidad; destacan las piezas o "placas espesas", el *wild style* o placa salvaje o enredado, así como el *burner* o placa limpia sin ningún error, que serían las pintas mejor elaboradas y dignas de apreciación. Hay una serie de pintas intermedias e incluso las más sucias que, junto con los rayones o tallas, generalmente se convierten en ataques sobre vidrios del transporte público y cristales de oficinas y escuelas mediante el rayado con lijas de esmeril, llaves, navajas o piedras pómez.

Asimismo, también distingue jerarquías en el grafiti: el *tagger*, que ocupa el nivel más bajo, es el que pinta trazos con una lata de un solo color y aprende a pintar por su cuenta. Le sigue el *bomber*, en un nivel intermedio; se trata de aquel que puede usar más colores y ya tiene su propia firma ganada en competencia dentro de un *crew*. Finalmente, se encuentra el escritor o nivel máximo; se le da este nombre a quienes muestran una mayor calidad en sus obras: son capaces de hacer diversas piezas de grafiti y tienen el reconocimiento y prestigio en la comunidad.

De esta forma crecen otras maneras de marcar territorio y hacer reclamos anónimos. Esto representa la territorialización simbólica de la ciudad por parte de quienes viven, resisten y sufren su periferia. Se trata de códigos urbanos para marcar límites no con otros grupos, sino con la sociedad del consumo y la propiedad privada. En respuesta, el Estado y sus instituciones han procurado la desterritorialización del grafiti, mediante políticas y estrategias para “sacar de su territorio al movimiento grafitero mediante el alejamiento de su estado original (Pérez, 2003: 12)”. En esta dinámica hay que revisar los concursos de grafiti y las convocatorias para premiar la “creatividad de los chavos” que las autoridades locales y los centros juveniles como “Causa Joven” han lanzado recientemente para cooptar y controlar la manifestación callejera del grafiti. A tal grado que el Instituto Mexiquense de la Juventud llegó a crear el programa de fomento y apoyo a los movimientos contraculturales, lo que promovió el nacimiento del “grafiti institucionalizado” como pieza-producto de la política de fomentar y alejar de lo ilegal a los practicantes del grafiti libre, ilegal o callejero, mediante concursos, apoyos materiales y cobertura institucional y promoción política y laboral, dentro de las instancias existentes y creadas para ello, los centros de atención juvenil, los programas del Instituto Mexiquense de la Juventud y los festivales y concursos municipales de *hip-hop* y grafiti. De esta forma, el tesista concluye que controlar aquella expresión hace peligrar la poética transgresora del grafiti, una manifestación que se caracterizó por ser un arte que reivindicaba el existir de los colectivos más marginados.

En lo que respecta al valle de Toluca, consideramos que, desde sus inicios, el grafiti callejero se ha caracterizado por la lógica de lo informal y lo formal. El primero entendido como el grafiti que no es solicitado y que se realiza en cualquier barda o lugar, durante la tarde, noche o madrugada, fuera de la vigilancia policiaca y la mirada de las autoridades. Su creación es considerada la más apegada al espíritu clandestino y efímero de este arte callejero, ya que promueve la expresión individual del grafitero y la adrenalina de la búsqueda, realización y huida que implican su impresión oculta. Por su parte, el grafiti legal es aquella pinta o mural que se hace por encargo de alguna autoridad o institución y que cuenta con el permiso del dueño del lugar para ocupar el espacio, o bien, es parte de una oportunidad comercial y política de intervenir la ciudad. En esta última pueden incluirse las figuras y rótulos para talleres mecánicos o pequeñas misceláneas, hasta las exposiciones organizadas por algún ayuntamiento o partido político.

En el año 2000 surgieron las primeras convocatorias del Instituto Mexiquense de la Juventud para premiar a quienes se dedican al grafiti y permitir muestras y pintas legales en espacios como la Unidad Deportiva Filiberto Navas, o las propias instalaciones del instituto. Esta apertura permitió valorar y abrir espacios de expresión a los *crews* y grafiteros que trabajaban en municipios como Toluca, Metepec y Lerma. Por su parte, los jóvenes practicantes del "aerosol en la pared" comienzan a organizarse y participar en eventos y muestras que les permiten ganar visibilidad y socializar con otros *crews* y *taggers* de la zona. Sin embargo, el clientelismo y la manipulación de los políticos hicieron que muchos de los grafiteros volvieran al anonimato y la clandestinidad, mientras que otros pudieron arribar a nuevos espacios institucionales, como la creación de un departamento para la cultura juvenil alternativa del Instituto Mexiquense de la Juventud, que le dio empleo a un grupo de ellos.

Los encuentros y desencuentros con las autoridades sucedieron con los cambios en ayuntamientos y puestos de decisión gubernamentales. Para el trienio 2003-2006, el bando de policía y buen gobierno del ayuntamiento de Toluca se endureció con la práctica del grafiti y la penalizó expresamente, amenazan-

do con crear una policía especializada para su vigilancia y prohibición. Dicha unidad policiaca antigrafiti nunca se formalizó en el organigrama de la policía municipal, pero se abrieron las puertas a toda clase de abusos y detenciones hacia quienes fueran sorprendidos pintando paredes y utilizando los sprays para su arte. También se realizaron dos jornadas públicas para recuperar el espacio de la ciudad, al organizarse campañas para desaparecer el grafiti de la ciudad y blanquear con pintura antigrafiti los lugares invadidos y rayados. La organización electoral y la imposibilidad de pintar todos los grafitis de la ciudad terminaron por atemperar las primeras intenciones de las autoridades y al final de los trienios se organizaron dos concursos para premiar a los mejores grafiteros legales de la ciudad. Para ello, se dispusieron cortinas metálicas donde los grafiteros ganadores mostrarían sus piezas.

Tal actividad no se realizó, ya que los verdaderos grafiteros evitaron inscribirse porque se les pedía sus nombres y direcciones para concursar, así que fueron estudiantes de diseño y arquitectura quienes dieron legitimidad a tan abigarrado concurso. La ciudad aún se mantiene distante en relación con el grafiti clandestino; por su parte, el bando de policía (2009) ha aceptado que sólo será penalizado aquel grafiti clandestino que sea denunciado por los propietarios y vecindados de las paredes afectadas y que puedan identificar a quienes lo hayan realizado. Esto hace de la prohibición un asunto de difícil comprobación y, por tanto, de una sanción impracticable y ridícula.

Un caso de interés por su cercanía regional es el estado de Michoacán, donde se encuentran las indagaciones etnográficas de Margarita Vázquez Díaz (2003) en la capital de Morelia. La autora recupera algunas historias de vida y las relaciones de los jóvenes grafiteros en el contexto social y cultural de aquella ciudad. Se destaca la política de contención y represión policiaca desatada por el gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí durante 1998, cuando continuamente se hablaba de los grafiteros en las notas rojas de los diarios, junto a la de asesinos, ladrones y narcotraficantes.

Hacia finales de aquel sexenio en el estado, en el Ayuntamiento de Morelia, el alcalde de origen panista, Salvador López Orduña, crea una patrulla juvenil motorizada, mixta, con la finalidad de resguardar el centro histórico de Morelia de los vándalos que acostumbraban “rayonearlo”. Frente a ello se realizó un linchamiento mediático, ya que la radio y la televisión reproducían declaraciones de funcionarios estatales y municipales que se pronunciaban directamente contra el grafiti, destacando el daño al “patrimonio cultural de la humanidad” que jóvenes, con serios problemas psicológicos y de identidad, realizaban a la ciudad.

Aunado a lo anterior se puso énfasis en las consecuencias legales para quienes pintaran, “rayaran” o grafitearan sin autorización. Se delimitaron espacios oficiales en donde grafitear, lo que se contrapuso con el dinamismo de los jóvenes, ya que un limitado número de paredes no les era suficiente, pues su creatividad fácilmente superaba la de un solo mural. En los medios de comunicación, los grafiteros eran relacionados con personas con problemas de identidad y conflictos psicológicos, quienes, desde pequeños, carecieron de una educación adecuada que les marcaría límites sociales; en ese sentido, la vocación grafitera se utilizaba como sinónimo de ignorancia y delincuencia.

Para el año 2000 se endurecieron las acciones oficiales para perseguir y consignar a grafiteros. Los casos se acrecentaron, se detenían en promedio entre 10 y 15 jóvenes por semana, eran consignados y algunos enviados al Albergue Tutelar Infantil, donde permanecían durante un tiempo no mayor a cuatro meses. El gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí dispuso reforzar la vigilancia y facilitar la presentación de denuncias, invitó a los miembros del Comité Interinstitucional de Atención y Control del grafiti a no bajar la guardia y redoblar esfuerzos. Su único fin era conservar la imagen urbana y preservar el patrimonio histórico del estado.

Aquellos hechos de persecución y represión marcaron profundamente las relaciones de los jóvenes grafiteros con la sociedad en general, por lo que optaron por la cultura marginal. Las nuevas redes subterráneas que han tendido se han

afinado lentamente con el paso del tiempo, mientras las ya existentes, con gente de otras ciudades o incluso de otros países, se han profundizado.

El auge del grafiti en Morelia, para esta autora, está relacionado con la llegada de jóvenes de ciudades como Guadalajara, Guanajuato, Ciudad de México y Tijuana, ya que con ellos llegaron nuevas propuestas grafiteras y estilos. En sus recorridos por algunas colonias populares, con cámara fotográfica y realizando entrevistas, la autora busca relacionarse con las propuestas de los grafiteros locales. Descubre historias cotidianas y reconocimientos de quienes han padecido hasta el crimen por dedicarse a esta cultura subterránea.

La comunidad grafitera de Morelia se compone incluso por niños estudiantes de primaria, así como por jóvenes de secundaria y preparatoria, ya que las escuelas públicas y privadas denotan el paso de estos artistas precoces. Las escuelas, las plazas, las fuentes y el billar son lugares que permiten a los grafiteros socializar, intercambiar técnicas y diseños. Se destaca el "auditorio", una suerte de tianguis popular donde se pueden comprar revistas especializadas y válvulas de aerosol exclusivas, ahí se entrecruzan con otras formas contraculturales juveniles.

En sus testimonios, Margarita Vázquez recupera que, aunque algunos jóvenes opinan que ser grafitero es solamente una etapa de su vida, otros tantos aseguran que se trata ya de una actitud ante la vida, una respuesta a "un mundo moralista y corrupto" y a las pocas opciones que éste les proporciona. Lo que los trabajos comentados nos sugieren es que la emergencia de los *taggers* y grafiteros es similar en los centros urbanos del país, que responden a una conexión global de los consumos y las identidades de las juventudes locales que ponen al día sus inquietudes y apuestas colectivas con distintos recursos y experiencias para apuntar hacia la misma crítica social de sus condiciones de vida en las ciudades y preocupaciones, derivadas de su desigual inserción en el mundo adulto que les ha tocado confrontar. En cambio, las autoridades políticas y las instituciones que pretenden estar preocupadas por bienestar y atención, quedan muy cortas a la hora de definir programas y políticas que entienden el

dinamismo y conflictividad que están en el fondo del asalto a las paredes de una ciudad.

Balance de la subcultura

Algunos episodios recientes han replanteado la importancia de la cultura del grafiti en nuestro país. En términos de la política de instituciones y algunos circuitos del arte contemporáneo, el grafiti es considerado un arte callejero digno de reconocerse y parte de la creatividad sociocultural de las culturas juveniles urbanas que tuvieron lugar en los años noventa. Por su parte, los gobiernos actúan sobre la problemática, asumiendo políticas de represión o cooptación según las circunstancias políticas y electorales prevalecientes.

386

Un repaso de algunos eventos recientes permite señalar ciertas críticas y puntos de discusión relevantes para continuar con esta investigación etnográfica e histórica expuesta. Algunas producciones de video y documentales permiten atestiguar los orígenes y desarrollos del grafiti mexicano.² Llama la atención que gran parte de los protagonistas parecen oscilar entre cumplir al pie de la letra un *script* del buen grafitero y un escepticismo por asumir compromisos claros sobre el entorno inmediato de las políticas sociales y culturales que han sufrido. Es interesante cómo la mayoría evita definirse como una contracultura partícipe de la ilegalidad en que les han puesto instancias gubernamentales e ideológicas. Tal vez la cotidianidad callejera enfrentada todo el tiempo con la autoridad policiaca y judicial les enseña que ya de por sí es difícil buscar algo de interlocución, cuando su práctica es, en todo momento, un atentado contra la propiedad privada y el espacio público vigilado y controlado por la política prevaleciente de la cero tolerancia.

² Nos referimos al programa "Esquizofrenia" del Canal 22, con los temas de *hip-hop*: discursos sociales I y II, transmitidos los días 11 y 18 de diciembre de 2009. También se encuentran los testimonios de Alberto Cortés y Rolando Ortega Roco (2004). *Otros nosotros: México: ciudad hip-hop*. DVD. México, Canal 22, Conaculta y Educal. Duración: 60 minutos; y Pablo Gaytán Santiago. (Dir.) (2000). *Memoria del presente*. VHS. Video Popular y Cultural A.C./InterNeta. Duración: 45 minutos.

El primer hecho que captó nuestra atención fue la organización de una exposición de murales y grafiti en el Museo de Bellas Artes, donde un taller sobre muralismo fue impartido a grafiteros de la Ciudad de México. Dentro de las actividades se realizó una mesa de discusión que puso a este arte callejero en el centro de una crítica y reconceptualización. La mesa, efectuada en la Sala Manuel M. Ponce del Palacio de Bellas Artes (el día 3 septiembre de 2009), contó con la participación de Lorena Wolffer, artista visual; Eugenio Echeverría, curador y promotor del Centro Cultural Border; Humo y Mobe, grafiteros del Colectivo Tekpatl; Denisse Mauries, titular de la Unidad Graffiti de la Secretaría de Seguridad Pública; y el ex grafitero Guillermo Heredia "Sr. Niuk", quienes abordaron el tema *La personalidad subversiva del graffiti: ¿característica o pretexto?*

En el caso de Eugenio Echeverría, curador y promotor del Centro Cultural Border, consideró que, si bien el grafiti tiene mucha presencia en nuestra sociedad, en pintas en la calle, medios de comunicación, estrategias de marketing, galerías y museos, falta un debate constructivo y un acercamiento serio desde el punto de vista teórico, artístico y, sobre todo, sociocultural, haciendo hincapié en este último, pues Echeverría consideró que es la esencia del grafiti.

El discurso del grafiti es por todos conocido como una cuestión de identidad, pertenencia, enfrentamiento social y movimiento contracultural, pero creo que ha caído en la retórica. El grafiti actualmente parece haber sufrido un proceso muy claro de institucionalización, pero estamos en un punto donde no sabemos si será neutralizado o morirá, o tendrá la capacidad de influir y cuestionar el orden social establecido.³

Por su parte, Guillermo Heredia "Sr. Niuk", aseguró que el grafiti ha sido domesticado, algo lógico si se considera que todo movimiento artístico tiene un tiempo de vida. "El grafiti lleva 40 años produciéndose y ya agotó sus posibilidades como tal, se volvió críptico y autorreferencial, es demasiado complaciente. Empecemos a tener una actitud crítica, dejemos de chillar cuando ponemos

³ Recuperado de <www.conaculta.gob.mx/sala_prensa_detalle.php?id=1917>.

el dedo en la llaga, hay que aceptar y discutir los puntos para una evolución conceptual". El ciclo *Graffiti, ¿un nuevo muralismo?* surgió en el contexto de la muestra "Contra la pared", organizada por el Museo del Palacio de Bellas Artes y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la que se conjuntó a 15 equipos de grafiteros que reinterpretaron los murales que resguarda el Palacio de Bellas Artes y que se exhibieron durante los meses de septiembre y octubre de 2009, en unos tabloncillos que circundaban el recinto.

Un segundo episodio ejemplar fue el primer encuentro de Arte Urbano, subtulado "Identidades alternativas en la ciudad de Morelia", realizado en la Casa de Cultura durante el mes de octubre de 2009. El ensayo central fue la organización de una magna exposición de *crews* y colectivos, que presentaron sus obras y logros basados en sus propias creaciones culturales. En el espacio de una mesa de trabajo coincidieron estudiosos de lo contracultural y actores de la misma, provenientes de los estudios independientes. Quizá, el despliegue de recursos y apoyos por parte del Instituto Michoacano de la Juventud le obligó al escritor J. M. Servín a criticar el papel que actualmente tienen los colectivos y los denominados "movimientos alternativos" en el ámbito de la cultura local. El argumento presentado es que, hasta el momento, el reconocimiento de estudiosos y académicos de la novedad que representan estos grupos y colectivos no se ha acompañado por una actividad más crítica y beligerante con el *statu quo* de parte de estos actores juveniles, lo que tarde o temprano los conduce a la misma adhesión e inconsciencia, que mantienen otros grupos juveniles que no recurren a la llamada alteridad para reconocerse y manifestarse social y culturalmente. Se expresó, por ejemplo, cómo los *emos* pueden ser tan conservadores y reaccionarios respecto a otros grupos juveniles que no manifiestan un estilo supuestamente disruptivo y emergente. Vale la pena considerar en qué medida los *crews* y demás tripulaciones del grafiti urbano son convergentes o divergentes con la cultura dominante o hegemónica.

Un tercer suceso para la reflexión futura lo fue la premiación y apertura del grafiti en el museo León Trotsky de la Ciudad de México, donde, luego de una y

premiación, se pasó a la exhibición en galería de las obras y pintas ganadoras y representantes del arte urbano, mismo que predomina en la calles de la Ciudad. Lo que destaca es una apreciación creciente como técnica pictórica, con estilos y formas de expresión contrastantes y dignas de exhibición en vitrinas y galerías. Aunque el punto de partida es el aerosol y un muro, el desarrollo como arte urbano le permite acudir a los pinceles y otras técnicas que no todos los grafiteros utilizan. Se trata de la entrada con aerosol de un estilo de vida callejero a una forma de ganancia y reconocimiento en museos y circuitos culturales emergentes, donde la posibilidad del arte callejero está en su inclusión en prestigiadas firmas de ropa o calzado deportivo, a la par de una nueva manera de obtener prestigio y reconocimiento social. Al ser arte, el grafiti puede abandonar para siempre sus raíces callejeras y cotidianas de resistencia y alteridad para incluirse en la normatividad artística.

De esta manera, al retomar nuestro estudio de caso, tenemos la coincidencia entre la madurez de algunos *crews* y la oportunidad de trabajar conjuntamente con instituciones con políticas públicas específicas para los jóvenes. En el mes de agosto de 2009, la unidad de atención al deporte en el Estado de México realizó un concurso de grafiti, con la finalidad de darle color y motivos deportivos a la pared circundante de la Ciudad Deportiva en Zinacantepec. A propósito, una conjunción de grupos grafiteros respondió a la convocatoria y permitió la participación no sólo de *crews* y grafiteros ya consolidados, sino también de aquellos que iniciaban en la práctica del mural con aerosol, dando paso a las primeras experiencias de trabajo conjunto entre autoridades, *crews* y grupos reconocidos por la calidad y validez de su arte.

La idea original como proyecto del grupo Crea era desarrollar un mural temático en La Deportiva. Pero coincidió que también ellos (autoridades del deporte) querían realizar un concurso de grafiti enfocado hacia el deporte, dado que es una unidad deportiva... El primer lugar se va a llevar un kit deportivo, beca deportiva de un año, reconocimiento y su medalla. Segundo lugar: kit deportivo, beca y también reconocimiento y, para el tercer lugar, un kit deportivo... Hay

variedad de *crews*. Ahora es interesante porque lo he visto. Vienen nuevos chavos que apenas van iniciando en esto. Hay de todo, algunos con talento y mucha práctica y otros que apenas van empezando: Zense.⁴

La práctica del grafiti callejero ha llamado nuestra atención por su irrupción masiva y su componente juvenil inmediato, también por convertirse en continuidad y ruptura en las tradiciones de protesta juvenil precedentes. Como una experiencia colectiva reciente, no deja de reconocerse en los autores revisados que su conformación es una respuesta eminentemente urbana de los jóvenes que se agrupan en tripulaciones o *crew*, para ofrecer cobertura a los escritores (*writers*) y facilitar la interacción de los miembros llamados grafiteros (*graffers*). También que mediante distintas técnicas como el uso diversificado del aerosol, la plantilla, el mural y el aerógrafo, han construido toda una escala de expresividad artística en la calle, que mantiene su apego a los cánones de la subcultura *hip-hop*, el cómic, el pop y lo alternativo frente a lo comercial y el orden político imperante.

390

En este sentido, el grafiti urbano expresa las inquietudes de los jóvenes contemporáneos y artistas maduros, quienes, mediante la pintura en la pared, responden a los procesos de homologación cultural y conformidad política a través de estrategias de acción y liberación para ocupar, irrumpir y aparecer en los reductos que deja la privatización modernizadora de la ciudad en sus afanes de establecer centros comerciales, lugares de tránsito asépticos y grandes avenidas para el tránsito vehicular.

El grafiti y sus tripulaciones juveniles representan una resistencia silenciosa e irruptora, frente a los cambios que padecen jóvenes urbanos en una sociedad cimbrada por la soledad urbana, la cancelación de lo público y el predominio de la especulación inmobiliaria y comercial que se impone cada día sobre los espacios públicos de la ciudad.

⁴ Entrevista en La Deportiva de Zinacantepec, Estado de México, 23 de agosto de 2009.

A manera de un cierre que deja abiertas varias posibilidades de resolución de la conflictividad urbana del grafiti, tenemos la continua crítica a sus ideas más institucionalizadas y repetitivas, como puede ser el grafiti que se realiza por encargo de alguna institución gubernamental o privada, donde al grafitero se le conduce a “solicitar permiso y aguardar el momento” en que la autoridad o empresario le asigne tiempo y lugar para expresarse. Para muchos *graffers*, las continuas políticas de criminalización y penalización del grafiti callejero le han ganado lugar al gusto por la adrenalina y la práctica de la pinta ilegal. Las premiaciones, las becas y los concursos tienden a domesticar las prácticas más salvajes, disruptivas y experimentales del grafiti urbano y a establecer un orden institucional de viejas historias, *crews* agotados y personajes consagrados. El reconocimiento institucional por lo individual genera rupturas con la solidaridad de grupo y la acción colectiva que se encuentra en la experiencia del grafitero creador.

La apertura de algunas galerías y el reconocimiento para que los exponentes del arte sucio de la calle ingresen a las instituciones culturales de la sociedad pueden significar otra forma de domesticar y hacer perder el carácter creativo e irruptor del *graffer*. Aunque también podrían darse colaboraciones novedosas que ayuden a romper con la idea de artista de elite y artista popular. Sin embargo, las oportunidades para construir este camino de encuentro y colaboración se encuentran aún intervenidas por los intereses de la ganancia económica y el control político.

Las experiencias de ubicuidad de los *graffers* parece predominar mientras dejan que parte de su manifestación se institucionalice en las paredes que “donan” las autoridades públicas y los programas que organizan los institutos de atención a la juventud; en tanto, los grafiteros ensayan nuevas maneras de organizarse y crecer como artistas y colectivos, en experiencias más horizontales e informales que aún se practican en galerías independientes, espacios alternativos y las paredes en pueblos y comunidades periféricas a las ciudades, tal y como nuestra investigación ha señalado.

Hacia una política nacional para la juventud

Hacer de la juventud un actor estratégico para el desarrollo y democratización de la sociedad es ir más allá de afanes autoritarios de control social o conservadores de asistencialismo, donde los jóvenes son ubicados y definidos por los adultos en la periferia de la sociedad o como una peligro para su bienestar (por considerarlos ganados por el crimen organizado o carentes de madurez para participar en los asuntos públicos). En general, en Iberoamérica la gestión pública de lo juvenil adquirió relevancia e impulso a partir del Año Internacional de la Juventud en 1985. Este esfuerzo se reflejó en la apertura y proliferación de organismos Oficiales de Juventud en los países iberoamericanos.

392

Después de sucesivos gobiernos y experiencias nacionales, en México, la política de atención hacia la juventud se ha relajado y disminuido en su capacidad de transformación social. Para algunos especialistas, el asunto se ha convertido en crítico luego de tres gobiernos federales que han abandonado su carácter estratégico, reduciendo sucesivamente recursos y programas enfocados hacia este sector.

También se han dado avances sustanciales como la creación de Institutos estatales de atención a la juventud, así como leyes generales y sectoriales que consideran a este sector en su condición y problemática social. De acuerdo con una concepción compartida entre especialistas sobre que hay cuatro tipos de visiones o enfoques que caracterizan a las políticas públicas de la juventud, en nuestro país se han presentado experiencias que suponen a las juventudes como actores sociales.

Baste recordar que los paradigmas que predominan se caracterizan del siguiente modo: la juventud se perfila como un periodo preparativo (que define a la juventud a partir de las crisis); la juventud como etapa problemática (conceptualización negativa de la juventud, restringida a temas como delincuencia,

drogas, violencia y deserción escolar); ciudadanía juvenil (perspectiva integral que prioriza la plenitud de derechos de los jóvenes para participar en políticas y programas de juventud); y la visión del joven como actor estratégico del desarrollo (orientada a la formación de capital humano y social, como destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo). De cada uno de estos enfoques se desprenden opciones en cuanto al diseño de las políticas y el carácter de los programas orientados a la juventud.

Esta categorización refleja la coexistencia de diferentes paradigmas de la fase juvenil en una oferta programática dispersa y sin objetivos globales de mayor participación y conciencia de los derechos y deberes de la juventud; en ese sentido, habría que avanzar en una política nacional que oriente y defina programas para cada gobierno estatal y municipal, independientemente de su origen partidista e ideológico.

Se trata de conformar políticas para y con la juventud, caracterizadas por ser más modernas e innovadoras sobre el principio de la solidaridad y, en esencia, con la participación de los jóvenes. No sólo en el espacio ejecutivo, sino en aquellos aspectos que se refieran al análisis y toma de decisiones, que incorporen las tendencias autónomas, creativas e independientes de los grupos juveniles en la gestión de proyectos sociales y culturales. Consistiría en crear políticas no impuestas desde arriba, sino creativas e interactivas con los jóvenes, siempre abiertas y sujetas al debate público y crítico.

Se propone transitar hacia políticas nacionales con y desde la juventud, procurando un reconocimiento sobre sus derechos, sus necesidades más apremiantes en lo laboral, familiar, educacional y aceptando que se ha transitado con una enorme deuda social que se refleja en la creciente exclusión, inseguridad y violencia que particularmente afecta esta franja de la población. Para ello, se proponen políticas transversales y no sectoriales o focalizadas de atención y bienestar social, es decir, políticas sociales desarrolladas y comúnmente acor-

dadas por distintos organismos públicos (educativo, trabajo o salud), que, dentro de sus áreas de competencia, abordan temas relevantes para la población juvenil.

Se trata de una política para la juventud en sentido amplio, cuyas acciones son de largo alcance como las políticas educativas, de salud y empleo para toda la población. Siguiendo las recomendaciones que a continuación se presentan:

1. Articular (en el diseño e implementación o en ambos) las ofertas sectoriales con las nacionales.
2. Realizar un diagnóstico actualizado sobre la juventud, a partir del reconocimiento que, como estado, hay una deuda social y cultural pendiente por sucesivos desencuentros en cuanto a lo material, vivencial y cultural con respecto a su condición con el resto de la población.
3. Recuperar las enseñanzas que con su movilización y creatividad social y cultural han demostrado y demandado en su protesta frente al Estado (como movimientos sociales o como subculturas y contraculturas).
4. Tomar en cuenta que, al reconocer a la juventud como actor estratégico, se ponen las apuestas de la sociedad que queremos en el corto y mediano plazo.
5. Asegurar la continuidad e institucionalidad de recursos y organismos encargados en su atención.

394

Referencias

Ganz, N. (2005). *Graffiti: arte urbano de los cinco continentes*. España: Editorial Gustavo Gili.

- Hernández Sánchez, P. (2008). *La historia del graffiti en México*. México: Imjuve-Radio Neza.
- Pérez Mata, J. (2003). "El graffiti: entre el territorio y la desterritorialización en el corredor urbano Toluca-Metepec". Tesis de Licenciatura en Sociología. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vázquez Díaz, M. (2003). *Graffiteros de Morelia*. México: Conaculta/SEE.

Hemerografía

- De la Cueva, E. (2008). "El gobierno de Toluca detiene inversión cultural". *Milenio*, 14.
- Gaytán Santiago, P. (2000). "Sombras cromáticas en el archipiélago urbano", *Revista de Estudios sobre Juventud*, año 4(11), 76-103.
- Marcial, R. (2004). "Toma clandestina de la ciudad: taggers, skatos y ocupas", *Revista Ciudades*, (63), 29-37.
- Sánchez Guerrero, A. (2002). "La pigmentación del sueño urbano a través del graffiti". En Alfredo Nateras Domínguez (coord.), *Jóvenes, culturas e identidades urbanas* (171-185). México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

Entrevistas

- Entrevista con Rubén Tapia Jaimes. Alias "El Pikos". Toluca, México, 25 de febrero de 2009.
- Entrevistas con los graffiteros: Cube, Trique, Pinza y Zense. En La Deportiva de Zinacantepec, Estado de México, 23 de agosto de 2009.

Políticas de lucha contra la pobreza y género

Capítulo 15

La intervención estatal en las necesidades femeninas. Experiencias en dos comunidades productoras de maíces nativos en el centro de México^a

*Mariela Loza Torres**

*Ivonne Vizcarra Bordi***

*María Gladys Rivera Herrejón***

Introducción

Las continuas crisis que se han dado en América Latina como resultado del retiro del Estado de Bienestar se agudizan en las poblaciones rurales, donde la producción agroalimentaria, dirigida principalmente a la subsistencia de miles de hogares rurales, ha sido constantemente desvalorizada. Como consecuencia, los hogares en estas zonas han tenido que buscar otras estrategias de reproducción social a través de la pluriactividad extra agrícola, generando nuevas dinámicas sociales y económicas que han impulsado a las mujeres a redefinir sus necesidades. Lo anterior en función de que ellas participan directamente en la reconfiguración de la subsistencia rural, incrementando sus niveles de participación social, económica y política en sus comunidades.

Para una gran parte de los hogares rurales en México, este proceso ha estado acompañado de una amplia intervención gubernamental desde finales de la

^a Este estudio forma parte del proyecto de investigación "El maíz mesoamericano y sus escenarios de desarrollo local" Financiado por el fondo SEP-Conacyt de Ciencia Básica con el fondo 2009/130947.

* Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México.

** Universidad Autónoma del Estado de México.

década de los noventa, a través de programas sociales con énfasis en el combate a la pobreza. En efecto, la política social Mexicana se ha basado en la puesta en marcha de este tipo de programas, siendo el más exitoso y con reconocimiento internacional el Programa Oportunidades (PO) (de 2002, a la fecha) antes Progresá¹ (1998-2002). Su propósito ha sido reducir la pobreza de millones de hogares, la mayoría rurales e indígenas, mediante transferencias monetarias directas, condicionando a las mujeres a cumplir un contrato de responsabilidades con el Estado (Arzate, 2005; Vizcarra, 2012a). Al igual que otros programas sociales, la mayor parte de las necesidades básicas que la población considera más importantes son la alimentación, la educación y la salud.

No obstante, la población que vive en esas condiciones ha experimentado transiciones en su dieta, desplazando la importancia nutricional del maíz (alimento básico y estratégico del comer campesino), por la introducción de alimentos industrializados de alto valor energético (Moreno *et al.*, 2014). Aunado a ello, y sin que la desnutrición infantil haya desaparecido en estas poblaciones, se han elevado los índices de sobrepeso y obesidad, así como las enfermedades crónicas degenerativas asociadas a la alimentación y estilos de vida sedentarios, mismos que son, actualmente, las nuevas enfermedades que elevan las tasas de morbilidad y mortalidad (Vizcarra, 2012b). Ciertamente los niveles de educación escolar han aumentado, pero la falta de empleos rurales y los bajos ingresos no sólo han expulsado del campo a jóvenes, sino que no se han traducido en mejores niveles de vida; de ahí que muchos hogares beneficiarios de esos programas continúen como una clientela cautiva de la política social mexicana (Vizcarra, 2012a). Estos cambios implican, de alguna manera, adecuaciones de las necesidades del hogar y de las mujeres en tanto responsables directas de la alimentación y del cuidado general de salud de los miembros del hogar.

De acuerdo con lo anterior, el propósito de este trabajo es analizar cómo las mujeres rurales redefinen sus necesidades ante las nuevas dinámicas de re-

¹ Programa de educación, salud y alimentación.

configuración de sus hogares. Asimismo, resulta de nuestro interés conocer cómo se articulan estos cambios con las políticas sociales, diseñadas ex profeso para atender las necesidades básicas de los hogares a través de ellas como beneficiarias.

Para alcanzar los objetivos anteriormente planteados, se realizó un estudio de orden cualitativo en 2012 en dos comunidades productoras de maíces nativos; por un lado, en San Jerónimo Mavatí (SJM), ubicada en el municipio de San Felipe del Progreso y, por otro, en Santa María Nativitas (SMN) del municipio de Calimaya, ambos en el Estado de México

Este documento se compone de cuatro apartados: un recorrido crítico donde se articula el concepto de necesidad con política social y la emergencia de redefinir las necesidades femeninas; el segunda puntualiza la metodología empleada en este estudio, concentrada en la observación de las mujeres desde su posición socioeconómica y el análisis de las limitaciones estructurales que intervienen directamente en su desarrollo. En el tercero se muestran los resultados de investigación de campo, identificando cómo se redefinen las necesidades a través de la observación consiente (darse cuenta de distintos niveles de realidad) de los cambios dinámicos que ocurren en su contexto. Finalmente, se apuntan algunas reflexiones que tratan de vincular estas experiencias traducidas en necesidades fugitivas, con una propuesta de adaptación de la política social en busca de una sociedad más equitativa.

Política social y la emergencia de redefinir las necesidades femeninas

El concepto de necesidades básicas fue propuesto a mediados de la década de los setenta, en el contexto del ajuste estructural en que organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) las definieron como herramientas para medir la pobreza en términos de las necesidades mínimas de alimentos,

vivienda, vestido y otros servicios esenciales como transporte, condiciones sanitarias, salud y educación (Lal, 1988). En la década de los ochenta, durante la crisis de los estados de bienestar, la satisfacción de necesidades básicas se convirtió en requisito *sine qua non* del “combate a la pobreza”, idea hegemónica de la mayoría de los gobiernos en América Latina que persistió en las primeras décadas del siglo XXI (Fraser, 1991; Dieterlen, 2001; Elizalde *et al.*, 2006).

De esta manera pobreza, necesidades básicas y desigualdad se han constituido y legitimado como tres objetivos de las políticas sociales, bajo la premisa de que la satisfacción de las primeras puede reducir focos de marginación y de problemas sociales. Al mismo tiempo, asumen que las necesidades básicas insatisfechas pueden traducirse en estado de vulnerabilidad y que, quienes por sus propios medios no pueden satisfacerlas, quedan dependientes de la intervención del Estado, lo que dificulta e, incluso, niega las oportunidades de negociación sobre el qué y cómo satisfacer estas carencias (Dieterlen, 2001).

402

Ahora bien, con la aparición de movimientos feministas (académicos y políticos) en la década de los sesenta se mostró que las mujeres tienen necesidades específicas que han sido desatendidas, con lo que ellas han sido excluidas por las políticas de desarrollo e, incluso, se han profundizado las desigualdades entre los géneros. Por su parte, en la década de los setenta, estos temas brindaron a organismos internacionales (como el FMI, BM y el BID) y a los gobiernos adeptos una serie de argumentos útiles para legitimar las políticas focalizadas, constituidas como paliativo a las consecuencias que resultaron de la implementación del modelo de Ajuste Estructural en Latinoamérica (Anzorena, 2010).

Para México, como el caso de los países sometidos a este modelo, la medición de la pobreza resultó ser una estrategia de Estado para desarrollar programas de intervención eficaces. Sin duda, la perspectiva unidimensional que utiliza al ingreso para definir el umbral o línea de pobreza y que dividía a los más pobres del resto de la población resultó conveniente para legitimar la focalización de sus programas (Boltvinik, 2004). Esta aproximación permite identificar a la población (objetivo) que carece de las condiciones necesarias para satisfacer

sus necesidades básicas, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios (Coneval, 2010). Así, se justifican y legitiman las transferencias monetarias, en lugar de invertir y garantizar el bienestar social a través de políticas de desarrollo rural.

De hecho, después de las repetidas crisis macroeconómicas, los órganos financieros internacionales encontraron en la transferencia monetaria una herramienta eficaz para llegar a la población más “vulnerable”, como una manera de invertir en el capital humano de los más pobres, dirigiendo su objetivo hacia las madres de familia, sector en el que la meta común es proteger el nivel de vida de las familias en situación de pobreza, recurriendo a los papeles tradicionales que se les ha asignado a las mujeres rurales (Del Tronco, 2008). Los programas de este tipo, en general, tienen sus bases en un fundamento sexista que puede mostrarse como un enfoque de género, pero son selectivos y parciales a la hora de incluir principios de equidad e igualdad en la elección de las mujeres beneficiadas (Molineaux, 2007), toda vez que consideran que las mujeres en crisis tienen la capacidad de administrar mejor los recursos familiares (como satisfacer las necesidades básicas), lo que implica que se privilegie a las mujeres como núcleo de la política social, lo que tiene como consecuencia la feminización de las políticas sociales de asistencia (Franzoni y Voorend, 2009).

Los programas que se centran en el modelo de transferencia monetaria directa a las mujeres conllevan, al mismo tiempo, la obligación de satisfacer las necesidades básicas familiares. Ellas se convirtieron de beneficiarias a titulares de los programas gracias a sus características “naturales” de sacrificio y maternidad, buscando, así, garantizar a través de su responsabilidad imputada el desarrollo del capital humano de sus familias; de ahí la gran justificación del enfoque social (Feijóo, 2008).²

² Se pueden encontrar ejemplos de este tipo de políticas en el programa Oportunidades, que atiende a 6.5 millones de hogares (30 millones de personas) en México; Bolsa de Familia, que atiende a 11 millones de hogares (47 millones de personas) en Brasil, y Familias en Acción, que atiende a 2.5 millones de hogares en Colombia.

En un contexto capitalista y, por consiguiente, patriarcal, las mujeres-madres-pobres son las encargadas de mitigar el retiro del Estado del desarrollo rural, traspasando el ámbito privado referente a sus funciones (casi exclusivas) de cuidadoras y guardianas de la seguridad social. Las políticas desarrolladas en este sentido “escapan a las intenciones de planificación” (Mészáros, 1995; Anzorena, 2010: 742) y se orientan a reforzar el rol doméstico, pero en el ámbito público. Al definir las como beneficiarias, se naturalizan los roles de madres-cuidadoras y las dejan como uno de los sectores más perjudicados por el modelo neoliberal.

En este sentido, si en el medio rural la construcción social de las mujeres se ha dado de tal manera que carecen de la capacidad de reconocer sus derechos y necesidades, entonces se enfrentan a la incapacidad de articular sus demandas, lo que dificulta su participación plena en el proceso de desarrollo. De ahí la importancia de conocer y reconocer las necesidades femeninas, que se formulan de “manera que se conviertan en un problema político crítico susceptible de solucionarse a través de la población” (Young, 1993: 126).

Metodología

Para alcanzar los objetivos de este trabajo, se hizo un estudio de orden cualitativo con mujeres de dos comunidades productoras de maíz nativo del Centro del Estado de México: San Jerónimo Mavatí (SJM) en el municipio de San Felipe del Progreso y Santa María Nativitas (SMN) en el municipio de Calimaya.³

El trabajo de campo constó de tres fases: en la primera, se aplicó un cuestionario para saber qué programas de apoyo eran identificados y cómo se consideraba la satisfacción de las necesidades básicas a través de la intervención estatal. La

³ Este trabajo corresponde a un estudio más amplio que se ubica en la tesis doctoral “Las intervenciones del Estado en el Desarrollo de las mujeres rurales mexiquenses: un análisis desde las necesidades femeninas” (doctorado en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales de la Universidad Autónoma del Estado de México).

segunda etapa consistió en la realización de un taller participativo llamado "Liderazgos femeninos: de sujetas de reproducción a actrices de cohesión social",⁴ en el que se trataron tres grandes ejes: sexo y género, tipos y modalidades de violencia y derechos de las mujeres. Este taller sirvió para crear dos grupos focales, además de tratar los temas de seguridad y bienestar social. La actividad tuvo una duración de dos meses (de abril a junio de 2011). Para complementar la información, se realizaron entrevistas semiestructuradas a cinco mujeres de cada grupo.⁵ La mayoría de las mujeres que participaron en el estudio eran madres de familia y titulares de programas de apoyo estatales o federales. Durante el trabajo de grupo (taller y grupos focales) se trató de propiciar la participación reflexiva de ellas en un constante debate.

San Jerónimo Mavatí es una comunidad indígena mazahua ubicada al noroeste de Toluca, la capital estatal. En su mayoría, los hombres de ahí se dedican a la construcción (albañilería, carpintería, plomería, etc.), razón por la que existe migración pendular hacia otras ciudades en el mismo estado o a otras partes de la República Mexicana. También, las mujeres salen a trabajar principalmente como empleadas domésticas en las ciudades más cercanas (Toluca, Atlacomulco y Ciudad de México). Ambos tipos de migración (masculina y femenina) han ocasionado que el porcentaje de hogares matriarcales en la comunidad haya aumentado constantemente: de 13.24% en el año 2000, a 14.97% en 2010 (INEGI, 2002, 2010). San Jerónimo tiene una población de 905 personas indígenas en 167 hogares, de los cuales 160 se dedican a producir maíz,⁶ con un promedio de 5-6 miembros e ingreso de 1,500 pesos/mes. El cuestionario y el taller contaron con la participación de 16 mujeres, la edad promedio del grupo

⁴ Este taller fue proporcionado por la licenciada Karla Langle de la Asociación Civil Mujeres Abrazando a México, se realizó durante cuatro sesiones, una cada 8 o 15 días, según la disponibilidad de los grupos entre abril y junio de 2011.

⁵ Las mujeres entrevistadas participaron en el taller, se eligieron por su disposición para realizar la entrevista.

⁶ A una altura de 3,000 m/snm producen para autoconsumo los maíces nativos cónico y chalqueño en distintas variedades (blanco, amarillo, negro y rosado). Se trata de cultivo de temporal con fuerza de trabajo familiar (Moreno et al., 2014).

fue de 31 años, todas ellas madres de familia y titulares principalmente de tres programas: Oportunidades, Un Kilo de Ayuda⁷ y el PESA.⁸

SMN está a 15 kilómetros al sur de la capital del estado, por lo que se considera periurbana.⁹ Se trata de una comunidad productora de maíz *cacahuacintle* que representa una parte fundamental en sus actividades económicas, además de que es común la explotación de minas de *tepojal*. En esta comunidad, la migración no es una estrategia común, lo que implica la presencia masculina, cuyos núcleos de empleo generados por las tres actividades principales son la agricultura, la explotación de minas y los derivados e inmobiliaria. Se caracteriza por su población mestiza, con 6,258 personas distribuidas en 1,524 hogares,¹⁰ de los cuales 143 son productores de maíz,¹¹ con un promedio de 4-5 miembros e ingresos de 3,000 pesos/mes. En esa zona el cuestionario y el taller se trabajaron con nueve mujeres, cuyo promedio de edad es de 36 años; todas ellas madres de familia, tres titulares del PO y el resto reciben esporádicamente despensas por iniciativa del municipio.

406

En el Cuadro 1 se muestra la relación de beneficiarios de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en ambas comunidades.

⁷ Es una iniciativa social cuyo objetivo es contribuir a erradicar la desnutrición infantil de México a través de la entrega de un paquete nutricional, vigilancia y educación. Recuperado de <<https://www.unkilodeayuda.org.mx>>.

⁸ Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, que tiene como propósito fomentar el bien grupal de los individuos en sus comunidades rurales, en alianza con la FAO y la Sagarpa. Recuperado de <<https://www.pesa.org.mx>>.

⁹ Entendemos por periurbanización la "extensión continua de la ciudad y la absorción paulatina de los espacios rurales que le rodean" (Ávila, 2009).

¹⁰ La población de Santa María Nativitas ha aumentado considerablemente en los últimos 20 años, ya que en las inmediaciones se han construido zonas habitacionales, esto debido a su cercanía con Toluca. Para este estudio no consideramos los hogares que forman esa población, ya que no están directamente relacionados con la producción del maíz.

¹¹ El maíz nativo *cacahuacintle* es parte importante de su identidad local, aunque éste se produce en menor proporción, pues cada vez hay más semillas mejoradas de la misma raza, cuyo principal uso es comercial (Moreno y Vizcarra, 2013).

Cuadro 1
Beneficiarios de programas de la Sedesol en las comunidades de estudio

Comunidad	PO (Beneficiarios)	PO (Titulares)	LICONSA*	PAM**	3x1***	PAL****
Santa María Nativitas	733	157	610	278	1	
San Jerónimo Mavatí	1,137	262	0	63		198

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sedesol (2014). *Programa de abasto social de leche a cargo de LICONSA, cuyo objetivo es aportar tal alimento a los beneficiarios de acuerdo con el número de beneficiarios por familia (Sedesol, 2014). **Pensión para Adultos Mayores. Su objetivo es a la ampliación de los esquemas de seguridad social universal para las personas adultas mayores, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social a personas de 65 años en adelante que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo (Sedesol, 2014). *** Programa 3 x 1 para migrantes. Apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen (Sedesol, 2014). ****Programa Apoyo Alimentario. Su objetivo es mejorar la nutrición y salud de las familias beneficiarias por medio de transferencias monetarias bimestrales (Sedesol, 2014).

Resultados

407

Programas y apoyos conocidos

En el Cuadro 2 se muestran los principales programas de apoyo de los que las mujeres de este estudio son titulares. Cabe señalar la presencia del programa Un Kilo de Ayuda que se da por parte de la organización civil.

Cuadro 2
Mujeres beneficiarias de los distintos programas sociales

Programa Comunidad	SJM (%)	SMN (%)
PO	80	27
LICONSA	20	27
Un Kilo de Ayuda	80	-

Fuente: Elaboración propia.

Más del 80% de las mujeres identifican al PO como proveedor de ayuda, aunque sólo 42% en SMN y 52% en SJM refieren que el programa cubre algunas de sus necesidades, principalmente las de alimentación. Por otra parte, ninguna de las mujeres del estudio dijo contar con programas de apoyo a la producción dirigidas a mujeres como el Programa de la Mujer en el Sector Agrario,¹² al igual que los que ofrecen la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) a nivel federal y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro) a nivel estatal. Cabe señalar que ninguna de estas instancias fue identificada.

Alimentación

87% de las mujeres en SJM y 92% en SMN consideraron que las necesidades familiares de alimentación sí estaban resueltas. Para ello, reconocieron en los programas municipales, estatales y federales enfocados a la nutrición (despensas) una buena herramienta para satisfacer estas necesidades.

Tocar el tema de alimentación nos condujo directamente a hablar de despensas, como una forma directa que tiene el Estado de llegar a los hogares. De esta manera, las mujeres entrevistadas expresaron su desacuerdo en tres vertientes: el primero es en la poca transparencia con la que se distribuyen las despensas:

antes nos daban despensa por parte de Calimaya pero era de Nutrifam,¹³ pero este trienio el presidente las quitó, entonces ya no nos llegaron a muchas familias. Eso es una ventaja y desventaja, por ejemplo, ya andan en campaña y por eso nos prometen. A lo mejor, quién sabe, pero ya no llegaron las despensas de Nutrifam que eran para las familias necesitadas, o a lo mejor hay muchas familias

¹² PROMUSAG. Programa federal que apoya a las mujeres que viven en núcleos agrarios, con el objetivo de promover proyectos productivos para disminuir brechas de desigualdad por cuestiones de género (SRA, 2009).

¹³ Se refiere a Nutrifam (Nutrición Familiar), una despensa que entregó el ayuntamiento de Calimaya.

necesitadas, pero no se les nota, porque ellos se van a trabajar. Luego uno como ama de casa íbamos por él [...] (Flor, 34 años, SMN).

Es que muchas veces, por decir, los que son encargados de andar avisando nada más le avisan a las que quieren; no van de casa en casa en las que en verdad lo necesitan. Hay muchos que en verdad lo necesitan y lo cual no les llegan esos apoyos (Isabel, 32 años, SJM).

La segunda es la cantidad excesiva de tiempo invertido para acceder a ellas.

O no van por que luego dicen que eso es mucha perdedera de tiempo. Además ni me dan y, a veces, hay que perder un día. Cuando nos llegaba la despensa íbamos a perder un día completo, nos íbamos desde las 9 y llegábamos hasta las 2 o 3 de la tarde, todo el día; o luego nos decían, sí, les vamos a dar la despensa y ahí sí era así. Pero si no íbamos a la clase de los miércoles, donde nos enseñaban a preparar el amaranto o la soya, no nos daban la despensa. Hasta nos quitaban ese mes la despensa, o con tres faltas, nos quitaban el apoyo. Luego entraba otra despensa de otro lado. Sí es bonito recibir, pero a veces es imposible cumplir, porque si se pone enfermo el hijo o hubo junta en la escuela pues ya uno no sabe con quién quedar mal. Pero sí hay que hacer el propósito de estar ahí, porque necesitamos la despensa, necesitábamos estar al pendiente, pero muchas veces, como dice, no llegan a las personas que de veras lo necesitan (Patricia, 34 años, SNM).

La tercera vertiente se refiere a la poca calidad y el desconocimiento de los productos que vienen en las despensas, a lo que hay que añadir la elevada cantidad de carbohidratos que contienen.

Una de las consecuencias de la dependencia de ingresos extraagrícola de estos programas de apoyo es el cambio en la dieta de las mujeres. En ambas comunidades es el incremento de la ingesta de alimentos procesados, altos en carbohidratos y azúcares refinados, lo que desplaza el consumo de maíces nativos; así, posiblemente existe una relación entre el acceso familiar a las despensas de diferentes programas sociales y a los recursos monetarios prove-

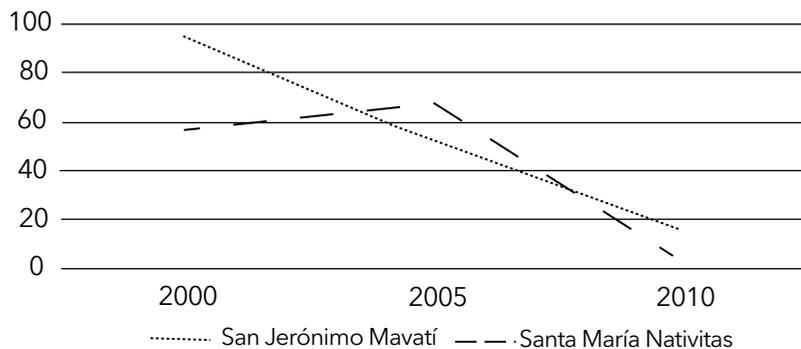
nientes del PO, con el incremento de ingesta de alimentos relacionados con el desarrollo de enfermedades crónicas degenerativas no transmisibles (Diabetes Mellitus Tipo 2) (Moreno *et al.*, 2014).

Salud

71% de las mujeres en SMN y 25% en SJM consideraron satisfechas las necesidades de salud familiar, esto se debe al acceso universal que tienen las familias al Seguro Popular¹⁴ (Gráfica 1); sin embargo, en ambos casos, sólo 19% de las mujeres consideraron sus propias necesidades de salud satisfechas. En cambio, 52% de los miembros de sus hogares accedieron a su atención de salud debido a su pertenencia al PO, quien, en definitiva, tiene incidencia directa, toda vez que uno de los requisitos de permanencia es la asistencia constante al centro de salud para diversas actividades.

410

Gráfica 1. Evaluación de la población sin derecho a servicios de salud (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000, 2005, 2010).

¹⁴ El Sistema de Protección Social en Salud, mejor conocido como Seguro Popular, inició en 2001. Es el mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan, de manera integral, las necesidades de salud (Salud, 2014). Atiende la parte de Salud del PO, mediante el Paquete Básico Garantizado de Salud y el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Salud, 2014). Al ser parte del PO, se propició la afiliación masiva y obligatoria de todos los beneficiarios del programa.

No obstante, respecto a la atención que pudieran recibir, ellas comentaron que los centros de salud de sus respectivas comunidades no tienen los recursos suficientes para cubrir sus necesidades y que, en muchos casos, tienen que trasladarse a clínicas particulares en las ciudades cercanas.

Para la comunidad, se necesita un médico para la atención de la ciudadanía en general, ya que sólo tenemos uno y es muy difícil que nos dé atención (Pilar, 40 años, SJM).

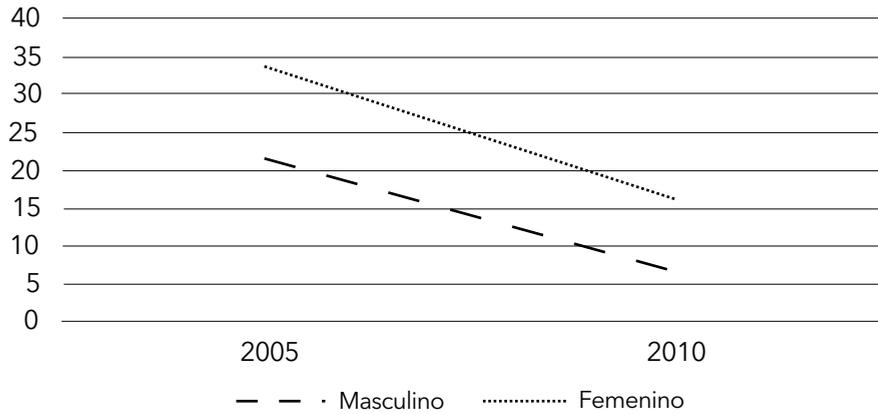
Por otro lado, principalmente en SMN, relataron los malos tratos y abusos de los que son víctimas en los centros de salud, principalmente cuando ellas son las que acuden a consulta.

que pusieran más doctores capacitados en el centro de salud... también a fuerza nos quiere inyectar y muchos se quejan porque se propasa, porque luego dice bájate al pantalón y quiere que uno se lo baje hasta abajo (Patricia, 34 años, SMN).

Educación

Más de la mitad de las mujeres entrevistadas juzgaron que sus necesidades de educación no estaban resueltas. Ello en contraposición con su opinión negativa con respecto a sus descendientes, pues sólo 53% de SMN y 32% de SJM de las mujeres consideraron que la educación a la que tiene acceso su familia es adecuada. Si bien la asistencia escolar es una de las condiciones que PO exige para la permanencia y el otorgamiento de becas, también es un medio para asegurarla. En cifras, esta estrategia muestra su efectividad, toda vez que los índices de analfabetismo han disminuido considerablemente en los últimos 10 años (Gráficas 2 y 3); sin embargo, la brecha de desigualdad entre géneros no ha disminuido, lo que cuestiona la efectividad de las estrategias de equidad de género que se traducen en estos programas.

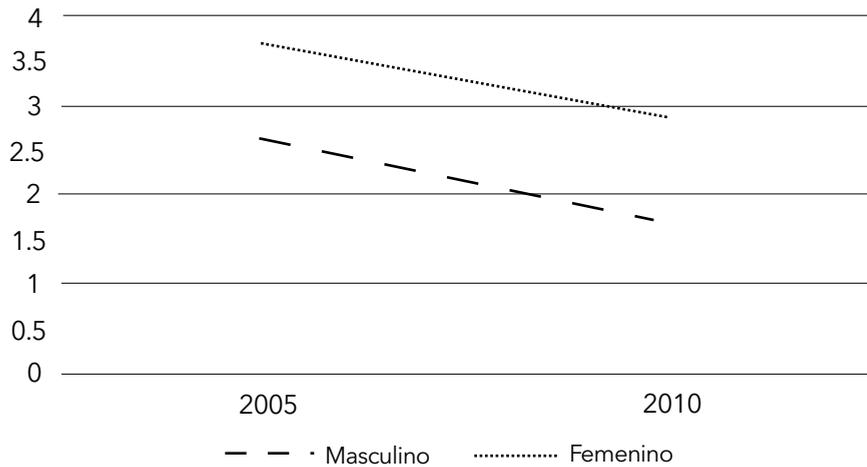
Gráfica 2. Evolución tasa de analfabetismo
(2005-2010) Mavati



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2005, 2010).

412

Gráfica 3. Evolución tasa de analfabetismo
(2005-2010) Nativitas



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000, 2005).

Un hecho relevante de reflexión femenina fue precisamente su nivel de educación escolar alcanzado en sus trayectorias de vida. Más de 70% de las mujeres en ambas comunidades consideraron que su nivel de educación no era adecuado y les gustaría continuar sus estudios, situación que ellas encontraron difícil porque ello implicaría aumentar la carga de trabajo. Ven en los estudios una herramienta para conseguir mejores oportunidades de empleo y para contribuir con la formación académica de sus hijos.

Como mujer, me gustaría que hubiera talleres, [para] así aprender y donde nos generaran ingresos (María, 64 años, SMN).

En educación, que pusieran maestros capacitados y con vocación, ya que últimamente parece sólo interesarles el día de la quincena, capacitaciones a mujeres para obtener empleo (Ana 42 años, SJM).

Empleo/ingreso

La insatisfacción de necesidades económicas fue la que mayor preocupación reflejó en los rostros y narrativas de las mujeres entrevistadas. 16% de mujeres en SMN y 6% en SJM consideraron que sus ingresos personales eran suficientes. De hecho, sólo 5% de mujeres mazahuas (SJM) opinaron que la situación económica de la familia estaba resuelta. La falta de oportunidades de empleo o el acceso a empleos precarios o el informal ocasionan que las mujeres no tengan ingresos propios suficientes para sus necesidades personales. El PO es visto como un proveedor de ingresos monetarios apenas suficiente para mantener la capacidad de consumo mínimo.

Aproximadamente 80% de las mujeres interesadas expresaron que les gustaría obtener un empleo remunerado, aunque estuvieron conscientes de las limitaciones que su nivel educativo representaba. Otra de las restricciones identificadas fue que el Programa Oportunidades, toda vez que requiere la presencia constante de las mujeres en sus comunidades, las restringe a buscar trabajo y emplearse dentro y fuera de la comunidad.

A mí me gustaría que hubiera la posibilidad de poder contar con una fuente de trabajo para generar ingresos y apoyar el gasto del hogar. Y también talleres para aprender cosas nuevas (Laura 32 años, SJM).

Salir a trabajar a Toluca, aunque sea de doméstica, no es que no me alcance, pero pues uno quiere para su ropa, zapatos, no pedirle a él (Rocío, 28 años, SMN).

Las otras necesidades “fugitivas”

En los talleres, las mujeres de ambas comunidades reconocieron otras necesidades que se escaparon eventualmente de la intervención del Estado, y que por su importancia, ellas pueden legitimar como básicas y propias porque provienen de un acto de conciencia. En efecto, las necesidades para las mujeres se redefinieron, articularon y expresaron durante los diferentes espacios de participación, gracias al trabajo de reflexión en los talleres. Se trata de las necesidades que Fraser (1991) define como fugitivas.

414

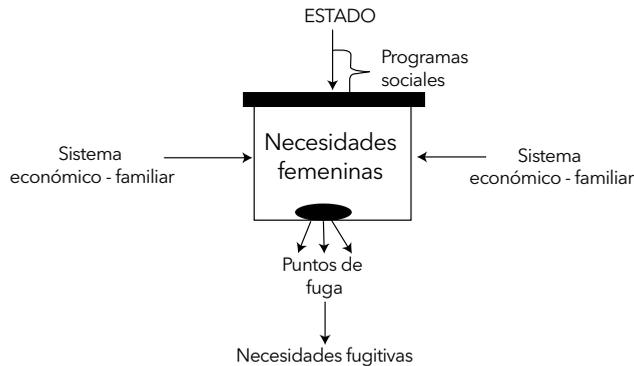
Desde la óptica de las políticas sociales, y desde la experiencia de las mujeres relacionadas estrechamente con los programas sociales, consideremos pertinente retomar la propuesta del concepto de “contenedor” (*container*) usado por Kearney (1996) para explicar cómo las características sociales económicas, culturales y políticas de los campesinos y sus familias son vertidas en él,¹⁵ delimitando, así, las definiciones y debates sobre ellos.

Recurrimos a la analogía de las necesidades como un líquido que toma la forma del recipiente que las contiene. La Figura 1 muestra el contenedor de las necesidades femeninas, donde el sistema económico-familiar, atravesado por ideologías patriarcales y capitalistas, construye las paredes del contenedor y establece las pautas para la interpretación de éstas (por parte de las mismas

¹⁵ El concepto también fue usado por Taylor (1994) para significar al Estado como un contenedor social, con la obligación de regular las relaciones sociales y de proveer bienestar.

mujeres, del Estado y del medio social). Así, el Estado “tapa” al contenedor mediante la implementación de programas sociales que las satisfagan, según la interpretación que él mismo hace.

Figura 1. El contenedor de las necesidades femeninas



Fuente: Elaboración propia.

Suponemos que la existencia de fugas de este contenedor se da cuando las necesidades se escapan de la intervención política. De esta forma, son invisibles ante la interpretación del Estado, pues permean instituciones económicas, políticas y domésticas y se mueven en el campo de lo humano y lo social, es decir, atraviesan las paredes del contenedor aunque esto pase desapercibido; en resumen, son escurridizas o fugitivas cuando se escapan de los enclaves discursivos dominantes (Fraser, 1991).

De esta manera subrayamos que algunas necesidades pueden ser consideradas femeninas y fugitivas. Por ejemplo, algunas mujeres expresaron las necesidades relacionadas con el bienestar de la comunidad, una vez que a ellas se les resuelva cumplir con sus responsabilidades de género: “Que haya un

psicólogo en la clínica, una biblioteca, qué hacer con la basura y vigilancia para la comunidad" (Elena, 54 años, SJM).

Otras mujeres las refirieron como aquellas encaminadas a su propio bienestar: "tener un lugar para hacer ejercicio, yoga, danza" (Ana, 42 años, SJM). "Aprender inglés, internet, computación, para ser mejor y apoyar a mis hijos" (Cristina, 38 años, SMN). "Necesitamos un psicólogo para que nos atienda a las que sufrimos violencia" (María 64 años, SJM).

Conclusiones

Las observaciones realizadas durante este trabajo sugirieron la idea de que la "feminización" de las políticas sociales sólo transmite a las mujeres la responsabilidad de ser enlace entre el Estado y las familias, de tal manera que, a través de los programas focalizados de transferencia monetaria directa, ellas adquieren el compromiso de mantener a su familia en los estándares de bienestar, definidos por el propio Estado.

Resulta evidente que la definición de las necesidades básicas por parte del Estado no toma en cuenta las necesidades femeninas, lo que contribuye, en gran medida, a la perpetuación de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres. De ahí la emergencia de que el Estado reconozca, politice y brinde los espacios adecuados para satisfacer las nuevas necesidades expresadas por las mujeres en contextos de cambio constante. Resulta elemental notar el cambio en la conciencia de las mujeres cuando son capaces de reconocer y articular la expresión de sus necesidades que, vistas desde una perspectiva de género, contribuye a disminuir desigualdades en el contexto del cambio rural.

Finalmente, con este trabajo abrimos el debate sobre la emergencia de identificar y reconocer los puntos de fuga del contenedor (Estado) y las necesidades que de ahí escapan. Por otro lado, se invita a observar que, cuando existen fugas en el contenedor, se puede desestabilizar el sistema específico de cada

contexto sociocultural,¹⁶ lo que da oportunidad al Estado-tapa de redefinir las necesidades básicas que satisficiera en el bienestar de la población, sin generar nuevas desigualdades sociales y de género. Al impulsar la reflexión, el autococonocimiento y la interpretación de las necesidades femeninas contribuimos, de alguna manera, a formar el diálogo y negociación con las mujeres rurales. El fin será que en el futuro cercano se impulse un nuevo tipo de relaciones entre mujeres, ciudadanía y Estado.

Referencias

- Anzorena, C. (2010). "Mujeres': destinatarias privilegiadas de los planes sociales de inicios del siglo XXI. Reflexiones desde una perspectiva crítica de género", *Estudios Feministas*. 18(3), 725-746.
- Arzate, J. (2005), "Elementos para construir una teoría de la equidad entre géneros. El caso de la política de lucha contra la pobreza extrema en México". En: Ivonne Vizcarra (comp.), *Género y poder: diferentes experiencias, mismas preocupaciones* (205-222). México: PUEG/UAEM.
- Boltvinik, J. (2004). "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades". En *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, 315-347.
- Del Tronco, J. (2008). "¿Políticas pro género o sesgo sexista de la Política Social? Feminización de beneficiarios y autonomía de la mujer en América Latina". En: Gisela Zarembreg (coord.) *Políticas sociales y género. Tomo II Los problemas sociales y metodológicos*, 173-222.
- Dieterlen, P. (2001). *Derechos, necesidades básicas y obligación institucional*. Clacso.
- Feijóo, M. (2008). "Las Políticas de Género en América Latina. ¿Es posible vincularlas a la cohesión social?" En Judith Astelarra (coord.), *Pacto entre géneros y Políticas Públicas. Género y cohesión social* (104-114). Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad).

¹⁶ Por ejemplo, el patriarcal-capitalista en el medio rural.

- Franzoni, J y V. Koen (2009). "Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?", *Cuaderno de trabajo 37*, Fundación Carolina.
- Fraser, N. (1991). "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío". *Debate feminista*, 3, 3-40.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda*, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2005). "Censo de población y vivienda 2005". *Indicadores del censo general de Población y vivienda*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda*, México: INEGI.
- Kearney, M. (1996). *Reconceptualizing the peasantry: anthropology in global perspective*. Westview Press.
- Lal, D. (1988). "Ajuste estructural, el enfoque de necesidades básicas y política de desarrollo". *Estudios de Economía*, xv(3), 397-418.
- Mészáros, I. (1995). *Más allá del capital: hacia una teoría de la transición*. Bolivia: Pasado y Presente XXI.
- Molyneux, M. (2007). *La quimera del éxito*. Recuperado de <https://130.241.16.4/bitstream/2077/9983/1/haina_6_molyneux.pdf>. (consultado en marzo de 2013).
- Moreno, M.; I. Vizcarra; A. Arceneaga y C. Chávez (2014). "El grupo de alimentos maíz en la dieta de hogares productores de maíces nativos en dos comunidades del centro de México", *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, xviii(2), 68-73.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2014). *Programas sociales*. Recuperado de <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales> (consultado en febrero de 2014).
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2014). *Padrón de beneficiarios*. Recuperado de <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales> (consultado en febrero de 2014).

- SRA (Secretaría de la Reforma Agraria) (2009). *Reglas de Operación del Programa de la Mujer en el Sector Agrario* (Promusag).
- Salud (Secretaría de Salud) (2014). *Acciones del PBGS y CAUSES*. Recuperado de <<http://www.seguro-popular.gob.mx/index.php/servicios/oportunidades/incorporacion>>.
- Taylor, P. (1994). *The modern world-system*, 151-162.
- Vizcarra, I. (2012a). "Políticas sociales y violencia estructural en la vida cotidiana de las mujeres mazahuas". En: Susana Ortale y Rocío Enríquez (coords.), *Política Social en América Latina y Género* (27-56) ITESO.
- Vizcarra, I. (2012b). "Inseguridad social y alimentaria: praxis de la violencia estructural. Obesidad y Diabetes mellitus en poblaciones del Estado de México". En M.C. Hernández y J. Meléndez (coords.). *Alimentación contemporánea: un paradigma en crisis y respuestas alternativas* (105-131), CIAD.
- Young, K. (1997). "El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación". En: *Antología preparada para el primer curso diplomado en desarrollo humano local, género, infancia, población y salud*. Cuba: Universidad de La Habana/UniversitasCuba/PNUD/PDHL.

Regímenes de bienestar y políticas sectoriales en América Latina se terminó de editar, en su versión electrónica, el 2 de agosto de 2018, en Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V., Av. México Coyoacán núm. 421, Col. Xoco, Deleg. Benito Juárez, Ciudad de México, C.P. 03330, Tels.: 5604 1204 y 5688 9112, <www.edicioneseon.com.mx>. Edición limitada de 50 ejemplares. Formación de interiores y diseño de cubiertas: Iván González Ortega. Corrección ortotipográfica: Iván Pérez González.